

LA NUEVA LEGISLACION MEXICANA SOBRE INVERSION EXTRANJERA Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

1. Objeto de este trabajo serán la *Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas* (D.O. 30-XII-1972) y la *Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera* (D.O. 9-III-1973), ambas resultado de un programa legislativo tendiente a fijar la posición de México en relación con la inversión extranjera y a romper el vínculo capital-tecnología imperante en la economía del país.

2. A fin de proponer los efectos probables de la nueva legislación sobre esta materia, podemos hacer uso de dos enfoques analíticos a los cuales se recurre frecuentemente cuando se discute el problema de la inversión extranjera. De acuerdo con el primero de estos puntos de vista, la inversión extranjera directa contribuirá al esfuerzo de desarrollo al aportar capital, tecnología y acceso a los mercados externos. El segundo enfoque a que haremos referencia medirá en cambio los efectos de la inversión extranjera en función a la retribución de los factores productivos, tanto del país exportador como del que recibe la inversión.

2.2. El primer enfoque.

2.1.1. En los términos del primer enfoque mencionado, la inversión extranjera contribuye al desarrollo en virtud de aumentar la disponibilidad interna de capital en los países que carecen de un ahorro suficiente. Sin embargo, es preciso advertir que esta proposición sólo puede ser aceptada a nivel de hipótesis, ya que de la manera en que es normalmente expresada por los países exportadores de capital y tecnología y por las empresas transnacionales, sólo tiene valor en la medida en que constituye una premisa ideológica útil para el análisis político.

En caso de que el ahorro interno en un país determinado sea insuficiente o que se considere adecuado aumentar la disponibilidad interna de capital, será necesario evaluar la contribución financiera del capital externo y comparar la tasa interna de beneficios con el costo de dicho capital. En aquellos casos en que la tasa de beneficios resulte superior al costo del capital, habría que considerar además el incremento en el

ingreso de divisas o el ahorro de las mismas que pueda generar la inversión.

Las dos fases comprendidas en la descripción anterior, es decir, la comparación de la tasa de beneficios con el costo del capital y la inclusión de sus efectos en la balanza de pagos, son cálculos estrictamente económicos que dan por fijo al orden social imperante. Es por ello que para realizar un análisis de carácter histórico (dinámico) se deben tomar en consideración lo que se conoce como "variables potenciales" (hipotéticas), que denotan una prioridad de objetivos económicos diversa de la que resulta de una estructura productiva y de patrones de consumo dados. En otros términos, habría que plantear la posibilidad de un contexto equitativo e independiente frente a un contexto inicial inequitativo y dependiente.

En general, puede decirse que la tesis de la aportación de capital ha perdido relevancia, incluso para los exportadores de capital. Es en las tesis de la aportación tecnológica y del acceso a los mercados externos en las que los inversionistas extranjeros encuentran su justificación moderna.

2.2.2. A este respecto, debe advertirse que no se puede generalizar *a priori* en torno a la contribución tecnológica de la inversión extranjera, fundamentalmente por dos razones: la primera es que la inversión extranjera directa no constituye el único medio disponible para la obtención de tecnología moderna; la segunda es que la tecnología transferida mediante la inversión extranjera directa no es necesariamente la adecuada en relación a la dotación interna de los factores productivos. Por una parte, existen otros medios de transferencia como las licencias y los contratos directos que pueden ser más convenientes y, por otra, es generalmente aceptado que una tecnología intensiva en capital puede resultar ineficaz en países con desempleo masivo.

Aunque desde un punto de vista estrictamente económico no siempre es conveniente adquirir directamente la nueva tecnología, ya que en algunos casos puede ser más barata si se obtiene a través de la inversión directa, también puede resultar conveniente desde un punto de vista social para un país con desempleo masivo obtener tecnología intensiva en capital para algunas áreas estratégicas de su economía.

En la medida en que se han difundido los conocimientos tecnológicos y organizativos, ha aumentado el número de proveedores y se ha diversificado su origen, y al grado en que los países receptores han cobrado conciencia de la necesidad de desarrollar una política de transferencia de tecnología y de desarrollo tecnológico propio, la contribución tecnológica de la inversión extranjera resulta cada vez más cuestionable.

