

139
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



DIAGNOSTICO Y ALTERNATIVAS AL
MODELO DE DESARROLLO BASADO EN
LA INVERSION EXTRANJERA EN NUESTRO
PAIS.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

FRANCISCO JAVIER CARMONA VILLAGOMEZ



México, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS
DE LOS MODELOS DE DESARROLLO BASADOS EN LA INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA

<u>- Índice.</u>	7
<u>Capítulo I. Introducción y Marco Teórico.</u>	10
<u>Capítulo II. Incidencia de la Inversión Extranjera en los Modelos de Desarrollo en México.</u>	16
A. Modelo de Desarrollo Estabilizador y Pleno Empleo por Sustitución de Importaciones.	16
1. Antecedentes.	16
2. Ciclos económicos y Evolución del Modelo de Sustitución de Importaciones.	23
3. Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones.	30
B. Modelo de Crecimiento Acelerado, última fase en la Sustitución de Importaciones.	41
1. Antecedentes.	41
2. Política Industrial en el periodo de crecimiento Acelerado.	43
3. Economía, Política Financiera y Crecimiento Acelerado.	49
4. Crisis y Nacionalización de la Banca.	59

C. Modelo de Estabilización y Promoción de Exportaciones.	62
1. Antecedentes.	62
2. Política de Comercio Exterior y Reconversión Industrial.	67
3. Deuda Externa y Política de Inversión Extranjera.	77
3.1. DEUDA EXTERNA.	77
3.2. INVERSION EXTRANJERA.	86
3.3. SUSTITUCION DE DEUDA POR INVERSION.	94
3.4. LA INDUSTRIA MAQUILADORA, PRIORIDAD DURANTE EL SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID.	99
4. Redimensión de las Empresas Públicas, Planeación y Reducción del Gasto Público y Nuevos Instrumentos de Política Económica en la Crisis.	104
4.1. REDIMENCION DEL SECTOR PARAESTATAL.	104
4.2. SISTEMA DE PLANEACION Y EMPRESA PUBLICA.	108
4.3. POLITICA ANTIINFLACIONARIA Y RESECCION.	112
<u>Capítulo III. Marco Jurídico Aplicable a la Inversión Extranjera en nuestro país.</u>	116
A. Marco Jurídico de la Inversión Extranjera Directa en México.	116
1. Constitucionalidad, Ley, Resoluciones Generales y Reglamento en materia de Inversión Extranjera Directa.	116
2. La nueva Ley y Reglamentación en materia de Tecnología.	133

3. Estimulos Fiscales en materia de Inversión Extranjera.	138
B. Legislación en materia de Inversión Extranjera en el ramo de los Servicios Financieros.	140
1. Régimen de Inversión por Instrumento Financiero para Inversionistas Extranjeros.	148
C. Marco Jurídico en Materia de Deuda Externa.	153
<u>Capítulo IV. Perspectivas para un Nuevo Modelo de Desarrollo.</u>	160
1. La Reforma del Estado.	160
2. Neoliberalismo: Hacia un nuevo Modelo de Desarrollo.	167
3. Reestructuración del Modelo de Desarrollo: Modelo Industrial Exportador, Neoliberalismo y Rectoría Económica del Estado.	176
4. Apertura Comercial y Tratado de Libre Comercio (MEXICO-ESTADOS UNIDOS Y CANADA).	185
5. Liberalización Financiera e Inversión Extranjera ante el TLC.	195
5.1. INVERSION EXTRANJERA	198
5.1.1 INVERSION EXTRANJERA EN ESTADOS UNIDOS	200
5.1.2 INVERSION EXTRANJERA EN CANADA.	201
5.2 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y LOS SERVICIOS FINANCIEROS.	202
V. CONCLUSIONES	207
VI. BIBLIOGRAFIA	225

I. INTRODUCCION Y MARCO TEORICO.

DURANTE MAS DE CINCO DECADAS, HA SIDO UNA CONSTANTE PARA NUESTRO PAIS LA BUSQUEDA DE UN PERFIL DE DESARROLLO, AFIN A NUESTRAS NECESIDADES ESTRUCTURALES Y CONSERVANDO EN LO POSIBLE LA LOGICA DEL PROYECTO HISTORICO DE NACION, PROYECTO CONCEBIDO A PARTIR DEL ESPIRITU DE LAS DISTINTAS EXPERIENCIAS CONSTITUYENTES, LA REVOLUCION DE 1917 Y SU TAMIZ SOCIAL Y EL DEVENIR FRENTE A LO MODERNO Y CONTEMPORANEO, QUE EN SUMA MOLDEAN A MEXICO; SOBRE TODO, TOMANDO EN CUENTA QUE CUALQUIER IDEA DE DESARROLLO DEBE SOPORTAR LOS EMBATES DE UN ENTORNO CONFLICTIVO Y VOLUBLE, AL QUE HAY QUE TOMAR EN CONSIDERACION EN ARAS DE EDIFICAR UN MODELO DE DESARROLLO (1).

EMPERO, PARA EDIFICAR O PLANEAR ESE PERFIL, LA TESIS PLANTEA LAS SIGUIENTES CONDICIONANTES TEORICAS: LA PRIMERA, ES LA DIFERENCIACION ENTRE EL ENTORNO Y EL SISTEMA SOCIAL INTERNO O NACIONAL, ES COMO LO APUNTA NIKLAS LUHMAN, LA DISTINCION DE PRIORIDADES SOBRE LAS CUALES SE CONFORMA UNA NACION, PRINCIPIOS Y NECESIDADES VITALES QUE SATISFACER, COMO LA SOBERANIA Y NUESTRAS INSTITUCIONES LIBERALES Y SOCIALES, LAS CUALES NO PUEDEN SER EXCLUIDAS DEL MODELO NI DE SUS REFORMULACIONES, AUN A COSTA DE ALTERAR ALTAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB, DE ACUMULACION DE LA RIQUEZA Y DE CONCENTRACION DE CAPITAL PARA LA OLIGARQUIA DEL PAIS.

POR ELLO, ES PRECISO NO CONFUNDIR METAS DE CRECIMIENTO(2) O DE ACUMULACION DE CAPITAL CON EL DESARROLLO QUE REQUIERE EL PAIS. DURANTE LA

1. Un modelo de desarrollo, es el proceso que rige la producción y la distribución de la riqueza con la finalidad de generar bienestar; es la suma de hipótesis y planeación de las actividades nacionales con miras a activar el ciclo económico y alcanzar tasas de crecimiento favorables.

2. Se da el crecimiento de la economía cuando el progreso técnico ordena la producción, funcionan los mecanismos de competencia, la población crece con ritmo uniforme y la acumulación de la riqueza se efectúa con la rapidez suficiente para proporcionar capacidad productiva a todo el

PRESENTE TESIS, ESTA DIFERENCIACION SERA EL PUNTO CARDINAL DEL ANALISIS, TANTO EN LA PARTE CORRESPONDIENTE AL DIAGNOSTICO COMO EN LAS ALTERNATIVAS.

LA SEGUNDA CONDICIONANTE, ES LA LEGITIMACION DEL MODELO, LA CUAL CONSISTE EN LA PLANEACION DEMOCRATICA Y EL LOGRO DE OBJETIVOS ECONOMICOS SANOS EN EL LARGO PLAZO: ELLO IMPLICA, NO SOLO LOGRAR EL CONSENSO INICIAL ENTRE LOS DIFERENTES SECTORES DE LA SOCIEDAD (FACTORES DE LA PRODUCCION PRINCIPALMENTE) EN UN ESTADIO DE EXITO DE LA ESTRATEGIA, -POR EJEMPLO, LA FASE DE CRECIMIENTO ACELERADO DEL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES EN 1979-80, EN LA QUE EFIMERAMENTE SE LOGRO LA TASA DE CRECIMIENTO MAS ALTA-, SINO ADEMÁS IDENTIFICAR LOS CANALES DE PLANEACION EN LA QUE LA SOCIEDAD PARTICIPE EN LAS MODIFICACIONES DEL MODELO, ADAPTANDOLO A LOS NUEVOS LIMITES DEL BIENESTAR.

LA LOGICA ES: "A MAYOR BIENESTAR MAYOR LEGITIMIDAD DEL MODELO DE DESARROLLO".

ANTE ELLO, SE PUEDE AFIRMAR, QUE LA IDEA DE DESARROLLO EN LAS DISTINTAS FASES DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, NO LOGRO SATISFACER PLENAMENTE EL BIENESTAR DE LA MAYOR PARTE DE LA POBLACION, NO OBSTANTE EL PAIS VIGORIZO SUS INSTITUCIONES Y SE INDUSTRIALIZO, PESE A CONFLICTOS FRENTE AL ENTORNO Y DESEQUILIBRIOS ESTRUCTURALES EN NUESTRA BALANZA DE PAGOS(3) (UNA DE LAS DEUDAS EXTERNAS MAS ALTAS DEL MUNDO), FALTA DE AHORRO Y DIVISAS, TECNOLOGIA DESFASADA Y DESARTICULADA DEL APARATO PRODUCTIVO NACIONAL, INFLACION, ETC: QUE MOTIVARON A ALTERAR E INDUCIR NUESTRO PLAN A ESQUEMAS RECESIVOS CONGRUENTES CON LAS PRESIONES DEL EXTERIOR EN LA DECADA DE LOS OCHENTA. PARECIENDO, POR LA NECESIDAD DE trabajo disponible; en esas circunstancias la tasa de utilidad se vuelve constante y el nivel salarial se debe incrementar.

3. El valor de las importaciones de un país no puede exceder el valor de sus exportaciones. Una alta tasa de inversión y producción interna, puede permitir un alto nivel de importaciones de necesarios bienes de capital. Por ello se dice, que el límite de la ratio de inversión interna a la producción generada en el país, es normalmente consecuencia del equilibrio en la balanza de pagos.

SALIR DE LA CRISIS, QUE NUESTRO CAPITALISMO TARDIO TUVIERA COMO PREMISA LA ADOPCION DE ESTRATEGIAS CONCILIABLES CON LAS NECESIDADES Y LOS INTERESES DE LOS PAISES DESARROLLADOS.

LA RAZON INTERNA QUE LLEVO A NUESTRO PAIS A MODIFICAR LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO, FUE LA CRISIS ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA, POR EL USO PROLONGADO DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES. POSTERIORMENTE, EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA DEFINE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO(4), CARACTERIZADO EN SUS INICIOS, EN LA DECADA DE LOS OCHENTA, POR UNA ECONOMIA EN CRISIS, CON GRAVES DESEQUILIBRIOS REGIONALES Y DE DISTRIBUCION DEL INGRESO, DEBIENDOSE DESTINAR AL SERVICIO DE LA DEUDA LOS INGRESOS DE LAS EXPORTACIONES.

POR OTRA PARTE, EN ESTA TESIS SE PUNTUALIZA, LA IMPORTANCIA Y EL COSTO QUE EN SUS DISTINTAS ETAPAS HA TENIDO COMO FACTOR EXOGENO, TANTO PARA EL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES COMO PARA EL MODELO SECUNDARIO EXPORTADOR, LOS CREDITOS DE LA BANCA INTERNACIONAL Y LA INVERSION EXTRANJERA EN SUS DISTINTAS MODALIDADES, YA SEA, VIA BOLSA DE VALORES (EN LOS ULTIMOS TIEMPOS), INVERSION DIRECTA, INVERSION VIA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA, E INCLUSIVE FINANCIAMIENTO EXTERNO. TODO ELLO CON LA FINALIDAD, DE CAPITALIZAR A LA EMPRESAS, DOTAR DE IMPLEMENTOS TECNOLOGICOS, PATENTES Y MARCAS A LA INDUSTRIA NACIONAL, INICIAR E IR DEPURANDO LA ARTICULACION INTRASECTORIAL DE LAS EMPRESAS. SIN EMBARGO, EL COSTO POR EL USO DE ESOS RECURSOS ES LA FUGA DE RENDIMIENTOS Y UTILIDADES DE LAS EMPRESAS TRASNACIONALES Y, CAPITAL POR LA RENTA DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

A LA PAR DEL CAMBIO ESTRUCTURAL, SE GENERA TAMBIEN LA LLAMADA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL, COMO PROCESO ENCAMINADO A MODERNIZAR LA

4. El cambio estructural representó para México una transición, en la que se presentó primero una devaluación, disminución del gasto público, restricción a la escalada de los salarios en aras de contener altas tasas inflacionarias, etc., para que luego, al existir cierta recuperación económica, se optara por modificar el modelo de desarrollo, a partir de la liberalización comercial y la orientación del componente productivo a mercados internacionales.

INDUSTRIA, DONDE EL ESTADO PROMUEVE LA INVERSION NACIONAL Y EXTRANJERA, AMBAS COMO SOPORTE DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO. PERO NO SOLO SE REORGANIZA AL APARATO PRODUCTIVO, SINO SE MODIFICA LA RELACION ESTADO-SOCIEDAD.

LOS RASGOS ESENCIALES DE ESTE NUEVO MODELO SON: A) EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION AVANZA HACIA BIENES DE CAPITAL Y BIENES INTERMEDIOS MAS SOFISTICADOS; B) SE DA UN DRASTICO IMPULSO A LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS (INCREMENTO DEL COEFICIENTE DE EXPORTACION); C) SE ELEVA LA DINAMICA DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO (FLEXIBILIZACION DE LAS RELACIONES LABORALES); D) SE DA UNA MAYOR APERTURA EXTERNA AL FORMALIZAR TRATADOS Y CUERDOS COMERCIALES(5); E) SE INCREMENTA LA TASA DEL PLUSVALOR; F) AUMENTA LA CONCENTRACION DEL EXCEDENTE EN MANOS DE GRANDES CORPORACIONES EN DETRIMENTO DE LAS EMPRESAS MENOS COMPETITIVAS (SE SUJETA A LAS EMPRESAS A LA DINAMICA DEL MERCADO); G) SE REDEFINE EL CONCEPTO DE RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO; Y, H) SE CREAN LAS CONDICIONES PARA LA PROMOCION DE LA INVERSION EXTRANJERA.

SI BIEN, ESE MODELO BUSCA TENER EFECTOS IMPORTANTES PARA ABATIR EL DEFICIT DEL SECTOR EXTERNO, SU APLICACION PUEDE VERSE OBSTACULIZADA POR LA SITUACION ECONOMICA INTERNACIONAL Y POR LA DIMENSION DEL SECTOR EXPORTADOR DENTRO DE LA ECONOMIA DE NUESTRO PAIS. POR ELLO, DEBEN EXISTIR LAS SIGUIENTES CONDICIONES PARA QUE EL MODELO SE CONSTITUYA EN UNA FUENTE DE CRECIMIENTO: I) PRECIOS FAVORABLES PARA LAS EXPORTACIONES Y ESTABILIDAD EN EL PRECIO DE LAS IMPORTACIONES; II) CRECIMIENTO EN LOS MERCADOS DE LOS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES; Y, III) UN AMBIENTE NO PROTECCIONISTA PARA LA EXPANSION DEL COMERCIO MUNDIAL.

CON TODOS ESTOS ELEMENTOS LA TESIS, EN UN TERCER MOMENTO, TAMBIEN PRETENDE DEMOSTRAR QUE LA LIMITACION HISTORICA MAS IMPORTANTE DE NUESTRO

5. La apertura externa de nuestra economía, puede operar como palanca impulsora del crecimiento; pero también podría provocar estancamiento y el deterioro de la planta industrial. Si el proceso se encara pasivamente y se sustenta en la espontaneidad del mercado, los efectos negativos predominarían; los positivos exigen un fuerte y lucido activismo estatal a través de la rectoría económica.

INDUSTRIA Y EL COMERCIO EXTERIOR. ESE DESEQUILIBRIO, COMO LO PLANTEA RENE VILLARREAL Y OTROS AUTORES, HA SIDO POR CAUSA DE UNA CONCEPCION PARCIAL DE LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL, COMO LA APLICACION EXCESIVA DE LAS POLITICAS DE PROTECCION DE LA INDUSTRIA NACIONAL, LO CUAL NO LOGRO LA ARTICULACION DE LA PLANTA PRODUCTIVA Y DEJO VACIOS IMPORTANTES EN LAS CADENAS DE LA PRODUCCION, QUE DERIVO EN UNA DESVINCULACION DE LA INDUSTRIA CON LOS OTROS SECTORES DE LA ECONOMIA.

FINALMENTE, LA CUARTA PRETENCION DE LA TESIS, EN EL RUBRO DE LAS ALTERNATIVAS, ES PRECISAR, QUE LA MODIFICACION DEL MODELO TRADICIONAL DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, POR EL AHORA SUSTITUTIVO DE EXPORTACIONES, ALTERA LAS RELACIONES DE PODER ENTRE LOS DISTINTOS GRUPOS DE INTERES Y EL ESTADO. ESTO GENERA DIVERSOS CONFLICTOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS ENTRE LOS GRUPOS SOCIALES. ESTO ES, SI EL ESTADO ELIMINA BARRERAS ARANCELARIAS, SUBSIDIOS, DISMINUYE EL GASTO SOCIAL, NEGOCIA UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON NORTEAMERICA, ALIENTA A LA INVERSION EXTRANJERA Y AMPLIA EL ESPACIO DE OPERACION DE LA INICIATIVA PRIVADA FORTALECIENDO A ALGUNOS GRUPOS ECONOMICOS, DEBE PROMOVER, AL MISMO TIEMPO, CAMBIO EN LAS ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES POLITICAS DEL PAIS, QUE PERMITAN UNA AGIL PERMEABILIDAD DE LAS DEMANDAS DE LAS GRANDES MAYORIAS DEL PAIS; YA QUE, DE NO HACERLO, SE CORRE EL RIESGO DE ADQUIRIR RASGOS GRAVES DE AUTORITARISMO Y FORMAS OLIGARQUICAS LAMENTABLES.

POR ELLO, ES INDISPENSABLE TRANSITAR, A LA PAR DE LA MODERNIZACION ECONOMICA A UNA DEMOCRACIA POLITICA Y SOCIAL, DONDE LOS DIVERSOS SECTORES TENGAN INTERLOCUTORES LEGITIMOS PARA CONCERTAR LOS ALCANCES DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO (6).

POR OTRA PARTE, LA DISTRIBUCION TEMATICA CORRE EN TRES EJES:

6. El proceso de transición que vivimos, nos lleva a enfrentarnos con la compleja relación que se da entre los espacios económico y político, fenómenos que debe ser analizados y encausados por la ley. En ese sentido, autores como Luis Rubio han desarrollado la idea de que una economía cerrada conlleva a un sistema político cerrado; y que una economía abierta propicia un sistema político plural y competitivo, donde se ha de procurarse un sistema jurídico que responda a ese equilibrio deseado.

POR OTRA PARTE, LA DISTRIBUCION TEMATICA CORRE EN TRES EJES:

1. EL DIAGNOSTICO, EL CUAL ESTA CONTENIDO EN EL CAPITULO II (INCIDENCIA DE LA INVERSION EXTRANJERA EN LOS MODELOS DE DESARROLLO); EN ESTE APARTADO, SE ANALIZA CADA UNA DE LAS FASES DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES HASTA EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ADMINISTRACION DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID.

2. EL MARCO JURIDICO APLICABLE A LA INVERSION EXTRANJERA EN NUESTRO PAIS (CAPITULO III); PLANTEA DESDE LA OPTICA DEL DERECHO, LA IMPORTANCIA DE GENERAR UN MARCO NORMATIVO DE ESTE IMPORTANTE FACTOR EXOGENO. CONSIDERANDO A LA INVERSION EXTRANJERA COMO UN ELEMENTO QUE HACE FACTIBLE LA CONFORMACION DE UN MODELO; YA QUE POR INVERSION FORANEA PODEMOS ENTENDER, AL FLUJO INTERNACIONAL DE RECURSOS FINANCIEROS, COMPRA DE ACCIONES, TECNOLOGIA Y CREDITO PARA LA CAPITALIZACION DE LAS EMPRESAS. (POR LO TANTO, ESTE CAPITULO JURIDICO SE LIMITARA A UN BREVE ESTUDIO DE LOS INSTRUMENTOS LEGALES NECESARIOS PARA COMPRENDER MEJOR EL TEMA EN CUESTION; NO ES UN ANALISIS DE LA LEGISLACION DE LA MATERIA).

3. PERSPECTIVAS PARA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO (CAPITULO IV). AQUI, SE DELINEARA LAS PRINCIPALES TENDENCIAS A LAS QUE HA APUNTADO EL MODELO SUSTITUTIVO DE EXPORTACIONES, SUS IMPLICACIONES POLITICAS Y ECONOMICAS, PRINCIPALMENTE COMERCIALES.

Y FINALMENTE, LAS CONCLUSIONES RECOGERAN ELEMENTOS PORTADORES DE FUTURO VERTIDOS EN EL DIAGNOSTICO Y LAS PERSPECTIVAS, PARA ARMAR UNA SERIE DE ALTERNATIVAS DESEABLES PARA EL RUMBO DEL MODELO DE DESARROLLO.

**Capítulo II.- INCIDENCIA DE LA INVERSION EXTRANJERA
EN LOS MODELOS DE DESARROLLO EN MEXICO.**

**A.- Modelo de Desarrollo Estabilizador y Pleno Empleo
por Sustitución de Importaciones.**

1. Antecedentes:

A partir de 1940, el país entra en una etapa de rectificaciones e institucionalizaciones, en la que quedan atenuados los ideales de colectivización de los medios de producción e implementación de un esquema más justo de distribución del ingreso, así como la búsqueda de una mayor independencia del exterior; de igual manera, quedan relegadas algunas de las embrionarias instituciones de cambio social heredadas del Cardenismo.

Por lo cual, la política gubernamental a partir del sexenio del presidente Manuel Avila Camacho, rechazó el enfoque del desarrollo a partir de la lucha de clases, en aras de lograr el crecimiento económico como meta del país. Brindar todo género de garantías y prerrogativas a la inversión fué la divisa política; ya que para el crecimiento, se debía promover la acumulación de la riqueza en coexistencia con el pleno empleo.

En esta época, la política económica concedió prioridad al impulso de las actividades industriales. La fórmula del crecimiento se sustentó en el proteccionismo industrial y en la política de crecimiento hacia dentro en base a la sustitución de importaciones.

Sin embargo, como apunta René Villarreal: "el modelo de sustitución de importaciones es una estrategia que puede promover el crecimiento pero sin desarrollo. Esto es, genera una capacidad cada vez menor de la industria para absorber

mano de obra, ocasiona una mayor concentración del ingreso y una creciente dependencia externa: vía deuda externa e inversión extranjera, por el continuo desequilibrio que caracteriza éste modelo en la balanza de pagos". (1)

Algunos teóricos han definido al desarrollo, como la resultante del crecimiento que procura bienestar a través de un empleo estable, distribución de la riqueza e independencia externa; así como condiciones necesarias para el fomento del ahorro y la inversión.

No obstante, se suelen confundir los fines del desarrollo: "satisfacer las necesidades de la población", con los medios: "alcanzar la más alta tasa de crecimiento posible". Para alcanzar los medios se escogen caminos que sacrifican los fines; Esto es, una alta tasa de crecimiento no siempre garantiza la satisfacción de lo que la mayoría de la población necesita.

Fernando Rello señala: "La coexistencia de crecimiento económico y empobrecimiento de grandes grupos sociales, es una combinación que no previeron los planes gubernamentales. Entre 1940 y 1952 hubo un aumento sustancial en las tasas de crecimiento del producto per captita, pero eso no significó una elevación de los niveles de vida, como lo postula la teoría del desarrollo". (2)

Por otra parte, el período 1941-1945 se caracterizó por una gran demanda de bienes y servicios mexicanos que estimularon la actividad económica interna, así como las importaciones de bienes de capital para satisfacer las necesidades de expansi-

1. Villarreal, René: "El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)"; F.C.E., p.7
2. Rello, Fernando: "La miseria del desarrollo"; Revista Nexos 110, febrero de 1987, p. 65.

ón industrial del país, y una cuantiosa entrada de capitales del exterior. Asimismo, durante esos años, el Banco de México concedió fuertes créditos al sector público para financiar obras de infraestructura e importaciones de bienes de primera necesidad para vender a precios subsidiados.

Estimular la producción fue el objetivo principal de la política monetaria, ya que la guerra propició una fuerte expansión de la demanda mundial por bienes y servicios. Considera Manuel Cavazos Lerma, que la guerra impuso una situación favorable para México porque no sólo aumentó la producción industrial, sino que también se logró sustituir bienes que antes se importaban. (3)

En estos años las balanzas de pagos y en cuenta corriente tuvieron un superávit. En noviembre de 1942 se firma el "Convenio Suárez-Lamont", por el que se regularizan los pagos de la deuda externa; con este convenio, empezaron a abrirse fuentes externas de crédito para México.

Posteriormente, la situación cambió con la finalización de la guerra, ya que se eliminaron los estímulos que disfrutaba la economía mexicana; por lo que hubo necesidad de medidas de ajuste que rectificarán el desequilibrio que podía gestarse por importaciones excesivas y por la sobrevaluación del tipo de cambio. Sin embargo, pese a que el gobierno estaba consciente de la sobrevaluación, optó por mantener la misma paridad.(4) Esta decisión, apunta Cavazos Lerma, recayó desfavorablemente en la balanza comercial y de cuenta corriente, porque se debía seguir importando para satisfacer la industrialización que requería el país, pero en razón de la protección se subsidiaron sus costos.(5)

3. Cavazos Lerma, Manuel: "Cincuenta años de banca Central, ensayos conmemorativos". F.C.E., p.85.

4. Consúltase el informe presidencial de 1945.

Una política de esta naturaleza tiene como límite las reservas monetarias que disponía el país, más los créditos externos disponibles en un mercado de divisas internacionales muy restringido y la casi nula posibilidad de colocación de productos nacionales en el exterior.

Las reservas pudieron agotarse más pronto de no haber sido por el saldo favorable en la balanza de servicios: turismo y remesas de dinero obtenidas por los trabajadores migratorios. Además de la captación del ahorro externo, en forma de inversión extranjera directa y créditos para el desarrollo financiados con el FMI en 1946. (6)

Para 1947 se adoptó una política comercial defensiva restringiendo algunas importaciones y subsidiándose las exportaciones. Para 1948-1949, el proteccionismo no fue un fenómeno gestado exclusivamente por el gobierno, además de manera decisiva grupos empresariales y financieros, advirtieron que la competencia externa los podía desplazar del mercado interno. Así, se conjugó un frente nacional en pro de la protección arancelaria de las industrias y, se comenzó a exigir a través de CANACINTRA una legislación que regulara la penetración del capital extranjero.

Como respuesta a lo anterior, en 1947 se creó la Comisión Intersecretarial para coordinar el estudio de las disposiciones aplicables a la inversión de capitales nacionales y extranjeros, cuya función fue mantener el equilibrio entre el capital nacional y el extranjero respecto a la inversión en México. Dicha comisión llegó a la conclusión de que la inversión nacional debería representar el 51% como mínimo del capital social de las empresas mercantiles. Igualmente, se acordó que la vigilancia de las disposiciones en materia de inversión extranjera quedase a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, que se suprimiera la exigencia de que las acciones en poder de los

nacionales fuesen nominativas, porque ello, dificultaba el movimiento de venta de acciones en el mercado de valores.

Considera Manuel Aguilera que la no nominatividad de las acciones fue determinante para cualquier intento de vigilancia; intención que no vislumbró el gobierno a fin de no desalentar el flujo de capitales foráneos.(7)

El mismo autor señala, que aunque formalmente las compañías extranjeras no podían disfrutar de los beneficios de la "Ley de Industrias Nuevas y Necesarias"; la posición gubernamental les fué favorable al asumir una actitud liberal cifrada en los siguientes postulados:

- a) Complementaridad del capital extranjero respecto al capital doméstico;
- b) La no competencia ruinosa por parte de la inversión extranjera en renglones atendidos con amplitud y eficiencia por nacionales;
- c) Adecuada y equitativa asociación entre capitales nacionales y extranjeros;
- d) El grado de participación del capital extranjero debe determinarse en consideración a la naturaleza de la empresa y de los campos o sectores de la inversión
- e) Conveniencia de que en la dirección técnica-administrativa de las empresas participen mexicanos; y,
- f) Que el capital extranjero no puede ser privilegiado ni discriminado y, por lo tanto, las inversiones de capital exterior deben acatar las leyes del país y respetar nuestras costumbres y tradiciones.(8)

Si dichos postulados eran liberales en la teoría, en la prác-

5. id. Cavazos Lerma, Manuel; p. 92.

6. ibidem., p.93

7. Aguilera Gómez, Manuel: "La desnacionalización de la economía mexicana"; F.C.E. p. 53

8. id. Aguilera Gómez, Manuel; p. 54

tica fueron aún más flexibles, por no contar el gobierno con instrumentos administrativos para llevar a cabo un control efectivo.

Las administraciones de Avila Camacho y Miguel Alemán consideraron que para la industrialización del país, era necesaria la aportación de capital extranjero; pero para ello, había que revertir la imagen creada por el Cardenismo, es decir: "la expropiación". Con ese fin el sexenio de Alemán, 1947-1952, se caracterizó por crear un ambiente económico y político más favorable para las inversiones foráneas.

Así, para 1950, la cuenta corriente de la balanza de pagos se vió reforzada por diversas fuentes de capitales, entre ellos, y de mayor impacto fué la emigración de capitales norteamericanos que buscaron refugio en México para su inversión.

Se puede decir, que dentro del patrón de sustitución de importaciones, sin duda hubo una variante que definió los alcances del modelo de desarrollo, esta fué: la inversión extranjera, la cual pasó a ser parte importante del proyecto de nación.

Se pretendió como opina Fernando Rello, llenar las carencias del subdesarrollo con capital, tecnología, ayuda económica y formas de organización provenientes del exterior; "se aceptó que el desarrollo viene de afuera, descartándose la noción de crecimiento como proceso endógeno e ignorándose las potencialidades de avance con fuerzas e ideas propias, la idea de autodesarrollo". (9)

Gradualmente, la burguesía mexicana, que en los años de la postguerra se había erigido en defensora del interés nacional, comenzó a asumir una postura de conciliación en

materia de inversiones extranjeras, debido a que, con el tiempo, la asociación de empresarios mexicanos con las corporaciones extranjeras, dió lugar a una identidad de clase, que mutuamente se vió reforzada. (10)

Carlos Fuentes plasma con certeza en uno de sus pasajes de su obra: "La muerte de Artemio Cruz", esta identidad de clase y, además el abandono del modelo cultural postrevolucionario por un nuevo estilo de vida acorde a la incipiente modernidad del crecimiento y a las contradicciones del llamado milagro mexicano. (11)

Otro factor que contribuyó a acrecentar el fortalecimiento de esta clase social fué la saturación bancaria, que propició el control del mercado interno en manos de grupos financieros, que a su vez influían en la industria y el comercio. Cabe señalar que éste poderoso grupo económico surgido a raíz de la expansión del mercado interno, junto con el capital extranjero ejercieron una creciente influencia sobre la política económica nacional.

Por lo que respecta al último año de la administración del presidente Miguel Alemán, el secretario de Hacienda, al intervenir en la Convención de Banqueros de 1952, hizo un resumen de las políticas económicas seguidas por el gobierno; en primer término destacó la importancia del financiamiento del Estado a la industria, a de Certificados de participación de Nacional Financiera. Asimismo durante dicho evento, los economistas Raúl Ortíz Mena y Víctor L. Urquidí subrayaron la necesidad de generar un programa de desarrollo que previniera una mayor intervención del Estado, para contrarrestar la vulnerabilidad de la balanza de pagos, al limitar grandes im-

9. Id. Rello, Fernando: "La Miseria del desarrollo"; p. 67

10. Id. Aguilera Gómez, Manuel: "La desnacionalización de la economía mexicana", p. 61.

portaciones de capital; ya que, "las ventajas de los créditos e inversión del exterior llegan a ser tan inciertas para el prestatarario como para el prestamista".(12)

Con ello se traza una nueva intervención del Estado en el desarrollo económico, desplazándose políticas liberales por keynesianas de intervención social con una política de economía mixta.

Cabe destacar al respecto la creación de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de diciembre de 1950, que en su artículo 9, le da la facultad al Ejecutivo Federal de imponer restricciones a las importaciones y exportaciones cuando así lo requiera la economía nacional.(13)

2. Ciclos Económicos y Evolución del Modelo de Desarrollo de Sustitución de Importaciones. (1953-1970)

"La estabilidad política es causa y efecto, a la vez, del desarrollo general que se consolida a medida que se acrecientan la riqueza y la cultura, abiertas a las grandes mayorías de la población".

Adolfo López Mateos.

Al finalizar 1952, México era una nación de 27.8 millones de habitantes; de 1953 a 1970, se experimenta el más rápido crecimiento demográfico en la historia del país con una tasa superior al 3% anual. se acelera también la migración a las ciudades por parte de la población que vivía en el campo; además, desde principios de la década de los 50's a los 60's, la economía tuvo un crecimiento aproximado al 7% en términos nominales.

11. Fuentes, Carlos: "La muerte de Artemio Cruz", F.C.E, p. 9 y 307.

Este notable ritmo de expansión se vió acompañado de un proceso de cambio estructural, cuya característica fue el aumento de las actividades industriales en el total de la producción nacional, y la notable disminución de las actividades primarias.

En el proceso de crecimiento industrial, (lo mismo puede observarse en la economía en su conjunto), si bien se observan altas tasas de crecimiento, no se constata una evolución uniforme, sino ciclos de altas y bajas, a la par de distintas aplicaciones del modelo de sustitución de importaciones a cada subsector de la industria. Así, la capacidad para importar dependerá más que de la demanda interna, de las políticas de tecnología y de suministro de bienes de capital por parte de los países industrializados.

Sin embargo, para contrarrestar lo anterior, la pequeña y mediana industria en México, se vió fomentada en términos financieros desde 1953, con la creación del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña. El FOGAIM, tiene como objetivo descontar créditos para la compra de equipo y maquinaria, así como de materias primas y pago de mano de obra. (14)

Con ello se subsanó parte de las deficiencias que acarrearba el modelo de sustitución de importaciones; de ahí pues, la posibilidad del surgimiento de agrupaciones mexicanas de industriales, como es el caso del Grupo Monterrey.

También con la misma finalidad, cobraron nueva vigencia dos instrumentos: a) La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que desde 1945 permitió exenciones fiscales al impuesto sobre

12. Carrillo Flores, Antonio: "Medio siglo de Banca de Desarrollo, testimonio de sus Directores Generales", ed. NAFINSA, México, 1984, p. 57.

la renta a industriales nacionales; b) La regla XIV de la tarifa general de importaciones, por la que se crearon controles a la importación en aras de posibilitar el control del mercado interno por el productor nacional.

Sin embargo, distingue José Casar, que en el proceso de industrialización seguido por México, destaca la inexistencia de la producción de bienes de capital, no solo durante las primeras etapas del proceso. Pese a que en términos generales la participación de la industria en el producto nacional sea similar porcentualmente, al que se observó en los países avanzados; fué sin embargo, casi inexistente la porción de bienes de capital utilizables producidos internamente. (15)

Con respecto a lo anterior, Manuel Aguilera señala que más del 80% de las importaciones ordinarias del país fueron de bienes de capital y materias semimanufacturadas de uso intermedio. Esto es, la estructura industrial dió lugar a una mayor dependencia del exterior. (16)

La dependencia se agudizó en la medida que la industria se dedicó a dar preferencia a la diversificación de bienes de consumo. Lo anterior debido a que los intereses extranjeros prestaron mayor atención a la fabricación de gran variedad de bienes de consumo sucedáneos entre si, que a la depuración y calidad de los productos. De esa manera nuestra economía se vió invadida por bienes de tecnología desfasada o desperdicios del primer mundo.

13. "Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica"; ver Diario Oficial, 30 de diciembre de 1950.

14. Revista del Mercado de Valores; "La pequeña y mediana industria en el desarrollo industrial de México". ed.

NAFINSA, 25 de marzo de 1985, p. 271.

15. Casar, José: "Ciclos económicos en la industria de sustitución de importaciones", Revista de Economía Mexicana, CIDE, agosto de 1982, No. 4, p. 78.

René Villarreal señala que la dependencia de capitales y productos extranjeros se debió a una estrategia de crecimiento basada en políticas comerciales poco sanas, que frenaron la exportación de manufacturas por las siguientes razones: a) la industria de exportación recibía menos insumos domésticos que habían sido sustraídos, pero a un precio mayor que el internacional por la existencia de mercados excesivamente protegidos, lo que significó una carga adicional a las exportaciones; b) La tasa de cambios poco a poco más sobrevaluada significó un impuesto implícito a la exportación y un subsidio a la importación; c) El mercado doméstico se mantuvo cautivo y sin subsidios a la exportación, ocasionando con ello a las manufacturas colocados en el exterior poca atraktividad y competitividad. (17)

José Casar plantea el siguiente modelo: "En la medida en que buena parte de las importaciones sean complementarias del esfuerzo productivo interno, es de esperarse que dichas importaciones sean en función del nivel de ingresos y producción. Si la tendencia a importar es constante, el ritmo a que crecen las exportaciones determinará la tasa de crecimiento de la producción sin generar una tendencia al deterioro en la balanza comercial. Sin embargo, a falta de estímulos exógenos, la inversión deja inalterado el nivel de ingresos y ganancias; ya que éstas, ahora deben repartirse entre un mayor acervo de capital, con lo que la tasa de ganancia cae y con ella la inversión. Ahora, si introducimos al sector público como factor exógeno, y suponemos que estimula la producción, tendremos que el proceso de acumulación de la iniciativa privada se sostendrá, pero se generará un déficit crónico en la balanza de pagos". (18)

16. Id. Aguilera, Manuel: "La desnacionalización de la economía Mexicana", p. 107.

En consecuencia, en los periodos en que el crecimiento de la producción y la acumulación tendían a estancarse, el Estado debía aumentar el déficit público externo para reactivar la economía y, mientras tanto, el sector privado debía mantener un equilibrio financiero. Este mecanismo para fomentar el ahorro del sector privado, forzó a un mayor endeudamiento del país.

Continúa René Villarreal señalando, que la Política Comercial para el logro del objetivo del equilibrio en la balanza de pagos se basó en la decisión de no devaluar el patrón monetario. En otras palabras, decidió no utilizar la tasa de cambio como mecanismo de ajuste del desequilibrio externo, prefiriendo el apoyo de la inversión extranjera y el endeudamiento externo, como fuente de financiamiento del déficit. El déficit fue para 1970 de 5,544 millones de dólares.(19)

Igualmente, la política fiscal y monetaria se orientaron en favor del ahorro interno, según Antonio Ortiz Mena: "la tributación debería enfocarse a propiciar la reinversión de utilidades, y dar incentivos a las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones fiscales".(20) Así de 1960 a 1970, el Estado a través, del precio social de sus productos (electricidad, petróleo, F.F.C.C., etc.), había transferido 24,645 millones de pesos al sector privado para su desarrollo.(21)

A partir del análisis de José Casar y lo expuesto por René Villarreal respecto al desequilibrio externo, se llegan a las siguientes hipótesis:

17. id. Villarreal, René: "El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)", p. 12
18. id. Casar, José: "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones". p. 79

i.- Pese a que el Estado favoreció el factor de acumulación de la riqueza, el inversionista mexicano fue incapás de producir de manera autónoma. El papel del empresario en la economía fue dependiente, poco innovador, ineficiente e incompetitivo;

ii.- El Estado se preocupó del crecimiento aún procurando su propio déficit financiero;

iii.- La industria por estar en proceso de gestación, no logró condiciones de eficiencia para competir en el mercado internacional y, sólo podía competir en condiciones particulares de escases mundial;

iv.- La inversión extranjera se adueñó de espacios vitales y de altos rendimientos, donde fueron insustituibles ante la incapacidad de la industria nacional; y,

v.- La sobrevaluación de la moneda (12.50 pesos por dólar) indujo a un crecimiento acelerado de las importaciones y un freno a las exportaciones.

Con respecto al inciso IV, apunta René Villarreal, que la dependencia extranjera originó que para 1965, la inversión foránea controlara una tercera parte de la producción manufacturera. Asimismo, las grandes corporaciones también se nutrieron de las políticas proteccionistas que implementó el Estado, lo cual les redituó grandes ganancias.(22)

El carácter oligopólico de la inversión extranjera propició la supeditación del capital nacional, dependencia directa e indirecta a través de mecanismos de mercado. En el primer caso, los inversionistas nacionales se sujetaron a los programas de expansión de las firmas internacionales, por ---

19. id. Villarreal, René: "El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)", p. 81

20. Ortiz Mena, Antonio: "El desarrollo estabilizador", conferencia presentada en el B.I.D. (mimiografiada), enero de 1969, p. 505.

21. id. Villarreal, René, p. 82.

ejemplo, la industria refresquera. En el segundo caso, la empresa extranjera induce a la creación de compañías nacionales que guardan en el mercado una posición complementaria o subordinada, operando como industrias periféricas respecto a las matrices. (23)

Finalmente, es preciso reconocer que la política económica creó una estructura industrial dedicada a producir para una sociedad urbana de consumo, en un mercado cautivo y oligopólico, así como propiciar un creciente proceso de concentración del ingreso; esto es, una rápida acumulación de capital e inversión generaría un crecimiento acelerado en la producción y en las nuevas oportunidades de empleo, que a su vez con salarios por arriba de la inflación supondrían un buen margen de consumo y ganancia para los capitalistas.

No obstante, es justo reconocer que a lo largo de los primeros 12 años, parte de las políticas económicas adoptadas por los presidentes Ruiz Cortines y sobre todo Adolfo López Mateos, elevaron hasta cierto punto los niveles de vida de la población.

Recuerda José Hernández Delgado, (director general de NAFINSA de 1952 a 1970), que era imprescindible un desarrollo integral, equilibrado y armónico de la agricultura y la ganadería, así como de la industria, el comercio y los servicios, a una tasa superior a la del incremento demográfico y, un reparto más equitativo del ingreso nacional. (24)

22. id. Villarreal, René, p. 83.

23. Aguilera Gómez, Manuel: "La desnacionalización de la economía mexicana", p. 114

24. Hernández Delgado, José: "Nacional Financiera, medio siglo de Banca de Desarrollo", ed. NAFINSA, p. 70.

Ese desarrollo estaba condicionado no sólo a la creación por parte del Estado de un ambiente propicio para la inversión privada; sino sobre todo una amplia inversión pública en obras y servicios de infraestructura. Así durante el período (1959-70), la inversión pública representó el 45% de la inversión total en el país, de la cual, en el área industrial representó dos quintas partes del total, siendo las ramas más significativas el petróleo, la electricidad y la siderúrgica.

3. Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones.

Una concepción diferente se impuso en el manejo de la economía nacional desde 1971. Se propuso abandonar el modelo de desarrollo estabilizador sin precisar cómo y con qué sustituirlo para asegurar "los objetivos de la Revolución Mexicana". En suma, las tendencias observadas en el último lustro apuntaron a un debilitamiento del aparato productivo, un agotamiento del modelo de crecimiento, todavía que éste había mostrado su incapacidad para generar volúmenes de producción en escala suficiente para sostener su contribución en la generación de divisas, e inducir a una mayor autosuficiencia interna compatible con un equilibrio en la capacidad de compra externa.

Por otra parte, destaca Pablo González Casanova, la influencia que para Latinoamérica representa la teoría de la dependencia y las corrientes estructuralistas de la CEPAL, que a inicios de los setentas determinaron todo un nuevo enfoque del desarrollo. Así en 1970, Fernando Henrique Cardoso y Enrique Correa Weffort en sus ensayos incitan a la autonomía nacional más que al rigor de la noción del crecimiento capitalista y, a la necesidad de contrarrestar al imperialismo económico, con una visión latinoamericana del desarrollo. (25)

Por su parte, René Villarreal, con una visión estructuralista plantea, que para reducir el desequilibrio externo y generar crecimiento con desarrollo, es condición necesaria, aunque no suficiente, la instauración de un diferente modelo basado en la sustitución de exportaciones, que progresivamente fuera desplazando al modelo prolongado de sustitución de importaciones, para lo cual se requería una política de transición con deslizamiento del tipo de cambio, estabilización del gasto público y liberalización del comercio.(26)

Sin embargo, desde inicios del Echeverreísmo el Estado cobró omnipresencia en la actividad económica, generando un proceso de industrialización intensiva aunque de manera costosa y desordenada, permitiendo elevar junto a la industria al agro como receptores de la inversión pública.(27)

25. González Casanova, Pablo: "Corrientes críticas de la sociología latinamericana contemporánea", ed. CIDE, cuadernos de economía de América Latina, septiembre de 1981, p.86

26. id. Villarreal, René: "El desequilibrio externo en la industrialización en México", p. 8

27. Rodríguez Garza, Francisco: "Reflexiones en torno al pensamiento latinoamericano", en teoría Política, No. 9, marzo de 1983, ed. Juan Pablos, p. 43.

Durante el período 1970-1975, la economía se caracterizó por un crecimiento relativamente lento e inflacionario, y por la permanencia del desequilibrio externo; cabe destacar que esto ocurrió bajo un contexto mundial de inflación y depresión. Durante el período en cuestión la tasa promedio de crecimiento anual fue del 5%.

En cuanto al desequilibrio externo, éste se acentuó al crecer de 1115 millones de dólares en 1970 a 3643 en 1975. Ello representó un déficit en la balanza de liquidez (balanza de cuenta corriente más pagos de amortización al capital extranjero); la balanza de liquidez alcanzó el valor de 4332 millones de dólares en 1975, lo que representó el 68% de las exportaciones totales de bienes y servicios.(29)

Durante el gobierno de Luis Echeverría, se reconocieron por primera vez en 30 años los costos del proyecto de industrialización y crecimiento estabilizador; esto es, el desempleo, la concentración del ingreso, la dependencia externa de capital y tecnología, el endeudamiento y la poca capacidad de autofinanciamiento del sector público.

Los cambios más importantes desde el inicio del período, fueron en primer lugar, el cambio en la política de fomento al ahorro privado a costa del público, aumentando los

28.- Rodríguez Garza, Fco. "Reflexiones en torno al pensamiento latinoamericano", en Teoría política, No. 0, marzo de 1983. Ed. Juan Pablos; pág 43.

29.- id. Villarreal, René; pág. 103.

impuestos y tarifas de los servicios públicos. Las reformas fiscales implicaron entre otras cosas gravar los ingresos de valores de renta fija que prácticamente estaban exentos de impuestos. En los servicios públicos, principalmente los energéticos (petróleo y electricidad), se aumentaron los precios y las tarifas con el objeto de poder autofinanciar la expansión de dichos sectores y aumentar la recaudación fiscal.(30)

Por otro lado en Enero de 1975 el cambio en la política arancelaria tuvo por objeto eliminar el carácter excesivo y discriminatorio que venía caracterizando el proteccionismo en nuestro país; por eso se abrogó la regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

Sin embargo, el hecho de que haya continuado el modelo de sustitución de importaciones como la principal estrategia de la industrialización, actuando sólo en las deficiencias de la política fiscal y no en lo comercial, tuvo como consecuencia que el desequilibrio externo continuara. Resulta obvio que mientras no se reorientara la política de industrialización, difícilmente sería factible resolver los problemas que se presentaban para el país.

Por otra parte apunta Manuel Aguilera, la balanza de factores (o sea lo que registran los ingresos y los gastos por el empleo de factores productivos nacionales en el extranjero y de extranjeros en el país), ha contribuido, en forma adversa, a profundizar el déficit. En efecto el déficit

externo se financió con ingresos de capital extranjero, bajo la forma de inversión directa y de créditos del exterior. Tal ingreso de capital implicó para el país el compromiso de pagar por su empleo, ya sea con utilidades por la inversión privada extranjera, o como intereses por la deuda pública y privada. Tales gastos financieros fueron contribuyendo a ampliar el déficit en cuenta corriente, en la medida en que el aparato productivo no generaba excedentes suficientes para evitar la ampliación del desequilibrio comercial y tampoco cubrir la carga de la deuda externa.(31)

Como corolario a lo anterior, es dable afirmar que si bien es cierto que las cargas financieras parecen haber sido factor que agudizó el déficit externo del país, también el origen central del desequilibrio se localiza en la insuficiencia del aparato productivo. En rigor, no habría sido preciso acudir al endeudamiento externo si la economía nacional hubiera sido capaz de generar suficientes volúmenes de producción de bienes exportables, para lograr un equilibrio en las transacciones comerciales.

La amenaza de crisis estaba presente, en razón de que el propio crecimiento de la economía necesariamente provocaba una profundización del desequilibrio, en la medida de que la política económica no corregía la insuficiencia de la estructura productiva del país. La situación crítica se presentó en diversas ocasiones y se sortó mediante renego--

30.- id. Villarreal, René. pág. 105.

ciaciones sucesivas de la deuda, fórmula que solo difería la crisis, pero no corregía su origen.(32)

Rosario Green en su estudio sobre Deuda Pública Externa de México, apunta que sus principales tendencias en este periodo eran las siguientes: a) incremento en la tasa de crecimiento anual de la deuda; b) una marcada tendencia a la privatización, es decir, el predominio de fuentes privadas internacionales; c) una norteamericanización del componente bancario de deuda contratada por México con entidades privadas del exterior; y d) una tendencia a la multilateralización del componente oficial, es decir, los créditos provenientes de instituciones multilaterales de financiamiento predominan sobre los concedidos por gobiernos y agencias bilaterales.(33)

El hecho de que la mayor parte de la deuda esté en manos de prestamistas privados, que por lo general cargan tasas de interés más altas y exigen el pago de capital en periodos más cortos que los prestamistas gubernamentales, aumenta el peso del servicio de la deuda. Dando lugar a desplazar prioridades relacionadas con la estrategia de desarrollo, al tener que transferir hasta una cuarta parte de los ingresos del país para la satisfacción del servicio de la deuda.

31.- Aguilera, Manuel: "México: el modelo de crecimiento y los condicionantes del sector exportador". ed. Revista de economía de América latina, CIDE. 2o. semestre de 1990. pág. 221.

32.- id. Aguilera Manuel. pág. 222.

Por otra parte resaltan Rosario Green y Jaime Estévez la hegemonía ejercida en la década de los setentas por el capital bancario cortoplacista y especulativo, que encuentra campo propicio en la profunda recesión de la industria, por la reducción en la inversión, en la productividad y en los beneficios por abajo de las tasas de interés bancario que prevalecía en el mercado. Así, el capital financiero internacional controló el destino de la inversión del capital industrial e incluso disposiciones de política económica de la nación.

Por lo anterior los citados autores concluyen: "Las empresas y los bancos transnacionales son más que corporaciones y bancos gigantes, nuevas entidades productivas y de control de recursos y mercados, que han servido como mecanismos para transformar la estructura del poder económico y político mundial".(34)

Otro aspecto que considerar, son los efectos que tienen en este periodo la operación de las empresas extranjeras controladoras sobre el excedente producido en México, su impacto sobre la balanza de capitales y la distribución de los ingresos generados. Considerando, que el uso cada vez mayor de recursos internos para el financiamiento de sus activos disminuye aún más su aportación de capital a la nación; ésto si partimos de la idea de que los beneficios de esas empresas se repatrian a la sede o centro de operaciones de la corporación.

33. Green, Rosario: "La deuda pública externa de México, 1965-1976"; ed. Revista de Comercio Exterior No. 11. Noviembre 1977. pág. 1290.¹

Las Corporaciones aprovecharon sus relaciones con el sistema bancario del país, por el hecho de ser buenos sujetos de crédito, para utilizar el ahorro interno en la compra de empresas y para el aumento de sus activos. Más del 60% del financiamiento de los activos de la inversión extranjera directa en 1971 provino de recursos locales.

Por otra parte, muchas veces lo que se concibe por inversión extranjera no es aportación de capital o industria, sino asientos contables por concepto de patentes, marcas y maquinaria sobrevaluada, que artificialmente eleva la entrada real de capital.

Según el Banco de México, el país sufrió una descapitalización de 931.2 millones de dólares de 1960 a 1970. Pero este dato se incrementó un 70% en los cuatro siguientes años; lo que da una idea cercana a la realidad del impacto de la inversión extranjera sobre el proceso de acumulación de capital, vía sustracción de recursos y beneficios locales hacia el exterior.(35)

En resumen, la subordinación de la industria nacional, más la vinculación del capital financiero con el capital extranjero, obstaculizaron la posibilidad de una política autónoma de desarrollo que hubiera deseado implantar el gobierno.

34. Estévez, Jaime y Green, Rosario: "El resurgimiento del capital financiero en los 70's". ed. Revista de Economía de América Latina, CIDE. Marzo/1980. pág.69.

Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero afirman que la inversión extranjera acarrea consecuencias de índole político, legal y social en el país anfitrión. Por ello, conceptos vinculados a la inversión extranjera como la transferencia de capitales y su efecto sobre la balanza de pagos, la transmisión de tecnología, la creación de fuentes de empleo, la promoción de exportaciones, etc; deben ser apreciados en función no sólo de consideraciones económicas, sino en razón a la coherencia con los objetivos globales de desarrollo. Los beneficios de carácter económico o tecnológico, deben ser sopesados con la posible disminución de autonomía nacional.(36)

Respecto a los elementos que caracterizan a la inversión extranjera señalan éstos autores los siguientes: a) Aportación de capital; b) Dependencia tecnológica; c) Dominio industrial o control de sectores claves de la economía; d) Mayor competitividad para colocar sus productos en el mercado internacional; e) Desplazamiento del mercado a la empresa nacional; f) Carencia de una fecha de terminación de operaciones; g) Transferencia del ahorro nacional al exterior; h) Enfrentamiento o acuerdo entre los gobiernos y los inversionistas extranjeros.

Es justo destacar que en el sexenio de Luis Echeverría, luego de un largo proceso de estudios y consultas a los sectores interesados, se decidió sistematizar y ampliar la

35. Banco de México: Gerencia de Investigación económica, Vol. III, No. 8, Julio de 1975. (Indicadores económicos).

legislación en materia de inversión extranjera y transferencia de tecnología expidiendo, el 30 de Diciembre de 1972, la "Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas", a la cual siguieron, el 9 de marzo de 1973, la "Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera" y el "Reglamento del registro nacional de inversiones extranjeras", publicado en el Diario Oficial el 28 de Diciembre del mismo año, y las "Resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras" el 5 de noviembre de 1975.

Dichas leyes y reglamentos recogieron las experiencias cercanas de nuestro país, con objetividad y cuidado jurídico sobre el tema; asimismo haciendo referencias a más de sesenta leyes y decretos que limitaban la propiedad que podían detentar los extranjeros en el país, las exclusiones para realizar ciertas actividades, las proporciones de control accionario, etc., dieron lugar a la creación de todo un sistema integral de control y gestión en materia de inversión y tecnologías extranjeras.

Concidera Manuel Aguilera, que estos ordenamientos legales constituyen un esfuerzo trascendente para brindar a los empresarios nacionales la oportunidad de asumir un papel central en el desarrollo del país, Es decir, mejores condiciones para adquirir tecnología y primacia accionaria sobre ciertas actividades económicas. (37)

36. Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero. "La inversión extranjera en México". ed. F.C.E. 1973. pág.202.

Sin embargo, cabe apuntar que la inversión extranjera directa en 1970 era de 2822 millones de dólares, y para 1975 era ya de 4482 millones de dólares. Se estima en esa época que de las 300 mayores empresas manufactureras, 132 pertenecían a capitalistas extranjeros, 146 a inversionistas privados nacionales y 54 al Estado. (38)

Por otra parte, el gobierno se convirtió en tabla de salvación de empresas privadas con dificultades financieras, absorbiendo sus deudas para mantener la fuente de trabajo; se asoció o compró empresas en quiebra, incluyendo a las de capital extranjero. Asimismo, la mayoría de las empresas dependían de un 20% o más de las ventas al gobierno.

Finalmente, F. Fajnzylber y Martínez Tarago opinan que el Gobierno Mexicano ha utilizado diversos métodos de apoyo al desarrollo industrial. Estos pueden clasificarse en 3 grupos de políticas: de asignación de recursos y subsidios, impositivas, y comerciales; pero ni la política arancelaria, ni los controles a la importación, ni la legislación de fomento, constituyen en sí una política de industrialización. La inversión paraestatal y las inversiones mixtas auspiciadas por NAFINSA, si bien logran colmar huecos en la estructura industrial, no tienen la continuidad ni la unidad de objetivos para encuadrar el proceso de industrialización en un marco coherente, para limitar la anarquía del proceso de sustitución de importaciones. (39)

38. id. Aguilera G., Manuel: "la desnacionalización de la economía mexicana." pág. 153.

39. Fajnzylber y Martínez Tarago: "Las empresas transnacionales, expansión y proyección en la industria mexicana". CIDE-CONACYT, 1976. pág. 289.

**B.- Modelo de Crecimiento Acelerado, última fase
en la sustitución de importaciones.**

1.- Antecedentes.

"No pienso en México como en un gigante,
sino como un país en desarrollo que tiene una
oportunidad histórica que debe aprovechar."

José López Portillo.

El período de crecimiento sostenido que duró hasta 1970, cedió su lugar a una etapa de fluctuaciones en el ritmo de la actividad económica, caracterizada por una tendencia al desequilibrio externo, debido en parte al resurgimiento de presiones inflacionarias, como a un notable estancamiento en la inversión privada; eso último, a consecuencia del enfrentamiento creciente entre el gobierno y los empresarios, al diferir uno del otro en cuanto a sus respectivos proyectos de desarrollo e intereses.

El gobierno de Luis Echeverría retoma en parte el discurso y los anhelos revolucionarios, devolviendo el interés gubernamental al agro, y desvinculando compromisos con los grandes empresarios, reivindicando subsidios y financiamiento al sector social y a la pequeña y mediana empresa. Echeverría ejerció un mayor control sobre la iniciativa privada, implementado una mayor regulación y llevando a cabo una mayor participación del Estado en la economía, mixtando cada vez más ésta.

Sin embargo, el régimen de López Portillo, se inicia a la

sombra de la devaluación de 1976, pero también con la aparición en escena de los recursos petroleros. Esta riqueza sirve de factor clave para superar la restricción al crecimiento, y además proporcionar al sector público el financiamiento para expandir el gasto y reactivar la economía.

Apunta Eugenio Rovzar y Alejandro Velázquez, que el gobierno llamó a establecer "un nuevo pacto social" en el que los obreros moderarían sus demandas salariales a cambio de un incremento sustancial en el empleo, el cual ocurriría como resultado del repunte en la inversión privada.(40)

Al atenuarse los problemas que enfrentaba la economía y al abrirse la perspectiva de un nuevo período de crecimiento sostenido, el Estado emprendió la tarea de planear, la forma y el ritmo del desarrollo esperado a través del Plan Global de Desarrollo, el cual representa la culminación de los esfuerzos realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación.

Los principales objetivos planteados ahí consideran al fortalecimiento de la economía mexicana, al aumento de los mínimos de bienestar y al mejoramiento en la distribución del ingreso, prioritarios para una estrategia de desarrollo. El Plan preveía la generación de 2.2 millones de empleos en el trienio 1980-1982, lo cual representaría una tasa de crecimiento del PIB no menor al 8%.(41)

40.- Eugenio Rovzar y Alejandro Vázquez; "Notas para el análisis de la crisis en la economía mexicana", ed. revista de economía de América Latina, CIDE. Sep. de 1982, pág. 137.

No obstante el comportamiento de la economía nacional fué diferente a lo planeado. Si bien las metas de crecimiento de de la actividad económica, del empleo y de la inversión se cumplieron; este proceso de expansión ha ido acompañado de un deterioro del sector externo, como de un aumento del déficit público, así como la agudización de las presiones inflacionarias.

Esta difícil situación económica provocó un ambiente de desconfianza; no obstante la implementación de una política financiera que trataba de hacer atractivos los depósitos bancarios en moneda nacional, se gestó una fuga de capitales y la dolarización de depósitos en la banca privada, presionando de esa manera a las reservas de la banca central. Ante tal situación, en febrero de 1982 la autoridad monetaria se retiró del mercado cambiario con la intención de devaluar el peso, y al mismo tiempo, se introdujo un paquete de medidas de estabilización que implicó renunciar al crecimiento acelerado.(42)

2.- Política Industrial en el periodo de crecimiento acelerado.

A diferencia del sexenio anterior, el Plan Industrial, puesto en marcha en 1979, daba a las grandes industrias el carácter de líder en el proceso de crecimiento acelerado; dicho plan, sentó las bases para la utilización del excedente petrolero que se preveía, y planteaba la necesidad de diversificar y expandir la industria. Por otra parte, también ponía énfasis en la reducción del desempleo como respuesta a las demandas de la población.

José Andrés de Oteyza respecto al contenido del Plan Nacional de Desarrollo Industrial señaló, que se apoya éste en la plataforma de producción petrolera, la cual garantiza un adecuado equilibrio entre el abastecimiento del consumo interno y las exportaciones. (43)

Para lograr los objetivos del Plan Industrial, apunta Eduardo Jacobs que es necesario: a) reorientar la producción hacia bienes de consumo básico; b) desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente; c) integrar mejor la estructura industrial desarrollando una industria nacional de bienes de capital; d) desconcentrar territorialmente la actividad económica; y e) equilibrar las estructuras de mercado, atenuando las tendencias a la concentración oligopólica. (44)

El Plan disponía de dos instrumentos, por una parte el gasto público en infraestructura y aquél destinado a la industria paraestatal; y por el otro lado los incentivos fiscales y apoyos financieros. De igual manera fué un aspecto

41.- Plan Global de Desarrollo, ed. SPP.

42.- José I. Casar y Eugenio Rovzar; "Notas para el análisis de la crisis actual en la economía mexicana". ed. Revista de economía latinoamericana, CIDE, Sep. 1982, No. 8; pág. 130.

43. José Andrés de Oteyza; Segunda reunión de la República, 5 de febrero de 1979, citado en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, SEPAFIN 1979, p.8

44.- Eduardo Jacobs y Wilson Peres Nuffez; "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado". ed. Revista de economía mexicana, CIDE, Agosto de 1982, No. 4; pág. 100

importante para el fomento industrial la reestructuración de las políticas proteccionistas, así como de transferencia y desarrollo tecnológico.

En esa época de auge del Estado Benefactor, las empresas públicas eran consideradas el soporte del plan industrial, en especial aquellas dedicadas a la producción de energéticos, siderurgia y fertilizantes.

Apunta Miguel de la Madrid, que el proceso histórico ha llevado al Estado, de tener un carácter policiaco a un Estado de servicio; se amplía por lo tanto su espacio jurídico, económico y político y rebasa los moldes ortodoxos del derecho.(45) Al respecto de la paraestatalidad el Dr. Sergio García Ramírez, la define como las disposiciones constitucionales que refrendan y justifican la vocación social del Estado Mexicano, y con ella otorga sustantividad jurídica a la economía mixta.(46)

El mismo autor propone como Empresa Pública a "la unidad de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa del Estado, así como lo que por sus productos paraestatales percibe, y sujeta a esas entidades al cumplimiento de planes y programas gubernamentales y a un régimen de control autoritario".(47) Su noción de empresa pública, tiene como elementos: el interés público, la unidad productiva y el patrimonio y control del Estado.

Fco. Ruiz Massieu, complementa la caracterización anterior con elementos como la colocación de bienes y

servicios en el mercado y status de socio para el Estado o para un ente paraestatal; se trata entonces de una "entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general." (46)

En cuanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de Diciembre de 1976, ésta incluye en su título tercero lo referente a la Administración Pública Paraestatal.

El Plan Industrial contempla a la empresa pública como poseedora de un potencial dinamizador del proceso de crecimiento, a partir de sus políticas de precios sociales o subsidios y su poder de compra; no obstante, se reconoce el bajo grado de autofinanciamiento de la empresa pública y la necesidad para el Estado de recurrir al endeudamiento externo para mantener el aparato industrial en su conjunto.

Por otra parte, a principios de la década de los setentas, se comienza a tomar conciencia de la importancia creciente de las empresas transnacionales en el aparato

45.- De la Madrid, Miguel; "La participación de la empresa pública en el proceso de desarrollo económico y social del país. Plan Global de Desarrollo.", en el ciclo de conferencias, CENAPRO, 1981.

46.- García Ramírez, Sergio; "Derecho social y económico y la empresa pública en México", Ed. INAP, estudios, serie II sobre Administración Pública Mexicana, No. 3. 1982, pág. 69.

47.- Ibid. pág. 73.

productivo. La preocupación se materializó en una legislación que tenía la finalidad de controlar la entrada de nuevas empresas extranjeras y, a las que ya se encontraban funcionando en el territorio nacional.

Inicialmente las opiniones se dividían respecto a si la nueva legislación iba a desalentar o no la inversión extranjera; sin embargo, durante el auge petrolero (1976-1981) la inversión extranjera disipó todo tipo de dudas y registró un ritmo de crecimiento mayor aún que la muy dinámica inversión privada nacional.(49)

En este sentido, las piezas legislativas introducidas en 1973 y 1975 sólo ordenaron el marco jurídico de las inversiones extranjeras, pero no fueron un obstáculo a su crecimiento, el cual fue determinado por las condiciones favorables que presentaba la economía mexicana. Así, la recesión internacional, la abundancia de liquidez, las pautas liberales que regían en México respecto a la movilidad de capitales, la solvencia que representaba para el país una reserva comprobada de 60,000 millones de barriles de petróleo crudo y sobretodo el clima de renovada confianza que se vivió a mediados de éste sexenio en el ámbito empresarial, fueron factores importantes de atracción de nuevas inversiones extranjeras.

Respecto al origen de la inversión extranjera, ésta se concentra en capital Norteamericano, que contaba en 1980 con el 69%, le seguía después la R.F.A. con el 8% y Japón con 5.9%. Lo anterior según datos de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología.

En lo que respecta a los grupos privados nacionales, la política industrial del Estado procuró su fortalecimiento, ya que se argumentaba que podrían ser un freno al empuje de las empresas transnacionales, y al mismo tiempo, ser el agente que impulsara el crecimiento acelerado. Para el fomento de éstos se instrumentó la ley de sociedades de fomento, puesta en vigor en 1973 y crecientemente utilizada a partir de 1976.

Uno de los conglomerados industriales más importantes era el Grupo Industrial ALFA, el cual es constituido en 1974 a partir de la reorganización del grupo Monterrey; ese grupo ocupó el tercer lugar en la lista de las grandes empresas mexicanas, únicamente PEMEX y SIDERMEX eran mayores que ALFA en 1980.(50)

Un argumento para favorecer el desarrollo de las grandes empresas era el siguiente: "las grandes empresas tienden a utilizar más eficientemente las economías de escala y con ello pueden producir a costos más bajos y obtener márgenes de ganancia más altos; poseen un margen de capacidad no utilizada con el cual pueden aumentar, en un corto período de tiempo, la oferta de sus productos ante presiones de la demanda, y además, disponen de mayor capacidad para movilizar recursos financieros.(51)

- 48.- Ruiz Massieu, Fco.; "La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana. ed. INAP, 1980, pág. 30.
- 49.- id Eduardo Jacobs y Wilson Peres Nuñez; pág. 101
- 50.- ibidem. pág. 103
- 51.- ibidem. pág. 105.

La difusión acelerada de los holdings o sociedades destinadas a ser tenedoras de paquetes accionarios de un grupo de empresas operativas productoras, fué un fenómeno que se puede explicar por dos razones: a) la necesidad de introducir cambios en la organización de la empresa, para poder asumir elevadas tasas de crecimiento; b) ventajas fiscales y financieras que se derivaron al constituirse en holding. (52)

La estructura de holding ha sido utilizada por las empresas nacionales privadas, porque constituye la forma legal óptima para empresas ampliamente diversificadas. Sin embargo, también empresas estatales y transnacionales han recurrido a esa forma de organización.

3.- Economía, Política Financiera y el Crecimiento Acelerado.

"Los gobiernos al actuar en nombre del Estado, se han visto obligados, a lo largo de los años, a obrar en contra de algunos derechos de propiedad; a erosionar algunas prerrogativas de los gerentes y directores de empresa; a rectificar de alguna manera el desequilibrio entre el capital y los trabajadores, entre los dueños y quienes están sometidos a los mismos..." (53)

52. - Ibidem, pag. 105.