2.1.3. Queda, por lo tanto, el último aspecto apuntado, es decir, el de la contribución de la inversión extranjera consistente en facilitar el acceso a los mercados externos. Si de lo que se trata es de un mayor beneficio económico nacional, las mejores alternativas para relacionar a los mercados internos con el exterior y para resolver los problemas de la balanza de pagos serían, primeramente, la alternativa del comercio internacional directo y, en segundo lugar, la de establecer aquellas ramas industriales y agrícolas que a largo plazo faciliten un desarrollo autosostenido. Sin embargo, dada la estructura de la economía internacional, que se refleja parcialmente en las tasas de protección efectiva de los países desarrollados, en ocasiones se ha considerado conveniente autorizar la inversión extranjera directa por el acceso a los mercados internacionales que en algunos casos facilita.

Es en parte explicable que algunos países hayan optado por este mecanismo para contribuir a resolver sus problemas de balanza de pagos. Es así que una dirección en la internacionalización de las economías de esos países se apoya en las exportaciones que las propias empresas multinacionales realizan a sus mercados de origen y a otros mercados, de acuerdo con sus planes internacionales de producción. Pero, si bien es cierto que este mecanismo puede ampliar las posibilidades inmediatas de expansión, las propias presiones internas que prevalecen en los países de origen de dichas empresas multinacionales, así como los propios intereses de estas empresas, hacen que las posibilidades de expansión en esta dirección no sean ni tan amplias ni tan duraderas como correspondería al proceso general de relocalización productiva, que ha llevado a transferir una parte de las manufacturas "tradicionales" de las regiones más desarrolladas a aquellas en las cuales subsisten los trabajos más rudos y se pagan salarios más bajos.

2.2. Pasemos ahora al segundo enfoque analítico, de acuerdo con el cual lo importante es medir los efectos de la inversión extranjera directa sobre los factores productivos, es decir, sus repercusiones sobre los salarios y la rentabilidad del capital, tanto en el país exportador como en el receptor de la inversión. A manera de primera aproximación a esta cuestión es preciso distinguir entre aquellas inversiones que desplazan a las ya existentes y aquellas que incrementan el *stock* de capital en el país receptor de la inversión.

2.2.1. Desde luego, las inversiones que desplazan a las ya existentes tienen un efecto nulo sobre los salarios y la rentabilidad del capital. Por otra parte, las inversiones extranjeras que suplementan el *stock*

de capital tienen los siguientes efectos: para el país que recibe la inversión, su tasa de salarios aumenta y la rentabilidad interna del capital disminuye; para el país exportador de capital los efectos son inversos, es decir, la rentabilidad del capital aumenta y la retribución al trabajo disminuye.

2.2.2. Para estar en posibilidad de conocer los efectos de la inversión en términos de grupos beneficiados y grupos afectados será necesario desagregar los efectos globales a que nos hemos referido. Es probable que, por lo que hace al país receptor de la inversión extranjera, el aumento en la tasa de salarios se refleja sobre todo en aumentos a una pequeña parte de la clase obrera y que la reducción en la rentabilidad interna del capital repercute principalmente sobre los empresarios nacionales no asociados a las empresas extranjeras. Por lo que respecta al país exportador, el aumento en la tasa de ganancias va a dar especialmente a las propias empresas multinacionales y la reducción en los salarios tiene su manifestación más aguda en el trabajo no sindicalizado. Sin embargo, lo que ganan unos no corresponde necesariamente a lo que otros pierden, o, en el lenguaje de la teoría de los juegos, no estamos en presencia de un juego que sume cero.