53. - R. Miliband; "El Estado en la sociedad capitalista", ed. Siglo XXI, pag. 77.

Por otra parte, hay que notar que el Estado, es el único con una visión global del proceso de acumulación, el único capitalista colectivo que negocia concesiones y paga rescates con el objeto de mantener los derechos de propiedad. Con ello, se le da al gasto público el carácter de ser un poderoso instrumento del Estado para influir sobre la sociedad y ejercer cierta autonomía frente al sector privado.

Rolando Cordora sostiene que el capitalismo tardío mexicano asignó al Estado un papel estratégico para el proceso de acumulación del capital, el cual le va a dar el carácter de rector sobre el proceso económico. (54)

Por eso, es importante distinguir las relaciones entre el gobierno y la iniciativa privada, entre el gasto público y gasto privado; es decir, indagar sobre el origen de un conflicto, entre el Estado que busca preservar su autonomía, aferrándose a un proyecto histórico debilitado o, dar lugar a un proyecto alternativo instaurado por el capital privado. En este contexto, el gasto gubernamental y el gasto privado entran en el presente sexenio en conflicto y en incongruencias.

Incongruencia, al pretender López Portillo, que de la alianza entre el capital privado, el Estado y la inversión extranjera, se generará la confianza necesaria para impulsar un proyecto económico nacionalista, ante las expectativas del crecimiento acelerado. Al final, sólo se desenmascaró la ficción de una riqueza ingenua que desenvocó en grandes desequilibrios externos e internos, y en la ruptura de la ya

frágil alianza, dando con éllo un nuevo inicio al combate por la instauración de un proyecto económico alternativo al histórico.

Las causas del creciente desequilibrio radican en circunstancias exógenas a la economía mexicana y a factores internos. Dentro de los primeros se puede mencionar a la recesión de la economía internacional, con sus efectos sobre el valor de las exportaciones no petroleras; también en el incremento de las tasas de interés y su respectivo incremento de la deuda externa y finalmente la caída en los precios del petróleo registrada en el segundo semestre de 1981.

No obstante, las causas de tan sensible desequilibrio deben encontrarse también en circunstancias internas, particularmente aquellas asociadas al rápido crecimiento de las importaciones.

Claudia Schatán señala que la tendencia a incrementar las importaciones se vió reforzada por medidas de política económica, en la que resalta la liberalización y la explotación acelerada de los recursos petroleros. La política de liberalización que se siguió hasta mediados de 1981, consistía en la eliminación del régimen de permisos previos a la importación, la cual pretendía obligar a las empresas nacionales a incrementar su eficiencia por la vía de su exposición a la competencia internacional. Dicha política no

54.- Cordera, Rolando; "Estado y Economía en México: la perspectiva histórica", ed, Revista de economía de América Latina, No. 3, Sep. de 1970.

solo no logró elevar la capacidad de penetración en el mercado exterior, dada la situación de estancamiento y el carácter crecientemente proteccionista de éste, sino que generó una alza en las importaciones de bienes de consumo suntuario. (55)

Los factores presentados aquí se conjugaron para generar un desequilibrio externo creciente con la consecuente tendencia al aumento en la deuda externa. Como se verá más adelante, esta tendencia de la deuda tenía otras causas derivadas del esquema de política económica seguido; como es, la necesidad de recurrir al endeudamiento externo como fuente de financiamiento y la necesidad de garantizar la disponibilidad de divisas para satisfacer la creciente demanda especulativa, para así no tener que abandonar la libre convertibilidad del peso.

Desde mediados de los setentas, cuando las grandes empresas aceleran su ritmo de crecimiento, el financiamiento con recursos externos a la empresa pública y privada, se convierte en una pieza clave, ya que los recursos generados en el país en términos reales son limitados. Con ello, la inversión productiva queda más articulada a la evolución del mercado financiero y cambiario, con fuerte tendencia al financiamiento externo.

La razón fundamental de la salida financiera al exterior está en la escasez y el elevado costo del endeudamiento interno, y en la liberalidad con que las empresas pudieron recurrir a créditos del extranjero.

Conseguir un préstamo en pesos, durante 1981, era sumamente difícil ya que las instituciones bancarias del país otorgaban créditos, en la mayor parte de los casos, con la condición de que fuerán en dólares. En lo que se refiere al costo, las tasas que los bancos cobraban por un crédito en pesos era de 45 a 50% anual, pero esas tasas se elevaban en realidad a más del 100% ya que, en la mayor parte de los casos, los intereses se debían pagar por anticipado. (56)

De ahí, que se presentara la tendencia a acudir al crédito externo como principal fuente de financiamiento durante el auge industrial. La deuda externa que llegaba a los 20,000 millones de dólares en 1976 pasa a ser de 70,000 millones en 1981. Parte de la explicación sobre la dinámica del endeudamiento externo se puede explicar, no sólo por la ficción económica que acontecía, sino también por la desintermediación financiera que se vivía en México.

Esto último quiere decir, que la intermediación financiera en el mercado local era menor y, que el patrón monetario nacional (peso), cedía terreno ante el patrón hegemónico del dólar.

Eso fenómeno tuvo su origen según Manuel Quijano, por la proliferación de oficinas de representación de bancos transnacionales, así como el descontrol de las colocaciones financieras en el exterior llevadas a cabo por la banca

55.- Schatán, Claudia; "Efectos de la liberalización del Comercio Exterior en México"; ed. Revista de economía mexicana No. 3, CIDE, 1981. pág. 81.

privada. Esto es, una oficina de representación no puede realizar en el mercado local, actividades propiamente bancarias; sin embargo, como en México operaba la libertad cambiaria nada entorpecía que la oficina fuera un contacto para recibir depósitos y conceder préstamos desde el mercado internacional. (57)

Así, desde la ley de instituciones de crédito de 1973, los principales bancos privados mexicanos, sobretodo Banamex, Bancomer y Serfin, presentaron por una parte la tendencia a abrir sucursales y oficinas en el extranjero, o ligarse a consorcios internacionales, prestandole desde fuera al gobierno de México y a empresas privadas.

Por las razones anteriores la intermediación financiera mexicana se bifurcó: por una parte, la intermediación realizada en el mercado local se dolarizó, y por otra se dió la fuga de capitales al mercado internacional. Expuesto de esa manera, México vió crecer su deuda externa pública y privada de manera sustancial. (58)

En el último informe de gobierno del presidente López Portillo, se indicó que mientras la deuda externa bordeaba los 80,000 millones de dólares, de México habían salido 54,000 millones dólares por los motivos expuestos. (59)

56.- Elena Cardero y Manuel Quijano; "Expansión y estrangulamiento financiero, (1978-1981)", Ed. Revista de economía Mexicana, CIDE, No. 4, septiembre de 1982. pág.107

57.- Manuel Quijano; "La Banca que fué"; ed. Revista NEXOS, Noviembre de 1982, pág. 21.

Esta internacionalización disfrazada de las finanzas mexicanas amenazaba con tener serias repercusiones sobre el sector público. Por una parte, porque la deuda pública interna, ligada por la vía del encaje a la evolución de la captación local, ofrecía flujos insuficientes de recursos aun cuando el encaje legal se elevara; por la otra, porque las instituciones nacionales de crédito tenían una participación decreciente sobre la captación local, y dependían de los créditos externos para mantener su presencia en el financiamiento de la economía nacional. Hacia 1980 la banca privada componía sus pasivos en un 70% con créditos del exterior. (60)

Por otra parte se suele decir que el mercado accionario compete con la intermediación bancaria. Las acciones al menos en teoría, son una fuente de recursos opcionales para la unidad productiva que le otorga cierta autonomía frente a las demás instituciones financieras. Por eso, la Bolsa de Valores es un mecanismo de financiamiento.

Durante el sexenio en cuestión, la Bolsa de Valores se dinamiza en la fase expansiva del crecimiento acelerado, pero se contrae durante la fase depresiva.

Durante el boom de la Bolsa Mexicana de Valores, México parecía aproximarse, en el ámbito financiero, al ciclo básico: de expansión industrial acompañado de un incremento sostenido de actividad bursátil. Así, desde el gobierno se aprobaron importantes medidas de fomento, tales como: la

58. - *Ibidem*, pág. 21.

59. - *Ibidem*, pág. 22.

revaloración de los activos de empresas en bolsa en situación delicada; exenciones fiscales sobre ganancias de capital en operaciones bursátiles; autorización para la mexicanización de las empresas con capital extranjero mayoritario a través de la Bolsa de Valores; y cajones para estimular la inversión de acciones en los departamentos de ahorro de los bancos. (61)

Sin embargo, el boom duró poco, al fundarse el auge bursátil más en la especulación que en nuevas emisiones de acciones, cayendo con ello el mercado accionario.

También cabe dejar claro, que en la bolsa de valores no actúan solo empresas que emiten acciones y público que las adquiere. Otros agentes como las casas de bolsa juegan un papel importante.

Durante los años de 1978-1981, diez casas de bolsa concentraban el 66% de las operaciones realizadas. De esas diez, siete eran propiedad de un banco, y significaban el 40% de las operaciones bursátiles. Una sola casa de bolsa (BANAMEX) efectuaba el 21% de las operaciones totales. (62)

Por lo anterior, si además consideramos que la banca en su carácter múltiple, posee también gran articulación con fuertes conglomerados industriales; concluiremos que la Bolsa

60.- Ibidem, pág. 22

61.- María Elena Cardero y Manuel Quijano; "Expansión y estrangulamiento financiero (1978-1981)". Ed. Revista de economía mexicana, No. 4, CIDE; Septiembre de 1982, pág. 173

62.- Id. María Elena Cardero y Manuel Quijano, pág. 175.

Mexicana de Valores es el ámbito de operación de los grupos financieros, en donde los bancos, a través de sus casas de bolsa, trazan estrategias financieras que en ocasiones puede o no coincidir con la política financiera estatal. Dicho de otra manera, la Bolsa es un instrumento que los grupos utilizan para definir su estrategia financiera global.

Para tipificar a los grupos, habrá que definirlos no solo por la suma de fracciones de capital y su estrategia financiera global, sino además por su poder tecnológico y posesión de patentes y marcas. Así, por ejemplo, el grupo ALFA, pese a tener una administración que se dejó llevar por la ilusión de crecer demasiado, sí desarrolló una tecnología propia en el área siderúrgica.

Vale la pena por otra parte, dejar claro que México no podía sostener un ciclo de expansión industrial mientras las principales economías se mantenían en recesión; esto es, resulta difícil desligar del proyecto industrial las realidades que tuvo que enfrentar el proyecto financiero frente al sistema financiero internacional.

Elena Cordero y Manuel Quijano, hacen notar en cuanto a la inversión, que para el periodo 1970-1981 ésta creció el 38.6%, lo que significa una notable diferencia con respecto a 1971-1977, donde la tasa de inversión fue de 13.8%. Asimismo señalan que durante el ciclo de expansión, la inversión extranjera registró una tasa de crecimiento del 58.4% (63)

63.-Ibidea, pág. 172.

La acumulación de la inversión, la formación y ampliación de grupos empresariales y financieros, fue impulsada por el Estado, a través de disposiciones legales, subsidios y exenciones fiscales, para consolidar de jure lo que en el modelo de sustitución de importaciones ya se había forjado de facto; propiciando con ello, en el ámbito industrial por ejemplo, el gigantismo del grupo ALFA; en el área gubernamental el exceso de propiedad del Estado; y en el área financiera por ejemplo, el control de 154 empresas industriales, comerciales y de servicios por BANAMEX.

A partir de ello, se sienta la tesis, de que la gran acumulación de la riqueza, no siempre genera más riqueza para que ésta sea distribuida, sino que genera serios desequilibrios estructurales y financieros, al pretender seguir sosteniendo el gran aparato de acumulación; es decir, México requería de un proceso de crecimiento sostenido con equilibrio financiero, no un aceleramiento desmedido que agotara las posibilidades de autofinanciamiento, propiciando un serio descontrol sobre los niveles de deuda pública y privada.

Así, finalmente: 1. La deuda externa privada fue contratada por las grandes empresas; 2. Los 10 principales grupos significan el 35% del saldo total de la deuda privada; 3. Algunos grupos con vinculación bancaria, muestran un mayor porcentaje de deuda interna, por ejemplo VISA-Serfín o PERQLES-Cremi; 4. Del financiamiento neto total recibido por el sector privado en 1981, el 33% se concentró en los 10 principales grupos.(64)

4.- Crisis y Nacionalización de la Banca.

Lange Taylor, opina que las crisis económicas surgen de cadenas interrelacionadas de hechos, que en el caso mexicano de 1982, fué a causa de un excesivo gasto público, ingenua liberalización de importaciones, y una conmovedora fé en la estabilidad del sistema financiero caracterizado por una enorme especulación. El mismo autor apunta, que de esa crisis el F.M.I. confeccionó una imágen desfavorable de México. (65)

Otras constantes fueron las altas tasa de inflación, que para 1982 llegaron al 38%; además, pese al crecimiento generado durante el sexenio, algunos sectores de la población no lograron elevar sus condiciones de vida. Con ello, la política triunfalista petrolera, que apostó a que el país se enriquecería, resultó un mito al caer el precio internacional. Por otra parte, registró un lento crecimiento la producción agrícola y el stock de exportaciones no petroleras fué débil.

Respecto a los llamados mexdólares o transacciones en dólares sobre el sistema bancario mexicano, fueron primero fuente de intercambio en el exterior y, luego supuestamente sería estabilizador del mismo sistema financiero; el cual se vió severamente afectado al entrar nuestro país en el mercado abierto de capitales, sin tener reservas o coberturas monetarias suficientes.

65. Taylor, Lange: "La crisis y su porvenir: problemas de política macroeconómica en México"; ed. por la revista de investigación económica, No. 170, oct-dic. de 1984, pág. 283.

Del fracaso del sistema monetario se llega a una tesis: En economías pequeñas, pese a sus pretenciones de crecer o modernizarse, no existe la posibilidad de mantener abiertos los mercados externos de capitales y de mercancías, sin grandes reservas, ya sean en producción, divisas o cualquier otro valor que respalden esa aventura.

Con el efecto real de las devaluaciones de febrero y agosto de 1982, las fugas de capitales fueron constantes que delinearon el perfil de la crisis; la inflación y las demandas salariales se sumaron a las sacudidas que sucedieron unas tras otras en la economía, el sexenio de López Portillo finalizaba con el impacto político de la nacionalización del sistema bancario, y un nuevo discurso sucedía en la silla presidencial.

Las razones que llevaron a López Portillo a Nacionalizar la Banca Privada son: a) que la concesión por su naturaleza, es temporal y subsiste mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no se pueda hacer cargo directamente de la prestación del servicio público; b) que los empresarios privados a los que se había concesionado habían obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además intereses monopólicos distintos a los criterios de interés general; c) que el crédito no llegaba a la mayor parte de la población y se concentraba en las capas más favorecidas de la sociedad, dejando también de ser oportuno y barato; d) que la crisis económica por la que atraviesa el país, se ha agravado por la falta de control directo sobre el sistema bancario, lo cual fuerza al Estado a expropiar para el mante-

nimiento de la paz pública, así como adoptar medidas necesarias para corregir trastornos posteriores;

e) que el desarrollo que necesita el país requiere de financiamiento, y ese debe estar adscrito a una estrategia que oriente los recursos a favor del país y de las grandes mayorías.

f) que la causa de expropiación es de utilidad pública por las razones apuntadas, además de evitar el exceso de especulación y falta de solidaridad de los banqueros privados.(66)

Finalmente, Manuel Quijano parafraseando a Héctor Aguilar Camín, sintetiza en las siguientes frases el diagnóstico de una época: "El fracaso profundo de la revolución mexicana fué prohibir por el Estado una burguesía nacional, que no puede dejar el andador y caminar con paso firme". (67)

La ausencia de un empresariado nacional que sea capaz de hegemonizar un proceso de crecimiento industrial, así como de un Estado capaz de instrumentar una eficaz instancia planificadora es una constante histórica para nuestra patria. Persiste sin embargo, para la reflexión, el modelo italiano para la reestructuración industrial, donde el sector privado se articula al Estado para primero impulsar la industria, luego italianizarla y después dinamizar la concentración de capitales; similar actitud han seguido naciones como Japón, Alemania, Francia y Corea del Sur, donde banca, industria y Estado constituyen una trilogía para el desarrollo.

66. Decreto que establece la nacionalización de la Banca privada; ed. Diario Oficial de la Federación del 1 de Sep/1982.

67. id. Manuel Quijano, "La banca que fué", pág. 24.

C.- Modelo de estabilización y Promoción de Exportaciones

1. Antecedentes:

"El endeudamiento externo se ha constituido en el mecanismo político más eficaz para avanzar hacia el Estado transnacional."

Esthela Gutiérrez Garza.

Agotado el modelo de sustitución de importaciones y fracasada la estrategia de exportación masiva de productos petroleros, la burguesía mexicana y su clase gobernante replantearon a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid, una nueva visión neoliberal de la nación, la cual tiende a modificar la relación Estado-Sociedad, y por lo tanto en aras del cambio también modificar su respectivo proyecto de desarrollo; pasando ahora a ser puntal la llamada reconversión de la producción u orientación del componente productivo hacia el mercado exterior; es decir, una sustitución por exportaciones, que permita a partir de las divisas generadas satisfacer la acumulación de la riqueza y sobretodo poder resolver o sobrellevar el problema de la deuda externa.

Paralelamente para la instrumentación de este modelo de desarrollo se dan dos circunstancias inevitables: a) financiamiento por inversión extranjera directa (sin límite); y b) austeridad en salarios y gasto público. La promesa en esa etapa de transición es salir de la crisis, su costo político es la interminable búsqueda de legitimización del nuevo modelo, al decrecer producto de la crisis los niveles de bienestar y de distribución de la riqueza.

Visto de esta manera, el resultante del fracaso de la bonanza Lopezportillista, fue un desencanto real frente a las expectativas del Estado benefactor; la crisis se tradujo en la inviabilidad de un proyecto popular y soberano. Jürgen Habermas distingue a las crisis pequeñas de las grandes, en el sentido de que las pequeñas regeneran al sistema en su conjunto y procuran su conservación, en tanto que las grandes lo modifican.

Así, "la gran crisis", que representó para México la pérdida de una década de desarrollo, implicó para las estructuras de compromiso social una reestructuración que vino acompañada de conflictos sociales y políticos. La ruptura estructural modificó las relaciones sociales; el Estado ya no se compromete en procurar bienestar sólo administra. (66)

Si en un principio para resolver la crisis financiera el Estado reacciona con una política Keynesiana de socialización de las finanzas; después bajo la presión de los bancos extranjeros apoyados por el FMI, el Estado abandona tal orientación y aplica una política de austeridad brutal. Sin embargo, la austeridad intensifica la crisis al no completarse sus objetivos de control de la inflación, reducción del déficit público y generación de excedentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

No obstante hay que reconocer, que dicha política favoreció a los capitalistas nacionales y extranjeros. Así, en medio de una total atonía del aparato productivo, la Bolsa Mexicana de Valores florece como nunca, convirtiendo como lo

decía Keynes, a la actividad empresarial en "una burbuja dentro de un torbellino de especulación". (69)

Es así como Miguel de la Madrid toma el mando de la nación en medio de la mayor crisis económica de la historia, y su equipo económico instituye una política delineada conforme a la Carta de Intención suscrita en Noviembre de 1982 con el FMI; los principales objetivos ahí planteados son: i.- Reducir el déficit del sector público;

ii.- Consolidar dos tipos de tasas de cambio;

iii.- Instituir un plan de austeridad y una política salarial restrictiva;

iv.- Control sobre las tasa de interés;

v.- Control sobre los movimientos de capital y de crédito

vi.- Restricción a tarifas y gravámenes de importación tendientes a la apertura comercial,

vii.- Reducir el consumo.(70)

Firmar la Carta de intención representó para México aparte de una ayuda financiera, el obtener el aval del FMI para solicitar un nuevo plazo para el reembolso de la deuda externa, y evitar así el bloqueo comercial y financiero; por ello, el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo que asumir como propias las demandas de austeridad del FMI, asimismo las fuerzas monetarias reaparecieron con nuevos bríos a encaminar al país en esa tendencia.

68.- Elmar Altvater; "Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social", ed. Revista de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; pág. 43.

Los tres instrumentos para lograr los objetivos de la política económica de austeridad son: a) la política de gastos e ingresos del sector público, lo cual representó además de mayores impuestos para la población, un incremento a los precios y tarifas de los bienes y servicios del gobierno, y una severa contracción del gasto público; b) la política cambiaria; que significó un deslizamiento latente a partir de minidevaluaciones, con el propósito de estabilizar el deteriorado mercado cambiario y generar un superávit en la balanza de pagos; c) la política salarial es salvajemente restrictiva. (71)

La política de austeridad considera erróneamente que la restricción salarial constituye uno de los pilares en la lucha contra la inflación. Esa estrategia se instrumenta, para limitar en lo posible la importancia de los salarios en los costos de producción buscando rebustecer el beneficio del capitalista. Sin embargo, cuando la reducción de los salarios se generaliza al conjunto de la economía, termina por mermar a la clase capitalista en su conjunto al agotarse también la capacidad de consumo interno. En efecto, la reducción de la demanda efectiva provoca una baja en los beneficios, salvo para las empresas orientadas a satisfacer el mercado externo.

69. Guillén Romo, Héctor; "De la crisis financiera a la austeridad Hayekiana en México", pág. 17, ed. Siglo XXI-UNAM, 1988, colección: Testimonios de la crisis.

70. Lange Taylor; "La crisis y su porvenir: problemas de política macroeconómica en México."; ed. revista de investigación económica No. 170, oct-dic/1984, pág. 303.

71. id. Guillén Romo, Héctor; pág. 24

Miguel de la Madrid insistió en la necesidad de modernizar y reorientar el aparato productivo con el objeto de promover una inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes de comercio internacional. Buscó lograr una producción eficiente y competitiva en el nivel internacional; crear una estrategia denominada cambio estructural que contiene otros elementos, entre los que destacan las reformas al patrón de gasto público, venta y liquidación de empresas paraestatales, mayor liberalización de las importaciones, mayor flexibilidad en la organización del trabajo, etc.

La política de austeridad, resultó un mecanismo idóneo para crear las bases sobre las que operaría un nuevo patrón de acumulación de la riqueza. En efecto, dicha política deprime los salarios reales, aumentan la tasa de interés, destruyen los capitales ineficientes, propician la concentración hegemónica de capitales, favorecen la apertura externa, la inversión extranjera directa e impiden que el Estado intervenga. Dichas políticas llevadas más allá de cierto nivel pueden revertirse actuando negativamente en la instauración del nuevo patrón de acumulación.(72)

Finalmente cabe advertir que de 1983 a 1988, el crecimiento económico fué cero, y el ritmo anual de inflación del 100%. Desde 1983, el gobierno manejó 4 prioridades, (i. apertura comercial y fomento a las exportaciones no petroleras, ii. deuda externa y política de inversión extranjera directa, iii. control de la inflación y iv. redimensión del aparato estatal y del gasto público), que analizaremos posteriormente.

2. Política de Comercio Exterior y Reconversión Industrial.

"La apertura externa abre posibilidades. Puede operar como palanca impulsora del crecimiento, pero también podría impulsar el estancamiento y el deterioro de la planta industrial si el proceso se sustenta en la espontaneidad del mercado."

J.J. Moreno Sada (presidente de CANACINTRA)

Con la irrupción de la crisis en 1982 se iniciaron severos programas de ajuste económico por medio de instrumentos programáticos como el Plan Inmediato de Reordenación Económica y, posteriormente, el 30 de Mayo de 1983 el PND 1983-1988 redefinió las metas de desarrollo. Así, en materia de Comercio Exterior se señala necesaria una reestructuración del modelo de industrialización, se promueve inicialmente una sustitución selectiva de importaciones y posteriormente, al reconvertirse o al ser "competitiva" la industria se daría inicio a la apertura comercial.

En Julio de 1984 se presentó el PRONAFICE 1984-1988, el cual postulaba una estrategia de cambio estructural que vinculara el proceso de industrialización con el comercio exterior y con el resto de la economía. En ese Programa la política de comercio exterior se centra en 4 lineamientos: la racionalización de la protección, el fomento de las exportaciones, la integración y desarrollo de franjas fronterizas y las zonas libres, y las negociaciones comerciales internacionales. Todo ello para lograr la inserción eficiente de la producción nacional en el mercado mundial.(73)

Esa estrategia se complementó con el PROFIEIX, dado a conocer en abril de 1985. Su objetivo era promover la diversificación de mercados y productos de exportación y asegurar la regularidad del abasto en la cadena productiva de bienes exportables. Es claro, que en los 3 documentos existe plena coincidencia en la estrategia en materia de comercio exterior, de la cual la apertura comercial constituye un asunto medular.

Apunta Antonio Salinas que la tendencia aperturista continuó en 1986, al iniciarse en abril el programa de desgravación de los coeficientes arancelarios. Se procuró que los menores gravámenes fueran para las materias primas y los más elevados para bienes de consumo final. En ese mismo año, el 13 de enero se publicó la ley reglamentaria del art.131 de la Constitución (ley de Comercio Exterior) que otorga facultades al ejecutivo para establecer medidas de regulación al comercio exterior; igualmente, el 25 de julio se firmó el protocolo de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y el 25 de noviembre se adoptó la ley antidumping.(74)

Dado el modelo de sustitución de importaciones que operaba en México, no fue sorpresa que el primer intento del-

72. id. Guillén Romo, Héctor; págs. 53-54.

73. id. Poder Ejecutivo Federal, "Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1986, México, julio/1984.

74. Salinas Chávez, Antonio; "Aspectos de la apertura comercial...", ed. Revista de Comercio Exterior, Octubre de 1987, pág. 810.

del país para ingresar al GATT en 1979, fuera rechazado por los diferentes sectores de la economía. Sin embargo, a través de las reformas hechas en materia de política comercial y la actitud de desprotección y apertura externa, manifestadas a lo largo de la administración de Miguel de la Madrid, México obtuvo su membresía definitiva en el GATT.

Para ello, México acordó establecer un arancel máximo del 50% y reducirlo en la mayoría de sus tarifas para productos de importación; concordando además los programas sectoriales y regionales del Plan Nacional de Desarrollo al GATT. A su vez México acordó firmar 5 de los códigos de conducta de la ronda de Tokio sobre barreras no arancelarias de comercio, (licencias, valuación aduanal, antidumping, estándares y subsidios).

La decisión presidencial de dar inicio a las negociaciones tendientes a concretar el ingreso de México al GATT, apunta Margarita Favela García, que tienen que ser vista como manifestación de la intención gubernamental de continuar con una política económica que pese a no haber dado los resultados esperados, se pretende acentuarla para obtener mejores respuestas, restringiendo de esa manera el debate sobre las posibilidades y problemas de la aceleración del proceso de liberalización comercial que implica la adhesión al GATT. (75)

No obstante cabe dejar claro, que el GATT cumple dos propósitos fundamentales. Por una parte, constituye un marco normativo de las relaciones comerciales internacionales; por otra, sirve de foro para las negociaciones comerciales de los países miembros.

Como marco normativo, el GATT sienta las bases para un comercio abierto y liberal. Abierto, en el sentido de que otorga los mismos derechos a todas las partes contratantes, y Liberal, porque está inspirado en principios de la economía clásica liberal, según la cual si cada país se especializa en la producción de las mercancías en las que tiene ventajas comparativas, el producto total mundial de cada bien necesariamente aumenta. Ello no implica, que el GATT imponga objetivos de política exterior o comercial, o que forcen a una permanencia obligatoria.

Según Ricardo Peña Alfaro las ventajas para México serían las siguientes: a) contar con un marco internacional de garantía y protección a sus exportaciones; b) tener acceso a un foro multilateral para consultas y reclamaciones; c) tener disposiciones que protegen la industria en caso de perjuicio grave y regular las importaciones para salvaguardar la situación financiera exterior; d) participar en la definición de normas y negociaciones comerciales futuras; e) asociarse con países afines en asuntos comerciales; y g) recibir asistencia técnica.(76)

Las reacciones en las organizaciones sociales, económicas y políticas del país fueron diversas. En medio de la crisis la medida gubernamental anunció cambios en las relaciones de

75. Margarita Favela García; "El ingreso de México al GATT"; ed. Revista Enfoques No. 9, Febrero de 1986, pág. 27

76. Ricardo Peña Alfaro; "Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT", ed. revista de Comercio Exterior, vol. 36, núm.1. México, enero de 1986, p. 43.

México con el exterior, así como una reordenación de los agentes económicos y de las fuerzas políticas a su interior. En el campo empresarial, mientras la CONCANACO apoyó la medida, la CANACINTRA se opuso abiertamente, aduciendo que se verían afectados una gran cantidad de industrias, entre ellas la metal-mecánica, la química y la alimenticia; la propuesta de ese sector estribó en establecer convenios bilaterales para no poner en riesgo el empleo y la planta productiva nacional.

Por otra parte, México formuló una ley de Comercio Exterior en 1986 para contrarestar el dumping y los subsidios, y firmó un acuerdo con E.U., para fortalecer las relaciones de comercio bilateral en 1987, ambos países negociaron "El Acuerdo Marco de Principios y Procedimientos para Consultas sobre Relaciones de Comercio e Inversión", este acuerdo enfatiza la liberalización comercial y destaca la necesidad de eliminar las barreras no arancelarias para reducir los efectos del proteccionismo y aumentar los ingresos de exportación de México.(77)

En síntesis la apertura comercial se realizó en dos etapas, la primera comenzó a principios de 1983 y duró hasta 1985, implicando la simplificación de aranceles sobre importaciones, reduciendo los requisitos para los permisos - previos de importación y disminuyendo el número de productos

77. Dr. Ralph A. Biederman; "Las iniciativas de Comercio e Inversión en México desde el Punto de vista de la Comisión de Comercio Internacional de los E.U.", ed. BANAMEX, México 1990, pág. 77.

sujetos a precios oficiales; la segunda se prolongó hasta 1988, incluyendo el acceso al GATT.

Con respecto a los subsidios de exportación, México utilizó los directos como los indirectos para generar el crecimiento en las exportaciones antes de 1985. En éste último año, los E.U. y México firmaron el Acuerdo Bilateral sobre Subsidios y Derechos Compensatorios por 3 años. Como parte de ese acuerdo, México utilizó discrecionalmente algunos programas de subsidios, pero con el tiempo éstos fueron eliminados.(78)

Por otra parte, el proceso de apertura tuvo un significativo impacto en el intercambio con nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos. No es exagerado decir que en el comercio con el vecino septentrional se juega gran parte de la efectividad de los cambios adaptados. Por eso, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de E.U. es de suma importancia en esa relación.

México está catalogado como uno de los principales usuarios del SGP estadounidense, por lo cual señala Antonio Salinas, ha sido blanco de exclusiones y graduaciones comerciales. Al parecer ese instrumento otorgará cada vez menores oportunidades para desarrollar el comercio exterior mexicano. De hecho esto sucedió desde las reformas que le otorgaron al presidente de los Estados Unidos facultades discrecionales para determinar "la necesidad competitiva" de sus productos.(79)

78. id. Dr. Ralph A. Biederman; pág. 79

Otro punto vulnerable para el proyecto de apertura de México lo constituye la aprobación de la Ley de Comercio de E.U. de Septiembre de 1987. La cual, es un ordenamiento altamente proteccionista, que tiene como propósito detener el ritmo de crecimiento del déficit comercial de los E.U. (80)

En fin, si observamos la evolución de la política económica de 1982 a 1988, se identificará que en los primeros años la atención se centra en las políticas de ajuste (PIRE); y a las postrimerías del sexenio de Miguel de La Madrid surge la llamada "Reconversión y cambio estructural", dando lugar al modelo secundario exportador. Para lo cual, México ha pasado de ser una economía protegida e importadora, a una abierta de orientación exportadora; se logró esa transición con la liberalización de las importaciones y una política monetaria que mantuvo el peso subvaluado para facilitar la venta de productos no petroleros en otras economías.

Los rasgos fundamentales del modelo secundario exportador son: i. Industrialización de bienes de capital y bienes intermedios más sofisticados.

ii. Impulso a exportaciones manufactureras.

iii. Elevación en la productividad del trabajo.

iv. Mayor apertura externa.

v. Reducción de salarios reales.

vi. Aumento del grado de monopolio o redistribución del excedente en favor de los sectores oligopólicos.

vii. Implantación de formas semiautoritarias: "la violencia se utiliza para preservar el orden sólo cuando la --

79 y 80. id. Salinas Chávez, Antonio; pág. 814.

la dominación ideológica se deteriora y falla..

viii. Redificación del papel del Estado (menos intervención en el sistema económico y reducción del gasto público y social).(81)

La política gubernamental de reconversión industrial, es el proceso de adaptación de nuestro aparato productivo a las innovaciones tecnológicas; su propósito es darle competitividad y eficacia a nuestra industria, (requisito para acceder al Comercio Exterior y depender cada vez menos de los inestables mercados de materias primas); asimismo es condición para incrementar la productividad en un nuevo esquema de competitividad internacional a través del llamado cambio estructural. El Estado aparece como promotor de ese proceso en asociación con el capital nacional y extranjero.

Para fortalecer la capacidad de inserción del sector privado se plantea una exigencia previa: impulsar la concentración de capitales. Las consecuencias de tal proceso es el aumento del grado de monopolio y el acentuamiento de la heterogeneidad estructural del sector industrial.(82)

De esta manera, la reconversión industrial pronto exigió una política económica distinta a la implementada por el FMI. Apunta José Valenzuela Feijón, que en el contexto de los últimos años del sexenio pocas empresas nacionales lograron reconvertirse, las empresas públicas se vieron afectadas por la caída de la inversión, de hecho sólo la reconversión tienden a concentrarse en empresas extranjeras y las de gran capital nacional, marginando al resto de las empresas.(83)

Según Moreno Sada (presidente de CANACINTRA), "la rápida apertura externa no garantizó ni mayor eficacia ni mayores márgenes de inversión por parte de los nacionales, porque las ventas al mercado interno permanecieron estancadas". (64)

La aplicación de éste modelo ocasionó una drástica caída salarial e incremento del consumo suntuario, además la apertura externa no condujo a un redespliegue o modernización industrial, sino en algunos casos, más bien a la destrucción de la industria nacional que incipientemente se había desarrollado.

Por otra parte, ilusamente se creyó que para lograr el Ajuste Estructural para el Desarrollo, se podía alternar las reglas del mercado junto con las de la planeación estatal o rectoría económica en su definición tradicional; sin embargo, la tendencia apuntó hacia un capitalismo corporativo, donde el realismo económico --salir de la crisis-- impidió que coincidieran el interés privado --léase gran capital sin importar su origen-- con los intereses sociales y de los pequeños industriales.

61. Valenzuela Feijóo, José; "La reconversión y el nuevo patrón de acumulación", ed. Siglo XXI-UNAM, primera edición, 1981; colección de testimonios de la crisis, pág. 136..

62. id. Valenzuela Feijóo, José; pág. 152.

63. ibidem. pág. 153.

64. id. Moreno Sada, "Apertura externa e inversión"; Excélsior, 23 de Julio de 1987 (declaración).

Finalmente a manera de colorario, a partir del comportamiento observado por las exportaciones mexicanas en la historia económica reciente, es posible distinguir una serie de rasgos o características, que definen lo que podemos llamar: "el nuevo modelo exportador mexicano". El cual se determinó, tanto por factores económicos internacionales como por condiciones internas definidas ya por un nuevo modelo de desarrollo, entre ellas una incipiente reconversión industrial orientado a colocar el componente productivo en mercados del exterior.

Sin embargo, en México se dió un fenómeno contrario a la lógica, antes de ser modernizada la industria nacional, se ve incertada en una competencia internacional desequilibrada. En este contexto, apunta René Villarreal, que la estrategia de cambio estructural ha estado frenada por un ajuste recesivo y por una liberación comercial acelerada, que ha generado un proceso de sustitución de importaciones aparente y uno de sustitución de exportaciones forzado y todavía no consolidado.(85)

En otras palabras, es necesario que la sustitución de exportaciones a favor de los bienes manufacturados obedezca a razones de competitividad de la planta industrial; más eso será viable si se genera inversión suficiente para el progreso tecnológico y, si se culmina la recesión reiniciando el crecimiento económico sostenido.

85. Villarreal, René; "México 2010, de la industrialización tardía a la reestructuración industrial", ed. DIANA, México, 1988, p. 237.

3.- Deuda Externa y Política de Inversión Extranjera

"Un Estado sin hacienda pública sana, sin moneda sólida, ve disminuida su capacidad de rectoría."

Francisco Suárez Dávila.

3.1. Deuda Externa.

Cualquier evaluación del futuro de un país deudor depende fundamentalmente de la carga de su deuda externa, de la evolución de la economía internacional y de otros acontecimientos sobre los cuales los países deudores tienen poco control. Las perspectivas de crecimiento y de acceso de sus exportaciones a los mercados internacionales, la evolución de las tasas de interés en los mercados financieros y las políticas fiscales de los países desarrollados, sobre todo las de los Estados Unidos, son algunos de estos elementos. (86)

Por otra parte, los bancos acreedores están poco dispuestos a seguir canalizando recursos a los países deudores, dado que, en esencia, su evaluación del riesgo que implican tales préstamos parece indicar que los deudores han rebasado ya los límites de su capacidad de pago. Sin embargo, como se ha subrayado repetidamente, la cuota de responsabilidad sobre la carga de la deuda, sólo puede resolverse por la vía de la cooperación, ello, en miras de lograr para los países deudores la posibilidad de un crecimiento sostenido de sus economías.

86. Trejo Reyes, Saúl; "México, perspectivas de crecimiento y deuda externa". ed. revista de Comercio Exterior, vol.37, núm.10, México, 1987, p. 799.

Debe destacarse, que la magnitud de la deuda impide seguir considerando las posibilidades de solución en términos estrictamente financieros; las políticas comerciales y de inversión extranjera tanto de los países deudores como de los acreedores deben estar vinculadas en la mesa de negociación en aras de lograr una solución posible.

Por otra parte, también hay que reconocer, que la deuda se ha convertido esencialmente en un mecanismo político, que ha facilitado la imposición a los países deudores de las políticas de ajuste que servirán de base de sustentación a la recuperación de los países desarrollados, ya sea por medio del pago de intereses por el servicio de la deuda externa, o a través de regalías y otros recursos obtenidos a cambio del flujo de inversión extranjera directa.

Así, es ilustrativa la declaración de G. Hanselmann, director de la Unión de Bancos Suizos, quien señala el hecho de que muchos banqueros sólo piensan en cobrar intereses, como si ya no les interesara recuperar el principal, lo cual garantiza a los acreedores la reproducción de un nuevo mecanismo de extracción de recursos vía pago de interés por el servicio de la deuda: "[...] no se puede esperar que ningún gobierno ni gran empresa pague su deuda, pero sí se puede confiar en que se aseguren el servicio de la misma. Eso es lo importante".(67)

Igualmente, se puede argumentar que para el acreedor la asignación de recursos financieros hacia mercados exteriores debe generar una retribución similar -considerando el factor de riesgo- a la que obtendría al asignar tales recursos en el

interior de su país sede. De ese modo, a la tasa de interés nominal que el acreedor recibe por el saldo neto de recursos colocados en el exterior, debe descontársele la tasa de inflación del país acreedor, para obtener la tasa de interés real. (88)

Así también, para el pago de intereses y amortizaciones son requeridas divisas que sean aceptadas por el acreedor como retribución por sus recursos financieros. De ahí, que el costo real de la deuda para México, esté directamente relacionado con el monto de recursos que cuesta obtener cada divisa y, en ese sentido, con factores como el nivel de reservas internacionales, la relación de bienes comerciables y no comerciables, y los precios externos de importación y exportación. (89)

Un bajo nivel en las reservas internacionales propicia la escasez de divisas, influyendo, de esa manera sobre el costo real de la deuda, debido a problemas en la balanza comercial o en el mercado cambiario. Asimismo, el deterioro en los términos de intercambio, es decir la reducción en los precios de las exportaciones, producirá necesariamente un incremento en el esfuerzo interno requerido para sostener el pago por la renta de la deuda.

87. G. Hanselmann; "Declaraciones de Hanselmann en México", en el periódico Excelsior, México, 13 de febrero de 1984, p.20.

88.- Vidaurri del Castillo, Oscar; "Costo real de la deuda pública externa. 1980-1986", ed. Revista Enfoques, No. 10, Marzo de 1986. p. 2

Cabe reconocer que en la administración de De la Madrid, el esfuerzo en materia de deuda externa consistió en modificar el perfil de pagos y las condiciones de contratación de la deuda pública y privada, otorgando certidumbre jurídica y orden en nuestras relaciones con los acreedores. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de deuda externa y diversificación de nuestras exportaciones, aún persiste un problema de sobreendeudamiento. En decir, el servicio de la deuda externa es muy superior a la capacidad de pago del país, coartando con ello, la posibilidad de crecimiento.

Es importante aclarar, apunta Adolfo Hellmund, que el hecho de que la deuda exceda nuestra capacidad de pago no se debe a que se hayan contratado demasiados créditos; con las tasas vigentes en los setentas, del 2%, el crédito externo resultaba un complemento ideal del ahorro interno para lograr un financiamiento no inflacionario del desarrollo (90). No obstante con el aumento en las tasas de interés real, el desequilibrio de la balanza comercial y la caída de los precios de nuestras exportaciones, el fenómeno de nuestra insolvencia se acrecentó y se hizo incontrolable.

Por ello, el endeudamiento externo ha dejado de ser un instrumento para promover el crecimiento, y muy por el contrario se ha transformado en un pesado lastre para el desarrollo de México.

Cubrir los intereses y amortizaciones a los organismos financieros internacionales y la banca privada del

89. Ibidem.

extranjero, ha significado a México 77,732 millones de dólares entre 1980 y 1985; en el mismo tiempo se recibió créditos por 59,200 millones de dólares. Esto quiere decir, que en ese periodo se han pagado 18,532 millones de dólares más de lo ingresado por concepto de préstamos. (91)

Con ello, nuestro país ha dejado de ser importador de recursos provenientes de los países desarrollados, para convertirse en exportador neto de capital, y al mismo tiempo ser tributario del capital financiero internacional. (De esa manera, en 1980 se destinaron para el pago de intereses el 2% del PIB, en 1984 era del orden del 6.7% y, para 1986-87 el 6.2%).(92)

Además, de restricciones en el acceso a las divisas, la deuda presenta otros dos obstáculos para un crecimiento con estabilidad de precios, como son las restricciones presupuestales y la insuficiencia en la disponibilidad del ahorro.

Así, la necesidad de generar un excedente comercial de 9 a 10 mil millones de dólares anuales para el servicio de la deuda fue uno de los principales impedimentos para que a fin de sexenio se logaran las metas de crecimiento previstas por el PND. La restricción presupuestal es también dramática, porque en ausencia de financiamiento externo (vía inversión o deuda), el financiamiento no inflacionario del pago de

90. Hellmund López, Adolfo; "Deuda Externa: situación y perspectivas", ponencia en la reunión anual del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, 28 /Oct/1986.

91. Ibidem.

intereses externos del sector público requería de superávits primarios del 5% del PIB. (93)

El haber satisfecho estos difíciles retos presupuestales, en aras de un disciplinado servicio del pago de intereses de la deuda; en un país con la estructura demográfica y de distribución del ingreso como México, limitaron la cantidad y calidad de los servicios que el Estado puede proporcionar a nuestra población, que es mayoritariamente joven y de escasos recursos. Mantener esa situación indefinidamente puede tener consecuencias sociales y políticas difíciles de remediar.

Respecto a la insuficiencia del ahorro doméstico para financiar las transferencias netas y la inversión requerida para crecer, el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas puntualiza que la inversión privada entre 1982-88 cayó 8 puntos porcentuales del PIB, por su parte el ahorro de los particulares se redujo 5% en términos reales. El gobierno generó un superávit primario del 8%, resultado de una reestructuración del aparato estatal, desincorporación y liquidación de las empresas públicas. (94)

Asimismo, ésta Asociación destaca la necesidad de reducir significativamente la transferencia de recursos al exterior; porque ello será determinante para atraer o ahuyentar dos fuentes de financiamiento externo, como son: la inversión

92. Dirección y Gerencia de Estudios de CANACINTRA; "La deuda externa mexicana y su solución", Revista Enfoques, Número 8, Enero de 1986, p. 9

93. id. Hellmund, Adolfo. (ponencia sobre Deuda Externa).

extranjera y la repatriación de capitales. Ya que, la forma más sana de atraer la inversión extranjera y repatriar capitales es crecer y ofrecer seguridad financiera; los obstáculos que propicia un excesivo servicio por el pago de la deuda externa, puede desincentivar la inversión extranjera directa en muchos sectores de la economía.

Sin embargo, mientras el país continúe transfiriendo al exterior más de la tercera parte del ahorro nacional, no es factible prever un proceso de recuperación sostenido y, sobre todo, que abarque a toda la economía en su conjunto. La recesión de los últimos años -1982-88-, y el bajo gasto público interno muestra -como lo hemos señalado- la carencia de oportunidades reales de inversión productiva.

Por otra parte, existen varias opciones para avanzar hacia una solución en materia de deuda, 3 son de particular interés para reducir las transferencias en divisas que el país debe pagar anualmente; la primera es el pago parcial de intereses en moneda nacional; la segunda es transformar la deuda en bonos de largo plazo con bajas tasas de interés, tomando como base no el valor nominal de la deuda externa, sino el del mercado y; la tercera es la quita o reducción del monto del principal de la deuda. (95)

94. Instituto de Ejecutivos en Finanzas; "Financiamiento de la nueva etapa de crecimiento de México", XVI Convención Nacional, Ixtapa, Gro. 1988.

95. Id. Trejo Reyes, Saúl; "México, perspectivas de crecimiento y deuda externa", p. 806.

Las opciones mencionadas suponen procesos de negociación y de aceptación voluntaria, sin embargo, probablemente sean insuficientes en tiempo y monto, ya que se detecta una fuerte resistencia de bancos y gobiernos a aceptar descuentos por montos significativos. Esto se debe a problemas de solvencia y competencia de los bancos.

Apunta Anatole Kaletsky: "El marco normativo ha procurado la conservación del orden dentro de las negociaciones financieras internacionales, que en última instancia ha favorecido a que los bancos puedan hacer uso de sanciones legales como último recurso" (96). Sobre el mismo asunto, César Hernández Ochoa distingue, que a diferencia de los sistemas jurídicos nacionales, donde muchas controversias de carácter económico se resuelven en los tribunales, el sistema internacional no se ha desarrollado lo suficiente para permitir la solución judicial o negociable a éstos conflictos. (97)

Sin embargo, hasta ahora, los medios a disposición que tienen los bancos acreedores han probado ser ineficientes hasta cierto punto, ya que la única acción realmente disponible, es el embargo de los activos que un país acreedor tiene en el extranjero; aún siendo esto posible, tiene una desventaja práctica: no alcanzaría a cubrir sino una parte de lo

96. Kaletsky, Anatole; "Los Costos de la Moratoria. Un Ensayo de la Twentieth Century Fund", ed. Grijalbo, 1985; p. 84.

97. Hernández Ochoa, César; "Implicaciones Jurídicas de una Moratoria", ed. Revista Vértice, No. 4, Agosto de 1989, p. 10

adeudado. Por el contrario, resultan más eficaces las sanciones económicas de Estado a Estado, las cuales no implican violaciones legales al derecho internacional, antes más bien, forman parte de lo que se conoce como jurisdicción interna de los Estados.

Por otra parte cabe dejar claro, que la estructura del endeudamiento externo ha cambiado. Antes de 1982, la mayor parte de los préstamos provenían de fuentes oficiales de financiamiento, después la mayoría proviene de fuentes privadas, por ejemplos el Chease Manhattan Bank o el Eximbank, etc.

Finalmente, la próxima administración tendrá que ser más agresiva en las negociaciones y, lograr que la corresponsabilidad de los acreedores pese a ser un mero concepto tenga resultados concretos. Con fundamento en la responsabilidad social y la seriedad de la política económica del Estado Mexicano, se debe asumir una política de deuda externa realista que responda a las necesidades del desarrollo. La época del Plan Baker, sin ninguna sustentación en la realidad económica, ha quedado atrás.

3.a. Inversión Extranjera.

"The De la Madrid administration has adopted a more focussed and selective effort, promoting DFI in segments in which the Government believes DFI could contribute best to industrial and recovery".

"La administración De la Madrid ha adoptado un más enfocado y selectivo esfuerzo en la promoción de IED, que contribuirán a una mejor industria y recuperación económica."

Marko Voljc. (Representant of the World Bank).

Por lo que respecta a la necesidad de acudir a la Inversión Extranjera Directa (IED), como factor de financiamiento para poder transitar hacia un distinto modelo o perfil de desarrollo, por el cual, primero se lograra la estabilización económica del país (salir de la crisis); para luego poder reanudar el crecimiento, no obstante que para ello se redefinieran algunos conceptos e instituciones nacionales, tales como "la Reforma del Estado o redimensión de la llamada rectoría económica", en aras de ser congruentes con la tendencia internacional hacia la globalización de los procesos económicos y productivos y, la estandarización de las naciones frente a las grandes corporaciones y empresas multinacionales.

Todo ello, ocasionado por un contexto internacional caracterizado por la baja disponibilidad para las naciones de crédito externo en los diversos mercados financieros, así como también, elevadas tasas de interés e impredecibles y en ocasiones poco favorables términos de intercambio comercial;

por eso, se registró una insuficiencia de inversión productiva que reactivara la economía del país.

Ante ello, la IED cobra singular importancia como fuente de recursos y como instrumento dual, que por una parte modifica el modelo de desarrollo y, por otra, es un instrumento que inserta la economía nacional en el ámbito internacional al gestarse paralelamente a la política de apertura comercial.

Como factor externo que va delineando una reconversión del modelo de desarrollo, la IED, se desarrolló a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid con un cambio de actitud gubernamental, pasando de un régimen de excesiva regulación a uno de simplificación administrativa y promoción y aliento. Así, durante la etapa comprendida entre 1983-88, los flujos de inversión foránea registraron una tendencia a la alta; el promedio anual de inversión superó los 2,216 millones de dólares, sumando en el período en cuestión los 13,300 millones de dólares.(96)

Como parte complementaria de la puesta en ejecución de la Política de Promoción Activa y Selectiva de la Inversión Extranjera Directa, que la Administración de Miguel de la Madrid implementó como parte integrante de su programa de simplificación administrativa, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) y la Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de

96. Dirección General de Inversiones Extranjeras, Depto. de Análisis Macroeconómico; "Evolución reciente de IED en México", SECOFI, Méx., Abril de 1989, p. 6.

Tecnología, tomaron diversas acciones orientadas a simplificar el régimen jurídico, así como los criterios y las prácticas administrativas que seguirían los inversionistas ante ambas entidades.

La CNIE mostró su interés en el campo de la simplificación del régimen jurídico, formulando primero diversos criterios internos tendientes a facilitar el ingreso y expansión de la IED, los que fueron publicados como Resoluciones Generales el 30 de Agosto de 1984. La simplificación continuó con las modificaciones a las resoluciones 5 y 9 del 5 de Diciembre de 1985; posteriormente, las resoluciones 14 y 15 del 2 de Septiembre de 1986. Hasta que el 3 de Febrero se dió la Resolución General Unica.

Por su parte la Subsecretaria mencionada puso en práctica diversas acciones, las más relevantes son. A) En materia de procedimientos y actuaciones ante la CNIE:

i. Se reserva la Comisión la atribución de conocer los compromisos y actas, en lugar de remitir a los inversionistas a otras autoridades para celebrar la concertación correspondiente. En este caso, se estableció la ventanilla única de trámites en beneficio de la simplicidad y expedituz de los procedimientos administrativos que promueven los inversionistas extranjeros;

ii. Quedó establecido un Sistema de Precedentes de resoluciones Específicas (SIPRE) de la CNIE que viene a ser una fuente de información sobre las disposiciones tomadas por la Comisión, a la que podrán tener acceso las empresas e inversionistas extranjeros al presentar sus nuevos

proyectos de inversión a la consideración de ese órgano colegiado. Con ello, se buscó dar racionalidad al ejercicio de la facultad discrecional de la CNIE e imprimir al sistema más seguridad jurídica, asimismo sirvió para orientar a la propia Comisión en la toma de decisiones;

iii. Se reorganizó la Dirección General de Inversiones extranjeras (órgano auxiliar de la Secretaría Ejecutiva de la CNIE) a fin de encargarse de efectuar las evaluaciones económicas de los nuevos proyectos de inversión;

iv. Se estructuró una nueva forma de autorización, mediante un nuevo tipo de oficio en el que los inversionistas y empresas extranjeras definen características principales de sus proyectos; y,

B) En cuanto a los procedimientos y actuaciones ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), se estandarizaron y se simplificaron los procedimientos y, se expidieron constancias de inscripción al momento en que se iniciaron los trámites de registro por los inversionistas.

Al respecto, cabe señalar que las empresas con IED se adaptaron rápidamente a las condiciones de la economía nacional. En especial, éstas mostraron un fuerte dinamismo en sus exportaciones, creciendo su colocación de productos en el exterior a una tasa anual del 42% en la etapa de 1982-87; lo anterior, en contraste con el 8% de incremento de las exportaciones de las empresas con capital nacional.

Al respecto, Luis Guzmán de Alba, ponente en el IX Congreso Nacional de Industriales, organizado en Marzo de

1986 por la CONCAMIN, opina que "la política de inversión extranjera de México reconoce el derecho del inversionista a obtener una legítima ganancia por su inversión, siempre y cuando venga a acelerar y promover el desarrollo". Asimismo, considera que debe ser canalizada a resolver las prioridades de nuestra estrategia de desarrollo, modernizando y consolidando nuestro aparato productivo y atrayendo divisas para sanear nuestra economía vía exportaciones.(97)

Según la OCDE, son 5 los criterios fundamentales al rededor de los cuales se define el trato a la inversión extranjera: a) Ayudas oficiales, subsidios e incentivos; b) obligaciones impositivas; c) acceso a financiamiento de fuentes nacionales y del mercado de capitales; d) compras gubernamentales y contratos públicos y; e) inversión realizada por empresas controladas desde el exterior.(98)

Respecto al trato,--sean estímulos u obstáculos-- a la IED, es relevante identificar y sistematizar un conjunto de normas que establezcan un régimen jurídico claro sobre inversión; identificando cual es el tratamiento a inversionistas nacionales y cuales las disposiciones concernientes a capitalistas extranjeros.

Por su parte los países miembros de la OCDE han recomendado conjuntamente a las empresas multinacionales de sus países, que observen los lineamientos contenidos en la declaración de la OCDE sobre inversión internacional, en cuanto a sus operaciones en países miembros y, en otros países sin membresía. Asimismo, la declaración manifiesta que los países miembros reconocen la necesidad de fortalecer su cooperación en el campo del fomento a la IED. (99)

Es importante señalar que el alcance de la declaración mencionada, explícitamente señala que "no trata lo relativo al derecho de los países miembros de regular el ingreso de la IED o, las condiciones para el establecimiento de empresas extranjeras" (100). Es decir, es una especie de cláusula de exclusividad en el trato a empresas multinacionales, cuyo origen o centro de operación accionaria recida bajo el control de accionistas cuya nacionalidad sea de los países miembros de la OCDE.

Dos cuestiones fundamentales deben de tenerse en cuenta, la primera es que los elementos esenciales de la política mexicana en materia de IED puede verse reforzada; la segunda, es que la política de IED se incarta en la política de cambio estructural de la economía de México, producto de la apertura comercial y una tendencia a la integración o revaloración de lo internacional; respecto a ello, las directrices de la IED, buscan una vinculación eficiente de la economía y la producción de México con la economía internacional.

Los elementos primordiales de la política mexicana de IED, es en primer término, que la inversión foránea es complementaria de la nacional (aspecto que no siempre se

97. Guzmán de Alba, Luis; "La Inversión Extranjera en México" Memorias del IX Congreso Nacional de Industriales, CONCAMIN, México, D.F., 1986, p. 193.

98. Organisation de Cooperation et Developpment Economiques; "Les Stimulants et Obstacles a l'investissement international", Paris, France, 1983, p. 49.

99. id. OCDE, p. 50.

cumple); también, en aquellas ramas en que México tiene una elevada capacidad de producción y competencia a nivel mundial, debe darse una selectividad que favorezca a la inversión nacional; otro elemento, es un sistema de concertación de metas y compromisos para un mayor grado de acceso a los mercados internacionales; y, se espera que la IED, se oriente a aquellos sectores donde el país ofrece ventajas en el uso intensivo de mano de obra.

Por otra parte, durante el lapso 1983-1988 la IED se orientó básicamente a la industria de la transformación con 8,370 millones de dólares (62.9% del total), al sector servicios le correspondió el 31.6% del monto total y, el sector comercio registró un flujo del 4.3%. En tanto que los sectores menos dinámicos fueron el extractivo, el agropecuario y el pesquero. También cabe destacar, que en 1988 la IED se orientó fundamentalmente al sector servicios, el 59.5% del flujo total de ese año, o sea, 1,877 millones de dólares.(101)

El origen de los flujos de IED durante el sexenio de Miguel de la Madrid, provino en su mayoría de E.U.(57.3%), sin embargo, su importancia relativa empezó a decrecer en favor de una mayor participación de capitales provenientes de Europa y Asia.(102)

Finalmente, libradas las trabas administrativas y legales en su proceso de acumulación, las empresas trasnacionales encauzaron su estrategia industrial siguiendo patrones tecnológicos ya desarrollados en sus países de origen, en un

100. *idem.*, p. 54.

proceso que tuvo en cuenta el tamaño del mercados interno, el grado y estructura de la industrialización y las ventajas que brindan las políticas económicas nacionales o subregionales (en el caso de una posible integración o expansión económica del mercado Norteamericano).

Así, para ese nuevo proceso de trasnacionalización del componente productivo, el manejo de tipos de cambio fijos o con sobrevaluación programada, disminuyó el riesgo en la rentabilidad de las colocaciones financieras externas y favorecerio al ingreso de capitales.

101. id. Dirección General de Inversión Extranjera, "Evolución reciente de la Inversión Extranjera en México", p. 10-11.

102. idem., p. 11-12.

3.3 Sustitución de Deuda por Inversión.

Las circunstancias que vivió la economía nacional a partir de 1982, ha ocasionado que un gran número de empresas, ante la imposibilidad de obtener recursos adicionales, para llevar a cabo ampliaciones, iniciar un nuevo proyecto de inversión o hacer frente a los pagos por intereses y principal de su deuda externa, presenten solicitudes para capitalización de dichos pasivos a través del mecanismo de sustitución de deuda pública por inversión .

Así, en cumplimiento con la política de promoción selectiva de la inversión extranjera plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo y, en ejecución a lo dispuesto en la Cláusula 5.11 del Convenio de Reestructuración de la Deuda Pública Externa del 29 de Agosto de 1985 y, el artículo 5o., tercer párrafo de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE); da a la CNIE en coordinación con la SHCP, la competencia para que en ejercicio de sus facultades autoricen y fijen las condiciones de lo que, se denominaría capitalización de pasivos, sustitución de deuda por inversión extranjera o swaps. (103)

Fué en Febrero de 1984, cuando la CNIE anunció una política favorable a la complementariedad de inversión extranjera con la inversión doméstica, para contribuir con

103. SHCP, SECOFI y CNIE; "Manual Operativo para la Capitalización de Pasivos y Sustitución de Deuda Pública por Inversión", México, D.F. Julio de 1986, p. 8.

los objetivos de desarrollo. Pero no fué, sino hasta Mayo de 1986, en que México inició un programa que permitió a copañías extranjeras y a otros agentes comprar al Gobierno Mexicano obligaciones y deudas convertidas a pesos.

Para ello, se parte del hecho de que la deuda, después de todo, es un activo financiero y, puede ser comprado y vendido a terceros en un mercado secundario. Mediante operaciones en este mercado el banco acreedor vende parte de sus títulos de deuda, la compra algún inversionista internacional, quien después de un acuerdo con el país deudor puede redimir los títulos e invertir en ese país. El inversionista compra barato, pero puede vender caro, (lo anterior dependiendo, de la diferencia entre el valor real de mercado del título, y el valor nominal, susados a los descuentos que haga el país deudor al que lo redima).

La capitalización de pasivos se rige de acuerdo a lo estipulado en el primer párrafo del Artículo 8o. de la LIE., el cual señala: "se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de la actividad económica de que se trate, cuando una o varias personas físicas o morales a que se refiere el Artículo 2o., en uno o varios actos, adquiera o adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotación". Es por lo anterior que la CNIE al emitir su dictamen ha considerado la opinión de las Secretarías correspondientes.

Así, La Comisión es el organismo competente para resolver todos los casos de capitalización de pasivos incluso aquellos

que se acojan al mecanismo de sustitución de deuda pública por inversión, aun cuando antes de efectuar la operación, las empresas ya fueran 100% de capital extranjero.

En el análisis de las solicitudes para la capitalización de pasivos o sustitución de deuda por inversión y en los casos en que los socios mexicanos no cuenten con recursos para realizar aportaciones adicionales de capital, se verifica que no exista otro mecanismo financiero disponible; ya sea doméstico, a través de la participación de otros inversionistas nacionales o por medio de aportaciones temporales de capital de riesgo de los fondos de fomento; o bien internacional, vía los fondos adicionales de coinversión.

Cuando los mecanismos mencionados no fueren soluciones viables a los problemas financieros de las empresas, que por sus características se ubiquen dentro de las prioridades nacionales, se permitirá, siempre con apego a la reglamentación de la materia, el aumento de la participación extranjera en su capital; previo cuidadoso análisis que determine que el aumento en el capital es indispensable para la supervivencia de la empresa.(104)

En el análisis de los casos de capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión, la CNIE toma en cuenta los mismos criterios para autorizar y fijar porcentajes y condiciones de la participación del capital foráneo, que se encuentran señaladas en el Artículo 13 de la LIE. Los criterios a considerar son:

104. Idem., SECOFI, SHCP y CNIE; "Manual Operativa...", p. 9

- a) Estructura actual en la propiedad del capital de la empresa;
- b) Grado de integración Nacional;
- c) Transferencia de Tecnología de punta;
- d) Análisis de Rentabilidad de la Empresa dentro del Contexto del Crecimiento Sectorial;
- e) Ingreso de Divisas en aquellos casos que implique una inversión en activos fijos; y
- f) Promoción de Exportaciones.(105)

Para la selección de las empresas con posibilidades de capitalizar pasivos, se parte del análisis de la rentabilidad de la misma. No tendrán acceso a éste instrumento aquellas empresas que no presenten rentabilidad en sus operaciones.

Los incentivos para el país deudor son: Se ofrece una alternativa mas prometedora que el apilamiento continuo de deuda nueva; una operación de este tipo implica que el deudor efectúe un pre-pago, lo cual le ahorrará cantidades considerables de los intereses que ya no tendrá que pagar por ese endeudamiento convertido. Este pre-pago además se efectúa en moneda nacional, no se necesita echar mano a las reservas de divisas; además el país deudor recibe un nuevo flujo de inversión extranjera, que generará empleos y aportará nuevas tecnologías.

Sin embargo, según el Dr. Jaime Serra Puche, la conversión de deuda por inversión tiene tres desventajas: se subsidia al inversionista, causan inflación y se necesita del endeudamiento público interno para financiarlos.(106)

105. Idem., SECOFI, SHCP y CNIE, "Manual Operativo...", p. 10.

Hay tres formas de financiamientos: a) Proporcionar poder adquisitivo directo al inversionista, ya sea reduciendo aún más el gasto público, financiando con CETES o imprimiendo dinero; b) Excentando impuestos o financiar con capital para las nuevas empresas extranjeras; y, c) Financiar con acciones de empresas ya existentes, lo cual implica financiar con empresas estatales.

Este programa fué suspendido temporalmente por sus altos costos inflacionarios en Noviembre de 1987. Sin embargo, según datos confidenciales del Banco Mundial en Febrero de 1988, la SHCP autorizó un nuevo programa, por el cual el Gobierno Mexicano vendió 20 mil millones de dólares, descontables sobre el monto de la deuda externa mediante mecanismos novedosos y que el mismo reporte no describe. La anterior emisión fué de sólo 10 mil millones de dólares.(107)

Finalmente, visto los SWAPS por el destino económico de la inversión, los sectores que recibieron la mayor parte de ese capital foráneo, fueron el turismo con el 30.5%, el automotriz con el 16% y la industria de bienes de capital y metalmeccánica con el 11.5%.(108)

106. Serra Puche, Jaime, citado por Gustavo Merino; "Los SWAPS, ¿Una solución al problema de la deuda?", Revista Vertice No.4, México, D.F., Agosto de 1989, p. 17-19.

107. Voljc, Marko; "Direct Foreign Investment in Mexico, Past Patterns and Future Strategy", The World Bank, Washington, D.C., U.S.A., 23/II/88, p.33.

108. Idem; Voljc, Marko. p. 35.

3.4. La Industria Maquiladora, Prioridad durante el Sexenio de Miguel de la Madrid.

El notable desarrollo de la industria maquiladora de exportación en México, ha sido producto de una asociación de elementos que involucran un conjunto de disposiciones legales, que se han ido modificando de acuerdo al desarrollo de la industria y del propio país. Sin embargo, la existencia y desarrollo de ésta se debe fundamentalmente a la participación de la IED.

De 1974 a 1982 la industria maquiladora creció a una tasa anual del 3.4%; en contraste de 1983 a 1988 crece al 19.6% anual. El ingreso neto de divisas se estima en 2000 millones de dólares en 1988.

Esta industria ha mostrado desde sus inicios ser un elemento que tiene la posibilidad de proveer un valioso apoyo para la generación de empleos, la adquisición de divisas y el desarrollo regional. Su actividad ha sido un factor decisivo para los municipios fronterizos, particularmente a partir de la instrumentalización del Programa Nacional Fronterizo de 1965.

La Industria maquiladora de exportación se define, como el conjunto de establecimientos que realizan importaciones temporales de materias primas, partes o componentes sobre los que se llevan a cabo operaciones de transformación, ensamble o cualquier otro proceso para su exportación total o parcial. (109)

109. Gobierno Federal; "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación", 15 de Agosto de 1983.

El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 15 de Agosto de 1983, reconoce tres tipos de maquilas: a) Maquiladora Convencional; b) Maquiladora de subcontratación; y, c) maquiladora de tiempo parcial.

Este ordenamiento reúne las disposiciones normativas y de fomento relativas al sector, que tratan de formular su desarrollo actual y futuro. Con este instrumento, se establecen medidas administrativas orientadas a facilitar la integración de la industria maquiladora al resto del aparato productivo nacional.

Para tal efecto, se promueve la utilización de la capacidad ociosa instalada en las industrias del país para desarrollar programas de maquila y, se induce la mayor incorporación de materias primas y de componentes nacionales en sus procesos de ensamble. En dicho decreto, se autoriza a las maquiladoras a vender al mercado nacional hasta el 20% de su producción anual; siempre y cuando los productos no sean fabricados por otras empresas en México, o si lo son, sean insuficientes para abastecer la demanda del mercado nacional. Asimismo, en este ordenamiento, se promueve el establecimiento de maquilas al interior del país.

Por otra parte, en el contexto de la LIE, la CNIE mediante su resolución general No.2, establece que las empresas maquiladoras de exportación pueden constituirse y operar hasta con el 100% de capital extranjero. Se excluyó de esta disposición a las empresas del ramo textil y de confección, cuyas actividades son afectadas por las cuotas de exportación de productos mexicanos fijados por los países importadores.

En lo que respecta al control de cambios, para las exportaciones de empresas maquiladoras no se requiere establecer el compromiso de venta de divisas; sin embargo, las maquiladoras deberán vender divisas a instituciones de crédito del país, al tipo de cambio controlado vigente al día en que se realice la operación, para convertir las divisas a moneda nacional y así pagar salarios, arrendamientos, etc.