3. Si comparamos las ventajas de los enfoques analíticos comentados, habrá que concluir que desde el punto de vista del funcionamiento de la economía en su conjunto, el segundo enfoque proporciona una mayor claridad acerca de los efectos de la inversión extranjera directa. Sin embargo, el segundo enfoque no es suficiente para diagnosticar la conveniencia económica de una inversión extranjera concreta. En realidad, la única forma de realizar tal diagnóstico es por medio de un modelo econométrico que prediga lo que sucedería en ausencia de una determinada inversión extranjera. Más que tratar de bordar en torno a las exportaciones o a los costos, el criterio adecuado parece plantearse en función de qué sucedería en ausencia de una inversión concreta en un contexto social dado, o, si se toman en consideración posibilidades de desarrollo social, en un contexto social hipotético. A manera de ejemplo, si no se invirtiera en una fábrica de cosméticos, lo más probable es que el país receptor de la inversión no perdiera nada o que incluso saliera ganando, mientras que, para poner el caso de México, de no haberse establecido las plantas maquiladoras de la Zona Fronteriza Norte, dentro de este contexto, numerosos trabajadores no habrían encontrado empleo alternativo.

Dado que en este trabajo tratamos de proponer los probables efectos

de la nueva legislación sobre el funcionamiento global de la economía, el punto de vista que utilizaremos será fundamentalmente el segundo, es decir, el que atiende a la retribución de los factores productivos.

4. La *Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera*, tiene como principales objetivos la aclaración y unificación de criterios y disposiciones anteriores, su reafirmación en un cuerpo legal unitario, evitar la adquisición por extranjeros de empresas establecidas en el país, orientar las inversiones de acuerdo con una política general y promover la inversión mexicana en áreas de actividad que son explotadas por extranjeros.

A fin de realizar estos objetivos, la ley crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. La "Comisión" se integra por ocho secretarios de Estado y un secretario ejecutivo. A ella corresponderá coordinar y ejecutar la política definida en la ley, para lo cual cuenta con amplias facultades.

Por su parte, el "Registro", que dependerá de la Secretaría de Industria y Comercio, contendrá los datos que permitan conocer el papel de la inversión extranjera en una actividad determinada o en la economía general. A tal efecto, la ley dispone que los títulos representativos de capital de las empresas objeto de su regulación deberán ser nominativos e inscribirse en el "Registro" y que para su transmisión será necesaria la aprobación de la "Comisión", dando a los inversionistas mexicanos un derecho de preferencia para su adquisición.

Otro aspecto contemplado en la ley es el relativo a los fideicomisos sobre inmuebles ubicados en fronteras y litorales, que en lo sustancial recoge el contenido del Acuerdo del 29 de abril de 1971.

5. Pasemos ahora a describir a grandes rasgos el contenido de la *Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas*. Esta ley viene a formar parte del mismo programa legislativo que la ley de inversión extranjera. La tendencia general de dicho programa consiste en romper el vínculo capital-tecnología. La ley tiene como principales objetivos aprovechar las ventajas de una diversificación de proveedores de tecnología, disminuir el costo de adquisición de tecnología y aumentar las posibilidades de elegir una tecnología más adecuada. Establece una política tecnológica que de hecho no había existido en México.

A fin de evitar los perjuicios de una transferencia de tecnología no regulada, que en muchos casos resulta inadecuada, anticuada o ya disponible en el país, la ley crea el Registro Nacional de Transferencia de

Tecnología; establece la obligación de inscribir en dicho registro los documentos en que consten los actos u operaciones por los cuales se adquiera asistencia técnica y uso o explotación de patentes y marcas. La ley fija los criterios de valoración de acuerdo con los cuales la Secretaría de Industria y Comercio habrá de determinar si procede o no la inscripción de los documentos relativos a una cierta operación.

6. Además de los propósitos comentados, la legislación sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología tiene objetivos complementarios como el de tomar en consideración para autorizar la inversión el que ella contribuya a aumentar las exportaciones, que se tomen en cuenta criterios de empleo y salarios, que se incremente la contratación de técnicos nacionales, que el financiamiento de operaciones no redunde en perjuicio de los productores nacionales, que se dé atención a la política de desarrollo regional interno y que se controle la fuga de divisas.