Una característica importante de la industria maquiladora de exportación es la persistencia del capital extranjero. Los primeros inversionistas y los que aún predominan son los estadounidenses, sin embargo, han cobrado auge las inversiones japonesas, alemanas, chinas, francesas, españolas y canadienses.

En los ochentas se instalaron gran número de empresas maquiladoras en México, caracterizadas por un crecimiento acelerado de su producción y por su orientación al comercio mundial; debido al uso intensivo de la mano de obra barata y la cercanía al mercado Estadounidense. Aunado a ello, influyó también la política industrial de México, que fomentó su desarrollo.

Cabe remarcar que el fenómeno de la maquila de exportación ha agudizado, la competencia de los países desarrollados por ampliar su influencia a sectores cada vez más importantes del mercado mundial y de sus propios mercados domésticos, ahorrando recursos y logrando mayores márgenes de productividad y ganancia.

Por ello México, surge como un candidato idóneo en la conformación de una relación triangular que involucra a Japón

o a empresas de otros países desarrollados y a los Estados Unidos. Es decir, México representa un sitio atractivo y conveniente para la expansión acelerada de inversiones destinadas a apoyar la actividad productiva de empresas de esos países establecidas en el mercado Norteamericano.(110)

Hasta 1987 existieron 135 empresas en México, con capital de origen japonés, de las cuales algunas se ubican e puntos neurálgicos de la frontera norte. Señala Gabriel Székely, que la decisión de operar en esa región obedece a los siguientes criterios:

1. Aprovechar la vecindad con el mercado Estadunidense:
 - a) ventajas de costo de transportación;
 - b) Rapidez en el suministro a las necesidades de empresas japonesas que operan en el mercado de E.U.;
2. Aprovechar los postulados de la legislación mexicana y de los E.U., favorable a las empresas dentro del programa de "producción compartida" o de maquiladoras (tarifas 806.3-807.0);
3. Encontrar nuevas formas de penetración del mercado Estadunidense, mediante la exportación desde otros mercados nacionales, en especial México.
4. Ventajas comparativas en salarios, renta de terrenos para su operación, bajo costo de servicios y de construcción de plantas industriales.(111)

110. Székely, Gabriel; "The new role of Japan in U.S. Economic Relations with Mexico"; Center for U.S. Mexican Studies, University of California, San Diego, U.S.A.; 02/10/87, p. 19.

111. id. Székely, Gabriel; p. 12.

112. ibidem. p. 17.

El mismo autor señala, que hay una creciente preocupación por parte de los diversos grupos de interés de E.U., en el sentido de que las empresas japonesas están disfrutando de beneficios de la legislación comercial, que originariamente fueron establecidos para favorecer a las empresas norteamericanas, y ante ello, estos beneficios deben ser limitados. (112)

Cabe mencionar, que para proteger y fortalecer la competitividad de las empresas Norteamericanas en su propio mercado interno, el Congreso de E.U. aprobó en 1966, la creación de 2 fracciones del Código Aduanero (806.30-807.0), las cuales se han ido adaptando a las necesidades de las empresas estadounidenses que producen fuera de la Unión Americana.

Los objetivos de la Industria maquiladora para nuestro país, se pueden sintetizar en los siguientes: a) promover una mayor generación de empleos con posibilidad de capacitación; b) incrementar la generación de divisas; c) promover la participación de los particulares en el desarrollo de la infraestructura física y social necesaria para la operación de la industria; y, d) apoyar mediante financiamiento la construcción de parques industriales.

Sin embargo, cabe destacar que esta industria presenta un bajo nivel relativo de inversión, una marcada desarticulación con el sistema productivo nacional y también, es poco remunerado -en comparación con otros países- el trabajo prestado en éste tipo de empresa. Sin embargo, la Industria maquiladora fué vista como un importante amortiguador en contra de las cifras negativas de crecimiento del sexenio.

4. Redimensión de las Empresas Públicas, Planeación y Reducción del Gasto Público; nuevos instrumentos de la Política Económica de la Crisis.

4.1. Redimensión del Sector Paraestatal.

El Sector Paraestatal es un elemento estratégico en la Rectoría del Estado, a través del cual el Estado refuerza su capacidad de conducción democrática del proceso de desarrollo económico y social. Pese a las discusiones que coyunturalmente surgen en torno al papel de las empresas públicas y su capacidad de actuación eficiente y eficaz, éstas han sido uno de los elementos motores del proceso de industrialización en nuestro país. Sin embargo, ante el gran peso presupuestario que representó el gigantismo Paraestatal, hubo necesidad de desincorporar a las empresas no prioritarias.

Para un diagnóstico del sector paraestatal, se debe analizar su funcionalidad económica; lo cual, no significa dejar de reconocer su importancia en términos políticos y, también la relevancia de sus problemas de gestión. Por ello, se debe focalizar la atención en el resultado que el sector provee para el sistema económico nacional en su conjunto, en particular el subsistema industrial y comercial.

Por lo pronto, para clarificar la realidad del sector hay que desechar el falso conflicto entre empresa pública y empresa privada. De hecho es artificial sostener que en el fondo exista un conflicto, ya que la verdadera naturaleza de la relación entre la empresa pública, privada y social, debe y puede ser de cooperación y complementariedad.

Sin embargo, cabe reconocer la necesidad de que se consolide el control y el seguimiento de las actividades del sector, sin restar autonomía de gestión a las empresas con una reglamentación excesiva que las aparte de sus objetivos.

Para garantizar el logro de los objetivos de política económica planteados en el P.N.D. 1983-88, y en particular lo expuesto en el PRONAFICE, se necesitaba disponer de un sector de empresas públicas eficiente y productivo.

Congruente con ello, se racionalizó la participación del Estado en la economía; así, el Gobierno vendió las empresas que consideró no estratégicas o no prioritarias, para llevar a efecto tal programa de desincorporación, modificó en sendas reformas constitucionales los criterios de Rectoría, áreas estratégicas y prioritarias de la economía, contenidas básicamente en los artículos 25, 26 y 28 de nuestra Carta Magna.

Cabe dejar claro que el marco fundamental que norma la participación del Estado en la economía es la Constitución Política; la que, en su artículo 25, establece que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional garantizar que éste sea integral", fortaleciendo la soberanía de la nación, el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Las funciones del sector público quedan precisadas en otro párrafo del mismo artículo, donde se sostiene que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se

establesca. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Más aún, tomada la decisión de desincorporar entidades públicas, el artículo 44 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1985, precisa que: "El Ejecutivo Federal informará a la Cámara de Diputados de las razones y criterios que fundamenta el ejercicio de la desincorporación de Empresas Paraestatales. (113)

La reducción de la participación del gobierno en la economía, comenzando por la privatización de los activos no-bancarios en 1984, ha implicado a lo largo de éste sexenio la desincorporación de las dos terceras partes de las 1155 compañías propiedad del Estado que existían en 1982.

La regulación actual del sector paraestatal proviene de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de Diciembre de 1976, y de la reforma a los artículos 25,26,27 y 28 de la Constitución de Febrero de 1983. Las cuales consolidaron un sistema de control del sector, que puede situarse en dos niveles, el global y el sectorial. El control global se efectúa por un conjunto de Secretarías sobre la totalidad del sector paraestatal; mientras que el control sectorial se efectúa por una Secretaría o Departamento de Estado, sobre un número determinado de entes paraestatales que le son asignados conforme a los decretos de sectorización que emite el Presidente de la República, (art. 50 LOAPF).

113. Gobierno Federal; "Decreto del presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1985".

Las Secretarías que intervienen en el control global realizan funciones vinculadas con su ámbito de competencia, definido por la LOAPF. Así por ejemplo, la SHCP. le corresponde el control del crédito para todos los entes paraestatales; a la SPP. el control presupuestal, inversión pública y subsidios; a la SeCoGF, el control por auditorías y evaluaciones para verificar el cumplimiento de los objetivos de las Empresas Públicas, etc. Existe también, el sistema de control por Holdings o entes matrices dependientes de Secretarías y Departamentos Administrativos, como es el caso de NAFINSA o SOMEX.

Las motivaciones para la constitución de Empresas Públicas según René Villarreal son:

- a) La creación de empresas para ejercer algunas funciones que la Constitución le encomienda al Estado, tales como dar estabilidad al sistema económico nacional y propiciar el desarrollo económico;
- b) La creación de entidades para explotar para la nación recursos estratégicos o para generar insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola, destacan entre éstas: PEMEX, CFE, FERTIMEX...etc.;
- c) Entidades para aumentar la integración de la planta productiva nacional;
- d) Compra de empresas desarrolladas inicialmente por el sector privado que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a altos requerimientos de inversión o deficiencias de gestión;
- e) Constitución de empresas para lograr objetivos específicos de bienestar social, por ejemplo CONASUPO; y,
- f) Entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y

comercial, por ejemplo: el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto de Investigaciones Nucleares, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior...etc.(114)

Apunta Federico Reyes Heróles, que el discurso oficial durante el sexenio de Miguel de la Madrid se debatió en la siguiente dicotomía: "la necesidad de una Rectoría Económica en manos del Estado o el retorno a la libre fuerza del mercado como demiurgo modernizador." (115) Así, la Reforma del 3 de Febrero de 1983, representó ser una carta política que intentaría procurar "no sólo la expansión económica sino la viabilidad de un proyecto nacional", se buscó la convergencia de los esfuerzos que se suscitan de diversa forma en una economía mixta, ello para reafirmar la seguridad y confianza en el desarrollo de la nación. (116)

La economía mixta se entiende no sólo como una estructura de propiedad, sino como un proceso de planeación; en el que la actividad estatal no tiene como finalidad sustituir al mercado sino desarrollar un sistema de señales del mismo que asegure que los objetivos, beneficios y costos privados coincidan con los sociales.(al menos ésto en teoría)

Ante todo ello, el papel del sector privado en la producción nacional aumentó del 72% del PIB en 1983 al 80% del PIB en 1988.(117)

114. id. Villarreal, René; "México 2010, de la industrialización tardía a la reestructuración industrial", p. 254;

115. Reyes Heróles, Federico; "Neoliberalismo y Rectoría Estatal"; en: La Constitución Mexicana, Rectoría y Economía Mixta; ed. UNAM (Inst. de Investigaciones Jurídicas)- Porrúa, México, 1985, p. 234.

4.2. El Sistema de Planeación y la Empresa Pública.

La planeación es una forma de anticipar, es algo que nos ayuda a predecir y adecuar nuestros instrumentos para llegar a lograr la consecución de objetivos futuros. Según el Dr. Jaime Castrejón, existen dos formas distintas de planear, una de ellas es la planeación operativa o análisis de las variantes técnicas, administrativas y económicas y; la otra es la planeación estratégica o planeación para el cambio, basada en las variantes sociales y políticas.(116)

Sobre el particular, el artículo 26 Constitucional señala que "el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo (SNPD)... Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las experiencias y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo".

El SNPD, intentó que el esquema de planeación normara y ordenara el proceso cotidiano de toma de decisiones y asignación de recursos de acuerdo con las prioridades de la estrategia de desarrollo; asimismo, fuera nutrida por el concurso de los distintos grupos organizados de la sociedad en congruencia con el proyecto de gobierno de Miguel de la Madrid.

Las reformas constitucionales promovidas por el Ejecutivo Federal, así como la expedición de la Ley de Planeación del 5 de Enero de 1983, conformaron el marco jurídico para el establecimiento de la Planeación.

116. Ibidem. p. 235

Según Manuel Camacho Solís, "el Constituyente estableció el régimen de propiedad y con ello un elemento estructural del orden económico, a partir del cual se irían definiendo las atribuciones económicas del Estado como producto de un largo proceso constitucional, hasta llegar a la definición de la Rectoría del Estado. Concepto y atribución que no tienen autonomía valorativa o jurídica, sino que están referidas al conjunto de principios constitucionales y derechos, cuyo significado no puede reducirse a la delimitación de la intervención estatal en la economía. La esencia de la Rectoría, radica en su carácter de dirección y planeación, y en su inscripción en nuestra doctrina Constitucional".(119)

Por su parte Luis Villoro opina, que el Sistema de Planeación y la Rectoría, no fueron concebidos como respuesta técnica a la crisis; la Planeación Democrática será una respuesta, en la medida que el Estado intervenga mediante leyes y disposiciones directas sobre el sistema de producción y distribución.(120)

Para que fuera operativa y eficaz, la planeación tuvo que precisar de una estrategia y de instrumentos que fueran utilizados para enfrentar las diversas situaciones económicas y sociales que se manifestaron durante todo este sexenio, en aras de contrarrestar la crisis.

117. Marshall, Robert; "El entorno de los negocios en México: Un punto de vista de la Empresa Extranjera"; ed BANAMEX, México, 1990, p. 55.

118. Castrejón Diéz, Jaime; "ases Filosóficas de la Planeación", ed. Comisión de Ciencia y Tecnología, C. de Diputados, México, 1971, p. 9.

Igualmente, para efectuar las actividades que conlleva la planeación, fué también imprescindible contar con una infraestructura de información, de investigación y capacitación y, a la vez operar y controlar proyectos de inversión para llevar a efecto los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). (121) Esas atribuciones fueron conferidas -con el poder de influencia que ello representa- a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

Así el artículo 11 de la Ley de Planeación versa lo siguiente: "En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta ley, se establecerá lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP". (122)

Visto de esa manera, el SNPD es un conjunto articulado de relaciones funcionales, "un diagrama de flujo", con inputs y outputs y, a la vez de jerarquización de prioridades nacionales entre las diversas dependencias del sector público, así como la influencia de éstas sobre los diversos grupos sociales y autoridades de las entidades federativas, a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Para ello, el sistema se apoyó en una estructura institucional emanada del Poder Ejecutivo (SPP), quien ejerce una influencia directa (global)

119. Camacho Solís, Manuel; "Constitución y Desarrollo Nacional", en: La Constitución Mexicana, Rectoría y Economía Mixta; ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 359.

120. Villoro, Luis; "Crecer, Saber y Conocer", ed. S. XXI, México, 1987, p.24.

121. Secretaría de Programación y Presupuesto; "Sistema Nacional de Planeación Democrática", ed. SPP, México, 1984. p. 28.

en la toma de decisiones a nivel macro (presupuestación, control e información); ello es, la atribución de definir los instrumentos de política económica y social.

La instrumentación se lleva a cabo a través de la programación anual, en sus 2 líneas: operativa, referida a los aspectos normativos y sustantivos y, la segunda línea, la presupuestaria o financiera.

Entonces, la actividad financiera del Estado debe estar enmarcada por la planeación del desarrollo, tanto a través del presupuesto, como de los planes y programas nacionales, sectoriales y regionales, debiendo existir entre éstos la adecuada coordinación y jerarquización.

Señala Leopoldo Solís, que la conveniencia de aplicar métodos de Planeación se ha hecho evidente, sobretudo en economías donde la existencia de recursos productivos desocupados reclama su aprovechamiento eficaz y sostenido; añade que, para mantener una economía en uso pleno de su capacidad productiva, la política económica debe disponer de medios e instrumentos que aseguren un plan formal de desarrollo económico, siendo el primero de ellos un sistema financiero sano, sin grandes presiones inflacionarias, ni fuga de capitales por deuda externa o importaciones suntuarias. (123)

122. Gobierno Federal; "Ley de Planeación", D.O. 5 de Enero de 1963.

123. Solís, Leopoldo; "Perspectivas de la Planeación", ed. Banco de México, México, 1962. p. 8

De acuerdo con lo establecido en la ley de Planeación, el proceso de evaluación tiene lugar, a través de: a) la evaluación programática presupuestal o presupuesto de Egresos de la Federación, en él se determina los montos asignados a los diversos objetivos de desarrollo; b) Informe de Gobierno: informe sobre el estado que guarda la administración pública, así como, el seguimiento de las decisiones adoptadas para la ejecución del PND; c) Evaluación de la gestión de la Administración Pública Federal; d) La Cuenta Pública; e) Informes Institucionales de las E. Parastatales; e) Informes sectoriales...etc.

Finalmente, los instrumentos de control fueron: a) Informe trimestral de la situación económica y de las finanzas públicas; b) Informe mensual de los gabinetes especializados: i. gabinete económico; ii. gabinete de comercio exterior; iii. gabinete de salud; iv. gabinete de asuntos agropecuarios; c) Informe de las auditorías gubernamentales; d) Informe mensual de la Comisión intersecretarial de gasto-financiamiento.(124)

4.3 Política Antiinflacionaria y Resección.

"En el Pacto nos comprometimos a mantener el salario real de los trabajadores".

Miguel de la Madrid H.

El comportamiento de la economía, guiado por lo que se consideran sus leyes, en ocasiones se vuelve más o menos sensible a la política económica. En algunos casos la implantación de cierto programa no conseguirá ninguno de sus resulta-

dos buscados, otras veces sobrecumplirá sus propósitos. (125)

No hubo, en cada revisión del PACTO durante la era de M.M.H., dentro del llamado gabinete de seguimiento, un acuerdo sobre cuál fue la magnitud del deterioro a los niveles de bienestar y a los salarios reales; la concertación fue una idea falsa que manejó el discurso oficial dentro del llamado programa de estabilización. Sin embargo, tampoco fue estrictamente un plan de choque para detener la tendencia inflacionaria, simplemente se castigó severamente al salario.

Sin embargo, cabe advertir que una alza al salario real podía haber repercutido en mayor inflación, lo que hubiere sido causa no del incremento del salario mismo, sino del aborazamiento de comerciantes, productores y especuladores.

El deterioro de los niveles de consumo y de la calidad de vida de grandes capas de la población durante la crisis fue impresionante. Todo ello, no lo pudo revertir ni lo revertirá política económica alguna en el corto plazo, pero sí puede empezarse con la modificación de las prioridades nacionales

124. Ibidem. SNPD. p. 76.

125. "No existe en sí un problema técnico de cómo dar fin a la inflación. Los verdaderos obstáculos son de orden político..." asevera Milton Friedman en "Corrección Monetaria", Essays on Inflation and Indexation, Washington, American Enterprise Institute, 1974. En otro contexto, Ruggier Dornbusch llega a la misma conclusión: "la efectiva estabilización es, sobre todo, una cuestión política más que técnica", comentario incluido en Washington, Institute for International Economics, IMF, 1983.

para futuras administraciones, respetando una política salarial congruente y justa.

Podemos también mencionar lo que en las 4 fases de la firma del Pacto, tanto el presidente de la República como el presidente del Consejo Coordinador Empresarial coincidían en señalar como la principal fuente de los impulsos inflacionarios: el desequilibrio de las finanzas públicas, por lo cual fué en cada revisión un objeto primordial el crecimiento del superávit primario (ingresos gubernamentales totales menos gastos en consumo e inversión); más ello implicó, recortes al gasto social federal y a los subsidios, que junto con la contracción crediticia y la consecuente disminución de la inversión privada condujo a la economía de la nación a la resección y a la caída del empleo.(126)

El problema del empleo es y seguirá siendo uno de los más graves que enfrenta el país. Según la CTM, en 1986 el promedio de despedidos fué de 2,864 diarios (aproximadamente un millón por año).(127)

Por otra parte, cabe mencionar que no sólo los intereses de los trabajadores fueron afectados en el Pacto, también los productores rurales vieron castigados sus precios de garantía.

126. Fernando Calzada F. y Francisco Hernández y Puente; "El salario en los tiempos del Pacto", periódico: La Jornada, 8 de Agosto de 1988.

127. Dolores Ponce y Antonio Alonso; "México hacia el año 2010: Política Interna" (foro México 2010), ed. Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Barros Sierra A.C.; ed. Limusa, México, 1989.

A diferencia de ellos, los grandes empresarios pudieron mover libremente sus precios en bienes y servicios cuando se dieron los ajustes a la estructura de los precios. Hubo dentro de los pactantes del lado privado quienes no sacrificaron nada, piénsese, sólo como ejemplo, en qué contribuyeron para la estabilidad económica las grandes casas de bolsa, ya que incluso a fin del sexenio ni siquiera pudieron sustraerse al encanto de la compra y fuga de dólares.

Había también otros factores de presión inflacionaria, como por ejemplo el tipo de cambio. Más aún, desde que en Julio de 1988 hubo fuertes corridas contra el peso, y que llevaron a que las reservas internacionales en el Banco de México disminuyeran aproximadamente 3,500 millones de dólares. Si bien existía un margen de subvaluación de la moneda nacional de alrededor de un 10%, lo cierto es que el gobierno de M.M.H. acostumbró a los exportadores y especuladores a un subsidio por la vía del tipo de cambio.

Capítulo III.- Marco Jurídico Aplicable a la Inversión Extranjera en nuestro país.

A. Marco Jurídico de la Inversión Extranjera Directa en México.

1. Constitucionalidad, Ley, Resoluciones Generales, y Reglamento en materia de Inversión Extranjera Directa.

"En materia de inversión, se observa una tendencia hacia la eliminación de diferencias entre la inversión extranjera y la nacional."

Carlos Salinas de Gortari.

La nueva estrategia económica planteó reiniciar el crecimiento sostenido en un marco de estabilidad que permitiera:

1. La internacionalización del Comercio como medio para estimular el desarrollo; y,
2. La desregulación como medio para crear un ambiente atractivo a la inversión productiva.

En los años recientes, la orientación de la estrategia de desarrollo de México se redefinió, en base a la internacionalización de la economía, implicando con ello, una modificación sustancial de la política comercial e industrial del país. Así, se abandonó el esquema de proteccionismo y, la política industrial se avoca ahora a tratar de mejorar la competitividad internacional de las empresas mexicanas, como punto de partida para la expansión de la producción, la generación del empleo y la ampliación del ingreso nacional. La inversión extranjera directa contribuye en este sentido complementando a la inversión nacional.

Por esta razón, el tratamiento jurídico que se ha dado recientemente a la I.E.D. en nuestro país, se ha ido modificando en congruencia con lo planteado por el modelo de desarrollo secundario exportador o sustitución de exportaciones; lo anterior ajustándose al nuevo entorno económico de México.

Cabe advertir que la regulación jurídica de la I.E.D., es analizada por el Derecho Económico, y como tal, es dinámica su naturaleza. La inversión foránea ha sido definida, como aquella inversión en la cual una persona o sociedad extranjera tiene un interés, y un cierto nivel de influencia sobre la administración de la sociedad en otra nación distinta a la de su residencia.

El FMI define a la IED como aquella en la que la participación de extranjeros se da directa o indirectamente en el control del 10% o más de las acciones, lo cual los hace tener capacidad de voto sobre el destino de la empresa.

El artículo 2 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 (LIE), define a la inversión extranjera a aquella realizada por:

- a) Personas morales extranjeras;
- b) Personas físicas extranjeras;
- c) Unidades económicas extranjeras; y,
- d) Empresas mexicanas en las que participen mayoritariamente capital extranjero, o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Según Françoise Carner, los modelos de desarrollo que sucesivamente adoptó México, fueron respondiendo a factores

internos e internacionales y, cada etapa ha tenido su propio concepto de la IED y, de su función en el desarrollo del país. Asimismo, las propias empresas trasnacionales organizan sus estrategias alrededor del modelo económico mexicano vigente en el momento, a la vez que hacen planteamientos para modificarlo acorde a los cambios externos y a sus propios intereses. (130)

Así, durante la fase proteccionista del desarrollo de México, las empresas trasnacionales buscaron invertir en industrias de sustitución de importaciones para aprovechar las ventajas de un mercado interno protegido, lo cual en su momento les redituó considerables ganancias.

Es por ello que la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE) fué promulgada en circunstancias en las que era preferible contratar deuda externa que fomentar la IED y, una vez establecida ésta o asociada con el capital nacional, se procuró proteger el mercado interno por parte del Gobierno Federal. Más ésta reticencia no fué planteada por primera vez, ya que en el Constituyente del 17, el artículo 27 plantea el siguiente principio:

“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública...”

130. Carner, Françoise; “La Inversión Extranjera en el Sector de los Servicios en México”, Estudios sobre Inversión Extranjera, BANAMEX, México, 1990, p. 43.

De igual manera la fracción I de éste ordenamiento constitucional prevee:

Solo los Mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo.

Por otra parte, se concideran extranjeros en nuestro país, según el Artículo 33 de nuestra carta magna, a aquellas personas que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Sin embargo, tienen derecho a las garantías individuales que otorga la Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

En cuanto a las facultades del Congreso, nuestra Constitución Federal prevee:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración...;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la

inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Según Jorge Amigo Castañeda, la LIE contiene una visión propia e independiente que contempla los siguientes principios básicos:

1. El artículo 4, señala las actividades económicas e industriales reservadas al Estado, como son: a) Petróleo e hidrocarburos, b) Petroquímica básica, c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, d) minería según los casos que prevé la ley, e) Electricidad, f) Ferrocarriles, g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas..etc.;

11. El mismo numeral contempla también las actividades reservadas a sociedades mexicanas que contengan dentro de su acta constitutiva *la cláusula de exclusión de extranjeros*, misma que limita la participación de estos últimos en el capital de la sociedad para las siguientes actividades: a) Radio y Televisión, b) Transportes urbanos y de carreteras federales, c) transportes aéreos y marítimos nacionales, d) explotación forestal y, e) distribución de gas;

111. El artículo 5, establece el monto máximo del 49% como límite de participación extranjera en el capital de empresas mexicanas que, por su actividad, no estén reguladas de manera específica (por ejemplo, autopartes hasta el 40%, minería el 34% o el 49% dependiendo el tipo de conseción y, en petroquímica secundaria hasta el 40%);

- iv. Se crean dos órganos de vigilancia y supervisión de la IED: La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) contemplada en el art. 9 y, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) establecido en el art. 23;
- v. La LIE formula los criterios a seguir en los casos en que, por las características de un proyecto de inversión, sea conveniente para el país autorizar una participación mayoritaria por inversionistas extranjeros en el capital de una sociedad mexicana. (131)

Recién emitida la LIE, se suscitaron reacciones y comentarios adversos a ella, llegándose a pensar que habría una retracción de la IED en nuestro país. Sin embargo, la IED no se retrajo sino que aumentó, y la empresas multinacionales continuaron presentes en los sectores claves de la economía nacional. (132)

En relación a la CNIE, se puede decir que no sólo cumple las finalidades de vigilancia y supervisión que le fueron asignadas, sino que además está facultada para resolver sobre proyectos particulares de inversión. El organismo tiene como objetivo de fondo llevar un seguimiento detenido de la inversión extranjera en México, así como, mediante la emisión

131. Amigo Castañeda, Jorge; "Marco Jurídico de la IED en México". Estudios sobre Inversión Extranjera, BANAMEX, México, 1990, p. 17.

132. Riding, Alan; "The New Law of Investment in México", The New York Times, Dic. 26 de 1974. Citado por Fernando Carmona en Estrategia, No. 3, Méx. 1975, p. 16.

de resoluciones, autoriza o rechaza los proyectos que se someten a su consideración (art. 12).

La CNIE, según Jorge Amigo, es una entidad con facultades suficientes para determinar las áreas y proyectos específicos de inversión, que tiene la capacidad de establecer criterios y políticas de carácter general.(133) Las resoluciones que emite la CNIE pueden ser, por ende, generales o específicas.

Las Resoluciones Generales que dictó la CNIE tienen por lo tanto, como objetivo, lograr lo siguiente: i) Desarrollar los conceptos que son novedosos o que la LIE solamente estableció en forma embrionaria; ii) Aumentar los porcentajes en que la IED puede participar en el capital de empresas que operen en diversas actividades económicas, por ejemplo, en la Industria Maquiladora; y, iii) Autorizar de manera automática diversos actos y operaciones donde la IED puede participar.

Cabe aclarar que estas disposiciones fueron establecidas a través de actos administrativos provenientes de facultades metaconstitucionales de la CNIE y, en aras del pragmatismo de sus objetivos no provinieron de ley del Congreso sino de la voluntad del Poder Ejecutivo y de la lógica del programa de gobierno.

Posteriormente, gran parte de las Resoluciones Generales, pasaron a formar parte integrante del actual Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RIE). Según Jorge Amigo, las resoluciones emitidas pueden dividirse en 2 periodos que coinciden con diferentes etapas de desarrollo y proyectos de nación. Las pri-

meras resoluciones generales emitidas entre 1973 y 1982, corresponden a la época en que se desarrolló el carácter, naturaleza y contenido de éstas; constituye una etapa de experimentación y al mismo tiempo se caracteriza por un espíritu más regulador que promotor.

Las Resoluciones emitidas en la siguiente etapa, entre 1983 y 1988, fue el lapso cuando se hizo flexible el régimen de IED y, se intenta poner en ejecución "La política de promoción selectiva de la IED", con un afán más promotor que regulador. (134)

La Resolución General Unica de 1988 procura hacer más claros y definidos los criterios y procedimientos a seguir; es decir, desreglamentar o simplificar administrativamente la realización de actos conducentes a la IED.

Las Resoluciones Generales que nacen a partir de la creación del nuevo Reglamento de la IED, norman lo siguiente:

a) Las reglas 1 a 3 de la resolución General número 1, establecen un procedimiento más eficiente de autorización, indicando que los miembros que componen la CNIE tienen un término de 5 días, para votar sobre el proyecto en cuestión, evitando la necesidad de sesionar periódicamente;

b) La Resolución General número 2, establece criterios y definiciones sobre diversas figuras como las "Áreas de Crecimiento Controlado", "Maquiladoras y Empresas Industriales y Co-

133. Id. Amigo Castañeda, Jorge. p. 18.

134. Ibidem. p. 18.

merciales de Exportación" y "Sociedades Financieras Internacionales".

Respecto a la Industria Maquiladora, los inversionistas extranjeros están autorizados para: adquirir hasta el 100% de las acciones o partes sociales en el acto de la constitución de sociedades que estén sujetas al decreto publicado el 15 de Agosto de 1983, relativo al fomento y operación de la industria maquiladora de exportación; igualmente, a poseer acciones o activos fijos de otras empresas maquiladoras, o bien, tomarlas en arrendamiento; fabricar nuevas líneas de productos, abrir nuevos establecimientos o entrar a nuevos campos de la actividad económica.

Sin embargo, la Resolución general publicada en el D.Of. del 26 de Octubre de 1989, que reforma y adiciona las dos Resoluciones Generales anteriores, autoriza a inversionistas extranjeros a entrar a nuevos campos de actividad económica sin necesidad de un dictamen previo de la CNIE, cuando éstos se obliguen a exportar la totalidad de los productos fruto de la nueva actividad.

Comparte dicha posición el nuevo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 20 de Diciembre de 1989; que a diferencia del Decreto de 1983 define a la operación maquiladora como "el proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras..."

Según lo previsto por el artículo 11 de la LIE, la CNIE se

integra para su organización y funcionamiento por los titulares de las siguientes secretarías: a) Secretaría de Gobernación; b) SRE; c) SHCP; d) SPP; e) SEMIP; f) SECOFI; y, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Además, sin perjuicio de las atribuciones que la ley le confiere para el cumplimiento de sus funciones, la CNIE contará además, según lo previsto en el artículo 61 del RIE de un Comité de representantes y de un Secretario Técnico.

Por su parte, el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) tiene por finalidad vigilar y supervisar que todo inversionista extranjero que funja con tal carácter en México, se inscriba en el registro, a fin de mantener actualizadas las actividades y operaciones que llegare a realizar el inversionista en nuestro país.

Durante el período 1973-1989, se crearon un gran cúmulo de disposiciones complementarias que en algunos casos vendrían a ser abrogadas y derogadas por el actual RIE según lo prevén los artículos transitorios del mismo ordenamiento adjetivo.

Así, el artículo segundo abroga:

- i. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República, publicado en el D.O.F. el 29 de agosto de 1926;
- ii. El Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, publicado en el D.O.F. el 28 de Diciembre de 1973;
- iii. El Decreto por el que la Secretaría de Relaciones Exteriores podía conceder licencias o autorizaciones relativas a la constitución o modificación del acta constitutiva o los

estatutos de la sociedad, publicado en el D.O.F. el 2 de julio de 1970;

iv. El Acuerdo que autoriza a la S.R.E. para conceder a las instituciones nacionales de crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a realizar actividades industriales o turísticas, en fonteras y costas, publicado en el D.O.F. el 30 de abril de 1971; y,

v. La Resolución General que sistematiza y actualiza las resoluciones Generales emitidas por la CNIE, publicada en el D.O.F. el 3 de febrero de 1986.

El artículo tercero prevé las siguientes derogaciones:

i. Al artículo 15 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, en materia de petroquímica, publicado en el D.O.F. el 9 de febrero de 1971;

ii. Los artículos 126 f. II, 127 f. I, II y III y 131 del Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el D.O.F. el 17 de noviembre de 1976; y,

iii. Todas las disposiciones administrativas de carácter general que establezcan obligaciones, restricciones o requisitos a inversionistas extranjeros o sociedades en cuyo capital social participen inversionistas extranjeros.

Así, el 16 de Mayo de 1989, se publicó en el D.O. el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RIE), ordenamiento creado en congru-

encia con la política de apertura externa del presente sexenio. Se pretende con él atraer flujos comerciales internacionales que complementen el ahorro nacional, generen empleos, modernicen la planta industrial y traigan consigo tecnología de punta que permita a México incrementar sus exportaciones, mejorar la calidad de la producción para poder competir en los mercados internacionales.

El Reglamento, en concordancia con la ley, fija las reglas y establece los mecanismos que definen el comportamiento de las empresas con inversión extranjera, a la vez que pretenden orientarla hacia los sectores en que resulte más provechosos para el país, salvaguardando aquellos que son estratégicos o donde los nacionales ejercen una participación importante. (135)

Por su parte el art.4 del RIE establece que se consideran personas vinculadas con centros de decisión económica del exterior, cuando: i. Se preste directa o indirectamente servicios profesionales subordinados de cualquier tipo a un inversionista extranjero; y, ii. Se dependa de un inversionista foráneo para comercializar los bienes y servicios que produzca.

Según Aureliano González, hay 3 tipos de compañías con capital extranjero: a) nuevas empresas constituidas hasta con un 100% de capital foráneo (art.5 RIE); b) creación de nuevas empresas o adquisición de las ya existentes, relacionadas con operaciones de maquila o producción para la exportación hasta con un 100% de capital extranjero (art.6 RIE); y, c) empre-

135. Amigo Castañeda, Jorge; "Inversión extranjera vía Bolsa", Instituto Nacional de Valores, Conferencia, México, D.F., 2 de Octubre de 1990, p.6.

sas de coinversión entre capital nacional y capital extranjero <art.7 RIE>. (136)

El propósito de otorgar facilidades a empresas exportadoras es la creación de empleos y la generación de divisas a México. Por ello, las maquiladoras y las compañías exportadoras tienen ventajas similares.

Las maquiladoras reciben bajo el programa respectivo un tratamiento aduanero favorable referente al equipo de importación necesario para la producción, y el apoyo a la producción en el entendido de que las adquisiciones externas son consideradas temporales y no están sujetos a impuestos de importación.

Sin embargo, una maquiladora tiene acceso limitado hacia el mercado nacional. Aunque la autorización para ventas a México es factible por medio de la CNIE; pero para ello la maquiladora deberá aumentar su producción de tal manera que el volumen para exportación no se vea afectado por las ventas nacionales.

Además, las maquiladoras tendrán que cumplir con los requisitos del control de cambios, es decir, que mensualmente deberán presentar un informe al Banco de México sobre la cobertura en divisas de sus gastos en el país, convertidos a moneda nacional.

Las condiciones aduanales para las compañías exportadoras operan de igual forma que para las maquiladoras en cuanto al trato que se da a las importaciones necesarias para la producción o cuando están registradas bajo el Programa de

Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

La estructura del Reglamento es básicamente la siguiente:

- i. Del artículo 1 al 38 presenta los lineamientos de la política de la inversión extranjera;
- ii. Del artículo 39 al 41 contiene los elementos de promoción de la inversión en México;
- iii. De los artículos 42 al 79 dispone las reglas bajo las que debe operar el RNIE;
- iv. y finalmente en los artículos 80 al 86 define las facultades de la CNIE y de su Secretario Ejecutivo.

A su vez, el Reglamento establece un mecanismo de automatización que tiene por objeto reducir la tramitación burocrática mediante la eliminación de requisitos de información y control. Este mecanismo plasmado en los artículos 5, 28, 29 y sexto transitorio, permite también, el ingreso de inversión extranjera hasta con el 100% de la propiedad accionaria, así como su expansión en el país de manera automática cubriendo los siguientes requisitos:

- Que la inversión en activos fijos no exceda de 100 millones de dólares;
- Que el proyecto no opere en actividades reguladas;
- Que el proyecto, si es industrial, se ubique fuera de los municipios sujetos a crecimiento controlado (Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal);

136. González Baz, Aureliano; "Opciones en la actualidad para la Inversión Extranjera en México", Estudios sobre Inversión Extranjera, BANAMEX, México, 1990, p. 35.

- Que se realicen inversiones en activos fijos, para el nuevo establecimiento, por un monto mínimo equivalente al 10% del valor neto de los activos fijos;
- Que el capital social pagado a la fecha de la apertura del nuevo establecimiento deberá incrementarse en un monto equivalente al 20% de la inversión adicional en activos fijos;
- Que durante los primeros tres años de operación, las sociedades que se constituyan mantengan como resultado mínimo un saldo de equilibrio en su balanza de divisas acumulado; y,
- Que utilicen técnicas adecuadas y se observen las disposiciones en materia ecológica. (137)

Por otra parte, en el caso de que un proyecto específico de inversión no satisfaga alguno de los requisitos mencionados para acceder al trámite automático, es factible su implementación en el país a través de una autorización específica de la CNIE.

El RIE según Jorge Amigo Castañeda contempla los siguientes cambios: a) Permite la participación en cualquier proporción de IED (hasta un 100%);

b) Se permite la ampliación de la actividad de las empresas con inversión extranjera ya establecidas, a través de la apertura de nuevos establecimientos o la operación de nuevos campos de actividad económica, cuando la inversión sea realizada por empresas maquiladoras altamente exportadoras o de comercio exterior;

137. Amigo Castañeda, Jorge; "Inversión Extranjera vía Bolsa", p. 10.

c) El art. 6 permite, sin requerir de autorización, a los inversionistas extranjeros adquirir en cualquier proporción acciones de sociedades establecidas o en el acto de su constitución siempre que las empresas operen o se constituyan para realizar actividades de maquila u otras comerciales o industriales de exportación;

d) Se permite la celebración de fideicomisos por los que inversionistas extranjeros adquieran derechos de voto y pecunarios aun cuando rebasen la proporción del 49%;

e) Establece la *afirmativa ficta*, de 45 días hábiles a partir de que se integre el expediente por la autoridad de la materia. (Si corre dicho plazo sin haber sido resuelta la solicitud presentada, se considerará que ha sido resuelta favorablemente);

f) Se crean dos instrumentos nuevos: los fideicomisos de inversión temporal y los fideicomisos de inversión neutra.

Los primeros implican la participación extranjera en forma directa en actividades restringidas, como sería el transporte aéreo y marítimo nacional que están reservados a mexicanos, o actividades donde se limita de manera específica a extranjeros, como la minería. (Este instrumento podrá ser utilizado solamente por empresas que se encuentren en una grave situación financiera o realicen nuevas inversiones para aumentar su producción o modernizarse tecnológicamente con el fin de incrementar sus exportaciones; este tipo de fideicomisos están sujetos a la autorización de la CNIE).

Los fideicomisos de inversión neutra son aquéllos que per-

miten a empresas que coticen en la Bolsa de Valores, a emitir una serie de acciones que no confieren derechos corporativos. Estas acciones se denominan serie "N" y, se adquieren vía fideicomiso por instituciones bancarias nacionales, que a su vez emiten certificados de participación que pueden ser adquiridos por inversionistas extranjeros. Estos certificados permiten al inversionista foráneo participar libremente en la Bolsa Mexicana de Valores. (Estos fideicomisos requieren la autorización previa de la CNIE);

g) Establece regulación para los fideicomisos en las "Zonas Restringidas". (La SRE deja de ser la autoridad competente final para resolver sobre este tema);

h) Define el art.8 del RIE a la Inversión proveniente de Sociedades Financieras Internacionales para el Desarrollo, que son aquellas personas morales extranjeras cuyo objeto primordial consiste en fomentar el desarrollo económico y social de los países en proceso de desarrollo, mediante la aportación de capital de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos preferenciales y el apoyo técnico de diverso tipo. Un ejemplo de este tipo de Sociedades sería: La Sociedad Alemana de Cooperación Económica;

i) Crea un Comité para la Promoción de la Inversión en México; y,

j) Cambia el RIE y los procedimientos de inscripción, haciendo del mismo un órgano más compacto y funcional al eliminar requisitos de registro. (136)

136. Id. Amigo Castañeda, Jorge; "Marco Jurídico de la Inversión Extranjera en México", p.20.

El RIE contempla 3 mecanismos para la constitución de fideicomisos:

a) El art.13 del RIE, establece a los Fideicomisos de Inversión Neutra, con ellos se pretende promover la inversión productiva a través del mercado bursátil;

b) Los artículos 16 al 22 establecen el Fideicomiso en Zonas Restringidas (fronterizas y litorales), en la cual se establece la posibilidad de renovación de los fideicomisos por períodos consecutivos de 30 años; y,

c) El Fideicomiso de Acciones, es un instrumento que podrá ser aplicado en algunas actividades reservadas a mexicanos o, en aquellas áreas sujetas a regulación específica, como la petroquímica secundaria, los autotransportes y la minería; siempre y cuando la empresa se encuentre en una grave situación financiera, estando también, sujeta a la aprobación de la CNIE, (el plazo máximo de duración de estos mecanismos es de 20 años).

2. La nueva ley y reglamentación en materia tecnológica.

Según Robert G. Marshall, después de la emisión del Reglamento sobre inversión extranjera, la protección de la propiedad intelectual constituye el renglón más importante para los inversionistas extranjeros.(139)

Ante ello, el pasado 9 de Enero de 1990, fue publicado en el D.O. el nuevo Reglamento de la ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas; ésta nueva reglamentación

constituye un elemento para favorecer la depuración tecnológica del sector industrial.

La revolución tecnológica de los últimos años ha transformado la economía mundial. Se ha acelerado el ritmo de perfeccionamiento de los procesos productivos; lo que da lugar, a que la tecnología se comercialice de manera distinta, ya que rápidamente va convirtiéndose en una relación contractual compleja, como una especie de paquete de transferencia de tecnología: conocimientos tecnológicos, experiencias y habilidades de mercadeo, fabricación de infraestructura, aprovisionamientos de insumos y financiamiento...etc.

En este contexto apunta, Roberto Villarreal, que el proceso de desregulación económica adquiere una importancia fundamental para la modernización tecnológica de las empresas, al reconocer que son ellas las que están en mejores condiciones para decidir sobre los aspectos de su modernización. En consecuencia, a ellas les corresponde elegir el tipo de tecnología y negociar las condiciones más favorables para su adquisición. El papel pues, del Estado Mexicano en esta materia es el de promoción y apoyo, más que el de control y regulación.(140)

Los primeros antecedentes de la política de traspaso tecnológico datan de principios de la década de los años 70's. En 1973 se promulgó la primera ley sobre el Registro de

139. Marshall, Robert; "El entorno de los negocios en México: Un punto de vista de la empresa extranjera", Estudios de Inversión Extranjera, BANAMEX, México, 1991, p. 51.

Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. Su objetivo principal fue el de controlar y orientar la transferencia de tecnología, ajustando los contratos de tecnología de las empresas privadas y públicas a las directrices que planteaba la estrategia de desarrollo, es decir, la orientación de la producción al mercado interno.

Otro objetivo fue el de fomentar fuentes nacionales de tecnología. Las acciones gubernamentales para favorecer el desarrollo científico y tecnológico, giraban alrededor de la oferta de tecnología proveniente del sector de investigación académica, en aras de evitar la dependencia tecnológica, dando de esta manera poco énfasis a las necesidades de las empresas.

Pese a que la ley de 1973 había logrado dar una mayor racionalidad a la contratación de tecnología del exterior y fortaleció el poder de negociación de la industria nacional, buscando lograr un desarrollo tecnológico endógeno; éstas finalidades no fueron suficientes para lograr las expectativas de modernización que requería el país.

Por eso, fué necesario una revisión de éste ordenamiento jurídico, y en enero de 1982 se publicó una nueva ley y su respectivo reglamento. Sin embargo, en esa época, se consideró erróneamente que la política de traspaso tecnológico debería influir en ciertos asuntos relacionados con la actuación

140. Villarreal, Roberto; "La nueva Reglamentación de la Ley sobre el Control y registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas", Estudios de Inversión Extranjera, BANAMEX, Méx. 1991, p. 29.

de las empresas; es decir, se facultó a la autoridad a intervenir en los procesos de selección y adquisición de tecnología.

Esa redefinición de la política se tradujo, según Roberto Villarreal, en un marco regulatorio más estricto, ya que se añadieron a la ley nuevas causales de negativa cuya inclusión en los contratos eran suficientes para que el traspaso tecnológico no fuera autorizable. De esa manera, la participación de la autoridad se hizo muy amplia, adquiriendo el carácter de un tercer negociador. (141)

Ante ello, al reconvertirse el perfil de desarrollo de la nación, en congruencia con las modificaciones que ha sufrido el mercado y el mundo en su conjunto, la legislación reglamentaria del 82 resultaba ser un instrumento inefectivo para promover la modernización de las empresas y, la inserción de éstas en un modelo exógeno del desarrollo. Así, el 9 de enero de 1990 se promulga el reglamento vigente.

El Reglamento, según Roberto Villarreal cuenta con las siguientes nuevas disposiciones:

i. Se otorga a las empresas plena responsabilidad por las condiciones bajo las cuales contratan su tecnología;

ii. Se liberaliza totalmente el pago de regalías, (artículos 53 a 55);

iii. Se refuerza la protección del secreto industrial: a) las partes podrán ampliar el período de confidencialidad de las mejoras suministradas por el proveedor, sin que ésta exceda de 10 años (art. 46-III); y, b) las partes podrán respetar

cláusulas de secreto industrial, con las cuales se protejan los conocimientos técnicos que se transmiten principalmente a través del "know-how" (arts. 37-III, 38-IV, 42-II y 46-IV);

iv. Se facilita la contratación de franquicias, (arts. 23, 26 y 54);

v. Se reduce de manera drástica la discrecionalidad de la autoridad para: a) negar la inscripción de los acuerdos por criterios no establecidos en la Ley y su Reglamento (art. 52); b) Condicionar la inscripción de los acuerdos al cumplimiento de compromisos técnico-económicos; c) Cancelar la inscripción de los acuerdos y opinar sobre su cumplimiento, a menos que medie resolución judicial (art.14); y, d) Modificar el período de vigencia de los acuerdos previamente concertados por las partes;

vi. Se simplifica el tratamiento a contratos de programas de cómputo;

vii. Se precisa el concepto de servicios de operación y administración de empresas, No es necesario el registro de acuerdos que no involucren la toma de decisiones sobre la dirección de la empresa (art.16); y,

viii. Se introducen actividades para promover la modernización tecnológica de la empresa, para lo cual SECODI podrá celebrar convenios de cooperación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras (art.32). Asimismo, se promoverá la canalización voluntaria de recursos

141. Ibidem. p. 31.

de las empresas hacia institutos de investigación y desarrollo tecnológico, propiciando la vinculación entre los sectores productivo y de investigación (art.33).(142)

Finalmente el nuevo Reglamento orienta las actividades del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología hacia labores de promoción activa del desarrollo tecnológico, abandonando su función tradicional de dictaminación sobre la tecnología contratada.

3. Estimulos Fiscales en materia de Inversión Extranjera Directa.

Todas las empresas mexicanas reciben un igual trato conforme al Código Fiscal de la Federación y a la legislación fiscal: Impuesto sobre la Renta, Seguro Social, Infonavit, Impuesto sobre Activos, Impuesto al Valor Agregado, impuestos a las importaciones y exportaciones..etc. Las diferencias en el trato fiscal surgen no de si la empresa es de inversión extranjera o nacional, sino de que si se estructura como centro de costo (con un margen mínimo de utilidades) o como uno de utilidad. Esto afecta al Impuesto sobre la Renta (ISR) en una forma significativa.(142)

El impacto del impuesto sobre la renta para empresas exportadoras aún siendo extranjeras, depende de su estructura y características de operación; ya que, si una empresa

142. id. González Baz, Aureliano; "Opciones para la Inversión Extranjera en México". p. 37.

exportadora es clasificada como una "compañía de alta exportación" (aquella que tiene exportaciones directas por un mínimo de un millón de dólares al año, que represente cuando menos el 40% de sus ventas totales, o exportaciones indirectas de por lo menos el 50% de sus ventas totales anuales), podrá recibir los beneficios del programa para el Reembolso Inmediato para Causantes de Alta Exportación. (143)

Un estímulo adicional para las compañías que se clasifican como de alta exportación, es el apoyo promocional que otorga el gobierno mexicano para constituir los llamados "corredores industriales y, el respaldo financiero del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Otro estímulo es el que confiere la ley del impuesto sobre activos, que si bien impone un gravamen del 2% a los bienes corporativos o de personas físicas, también tiene algunas disposiciones que definen quien es el responsable por el pago del impuesto que afecta a las maquiladoras para beneficio de la empresa nacional. Por ejemplo, si un residente en el extranjero tiene bienes en México y permite por subcontratación

143. UNA EMPRESA DE COMERCIO EXTERIOR DEBE TENER UN CAPITAL MINIMO DE 100,000 DOLARES AL MOMENTO DE CONSTITUIRSE. DESPUES DEBE ALCANZAR UN VOLUMEN ANUAL DE EXPORTACION DE 9 MILLONES DE DOLARES DENTRO DE DOS AÑOS Y MANTENER UNA BALANZA COMERCIAL POSITIVA. EN ESTE AMBITO, UNA EMPRESA DE COINVERSION PUEDE SER UNA OPCION ATRACTIVA PARA INVERSIONISTAS EXTRANJEROS POR MULTIPLES RAZONES:

ID. AURELIANO GONZALEZ BAZ, P. 27.

utilizar esos bienes, la empresa o el residente extranjero pueden cubrir el impuesto. Como una maquiladora opera como un centro de costo y, por lo tanto, su responsabilidad fiscal corporativa es baja; y, el pago del impuesto sobre activos es deducible del ISR, el resultado puede ser que si la maquila asume este impuesto, éste no tendrá impacto alguno. Por otro lado, el residente extranjero al pagar el impuesto pudiera obtener un crédito fiscal contra sus propios impuestos.

Respecto a todos los demás impuestos, a excepción de los de importación, se aplican por igual a todas las empresas. La excepción, es para las importaciones temporales bajo el Programa de Maquila o PITEX.

Finalmente concluimos, que los incentivos fiscales y financieros dependen del giro, o del tamaño de las exportaciones de la empresa, no si ésta empresa cuenta con capital extranjero o no.

B. Legislación en materia de Inversión Extranjera Directa en el Ramo de los Servicios Financieros.

Uno de los fenómenos que más impacto ha tenido en la economía mundial en los últimos años, ha sido la internacionalización de los mercados financieros y la fuerte incidencia de la inversión extranjera directa en las instituciones de crédito y en los agrupamientos financieros; ello debido a la necesidad de una mayor capitalización de éstos agentes para poder seguir siendo competitivos frente a los requerimientos de intermediación financiera de las empresas. Pero también,

debido a una creciente especulación de la riqueza generada, en aras de favorecer la hegemonía de los grandes capitales.

Sin embargo, frente a ello, las legislaciones nacionales juegan un papel importante en la reglamentación y control del mercado financiero y en la incidencia de la IED en el sector; ya sea, inclusive, respondiendo a motivos de seguridad nacional, orden público o bien, protección a inversionistas y ahorradores nacionales.

Francoise Carner señala, que el crecimiento del sector de los servicios financieros, de banca y de seguros, se debe a la liberalización de las políticas económicas y legislaciones nacionales, ya que sólo a través de ello, se pudo gestar la expansión de las filiales de los grandes agrupamientos nacionales, pero también de las compañías transnacionales del sector, las cuales pueden desplazar en competitividad, alcances de financiamiento y eficiencia a los agrupamientos financieros locales. (144)

Así, en el contexto de la liberalización de la política económica de un país, la globalización de los mercados financieros se explica por 3 factores: a) la desreglamentación de los servicios financieros, b) el desarrollo de nuevos y sofisticados productos financieros y, c) el avance tecnológico registrado en el campo del procesamiento de datos y redes de comunicación internacional.

Ante las nuevas circunstancias internacionales, el marco jurídico de nuestro país en la materia tuvo que modificarse en aras de lograr la llamada modernización del sistema financiero, a través de una mayor eficiencia y productividad, así

como generar una mejor captación de recursos a nivel nacional e internacional. Para ello, se procedió a reestructurar la banca nacionalizada, permitiendo inicialmente la incorporación de un limitado porcentaje de IED en determinadas actividades de intermediación financiera.

Por esta razón a fines de 1988 y principios de 1989, se inició primero la desregulación, para luego procederse a liberalizar el sector, promoviéndose en Diciembre de 1989 un conjunto de reformas a varios ordenamientos, en particular a lo que fué la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito; ello, en congruencia con lo que marcaba el cambio estructural en el que se había empeñado la actual administración, argumentando un supuesto fortalecimiento de la rectoría del estado, una más flexible operatividad de las Sociedades Nacionales de Crédito y una necesaria capitalización, para lo cual se autorizó a la participación de inversionistas foráneos vía certificados de aportación patrimonial serie C.

Pero ello, no fué suficiente, ya que la Banca Nacionalizada operaba en condiciones macroeconómicas desfavorables, frente a un proceso acelerado de cambio estructural. No obstante, la Banca Nacional logró sanear su propia situación financiera, aunque es cierto, como lo señala el diputado César Coll Carabias, que se tomó la decisión de privatizar la banca debido en parte a la necesidad imperativa de financiar con mayores recursos el crecimiento del país y, también, que la banca estatizada poco a poco quedaba rezagada en la intermediación frente a la banca paralela privada de las casas de

144. id. Carner, Françoise; "La Inversión Extranjera en el Sector Servicios en México", p. 43.

bolsa, arrendadoras y otras instituciones que otorgaban servicios de crédito a las empresas y a los particulares.(145)

El Presidente de la República en su proyecto de iniciativa de Reforma Constitucional al artículo 28 destacó tres razones para devolver el carácter mixto al servicio de banca y crédito: a) la dinámica de los cambios internacionales y la competitividad en éste marco, b) la llamada Reforma del Estado (por la cual el Estado deja de ser propietario de bienes para que en su carácter de rector de la economía administre justicia) y, c) la estrategia de modernización económica.

En congruencia con el proyecto de gobierno, la Reforma Financiera propone que el estado mantenga su rectoría en esta actividad prioritaria, sin que necesariamente sea propietario de la mayor parte de las acciones de las instituciones de crédito.

Cumplido el proceso de Reforma Constitucional, que se significó por la eliminación del V párrafo del artículo 28 de la Carta Magna, quedó expedito el camino para la elaboración de una Ley de Instituciones de Crédito, la cual fue presentada por el Ejecutivo a la consideración del Congreso de la Unión el 27 de Junio, su texto comprende 7 títulos, que respectivamente se refieren a: a) las disposiciones preliminares; b) instituciones de crédito de banca múltiple y banca de desarrollo; c) operaciones pasivas y activas; d) disposiciones generales y las relativas a la contabilidad; e) prohibiciones

145. Coll Carabias, César; "Las nuevas leyes financieras, un punto de apoyo al progreso", Diputación Panista, Guadalajara, 8 de Mayo de 1990, p. 4.

sanciones administrativas y delitos; f) protección de los intereses del público; y, g) organización y funcionamiento de la Comisión Nacional Bancaria, desarrollo de sus atribuciones de inspección y vigilancia.

El capital de la Banca Comercial se integra accionariamente por: 1. La serie "A", la cual deberá sumar por lo menos el 51% del capital. (serie reservada al capital nacional; podrán participar las personas físicas mexicanas, el gobierno federal, el fondo de apoyo al ahorro y los grupos financieros nacionales); 2. La serie "B" podrá sumar hasta el 49% del capital, participarán personas morales e inversionistas financieros, por ejemplo: casa de bolsa, aseguradoras...etc; 3. la serie C podrá sumar hasta el 30% del capital, en ésta podrán participar personas físicas y morales extranjeras.

La Reforma Financiera también incluyó la creación de una ley sustantiva que regulara las Agrupaciones Financieras, que en el caso Mexicano venían gestándose desde la década de los 70's, a través de la banca múltiple y las casa de bolsa.

Esta ley pretende regular y controlar los agrupamientos financieros, estableciendo prohibiciones a las sociedades controladoras respecto a la transferibilidad de sus acciones, estableciendo porcentajes máximos individuales de inversión, excluyendo la participación de extranjeros en las acciones serie "A" y, desarrollando toda una gama de facultades de la autoridad, en la concesión de autorizaciones para integrar, separarse o disolver un grupo financiero, para revocar las autorizaciones o los nombramientos de consejeros y funcionarios, para supervisar y vigilar las operaciones de los grupos a través de la Comisión Nacional de Valores y, al reservar,

en el segundo párrafo del art. 36 de la ley de agrupamientos, un margen absoluto de discrecionalidad para el ejercicio de la rectoría del estado, al expresar que la SHCP, en ejercicio de sus facultades, "procurará evitar en todo tiempo que se presenten fenómenos de concentración indebida o inconveniente para el sistema financiero".

La intención del legislador, según el Subsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, es fortalecer la solidez y competitividad financiera de todas las compañías nacionales mediante su agrupamiento, antes de internacionalizarse el sistema financiero (146). La posibilidad de agruparse, no sólo beneficiará a las Sociedades Controladoras de un grupo y a sus miembros, sino a todos los usuarios del sistema financiero del país, ya que la economía de escala permitirá menores márgenes de intermediación, mayor seguridad y certidumbre de la clientela a través, de los fondos de protección al ahorro bancario o de apoyo preventivo al mercado de valores, dispuestos en ésta ley.

Las propuestas del Ejecutivo y el trabajo parlamentario a la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores y Ley de Agrupamientos Financieros, se proyectaron en dos vertientes de la legislación financiera: por una parte, la gestión de los bienes patrimoniales del Estado, y por otra parte, la normatividad de aquellas actividades económicas que son propias de individuos y personas morales de derecho privado, que implican la generación, transferencias o aplicaciones de dinero o instrumentos de cambio.

146. Ortiz M., Guillermo; "La Reforma Financiera", SHCP, México, 1990. p. 7.

Igualmente, en las leyes vigentes de agrupamientos financieros y del mercado de valores, reconocen la consolidación de la Bolsa Mexicana de Valores como uno de los medios más importantes para captar montos de inversión privada, tanto nacional como extranjera.

Las operaciones bursátiles, de acuerdo con la política de promoción de inversiones extranjeras, ha desarrollado la infraestructura necesaria para cumplir de manera óptima con el compromiso de coadyuvar a la competitividad del medio bursátil mexicano a nivel internacional, mediante la implementación de los elementos que permiten que las operaciones bursátiles realizadas en México se lleven a cabo agilidad y, proporcionen un servicio competitivo a los inversionistas de otros países.

En el caso de los grupos financieros, hasta un 30% de su capital social será la IED, la cual gozará al igual que las instituciones de crédito con derechos patrimoniales y corporativos. (consultar arts. 18 y 20 de la Ley de Agrupamientos Financieros).

La modernización financiera abarcó también a la Ley General de Organizaciones y Actividades de Crédito, a la Ley General de Instituciones de Seguros, a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas y la ley de Sociedades de Inversión. Por lo que respecta a las compañías de seguros y fianzas, se adaptó el principio de autorización administrativa en vez de la figura de la concesión.

Asimismo, se considera conveniente permitir la IED en el capital de las almacenadoras, empresas de factoraje y

arrendadoras, tratando de vincular a éstas con el fomento al comercio exterior.

Por otra parte, en la intermediación financiera no bancaria, se permite la IED hasta en un 49% en las casas de bolsa, sociedades de inversión, auxiliares de crédito e instituciones afianzadoras. La elevación del tope de la IED a un 49% en las instituciones de seguros y fianzas se hará a discreción de la SHCP.

La banca extranjera podrá establecer oficinas de representación para la realización de operaciones de crédito, pero no podrán establecer sucursales para la captación del ahorro nacional.

Finalmente, como lo señala Francoise Carner, hasta el momento resulta prematuro intentar analizar el impacto de estos cambios legislativos. La gradual apertura del sector a la IED hasta el momento, no pretende distorsionar el sistema financiero mexicano, sino hacerlo más competitivo, capitalizándolo para que pueda hacer frente al reto de la internacionalización de los servicios financieros. (147)

147. id. Carner, Francoise; "La Inversión Extranjera en el Sector Servicios en México". p. 46.

B.1. Régimen de Inversión por Instrumentos Financieros para Inversionistas Extranjeros.

El desarrollo y modernización de la planta productiva nacional, requiere de inversiones cada vez más cuantiosas que difícilmente podrán financiarse con fuentes tradicionales, por lo que se hace necesaria la participación de la inversión extranjera como complemento al capital nacional para alcanzar la reactivación económica del país. Así, en los últimos años, la Bolsa Mexicana de Valores se ha consolidado como uno de los medios más importantes mediante los cuales México ha logrado captar grandes depósitos foráneos.

Así, por ejemplo, el Instituto Nacional de Valores señala el caso de los Certificados de Participación Ordinaria (CPO's), originados por fideicomisos de inversión neutra, los cuales en los primeros 9 meses de 1990, alcanzaron un valor de ingreso al mercado de 1 billón 588 mil millones de pesos; los ADR's (American Depositary Receipts) representaron un monto superior a los 725 000 millones de pesos y, a través de otros instrumentos se atrajo un monto aproximado de 3 billones de pesos de inversión extranjera vía bolsa. (148)

Estas incorporaciones de divisas son positivas para la balanza de capital, además permite tener una mayor disponibilidad de recursos frescos para la inversión productiva. Sin embargo, como lo apunta Ruben Miguéles Tenorio, su valor es es-

148. Rodríguez Rocha, Manuel; "El Instituto Nacional de Valores ante la Inversión Extranjera", en Inversión Extranjera Vía Bolsa, p. 67.

peculativo, ya que pese a representar el 50% de las reservas internacionales de nuestro país, éstas pueden ser liquidables en el extranjero en cualquier momento, descapitalizando con ello la propia balanza de capital.(149)

El régimen de inversión por instrumentos financieros para inversionistas extranjeros es el siguiente:

i. CETES:

El régimen aplicable se establece tomando en cuenta únicamente la residencia por razones de índole fiscal, pero puede ser adquirido por inversionistas extranjeros, según la disposición primera de la circular 10-39 de la Comisión Nacional de Valores (CNV) del 1 de enero de 1981;

ii. BONDES Y PAGAFES, (Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal y Pagarés de la Tesorería de la Federación):

Según la circular 10-123, artículo transitorio tercero de la CNV, a partir del 6 de julio de 1989, las casas de bolsa podrán proporcionar servicios de guarda y administración de éstos dos instrumentos a personas residentes en el extranjero, mediante la celebración de contratos de depósito de títulos en administración;

iii. AJUSTABONOS Y TESOBONOS, (Bonos Ajustables del Gobierno Federal y Bonos de la Tesorería de la Federación):

Mediante la circular 10-123, capítulo tercero de la CNV, se establece un similar procedimiento a los anteriores dos instrumentos;

149. Ruben Migueles T.; "Inversión Extranjera, Principal Responsable del Incremento en las Reservas del País", en periódico El Financiero, sección de Análisis, p. 8A.

iv. PAPEL COMERCIAL:

No existe reglamentación expresa que prohíba su adquisición por extranjeros;

v. BONOS BANCARIOS DE INFRAESTRUCTURA, ACEPTACIONES BANCARIAS, BONOS DE RENOVACION URBANA (BORES) y/o BONOS DE INDEMNIZACION BANCARIA (BIB's):

Pueden ser adquiridos por personas físicas o morales extranjeras sin limitación expresa;

vi. BONDIS:

Pueden ser adquiridos por extranjeros según cláusula quinta del acta de emisión en enero de 1989;

vii. PAPEL COMERCIAL CON CUPONES (PAGARE PEMEX), PETROBONDOS Y CEPLATAS: No hay limitación expresa para ser adquiridos por extranjeros;

viii. ACCIONES EN GENERAL:

Pueden ser susceptibles de ser adquiridos por extranjeros según sean:

a) Acciones de libre suscripción (serie A): Cumpliendo lo dispuesto en los artículos 7 y 34 del RIE y, 17 y 112 de la Ley General de Sociedades Mercantiles; y,

b) Acciones de Inversión Neutra (serie N): Contemplado por lo dispuesto en los artículos 13,14 y 15 del RIE y, dependiendo del caso de autorización de la CNIE.

Los American Depositary Receipts (ADR) y los certificados de Participación Ordinarios (CPD's), son los principales ins-

trumentos de inversión extranjera vía bolsa de valores; tienen la ventaja para los inversionistas del exterior, de ser negociables en mercados bursátiles extranjeros.

Actualmente, pese a que no generan derechos ni obligaciones corporativas al tenedor de las acciones sobre la empresa, son motivos de especulación financiera que pueden traer consecuencias de descapitalización o insolvencia por el monto de las acciones; así por ejemplo, en el caso de los CPD's, la expedición de constancias de ejercicio corporativo se expiden en favor de una fiduciaria bancaria nacional, que está obligada por el acta constitutiva del fideicomiso a ejercer tales derechos, por tal razón la banca es quién en concreto se responsabiliza por la insolvencia o por el valor real de las acciones emitidas por la empresa.

Un Recibo de Deposito Americano (ADR), es un instrumento financiero negociable emitido por un banco depositario Estadounidense, que certifica que acciones de una compañía no Estadounidense, se encuentran depositados para su custodia en un banco depositario no Estadounidense. (150)

Las ventajas de este instrumento financiero son las siguientes: a) Promueve la IED. (recursos financieros frescos de E.U.); b) se evita la custodia foránea de las acciones; c) Tiene un valor de bursatilidad; d) amplía el conocimiento de la empresa mexicana en otros mercados extranjeros; y, e) hace la mayor la base de accionistas.

150. Valner, Sandor; "CPD's y ADR de CPD's", en Inversión Extranjera vía Bolsa. p. 91.

El inversionista extranjero podrá tener acceso a la compra de acciones con cierta limitación porcentual en empresas financieras, en los ramos de seguros, banca, agrupamientos financieros y casas de bolsa; según lo previsto en los artículos de las siguientes leyes sustantivas:

- a) art. 29, fracción I de la Ley de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;
- b) art. 17, fracción II y 19 de la Ley del Mercado de Valores;
- c) arts. 11, 15 y 17 de la Ley de Instituciones de Crédito; y,
- d) arts. 18, 19 y 20 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

ix. CERTIFICADOS DE APORTACION PATRIMONIAL (CAP's): Estos títulos solo pueden ser emitidos por la Banca de Desarrollo y, no son accesibles para extranjeros. (arts. 32 y 33 párrafo tercero y cuarto de la Ley de Instituciones de Crédito).

x. ACCIONES DE SOCIEDADES DE INVERSION: Son susceptibles de ser adquiridos por extranjeros, salvo dependencias oficiales o gobiernos extranjeros, según lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Sociedades de Inversión y el artículo 5 del RIE.

xi. OBLIGACIONES: No hay disposición que prohíba su adquisición por parte de extranjeros (arts. 209 y 210 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

xii. BONO DE PRENDA: Pueden ser adquiridos por extranjeros, según circular 10-132 de la CNV.

Let's: Francisco Javier Camacho
Vilagómez.

C. Marco Jurídico en Materia de Deuda Externa.

El problema de la deuda ha probado tener una complejidad que existe tanto los intereses de abarcarlo desde una perspectiva disciplinaria. Si bien tiene un carácter preponderantemente económico, también puede ser analizado con una visión legal y política. Tiene abundante utilidad práctica de gran desarrollo.

En embargo, en este apartado jurídico solo se analizará la deuda pública (flujo de recursos y adquisición de pasivos del Estado con nacionales o extranjeros, a través de la contratación de créditos y empréstitos con intermediarios financieros locales o foráneos), en sus aspectos conceptuales más generales, a la luz del marco Constitucional y de la Ley General de Deuda Pública.