7. Una vez descrito el contenido de la nueva legislación, debemos plantearnos diversas interrogantes.

7.1. La más obvia consiste en preguntarnos si la ley de inversión extranjera evitará que se reemplacen inversiones existentes. La ley introduce limitaciones, cuyo alcance dependerá de la labor que realice la "Comisión", y, en este sentido, no cabe duda que frenará este tipo de inversiones, tan frecuentes en la década pasada, y que, como hemos visto, tienen un efecto nulo en la retribución a los factores productivos.

7.2. Una pregunta paralela respecto a la ley de transferencia de tecnología sería la de si con ella se evitará la importación de tecnología inadecuada o disponible en el país. También a este respecto la nueva legislación constituirá un freno a los excesos en que se había caído, pero cabe advertir que la ley de transferencia de tecnología no establece un órgano de negociación, análogo a la "Comisión", que hiciera factible la obtención de tecnología más adecuada en condiciones más favorables.

7.3. Es interesante considerar además lo que sucederá con el flujo de la inversión extranjera, en capital o tecnología, en virtud de la nueva legislación. Es de esperarse que algunos inversionistas extranjeros la vean favorablemente, toda vez que en la medida en que "define las reglas del juego" permitirá una mayor planeación a largo plazo y disminuir el riesgo de la inversión. Sin embargo, dado que México ha sido un país "seguro" desde la perspectiva del inversionista, no parece que vaya a propi-

ciar un volumen de inversión más allá del flujo que en todo caso se dirigiría a México en función del propio crecimiento del mercado y de la rentabilidad que ofrece.

Pero si la nueva legislación no propicia un incremento en la inversión podría pensarse que produjera una disminución. Se encuentran razones para hacer pensar en una disminución considerable, debido a los obstáculos introducidos. No obstante, la disminución, si la hubiera, no deberá ser muy sensible, pues es de esperarse que subsista cierta flexibilidad, y, sobre todo, porque la situación de la balanza de pagos será analizada en función de necesidades inmediatas y no en cuanto a los efectos a largo plazo.

7.4. Por lo que toca a sus propósitos complementarios, la legislación fortalecerá grandemente la política de "mexicanización" y, consecuentemente, la figura conocida como *joint-venture*. A primera vista parece conveniente que la inversión extranjera se asocie con la nacional, pues ello da a los inversionistas nacionales una participación en las ganancias del capital extranjero. Sin embargo, en términos reales, esta política resulta un instrumento ideal para la inversión extranjera, porque asegura la protección del mercado interno. Es decir, que si esta política produce una participación en las ganancias de las empresas multinacionales, dicha participación se da sobre un monto de ganancias oligopólicas. Esto no sólo disminuye la eficiencia del sistema económico, sino que tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso y negativos sobre el incremento del empleo. Se producirá una redistribución de las ganancias oligopólicas en favor de determinados inversionistas nacionales, pero ello no implicará mayores beneficios sociales. Comparada con otras alternativas, esta política vendrá de hecho a disminuir el grado de bienestar económico de las mayorías.

La alternativa más eficaz consistiría en contratar la inversión extranjera sólo en aquellos casos en que concuerde con los objetivos del país, en negociar la obtención de la inversión en los mejores términos y en disminuir sustancialmente las barreras proteccionistas que permiten ganancias oligopólicas.

7.5. Otro de los objetivos complementarios, como lo es el de aumentar las exportaciones, probablemente se cumplirá dadas las atribuciones de la "Comisión". De la misma manera, si la "Comisión" logra romper el vínculo capital-tecnología con ayuda de la ley de transferencia de tecnología, podrá lograr que disminuya el costo de la tecnología y que aumente la posibilidad de selección.

8. Para concluir, es probable que la nueva legislación no tenga efectos tan importantes como se esperan, pero habíamos dicho que un análisis como éste deja fuera variables potenciales que, a fin de cuentas, pueden constituir el factor determinante para la adopción de una determinada política. En este sentido, si la ley no resultara eficaz para recuperar lo que el país ha perdido en materia de inversión extranjera, tanto en capital como en tecnología, cuando menos sí será operante en cuanto a que no pierda más. Para ello será fundamental la función que cumpla la Comisión de Inversiones Extranjeras.

RAÚL NOCEDAL MONCADA y
MANUEL CAMACHO SOLÍS