Así, el sector público puede obtener como cualquier unidad económica, fondos a través de su participación en los mercados de dinero y de capital. Estos ingresos se formalizan por contratos de crédito o de la emisión de bonos por los que el Estado se compromete al pago de intereses y a la devolución del principal. (151)

La deuda pública se divide en interna (la que se obtiene por fondos del mercado de dinero dentro del país) y, externa (la que se contrata en mercados financieros del exterior, casi siempre en moneda extranjera, lo cual conlleva a que el pago de intereses y la devolución del monto principal deba efectuarse en la misma divisa).

151. Gil Valdavia, Gerardo; "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público", ed. Porrúa, UNAM, p. 108.

Al respecto de la deuda pública externa, cabe especificar que la contratación del crédito puede efectuarse con la banca privada de otros países o con instituciones oficiales nacionales e internacionales. Asimismo, la deuda puede ser contratada a corto o a largo plazo.

El marco constitucional está integrado por los siguientes artículos:

a) Art. 73. El Congreso tiene facultad:

(...);

fracción VIII.- Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional...;

b) Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...);

fracción IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior...;

c) Art. 117. Los estados no pueden, en ningún caso:

(...);

fracción VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional..

El marco sustantivo principal en la materia, es la Ley General de Deuda Pública (LGDP), publicada en el D.O.F. el 31 de

diciembre de 1976; la cual concede al Ejecutivo Federal a través de la SHCP la facultad de contratar deuda pública (art. 3 de la LGDP, y 31 de la LOAPF).

La *deuda pública* la define el Art. 1 de la LGDP, como la constituida por las obligaciones de pasivos, directos o contingentes derivadas de financiamientos a las siguientes entidades: 1. El Ejecutivo Federal y sus dependencias;

- ii. El Departamento del Distrito Federal;
- iii. Organismos Descentralizados;
- iv. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
- v. Instituciones Nacionales de Crédito, de Seguros y Fianzas; y,
- vi. Fideicomisos en los que el Fideicomitante sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas.

El art. 2, establece que para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: a) la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; b) la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazo; c) los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados; y, d) la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

El art. 4 establece las facultades de la SHCP, que son:

..I. Emitir valores y contratar empréstitos para bienes de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria;

- Con éste fin, ante el rezago de la inversión pública en la infraestructura del país a partir de 1982, y en el ámbito del redimensionamiento del aparato gubernamental en la economía (su menor participación como empresario), se estableció en aras del saneamiento de las finanzas públicas nacionales, el mecanismo de canje de deuda pública por inversión extranjera (SWAP), para que según con lo dispuesto en la cláusula 5.11 del Convenio de Reestructuración de la Deuda Pública Externa, puedan participar tanto inversionistas nacionales como extranjeros de manera preferencial en el financiamiento de obras de infraestructura y en la reprivatización de empresas y entidades paraestatales.

Sin embargo, éste mecanismo ha dejado de ser utilizado, por sus implicaciones inflacionarias y, por que se ha reducido el impacto de la "deuda pública externa" sobre el PIB, a partir de la última negociación de la deuda externa de 1989.

II. Elaborar el programa financiero del sector público con base en cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa;

- En esta disposición queda de manifiesto la ubicación de la deuda pública como instrumento de financiamiento y de política económica, ubicado en el marco de la programación financiera y en un sentido más amplio de la planeación nacional del desarrollo.(152)

152. Ibidem. Gil Valdivia, Gerardo; p. 109.

III. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos;

IV. Cuidar que los recursos procedentes del financiamiento o constitutivos de deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen a los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público (renegociación de la deuda);

V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con los organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes a las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo;

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamiento sea suficiente para cumplir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como de la adecuada estructura financiera de las entidades;

VII. Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados..

*** Las fracciones IV, V y VI del artículo citado son la forma como entiende la ley el requisito establecido en el artículo**

73 constitucional, fracción VIII, en el sentido de que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos. Es decir, es una forma indirecta de inversión, sobre la que se adquieren pasivos en la cuenta corriente y en la cuenta de capital.

Es importante también destacar, lo referido en el artículo 5, fracción III, que faculta a la SHCP, para tomar las medidas relativas al pago del principal, liquidación de intereses, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de valores y documentos contractuales que deriven de empréstitos concertados, valores que documenten obligaciones en moneda nacional o extranjera, y para su cotización en la bolsa de valores (en el país o fuera de éste).

El capítulo tercero de la ley de referencia, es el relativo a la programación de la deuda pública. El artículo 9, establece que el Congreso de la Unión autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal. (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal).

Por su parte, el Ejecutivo informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir y al remitir el proyecto de ingresos; asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma.

El Órgano Legislativo Federal aprueba los objetivos para la contratación de los créditos necesarios para el financia-

miento del presupuesto federal, al no denegar los montos del endeudamiento. En tanto que el Ejecutivo, propone en las iniciativas de ley de Ingresos y Egresos los montos del endeudamiento, tanto interno como externo, y los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta.

El artículo 10, faculta al Congreso de la Unión para que, al aprobar la Ley de Ingresos, autorice al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando se presenten circunstancias extraordinarias.

Capítulo IV.- Perspectivas para un nuevo modelo de desarrollo.

1. La Reforma del Estado.

"La Revolución, hoy, es modernización"

Manuel Camacho Solís.

Para estudiar la actual concepción del Estado tenemos que salir de los términos estrictamente jurídicos, para incursionar en conceptos de teoría política y de relaciones internacionales. Así, la evolución del concepto del Estado tiene tres etapas, según lo señala Pierangelo Schiera; la primera, la de la centralización del poder, la segunda, en la que se transforma la legitimidad en legalidad al proteger los derechos de los individuos y establecer instituciones que garanticen sus derechos. En este estadio, el Estado liberal encaminó a la sociedad a la centralización de la riqueza, a través, de la protección de la propiedad privada. Se hizo necesario después un cambio de objetivos, el Estado no solo debía proteger los derechos de los individuos, sino procurar bienestar social para la población. (15)

Esta última consideración se materializó en la Constitución de 1917, destacando dos aspectos importantes: por un lado el bienestar y por otro el desarrollo económico. La justificación del Estado Revolucionario está en el respeto y garantía de los derechos humanos, y entre ellos, en primerísimo lugar, el de los derechos económicos, sociales y culturales. En países como el nuestro, con grandes carencias, desigualdades y polarización de la sociedad civil, un Estado que no realice una política distributiva no puede estimarse como Estado justo y democrático.

Así, con el tiempo, las políticas económicas y sociales se fueron ajustando a las nuevas demandas y a las nuevas características sociales y políticas del país. Se impulsó una política económica de sustitución de importaciones y de protección a la producción nacional. Se pensó que el desarrollo se podía acelerar con la participación del Estado como propietario de bienes de producción, para que la sociedad pudiera participar en el sector moderno de la economía.

Nuestro tránsito por una actividad interventora del Estado, a través de órganos y dependencias públicas de gestión directa, tiene que ver con circunstancias específicas, en donde fué evidente, en su momento, la insuficiencia de los grupos sociales por generar, por sí mismos, el ritmo de desarrollo que requería el país.

Pero los tiempos y las circunstancias han cambiado. El proyecto de Estado, precisa, por un lado, profundizar en los mecanismos democráticos y, a través de ellos, incidir en la distribución de la riqueza. Se trata del ideal de justicia, de la síntesis entre la democracia formal y material, de la libertad con igualdad.

Este proyecto no puede realizarse sin una redefinición del pacto constitucional que aclare y redefina nuestras circunstancias en relación con la falta de justicia internacional. La solución no depende exclusivamente de los mexicanos. La tercera revolución industrial, la política de los bloques económicos internacionales, y la nueva división internacional del trabajo, impiden, si nos mantenemos al margen y no reivindicamos nuestros derechos, la consecución del más justo y democrático de los proyectos nacionales.

153. Schiera, Pirangelo: "El Estado Moderno". En el diccionario de Política de Norberto Bobbio, ed. Siglo XXI, Méx. 1981, p. 627.

La época en que vivimos, ha engendrado una cuarta etapa en el concepto del Estado. Los cambios en la vida política internacional, una actividad económica más compleja que no respeta barreras nacionales, requiere de una readaptación de los conceptos políticos; ya que en estos momentos se puede decir que la mayor presión hacia el cambio de la políticas nacionales es la gran interdependencia entre las naciones y un mercado internacional cada vez más competitivo. (154)

La competencia internacional se ha convertido en un aspecto central para la planeación y empieza a haber adaptaciones políticas para poder competir con mayor ventaja en los mercados; pues el no participar se reflejaría en el futuro en un costo social que disminuiría el nivel de vida de los pueblos. Esta necesidad de interdependencia comercial, es lo que ha hecho que se contemple la Reforma del Estado, para la cual hay dos variantes: a) la escena doméstica y b) el escenario externo. (155)

En México, la Reforma del Estado, como lo distingue Ernesto Zedillo Ponce de León, comprende dos procesos: por un lado, edificar las bases para un nuevo sistema económico cuya estructura productiva y sus modos de asignación de recursos guardan mejor correspondencia con los propósitos de progreso material y social, aprovechando para ello los cambios y la dirección de la economía mundial; y de otro lado, generar el desenvolvimiento de un nuevo orden social y político fundado en un ejercicio moderno de la democracia, las formas de organización colectiva y la disputa civilizada y legítima por el poder. (156)

154. Castrejón Díez, Jaime: "La Reforma del Estado", ed. Comisión de Ciencia y Tecnología de H. Cámara de Diputados, México, 1990, p.10

155. ibidem, p. 11.

En términos económicos, significa transformar la planta productiva, elevar el nivel general de eficiencia de la economía y desarrollar un sector exportador capaz de acrecentar los recursos necesarios para el desarrollo. En todo ello juega un papel central la apertura comercial y la eliminación o adaptación de múltiples regulaciones que ejercían un carácter inhibitorio de diversas actividades productivas. Poco a poco se ha ido conformando un clima de confianza y certidumbre que ha provocado la reactivación de la inversión doméstica. La inversión extranjera empieza también a aprovechar las ventajas estratégicas que le dan las condiciones internas de México, su posición geográfica y su conexión con los mercados internacionales.

Por su parte, el C. Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, planteó los siguientes criterios para la Reforma del Estado: primero, el adelgazamiento del Estado, segundo, la desburocratización, tercero, la descentralización de las funciones gubernamentales y, cuarto, la redefinición del ámbito público y privado. *"La reforma en síntesis es un nuevo espíritu del ejercicio del poder"*.

Es así, que a partir, del primer informe de gobierno, se definió lo que se ha dado en llamar modernización: *"se refiere al imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativamente"*. Para llevarla a cabo el Presidente propuso a la nación los siguientes acuerdos nacionales: a) la ampliación de la vida democrática; b) la recuperación económica con estabilidad de precios; y, c) el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Asimismo, en la lógica de su administración, la Reforma del Estado, en su vertiente política y sobretudo económica, ya

156. Zedillo Ponce de León, Ernesto: "El Estado más allá de la burocracia", Revista Mundo, No.23, julio de 1990, p. 22.

que, "no necesariamente un Estado más grande es un Estado más justo y capaz". Porque en la crisis, "más Estado significa menos capacidad para responder a los reclamos sociales y, a la postre, más debilidad del propio Estado". (157)

La desincorporación de entidades estatales, no implica, según el Ejecutivo de la Unión, una renuncia a la conducción del desarrollo nacional, porque el Estado dispone aún de los recursos y la oportunidad de utilizar los instrumentos de política económica y de rectoría para determinar la ruta del desarrollo. (se busca abrir mayores espacios a la sociedad civil para participar en la economía).

Según Michel Rocard (primer ministro del gobierno socialista de Francia), "la exigencia de autonomía de gestión (mayor participación de la sociedad civil en la vida económica), es una tendencia constante", y continúa señalando que "el acto de producir depende en esencia de una lógica que no es de poder público. Entonces, si no forma parte de las funciones del Estado, éste debe concentrarse en interponer las reglas del juego económico, social y político" (158)

Respecto a las reglas del juego (rectoría económica), Henry Kaufman (prospectivista financiero), solicitó recientemente al Tesoro Británico una mayor reglamentación, es decir, que el gobierno inglés establezca los límites al monetarismo liberal; ello, para procurar a través de un pragmatismo interventor controlar los excesos de un dogmatismo liberal, que llevaría a la Gran Bretaña a un desorden financiero debido a la sinrazón de la jungla del mercado. (159)

157. Salinas de Gortari, Carlos: "Primer Informe de Gobierno".

158. Rocard, Michel: "Falsa controversia sobre liberalismo económico y funciones del Estado democrático moderno", en el periódico EL NACIONAL, 7 de noviembre de 1989, p. 12.

Igualmente, Michel Rocard puntualiza: "Definir las reglas del juego, impulsar las evoluciones deseables, son, a mi entender las dos funciones de un Estado Moderno, democrático y eficaz". (69)

La Reforma del Estado se lleva a cabo para afinar aquellas facultades y capacidades que le permitan actuar como legítimo rector de la economía, pero también como un mecanismo político complementario al mercado, que pueda subsanar y corregir distorsiones de éste. Visto de ésta manera, la reforma del Estado, no busca debilitarlo ni desmantelarlo.

Entre los dogmas neoliberales, las propuesta de Carlos Salinas se circunscribe en dos responsabilidades estatales: soberanía nacional y justicia social, en aras de esta argumentación, la Rectoría Estatal es piedra angular de un renovado proyecto de nación, donde el término Reyes-Herolista "cambiar para conservar", es, en la vertiente Salinista la agilización de las estructuras de gobierno al hacerlas más pequeñas pero más eficaces y móviles.

Estructuras pequeñas de gobierno, debido a la magnitud de los desequilibrios internos generados en los últimos años en las finanzas públicas y al fortalecimiento de la sociedad civil autogestionaria. Los avances del proceso de ajuste financiero se expresan en el comportamiento del desequilibrio fiscal: mientras que en 1982 el déficit financiero del sector público alcanzaba el 17% del PIB, en 1988 este indicador se reduce a 11.7, en 1990 a 0.5 del producto y en 1991 a cero. (61)

159. Kaufman, Henry: "¿Coherencia o ruptura?", ed. Fondo de Cultura Económica, p. 26

160. id. Rocard, Michel. p. 12.

161. Angeles, Luis: "Del ajuste financiero a la Reforma del Estado", en el periódico: EL NACIONAL, 12 de julio de 1991, p. 6.

Conforme avanza la reforma estatal, se ha ido configurando una nueva relación del Estado con la Sociedad, correspondiendo, fundamentalmente a la iniciativa privada la generación de la riqueza nacional, y fundamentalmente al Estado el diseño de los mecanismos que permitan una distribución de la riqueza generada.

Sin embargo, la liberalización de los procesos económicos y una serie de cambios en los instrumentos de desarrollo, tiene que tener como obligada correspondencia, cambios en las relaciones políticas. Un régimen que abra las fronteras al abatir las barreras arancelarias, que negocia un tratado de libre comercio y alienta la inversión extranjera y, que igualmente amplía el espacio de operación de la iniciativa privada, fortaleciendo igualmente a algunos grupos económicos, debe promover al mismo tiempo cambios políticos, que permitan la permeabilidad de las demandas de los grandes sectores de la población; ya que, de no hacerlo, se corre el peligro de adquirir rasgos muy graves de autoritarismo y formas oligárquicas contra las cuales ha luchado el llamado "Estado del bienestar", que ahora se está reformando.

Finalmente, la evolución que ha tenido en México el papel del Estado, tiene su explicación fundamental en las circunstancias históricas enfrentadas por el proyecto surgido de la Revolución, y no en la disputa liberalismo-autoritarismo en lo político y, liberalismo-colectivismo en lo económico. (162)

162. id. Castrejón Diéz, Jaime. p. 14

2. Neoliberalismo: Hacia un nuevo modelo de desarrollo.

"Ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, Sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de esas entidades concierne".

Jesús Reyes Heróles.

Según Samuel Lichtenszejn, el modelo neoliberal deja de concebir a la sociedad, como aquélla constituida por ciudadanos soberanos para convertirse de pronto, desde ese punto de vista, en una reunión de consumidores, productores y ahorradores inmersos en el gran mercado mundial, donde las relaciones internacionales de producción y la ley del valor y la distribución social del trabajo en el mercado imperan. (163) Para ese esquema, la apertura externa implica superar los obstáculos que imprimían al mercado las políticas proteccionistas de los países en desarrollo; congruente con ello, se debía promover una etapa previa de transición, de reconversión de los sectores industriales, comerciales y financieros.

Los rasgos más sobresalientes de un modelo neoliberal son: a) abatir la crisis financiera, a través, de políticas ortodoxas y heterodoxas antiinflacionarias; b) disminución de salarios; c) restricción de la oferta monetaria; d) restaurar y fortalecer la libre empresa; e) evitar gastos improductivos (disminución del gasto social); f) sujetar a las empresas a la disciplina de mercado; y, g) privatización de las empresas públicas.

163. Lichtensztein, Samuel: "De las Políticas de Estabilización a las Políticas de Ajuste", ed. Revista de Economía de América Latina, No.11, CIDE, México, 1984, p. 21.

El término **privatización** implica el incremento en la participación del sector privado y la competencia en toda actividad económica; más esta competencia requiere la sustitución del proteccionismo estatal y de toda regulación arancelaria (eliminación de todo proceso de nacionalización del capital), que propicie el libre flujo internacional de mercancías y capitales. Bajo esa concepción, el Estado genera las condiciones favorables para una entrada masiva de inversiones foráneas en las ramas más lucrativas de la economía.

En este sentido, Leonard Tievy afirma que, *"la privatización es parte de la defensa tradicional del capitalismo sustentada ampliamente en la teoría del libre mercado, y en la creencia de que el bienestar económico es mejor promovido por los individuos que buscan su propio beneficio. En la competencia, las empresas privadas tienen tanto las motivaciones como las presiones para ser eficientes; es por ello, que la privatización es algo más que la sola venta de empresas públicas al sector privado"*.(164) También, como analizaremos a continuación, es una forma encubierta de privatización de la economía la importación de capital.

Las formas de privatización son: a) incorporación de capital privado a la empresa pública; b) venta de activos y/o concesión de actividades de las empresas públicas; c) la liberalización manifiesta o tácita de restricciones de actividades prioritarias o exclusivas del Estado, por ejemplo, la industria de las telecomunicaciones; d) la venta de acciones de empresas públicas constituidas conforme a la legislación mercantil, para eliminar o reducir la propiedad gubernamental; e) la coinversión pública y privada (nacional e internacional) en acciones de interés gubernamental; y, f) algunos especialistas incluyen como forma de **"privatización encubierta"** el excesivo endeudamiento de las empresas públicas con los particulares locales o extranjeros, que les

ha permitido sustraer grandes recursos por la vía de los altos intereses y comisiones de la deuda y/o transferencia de tecnología.

Las formas de importación de capital y/o tecnología son: a) préstamos a gobiernos o deuda externa; b) intercambio de capital-mercancías o comercio internacional; c) transferencia de tecnología; y, d) inversión extranjera directa o importación de capital productivo. (165)

El interés de la IED es el logro de una tasa de ganancia mayor a la que obtienen dentro de sus fronteras. No obstante, la inversión exige una protección especial. Hasta hace poco, el centro de gravedad se situaba en la exportación de mercancías y, los exportadores no arriesgaban sino éstas, es decir, su capital de circulación; en la actualidad, sumas de capital productivo y expeculativo (vía bolsa de valores) proporcionan recursos a países con un capitalismo tardío. Ante ello, los capitalistas extranjeros están interesados en la defensa de sus riquezas con tal de continuar su acumulación. (166)

Así, el gobierno del país que recibe el capital no sólo debe ser responsable del mantenimiento de la propiedad privada sobre los medios de producción, sino además, asumir responsabilidad en la recuperación de las utilidades de los inversionistas foráneos. Si a esto sumamos, que los capitalistas locales deben adquirir sus bienes de capital e insumos fuera del país, resulta que estamos frente a relaciones internacionales de producción no regulables por el

164. Tivey, Leonard: "Nationalization in British Industry", Londres, CAPE, 1966, p. 31.

165. Pereira, Gonzalo: "Relaciones Internacionales de Producción, Ley del Valor y Distribución Social del Trabajo en el Mercado Mundial", ed. Siglo XXI, México, 1985, p. 124.

- Estado. Además se establece en cierta forma una apropiación y control del que transfiere el capital sobre las exportaciones del país receptor de la inversión extranjera.

De esa manera, las relaciones internacionales de producción son más complejas que las relaciones entre capitalistas y obreros, sobre todo cuando se incorpora la IED; siendo la tesis central, la sobreexplotación del trabajo y las materias primas y, la tendencia a la concentración de la riqueza.

Ante ello, las decisiones políticas del Estado Social, fueron perdiendo en México y en el mundo eficacia frente a las nuevas circunstancias internacionales, dejando de ser las conquistas sociales ideas directrices en la instauración de un proyecto de gobierno; en vez de ello, se han sustituido valores culturales nacionales, por ejemplo, la privatización del ejido, en aras de favorecer el factor de acumulación de la riqueza, para que con capital reactivado se produzcan empleos a bajos costos de mercado, y se genere en la lógica de la productividad un crecimiento económico, pero no un desarrollo integral. (*)

Es decir, como lo explica Bob Jessop: "El circuito del capital no tiene un patrón predeterminado de acumulación, éste depende de una estrategia de concentración de la riqueza propia de cada país".(167) El mismo autor plantea que la estrategia de acumulación define el modelo de crecimiento -

(*) En México, para compensar la caída de los niveles de bienestar, reducir la miseria extrema, disminuir el costo de la mano de obra de los servicios públicos e incrementar éstos, por la vía de la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía, se instauró de manera acertada el llamado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que ha rendido los frutos de estabilidad necesarios para la instauración del proyecto económico del gobierno.

166. id. Pereira, Gonzalo. p. 125.

- económico. Así, por ejemplo: "Un país en desarrollo con una tasa de crecimiento del 3%, con márgenes de acumulación de riqueza del 90% en manos del 10% de la población, frente al resto de los habitantes con recursos que difícilmente puedan adquirir la canasta básica de alimentos y otros mínimos de bienestar, será sin duda un modelo de crecimiento eficiente, pero jamás será un modelo que procura desarrollo, ya que en la medida en que la desproporción de la riqueza se incrementa, también los márgenes de miseria se acentúan".

En consecuencia el desarrollo se propicia, no sólo con el crecimiento en las tasas eficiencia del sistema de producción, sino además con la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población. (168)

También, para que un modelo de desarrollo sea eficiente, es necesario equilibrar los diferentes momentos del circuito de la producción (trabajo, industrialización, financiación y comercialización), sin sacrificar alguno de los sectores, para que el modelo sugerido por la sociedad al Estado los unifique en un pacto corporativo de intereses sociales y económicos, que respete los derechos concertados con todas las fracciones, a través, de la **Rectoría Económica del Estado.**

El modelo económico sugerido por la sociedad al Estado, debe ser, como Fernando Lasalle define a la Constitución. Esto es: "resultado de la suma de los factores reales de poder" (169),-

167. Jessop, Bob: "Estrategia de Acumulación y Proyecto Hegemónico Neoliberal", ed. Revista de Estudios Políticos, FCPYS, UNAM, No.13, México, 1987, p.57

168. Furtado, Celso, et allí: "Interdisciplinaria y Ciencias Humanas", ed. Tecnos/UNESCO, España, 1983, p.288

169. Lasalle, Fernando: "¿Qué es un Constitución?", ed. Hispánicas, México, 1989, p.29.

- sin dejar excluido a un sólo factor económico de la sociedad, ni a los intereses de los campesinos ni a los de los obreros. Lo que sería una auténtica Planeación Democrática del Desarrollo, cuyo modelo sería integrador y no excluyente.

Opina Federico Reyes Heróles, que la presencia gubernamental, en éste momento de reordenación financiera y de reestructuración del modelo de desarrollo, será resultado de la concertación entre el capital y el sector social. El negociador con que contaba el Ejecutivo Federal, por la vía de la Planeación(**) con los sectores organizados, era la Secretaría de Programación y Presupuesto(***), por ser ella la dependencia que tenía entre sus atribuciones la elaboración del Presupuesto Federal de Egresos y, la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), (art. 21 de la Ley de Planeación). (170)

Asimismo, puntualiza el anterior autor, que el PND tiene un doble carácter; por un lado es un proyecto de gobierno que es negociado, no por un partido durante el período electoral, sino por el propio cuadro gobernante ya en el poder. Si se tratase simplemente de la reproducción de una plataforma electoral, el asunto no repercutiría mayormente; pero el plan sexenal, es además una gran matriz directiva de las actividades de la federación, que sólo se sujeta a las opiniones del poder legislativo (art. 5 de la Ley de planeación). (171)

(**) Por planeación económica se entiende, a la técnica de provocar la aparición de un cierto resultado, mediante la intervención deliberada del Estado en el proceso económico, a fin de tener, un conocimiento racional de este proceso y de orientarlo de acuerdo a un plan nacional de desarrollo hacia el bienestar de la población. (Helio Jaguaribe).

170. Reyes Heróles, Federico: "Neoliberalismo y Rectoría Estatal", en La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, ed. Porrúa-UNAM, 1985, p. 233.

Por otra parte, hegemonía económica en la lógica neoliberal, es el resultado del éxito de la estrategia de acumulación de la riqueza por una de las fracciones del capital, en la que es prioritaria la productividad del trabajo, así como la competitividad industrial de los productos frente al mercado doméstico y externo. Pero es el capital financiero y comercial, los que en la mayoría de los casos, dictan la pauta de acumulación. Ello debido a una pérdida de dinamismo de la industria a favor de los servicios, como eje del proceso de acumulación del capital.

De esa manera, se transita hacia la excesiva concentración del capital, al no existir una regulación consciente del proceso productivo internacional y de la distribución social del trabajo entre las diversas actividades productivas; al no haberlo, se produce una regulación indirecta por medio del mercado. La ausencia de coerción no económica, la organización de la actividad laboral no sobre principios de derecho público sino sobre la base del derecho civil y el llamado contrato libre, son los aspectos más característicos de la estructura económica de la próxima sociedad neoliberal.

En ese orden de ideas, el trabajo sólo es el costo socialmente necesario incorporado a las mercancías o en los servicios, cuyo costo para los neoliberales, no dependerá del bienestar de los empleados, sino de la habilidad del capitalista para controlar o negociar el trabajo asalariado en el proceso de producción, o bien, sujetar los salarios a la mecánica del mercado; ello, sin alterar el reporte de utilidades para el inversionista.

(***) Dependencia Federal que se fusionará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo anunciado por el presidente Carlos Salinas el 7 de enero de 1992.

171. idem. Reyes Heróles, Federico. p. 234.

Isaac Rubln, señala: "Sin una distribución proporcional del trabajo entre las diferentes ramas de la economía, la propia economía no puede existir. Pero esa distribución proporcional del trabajo sólo puede realizarse si las profundas contradicciones internas que yacen sobre la base misma de la sociedad mercantil logran superarse". (172)

Sin embargo, como apunta Gonzalo Pereira, la distribución del trabajo depende de la producción capitalista, de la expresión interna de la acumulación de capital, pero también del ingreso de capital externo al país; esto es, la aparición de actividades con elevadas tasas de ganancia y reducidos costos de producción. El mismo autor opina: "el resultado del ingreso de capital es el aumento de la fuerza productiva del trabajo en el país receptor, pero es un incremento sin la participación del aparato productivo interno". (173)

De esa manera, al disminuir los costos de producción de las empresas (salarios, impuestos y materias primas). La dominación hegemónica de las grandes corporaciones y trasnacionales, pueden hacerse extensivas sobre el ejercicio de la autoridad del propio Estado; ya que hegemonía económica, según la definición neoliberal, implica el liderazgo económico privado y el retiro de la intervención del Estado. Es decir, la acumulación favorece a un reducido grupo de nacionales o extranjeros, quienes se aseguran el control del poder de inversión, sin que el Estado o el resto de la sociedad puedan pedir una distribución de las utilidades, por temor a que los inversionistas se retiren y descapitalicen a la nación, reanudando por la vía de la fuga de capitales la senda de la crisis.

172. Rubín, Isaac Illich: "Ensayo sobre la Teoría Marxista del Valor", ed. Cuadernos del Pasado y Presente, No.53, México, 1974, p. 134.

Es así, que el Estado pasa a ser sólo una variante en la lucha por la hegemonía de alguna de las fracciones del capital; ocupando el Estado, el papel de promotor de la circulación e inversión del capital. Ello, al erigirse redefinida la rectoría económica, que reduce al Estado deudor y limitado en sus facultades de instrumentación de una política económica nacional, a la calidad de recaudador de impuestos y juzgador de leyes.

En suma, el neoliberalismo implica reconstruir la dimensión política del Estado vigilante y de someter la economía y la sociedad al imperio de la regulación operada por el retorno institucional de las fuerzas del mercado: fuerzas propulsoras de la reestructuración y la modernidad del capitalismo contemporáneo.

3. Modelo Industrial Exportador: Reestructuración y Sustitución de Exportaciones.

"El control de la tecnología constituye la piedra angular de la lucha internacional por el poder... quienes la controlan, están en una posición privilegiada para controlar la distribución internacional del ingreso."

Naciones Unidas.

El modelo industrial exportador es la estrategia de crecimiento económico orientada hacia el exterior o sustitución de exportaciones. En México, este instrumento de política económica se contempla en el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, que prevee los siguientes objetivos generales: a) propiciar el crecimiento de la industria mediante el fortalecimiento del sector exportador; b) promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior; y, c) crear empleos productivos.

Si bien este modelo pretende tener efectos importantes en el abatimiento del déficit del sector externo de la economía, su aplicación se ve obstaculizada por la situación económica internacional y por la dimensión del sector exportador dentro de una economía como la de México. Deben existir tres condiciones para que el modelo se constituya en una fuente de crecimiento: a) precios favorables para las exportaciones y estabilidad en el precio de las importaciones; b) crecimiento continuo en los mercados de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón (no recesión económica); y, c) Un ambiente no proteccionista en el comercio mundial. (174)

174. Villarreal, René: "México 2010, de la industrialización tardía a la Reestructuración Industrial"; ed. DIANA, México, 1988, p. 288.

Es importante apuntar que el empleo en el sector industrial exportador es generalmente más inestable que el empleo tradicional en manufacturas, particularmente si este sector está constituido por empresas extranjeras; ejemplo de ello, son los despidos masivos de la Ford en nuestro país.

Asimismo, la limitante fundamental proviene del reducido impacto sobre la economía del sector industrial manufacturero exportador, ya que en 1990 las exportaciones de manufacturas representaron sólo el 10% del PIB total de la economía, según lo apuntado en el segundo informe de gobierno del presidente Salinas.(175) Por ello podemos afirmar que aún cuando se pudiera desarrollar éste modelo, no sería suficiente por su reducida magnitud para dinamizar el crecimiento de la economía, sobre todo si tomamos en cuenta que subsiste el reto interno de generar más de un millón de empleos anuales y satisfactores para 88 millones de personas.

La opción más viable para la economía mexicana, puntualiza René Villarreal, sería aquella basada en una apertura racional a la competencia externa y, un modelo industrial tridimensional: exportador, endógeno y de sustitución selectiva de importaciones.(176)

Las razones que llevan a esta alternativa son las siguientes: a) generar empleos y bienes básicos para la población; b) financiar nuestras importaciones con los recursos provenientes de las exportaciones; y c) lograr una industria altamente diversificada pero bien articulada intraindustrial e intersectorialmente.

175. Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, ed. S.P.P., México, 1991.

176. id. Villarreal, René: "México 2010...", p. 289.

Esta estrategia se fundamenta en la experiencia histórica, tanto de los países industrializados como en los llamados de nueva industrialización, y en la teoría de comercio internacional de Linder basada en la demanda representativa, así como en la llamada teoría de la organización industrial sobre la articulación intraindustrial e intersectorial de la cadena productiva. (177)

En la que se demuestra, que el tamaño de la economía de un país es fundamental para explicar el grado de su apertura y crecimiento orientado a la exportación, donde el desarrollo competitivo del sector endógeno de la economía, es un requisito para impulsar las exportaciones. Esto tiene que ver con el principio de ventaja comparativa de Linder, consistente en que para salir a exportar es necesaria la expansión y la estabilidad en el mercado interno (*); además, deben tomarse en cuenta las características propias de la economía: tamaño de mercado, grado de industrialización, nivel de consumo, ahorro e inversión, tasa de crecimiento económico y poblacional.

Sin embargo, en el caso de México, en la década de los 80's, el problema del servicio de la deuda y la escasez de crédito internacional lo obligó a recurrir a la inversión extranjera directa y, principalmente a generar un superávit comercial, esto es, orientar una parte importante de sus exportaciones al pago de intereses y reducir importaciones, por lo que la fase superior de industrialización de manufacturas tuvo que ser dejada en manos inversionistas foráneos, o bien, ser olvidada a cambio de una fase industrial exportadora (industria maquiladora de exportación), que se ha denominado de "exportación forzada".

177. Gereffy, Gary: "La reestructuración industrial en América Latina y Asia Oriental, (mimeo), México, El Colegio de México, 1987, p.38.

Existen según **Gordon Hansen** dos rasgos sobresalientes en la estructura industrial de las maquiladoras: a) su limitada conexión global con la industria nacional (salvo con industrias multinacionales o transnacionales, por ejemplo en autopartes: HELLA) y, b) el control externo sobre cada una de las fases de la producción. En este sentido, **la mayoría de las maquiladoras se especializan en una fase particular del proceso de producción, por ejemplo el ensamblaje(**).**(178)

Así, las empresas nacionales tienen sólo tres alternativas: a) salir del mercado, b) reestructurarse para ser eficientes y competitivos y, c) subcontratar o maquilar a grandes corporaciones.

Por otra parte, la reestructuración industrial es un fenómeno universal, que reorganiza la economía eliminando obstáculos estructurales que limitan el crecimiento de los países. El propósito es **hacer frente a las profundas transformaciones productivas, comerciales y tecnológicas que implica la modernización.** Esta sintetiza complejos cambios que trastocan la organización de la producción con el advenimiento de los sistemas de producción global y compartida (la fábrica mundial), la subcontratación mundial o la industria maquiladora y las formas de producción con sistemas flexibles, que vuelven obsoletos los sistemas de producción estandarizada y masiva.(179)

178. Gordon Hansen: "Regime shifts, geografía and market access: trade liberalization, U.S.-Mexico, free trade and the Mexican market garment industry". Massachusetts Institute of Technology. (síntesis) July, 1991.

179. id. Villarreal, René: México 2010...", p. 19

(*) Un país puede exportar aquella mercancía en la que ha alcanzado un alto grado de productividad con respecto al exterior, porque entonces está en condiciones de ofrecerlas a un precio que resulta aceptable para los compradores. (ventaja comparativa para exportar).

La reestructuración significa: a) capitalizar la industria vía mayores flujos de inversión local y foránea; b) resolver la falta de articulación intraindustrial (bienes de consumo, intermedios y de capital) e intersectorial (interacción de la industria con otros sectores económicos, como los servicios y la agricultura), que permita mayor competitividad y una mejor inserción en la economía interenacional; y, c) incorporar un concepto más amplio de productividad, no sólo a través de la implementación de nueva tecnología, sino con la modernización gerencial, laboral, comercial y financiera.

René Villarreal señala como problemas estructurales de la industria mexicana a la: a) dependencia e insuficiencia del desarrollo tecnológico; b) organización industrial poco eficiente; c) concentración industrial en las grandes ciudades (***); d) rezago en infraestructura, (el ajuste recesivo durante el período 82-88, significó una contracción en la inversión en este rubro); e) desempleo y bajos salarios, <en 1986 el poder adquisitivo era 43% menor que en 1977. Según la CTM, a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, la desocupación fué de 6 millones de mexicanos y el promedio de despedidos diarios fué de 2,800 personas.(****)>; f) débil coordinación entre los agentes productivos; y, g) Rezagó en el sector de bienes de capital.(180)

(**) Según La Boston Consulting Group, entre 1981 y 1988, los insumos domésticos sumaron únicamente el 0.3% del total de los insumos consumidos por las maquiladoras textiles ubicadas en la frontera y 2.4% en las ubicadas al interior del territorio nacional.

(***) La excesiva centralización que caracterizó a nuestra economía deberá modificarse bajo dos premisas: a) la toma de decisiones deberá descentralizarse para dar a los gobiernos estatales y municipales una mayor libertad y responsabilidad en la instrumentación de sus estrategias regionales de promoción industrial y diversificación de nuestras exportaciones; b) deberá la nueva política industrial promover y descentralizar los canales de distribución de los productos hacia ciudades medias con amplias posibilidades de infraestructura y comunicaciones.

La importancia del sector de bienes de capital es estratégica para la consolidación de un proceso de modernización de la industria mexicana, por lo siguiente: i. el sector posee un efecto multiplicador, que al elaborar y abastecer de maquinaria a la industria estimula el desarrollo de la totalidad de las actividades industriales; ii. En ella se concentra y se produce la tecnología de todas las ramas industriales; y, iii. a partir de ella, se generan las relaciones intersectoriales e intraindustriales y, se crean las máquinas y los equipos para producir los bienes y servicios básicos para la población.

Sin embargo, la limitación histórica más importante de nuestro proceso de industrialización es la desequilibrada relación entre la industria y el comercio exterior.

Este desequilibrio estructural, apunta René Villarreal, es producto de una concepción parcial de la estrategia industrial, como la aplicación excesiva de las políticas de protección, fomento y regulación de la industria. La concepción de la estrategia industrial adoptada durante el período 1940-1982, consistente en la sustitución de importaciones, resultó incompleta porque no consideró la necesidad de lograr la articulación de la planta productiva, lo que dejó vacíos importantes en las cadenas productivas, que derivó en una desvinculación de la industria con los sectores productivos. (181)

(****) Dolores Ponce y Antonio Alonso: "México hacia el año 2010: Política Interna"; ed. Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Javier Barros Sierra A.C., LIMUSA, México, 1989. p.43

180. id. Villarreal, René: México 2010..."; p.282.

181. idem. 275.

El mismo autor distingue, que la estrategia industrial durante el sexenio 82-88, inicialmente basada en el "Programa de Defensa de la Planta Productiva y el Empleo", pero que en un segundo momento se planteó la estrategia de cambio estructural para el período 84-88 (PRONAFICE), tuvo como obstáculo la renta excesiva de la deuda externa, la falta de financiamiento y la inflación, para la cual se instrumentaron programas macroeconómicos de corto plazo (PIRE, PAC, PSE), que de facto significaron una estrategia de "ajuste industrial recesivo y de exportación forzada", que además de quebrar a algunas empresas, castigó severamente el empleo y el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. (182)

La experiencia histórica ha mostrado que no hay país que haya logrado modernizar su industria en un marco económico de estancamiento y recesión, la razón fundamental es que la reestructuración requiere inversión y tecnología.

En el caso mexicano, según René Villarreal, deben ser los pivotes que constituyan la estrategia de desarrollo de la industria. En primer lugar, la consolidación y expansión de aquellas ramas consideradas endógenas (productoras de bienes básicos e insumos de uso generalizado que cuentan con una elevada capacidad de generación de empleos), este subsector industrial, al requerir escasas divisas, tener efectos multiplicadores sobre el empleo y contar con una dinámica demanda interna, debe ser uno de los puntos de apoyo para recuperar la capacidad de crecimiento sostenido; en segundo lugar, el impulso a las actividades exportadoras que sean generadoras de divisas; y, el apoyo al proceso de sustitución de importaciones (de manera selectiva), con el fin de complementar las cadenas productivas de los subsectores endógeno y exportador. (183)

Lo cual provocaría una mayor participación e interdependencia económica a nivel internacional, pero con menos riesgo de vulnerabilidad externa en nuestra economía.

Jesús Silva Herzog opina, que frente al modelo vigente, "la apresurada y generalizada apertura externa, ha ocasionado, que algunas empresas sientan el estímulo que representa la competencia internacional, pero otras han tenido que cerrar, con el consiguiente efecto en el empleo. Asimismo, considera que puede combinarse un proteccionismo gradual con una apertura económica también gradual y selectiva". Además distingue que "la apertura tiene otra consecuencia, que es el incremento en las importaciones y, con ello un desequilibrio comercial externo". (184)

Al respecto, algunas consultorías norteamericanas han manifestado que para 1992, habrá un mayor déficit en la cuenta corriente de las finanzas mexicanas, oscilando entre 14 y 16 mil m.d.d. (al cierre de 1991 el saldo comercial negativo fué de 11 mil 850 millones de dólares). (185) Cabe mencionar que pese a que las autoridades han expresado confianza por el estado que guarda la balanza comercial, en general se advierte un ligero descenso en la tendencia del dinamismo de las exportaciones, a excepción de las manufacturas, las cuales se incrementaron en un 8.3%. (186)

Sin embargo, analistas como Goldman Sachs, James Capel y Merrill Lynch, descartan que en las condiciones actuales el déficit en cuenta corriente pueda desequilibrar el programa -

182. id Villarreal, René,; "México: 2010...", p. 276

183. idem. p. 296

184. Silva Herzog, Jesús: "El derecho de los exfuncionarios a no coincidir", ed. revista Mira, No.10, 18 de abril de 1990, p. 18

- económico del país; ya que el déficit refleja el gasto del sector privado y no del gobierno. (el gobierno de México, lejos de acentuarlo, sostiene un superávit fiscal). Por su parte Geoff Dennis, puntalizó que "en tanto haya flujos de capital (IED), el déficit en Cuenta Corriente no será preocupante", efecto éste último que sería favorecido con la firma del TLC. (reduciéndose también los aranceles por las importaciones e incrementándose las exportaciones). (187)

Así, a partir del comportamiento observado por las exportaciones mexicanas, es posible distinguir una serie de rasgos que definen el modelo exportador mexicano. Ello debido a los siguientes factores: a) la industria requiere encontrar nuevos horizontes ante la caída del mercado interno, como consecuencia del prolongado ajuste recesivo de la década anterior; y, b) la subvaluación del tipo de cambio, significa un incentivo al exportador y un gravámen al importador.

Finalmente, en la política comercial destacan los siguientes aspectos: a) un tipo de cambio favorable para la exportación; b) una serie de instrumentos de política económica que procura eliminar el sesgo antiexportador de nuestro país (Programa de Importación Temporal para la Exportación o PITEX); y, c) mayor financiamiento a las exportaciones a través, del Banco de Comercio Exterior.

185. "Histórico Déficit en la Cuenta corriente de México en 92; llegará a 15 mil 400 mdd, Prevee Wall Street", en el periódico EL FINANCIERO, 6 de Enero de 1992, p. 3

186. Gutiérrez, Elvia: "Registrará Déficit histórico la Balanza Comercial durante 1991"; en el periódico EL FINANCIERO, 6 de enero de 1992, p. 5A

187. id. Romo Luis: "Histórico Déficit...", p. 3

4. Apertura Comercial y Tratado de Libre Comercio

(MEXICO-ESTADOS UNIDOS Y CANADA)

En la actualidad ya no puede hablarse de economías nacionales, sino de una economía mundial que se encuentra en proceso de transformación en sus formas de producción y sobre todo de comercialización; donde se perfilan tres polos de concentración del mercado, la inversión y el desarrollo tecnológico, que vienen a ser: el Mercado de Norteamérica, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Cuenca del Pacífico. En esta economía global se dan los siguientes fenómenos: a) demanda internacional de bienes y servicios superior a las posibilidades de producción interna; b) mayor importancia de los servicios y el sector financiero; c) papel crucial de la tecnología de vanguardia; d) necesidad de tener ventajas comparativas en la producción; y, e) creciente necesidad de una mejor educación científica y capacitación tecnológica.

En este ámbito, la apertura comercial, para México es vital, para que la exportación se convierta en uno de los pilares del modelo de desarrollo; siempre y cuando, no sea tan generalizada, sino a partir de dos criterios: **selectividad** en las áreas competitivas y, **gradualidad**, para aquellas ramas económicas en vías de ser modernizadas.

De esta manera, en el marco de la apertura de nuestra economía, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha suscrito una serie de acuerdos comerciales, por ejemplo, con la CCE y diversos acuerdos bilaterales con Suiza, Italia y Francia; además se signó un acuerdo de libre comercio con Chile(*); negociaciones comerciales con Venezuela y Colombia; e igualmente con los países de la Cuenca del Pacífico se ha buscado profundizar y ampliar nuestras relaciones comerciales; y para ello, se participa en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Por otra parte, con

Canadá y los Estados Unidos, se negocia un Tratado de Libre Comercio, que en la lógica de la presente administración creará un espacio económico que permitirá el incremento de nuestras exportaciones, la inversión y, un aumento sustancial de la competitividad de los productos de la región. (188)

El precepto constitucional que formaliza el rango de los tratados o instrumentos internacionales que celebra México, es el artículo 133, que señala:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Dicho ordenamiento se complementa con el art. 89, f.X de la carta magna, que define las facultades y obligaciones del presidente, le otorga el monopolio de las negociaciones internacionales, limitando su ejercicio al respeto de la Constitución Federal y, la congruencia con la legislación nacional ordinaria.

(*) "Para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el Tratado de Libre Comercio con Chile, constituye un valioso argumento político de integración con América Latina, frente a la futura integración comercial de México con Norteamérica" (José Carrasco Arraizaga, El Financiero, 6 de Enero de 1992, p. 14).

188. Comparecencia del C. Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Lic. Jaime Serra Puche, ante la comisión de Comercio de la H. Cámara de Diputados; México, D.F., Enero de 1992.

Por su parte, el art. 76, f.I, señala que corresponde al Senado de la República, dentro del procedimiento a que están sujetas las negociaciones internacionales, aprobar o no los tratados y convenciones diplomáticas celebrados por el Ejecutivo de la Unión.

Un tratado o acuerdo comercial se inscribe en el contexto de la globalización económica, con la finalidad, como lo explica **Adam Smith**, de que dos o más naciones incrementen su producción combinada, si cada uno de ellos se especializa en aquéllos productos en los cuales es más eficiente. En esa lógica esos países producirán una mayor cantidad de bienes para el consumo interno, y a la vez incrementarán los bienes para el comercio exterior.

En este orden de ideas, el Comercio Exterior es una variable fundamental de todo sistema económico, que versa sobre la inserción de un país, como vendedor y comprador de bienes y servicios en los mercados externos. De esta relación surge la balanza comercial: registro contable que da cuenta anual de las importaciones y exportaciones. (189)

Por **importación** entendemos, la operación mediante la cual se somete a una mercancía extranjera a la regulación y fiscalización tributaria, para poderla después destinar a una función económica de uso, producción o consumo. La legislación aplicable en esta materia es la Ley Aduanera y su Reglamento, la Tarifa del Impuesto General de Importación, la Ley de Comercio Exterior, decretos de control de cambios y otros acuerdos particulares.

189. Jorge Witker y Rubén Jaramillo: "Régimen Jurídico del Comercio Exterior, (del gatt al tratado trilateral de libre comercio)", ed. UNAM, México, 1991. p. 18

Por su parte las **exportaciones** son el traslado de bienes y servicios nacionales o nacionalizados (productos con valor agregado) para su uso o consumo en el exterior. Sin embargo, apunta el maestro Jorge Witker, la exportación esta vinculada a los siguientes criterios: a) al transporte; b) envío, como generador de relaciones jurídicas y fiscales de una operación comercial; y, c) la venta por precio o contraprestación en divisas. (190)

El marco legal se compone por la Ley Aduanera y su Reglamento, la Tarifa del Impuesto General de Exportación, la Ley de Comercio Exterior, normas sobre el control de cambios y disposiciones administrativas de fomento a la actividad exportadora, tales como: el decreto que establece la devolución de impuestos a los exportadores (draw-back), los derechos de importación de mercancías para la exportación (DIMEX), el decreto para regular el establecimiento de empresas de comercio exterior y, el PITEX(*) (programa de importación temporal para producir artículos de exportación), publicado el 9 de mayo de 1986.

La fuente primaria de nuestro derecho constitucional, en materia de comercio exterior, la encontramos en la fracción segunda del art. 131, que expresa:

190. id. Jorge Witker y Ruben Jaramillo: "Régimen Jurídico del Comercio Exterior...", p. 21.

(*) El PITEX, es un mecanismo típico de fomento a las exportaciones, que consiste en establecer diversas medidas (crediticias impositivas y apoyos administrativos) que permitan al exportador competir con empresas extranjeras, (Ricardo Peñalosa Webb y Marko Voljc, "Políticas de Fomento a las exportaciones, 1982-1988", en Comercio Exterior, Vol. 39, No. 8, México, agosto de 1989, p. 689).

"El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o el beneficio del país".

Este precepto es reglamentado por la Ley de Comercio Exterior del 13 de enero de 1986, misma que tiene su reglamento, referido expresamente a las prácticas desleales de comercio internacional, publicado el 27 de noviembre de 1986. Así mismo, son importantes para el estudio de esta materia, la ley aduanera y las leyes relativas al control de cambios; a lo igual, que lo instrumentado en el Plan Nacional de Desarrollo y, en su programa sectorial de Modernización Industrial y Comercio Exterior (PRONAMICE).

Las líneas de acción que plantea el PRNAMICE son: la apertura comercial y la promoción de la inversión privada tanto nacional como extranjera; en aras de ello, se flexibilizó la regulación de la IED, evitando un trato desigual en relación con la propia inversión local.

Por otra parte, desde 1986, Canadá y los Estados Unidos comenzaron a formalizar la creación de una zona norteamericana de libre comercio, lo cual se concretó en posiciones comunes para participar en las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT.

México al ingresar al GATT, inicia una política de apertura comercial(*), fomento al comercio exterior (exportaciones no petroleras), y cambio estructural del modelo de desarrollo; esta serie de medidas fueron acompañadas de un proceso de privatización de paraestatales y del saneamiento de las

finanzas públicas, mediante una política recesiva del gasto público, que implicó en una primera etapa, la disminución sensible de los niveles de bienestar de la población; efecto éste último, que se mantiene latente, hasta que se logre reactivar la economía con flujos de capitales privados, (nacionales y extranjeros).

Con estos elementos de orden estructural, y un programa de choque para detener el proceso inflacionario y la alza de los salarios, se convino con los Estados Unidos, mecanismos bilaterales plasmados en un Acuerdo Macro sobre Comercio e Inversión, a través, del Sistema Generalizado de Preferencias. (Cabe recordar que el 70% de nuestras relaciones comerciales se realizan con los E.U.).(191)

El mercado de Norteamérica se formalizó en 1989 con el tratado de Canadá y E.U.; ante ello, México solicitó oficialmente en 1990 su inclusión, solicitud que el 5 de febrero de 1991 respaldó Canadá, dando inicio a la negociación para la firma de un tratado trilateral de libre comercio (TLC). El cambio de lo bilateral a lo trilateral implica en la práctica, pasar de un proceso negociador a uno de adhesión.

191. id. Jorge Witker y Rubén Jaramillo: "Régimen Jurídico del Comercio Exterior..." p. 175

(*) México es hoy una de las economías más abiertas, después de haber sido de las más cerradas del mundo. En 1982, los aranceles eran del 100%, ahora el arancel promedio está cercano al 12%.

(**) El TLC, se debe suscribir contemplando lo dispuesto en el artículo XXVI del GATT, donde los participantes deben cumplir con los derechos y obligaciones derivados de este esquema multilateral de comercio. Por otra parte, México puede solicitar el status de país en desarrollo, que el protocolo de adhesión al GATT le reconoce, y que le da derecho a mantener preferencias dentro del Sistema Generalizado de Comercio con Estados Unidos; además, gozar de una mayor gradualidad en su proceso de liberalización, a partir, del uso de sobretasas arancelarias.

La adhesión de México, según Jorge Witker girará en torno a lo siguiente: a) gradualidad en la eliminación de aranceles; b) suspensión de barreras no arancelarias; c) claridad en las reglas de origen; d) control y regulación de subsidios; e) mecanismos para la solución de diferencias; f) congruencia del TLC con los principios del GATT(**); y, g) apego a las instituciones fundamentales de la constitución.(192)

La negociación del TLC con Estados Unidos y Canadá se debe a la necesidad de romper obstáculos proteccionistas que Estados Unidos ha establecido para proteger su industria, y con ello, aumentar las exportaciones mexicanas y el flujo de inversiones extranjeras a nuestro país.

Minimizar las barreras arancelarias que aseguren un acceso estable al mercado de Norteamérica, establecer un mecanismo despolitizado para resolver los conflictos comerciales, evitar medidas unilaterales que marginan a nuestros productos e idear instrumentos que promuevan la complementación equilibrada de las tres economías, son los motivos que enarbola nuestro país en la negociación.

Sin embargo, cabe reconocer, que el TLC puede tener efectos negativos en el corto plazo, tales como: quiebras masivas de empresas no competitivas (imposibilidad real de capitalizarse para modernizar sus unidades de producción); modificación en "las reglas del juego que rigen al México empresarial" (apertura de la economía mexicana, reducción del intervencionismo estatal y mayor competencia por parte de capitales extranjeros cuyos productos inundan el mercado interno)

192. id. Jorge Witker y Rubén Jaramillo: "Régimen Jurídico del Comercio Exterior...", p. 197

CANACINTRA ha presentado las siguientes recomendaciones:

"a) Ante los desiguales niveles de desarrollo y de capacidad de producción de las industrias mexicanas frente a las norteamericanas, deben establecerse calendarios diferenciados de desgravación y supresión de barreras arancelarias, que den a nuestra planta productiva razonables tiempos de ajuste a las nuevas circunstancias del mercado;

b) la complementación reglamentaria de los países miembros debe impedir el acceso al mercado de productos importados bajo prácticas desleales de comercio;

c) Las normas de origen deben negociarse en forma tal, que se estimule la capacidad de incorporar mayor valor agregado nacional, al tiempo de aprovecharse las ventajas que el mercado internacional ofrece;

d) Se requiere que las legislaciones impidan la creación de mercados sectoriales monopólicos en aquellas actividades donde las condiciones financieras y de operación de las empresas del país, así como sus necesidades de capitalización y modernización, pongan en riesgo la propiedad industrial nacional;

e) Debe propiciarse la justa reciprocidad en la capacidad de los organismos nacionales correspondientes, para certificar las normas sanitarias y ecológicas de los productos mexicanos e importados; y,

f) Dotar al eventual TLC, de las salvaguardas necesarias para ajustar nuestros aranceles de importación y el régimen comercial, ante situaciones críticas en el entorno macroeconómico y, en el crecimiento de los sectores y ramas industriales del país".(193)

Así, para México, la negociación del TTLC, se presenta en una situación delicada, en la cual existe una pequeña tendencia a la recuperación económica, pese a que persisten déficit en la balanza comercial y de cuenta corriente, problemas sociales graves que resolver y, además la incipiente apertura, no ha sido un factor suficiente para modernizar la estructura productiva e incrementar la competitividad, por ello, dentro

del actual esquema neoliberal es preciso formalizar esta apertura que concibe el modelo secundario exportador.

Estados Unidos y Canadá, por su parte, atraviezan un período de recesión y déficit comercial, por lo cual, ambas naciones requieren una mayor penetración de sus productos en un mercado como el nuestro, además de mejorar el nivel de empleos en sus respectivos países y, sobre todo, abaratar los costos de producción de sus grandes corporaciones.

Los objetivos del TTLC son: a) generar una zona económica que permita aprovechar las economías de escala para incrementar las exportaciones a terceros países; b) utilizar los recursos naturales, energéticos y tecnológicos zonales (formalizar un proceso de integración económica); c) proyectar desde norteamérica, una zona global de libre comercio (Iniciativa de las Américas); d) aprovechar un mercado ampliado de 360 millones de habitantes y la mano de obra abundante de México; e) establecer una disciplina comercial que evite el proteccionismo unilateral; y, f) propiciar una liberalización gradual de los servicios.

Las metas que se han propuesto las negociaciones en materia arancelaria son, llevar a cabo una desgravación que brinde oportunidades a cada uno de los sectores de las tres economías, así como adecuarse al entorno internacional.

Se establece también, lineamientos sobre las concesiones de salvaguarda estatal, siempre y cuando una empresa atraviese una situación de emergencia en sus finanzas internas, (desequilibrios financieros coyunturales y no estructurales).

193. Nevaer, Louis y Deck, Steven: "CANACINTRA: El México empresarial responde", en Revista Expansión, 21 de Agosto de 1991, No. 572, p.63.

Finalmente, las negociaciones en materia de inversión extranjera, además de eliminar las restricciones legales que obstaculizan el libre tránsito de capitales, busca que se garantice a los inversionistas foráneos mediante recursos legales, el poder denunciar violaciones a lo que ellos consideran derechos de empresa; tales como repatriación de capitales, acceso a monedas extranjeras, condiciones favorables tanto fiscales como financieras (trato igualitario con respecto a las empresas nacionales), acceso a transferencia de tecnología y protección a patentes y marcas(*).

(*) La negociación del TLC en materia de IED entraría en contraposición con lo dispuesto en la Ley de materia y, con los siguientes artículos constitucionales: 25 (economía mixta), 26 (planeación de la economía nacional), 27 (titularidad pública exclusiva en materia de energéticos y restricciones a extranjeros), 28 (áreas estratégicas reservadas al Estado). Sin embargo, hasta ahora la entrada de capitales (IED), ha compesado la tendencia al déficit en cuenta corriente.

5. LIBERALIZACION FINANCIERA E INVERSION EXTRANJERA ANTE EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

La situación de México en la crisis de los 80's, se caracterizó por una transición, de una economía cerrada y protegida a una más liberal. Ello debido a la intención de promover el llamado "*Cambio Estructural del Modelo de Desarrollo*" o Programa de Modernización Económica, que entre sus objetivos destacan la privatización de los servicios financieros y la promoción y fomento a la Inversión Extranjera; para las cuales, la administración de Carlos Salinas modificó en 1989 el criterio en materia de inversión al instituir el Reglamento de la Ley en ésta materia; y, en 1990, al privatizar la banca nacionalizada, dándoles incipientemente participación a los extranjeros.

La estrategia que ha implementado el gobierno para lograr el programa de modernización, es la desregulación y la internacionalización de nuestra economía, en aras de ello, se ha reducido el fomento del mercado doméstico; la piedra angular para la llamada "*Reestructuración Industrial*" es la competitividad y la productividad, para que nuestros productos accedan a mercados internacionales; más eso, no será posible sin un apoyo financiero real.

En este ámbito, también, el papel de la IED juega un papel importante y no sólo se debe contemplar como flujos de recursos externos que complementan el ahorro nacional; sino como un factor que puede proporcionar nuevas tecnologías.

Así, la IED fué una fuente de financiamiento y transformación del modelo de desarrollo, de sustitución de importaciones a sustitución de exportaciones, cuya característica es el crecimiento hacia afuera.

En efecto, para que nuestros productos puedan competir eficazmente en el exterior, apunta José De Olloqui, no basta con aumentar los niveles de productividad, también es necesario tener acceso a créditos competitivos (194). De hecho, el crédito al igual que la inversión extranjera productiva se pueden convertir en un factor determinante para ganar mercados en el exterior; ya que, para que una empresa se modernice es necesario capitalizarla, para así, poder desarrollar nuevos y más desarrollados productos.

Ante esta realidad, es necesario establecer las condiciones y modalidades bajo las cuales debe darse la apertura, sin sacrificar la soberanía financiera, ni dar rienda suelta a la especulación de capitales; ni por otra parte, crear un situación privilegiada a la inversión foránea(*) respecto a la nacional, ya que un trato igual puede dar lugar a una serie de prácticas desleales, en las cuales pequeños y medianos capitales nacionales se verían desplazados de las más rentables operaciones de inversión.

Por otra parte, el TLC (acuerdo entre dos o más países para eliminar las barreras arancelarias en el Comercio), en algunos casos también incluye, como el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, la liberalización de los servicios e inversión extranjera, así como mecanismos para la resolución de controversias comerciales.

194. De Olloqui, José: "Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial"; Centro de investigaciones sobre EUA, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1991, p.35

(*)Un estudio de la agencia CIMEX-WHARTON señala, que contra lo que argumentan las autoridades de SECOFI, "la reducción y la eliminación de barreras arancelarias como resultado del TLC tendría un impacto insignificante en los principales indicadores macroeconómicos del país (PIB, empleo, reducción de la inflación, exportaciones, etc), salvo el caso de la inversión extranjera, pues por sí solas estas medidas no garantizan efectos positivos en la economía nacional". (195)

Para nuestro país, el ingreso a un acuerdo comercial apuntalará el modelo de desarrollo, para lo cual, se debe tomar en cuenta todas las variantes que puedan inferirse en un escenario donde el comercio, la inversión y la financiación, se constituyen como elementos claves para la modernización de la economía. Por eso, es necesario atender al reciente incremento del déficit en la balanza comercial, que reclama una reducción en las importaciones de bienes no indispensables. Según datos del Informe Presidencial de 1991, el déficit en la balanza comercial hasta agosto alcanzó los 6,441 millones de dólares, comparado con el mismo período del año pasado, el incremento fué de 104%.(196)

Por otra parte, en la balanza de servicios, según la glosa presidencial del 1 de noviembre, hay un déficit de 1,829 millones de dólares; tales cifras reflejan que el sector bancario obtuvo créditos netos por 1,348 millones de dólares de largo plazo y 3,119 millones de dólares a corto plazo. Incipientemente lo que recuperó ésta balanza fué el turismo y la industria maquiladora de exportación.(197)

Al mismo tiempo hay que poner atención al fortalecimiento y financiamiento de las cadenas productivas, mismas que se han visto afectadas por una rápida apertura comercial, así como por dificultades para obtener crédito, lo cual ha dado lugar a que un buen número de empresas privadas recurran al financiamiento externo.

195. Rodríguez Reyna, Ignacio: "Tendrá el tratado un impacto insignificante en el nivel de las exportaciones: CIMEX-WHARTON", en el periódico El Financiero, 4 de noviembre de 1991, p. 20.

196. Quintana, Enrique: "Sector externo una mirada preventiva", en el periódico El Financiero, 6 de noviembre de 1991, p. 4.

197. Quintana, Enrique; op cit.

De manera adicional el comportamiento de los capitales repatriados y de la inversión extranjera en la década de los noventas, se ha orientado mayormente hacia la llamada inversión especulativa (valores financieros), más que a la inversión productiva. No deja de ser preocupante que más de 8 mil millones de dólares, la mitad de las reservas internacionales de México hasta septiembre de 1991, sean liquidables a corto plazo. (198).

Estas circunstancias perfilan a una posible dependencia de divisas. En la medida que no se impulse el ahorro interno, orientando la inversión nacional y extranjera a actividades productivas y, dando un manejo cuidadoso a las variables económicas (tipo de cambio y tasa de interés).

5.1. Inversión Extranjera

En México la IED neta es del orden del 12% del PIB. En 1991, la IED en forma de dinero fresco alcanzó la cifra de sólo 989 millones de dólares, aunque la inversión en cartera ascendió a 5,874 millones de dólares. (199)

El Gobierno Mexicano ha venido cediendo al capital extranjero el desarrollo de la infraestructura y el crecimiento y modernización del sector servicios, lo cual hace suponer una más acentuada dependencia de la economía nacional a la extranjera, sin que ello se traduzca aún en mejores condiciones de bienestar para la mayoría de la población. Según el economista Arturo Huerta, el TLC provocará mayor dependencia de capital foráneo. (200)

198. Migueles Tenorio, Rubén: "Inversión Extranjera, principal responsable del incremento de las reservas del país", en el periódico: El Financiero, 4 de octubre de 1991, p. 8A.

"La apertura comercial de México es un medio para facilitar la expansión capitalista de la economía".

Un dato importante a destacar es que, dentro del sector servicios (área bursátil-financiera) la participación de la IED es de aproximadamente el 24.5% sobre los activos y acciones cotizables en la bolsa de valores.

Igualmente, hay que remarcar la creciente tendencia especulativa en el capital extranjero. Los instrumentos con éste carácter, cotizados en la Bolsa de Valores de Nueva York y otras ciudades son por un monto de 8 mil millones de dólares. (201)

Igualmente es importante destacar, que ante el rezago de la inversión pública en la infraestructura del país de 1982 a 1991, y en el ámbito del redimensionamiento del aparato estatal en la economía, se estableció en aras del saneamiento de las finanzas públicas nacionales, el mecanismo de canje de deuda pública por capital o inversión extranjera (SWAP), para que puedan participar tanto inversionistas nacionales como extranjeros de manera preferencial en el financiamiento de obras de infraestructura y en la reprivatización de empresas y entidades paraestatales. Sin embargo, éste mecanismo ha dejado de ser utilizado, por sus implicaciones inflacionarias y por que se ha reducido el impacto de la "deuda pública externa" sobre el PIB a partir de la negociación de la deuda externa de 1989.

199. Salinas de Gortari, Carlos: "Informe presidencial de 1991".

200. Gómez Maza, Francisco: "Arturo Huerta: Afectará la política económica y recrderá el TLC los problemas del sector externo; mayor dependencia de capital foráneo"; en el periódico El Financiero, 7 de octubre de 1991, p. 23.

201. Migueles Tenori, Ruben; op. cit.

Finalmente, la oferta de los negociadores del TLC, es que México podrá captar 25 mil millones de dólares via IED en los primeros 10 años de vigencia del tratado; según Rodman Rockefeller, se financiarán los rezagos en infraestructura industrial y se capitalizará a las empresas de exportación.(202)

En la lógica del proyecto de gobierno, José Córdoba Montoya ha declarado: "los flujos de inversión extranjera amplían los márgenes para estabilizar la economía, ampliar la disponibilidad de divisas y acelerar los cambios requeridos para una mayor eficiencia económica".(203)

3.1.1. La Inversión Extranjera en los Estados Unidos.

Los Estados Unidos mostraron cambios significativos en su balanza de capitales en los 80's; de ser un exportador de recursos hoy es importador de capital. Así, la IED acumulada en los Estados Unidos se triplicó durante la década pasada, en tanto que la IED acumulada del mismo país en el mundo sólo se duplicó, circunstancia que propició que los E.U. se convirtieran en el mayor deudor internacional.(204)

El creciente flujo de IED, deriva de la necesidad de los principales socios comerciales de los E.U. de reciclar sus superávits en cuenta corriente (por ejemplo Japón). La apertura del mercado estadounidense, que no sólo es el mercado más grande del mundo, sino además ofrece un clima de

202. Esteves, Dolia: "México, gran atractivo para la inversión foránea, captaría 25 m.m.d. en 10 años de TLC: Rockefeller"; en el p. El Financiero, 2 de octubre de 1991, p.p. 1 y 12.

203. Córdoba Montoya, José: "Diez lecciones de Reforma Económica", en Nexos, febrero de 1991, p. 47.

relativa estabilidad económica, permite la llegada y el arraigo de capitales extranjeros.

La IED en los E.U. aporta el 25% del Producto Nacional Bruto PNB y representa casi el 40% de la formación bruta de capital. Su influencia es de gran trascendencia en las decisiones de los inversionistas establecidos en aquél país, ya que afecta los precios del comercio exterior de ese país, porque los productos foráneos representan el 37% del volumen de las mercancías exportables. Asimismo, la IED en los E.U. tiene un peso relevante en la determinación de la cotización del dólar en los mercados cambiarios internacionales y en la fijación de las tasas de interés domésticas (205).

5.1.2 Inversión extranjera en Canadá.

Canadá es otra nación que en la década de los 80's fué receptora de importantes flujos de inversión, básicamente por dos factores: su virtual integración comercial a los Estados Unidos y por la modificación a su legislación de inversión extranjera en 1986. La entrada de capitales foráneos entre 1985 y 1989 sumó 82,582 millones de dólares.

La IED aporta el 23.9% del PNB de Canadá y el 60% de la formación bruta de capital. La política económica canadiense ha orientado a la IED hacia áreas de desarrollo industrial, con el objeto de consolidar por ésta vía un aparato productivo diversificado y con trascendencia a nuevas esferas de producción.(206)

204. Iturbe, Laura y Opalín, León: "La inversión extranjera directa: Análisis comparativo internacional"; BANAMEX, México, 1990, p.7.

205. idem. p. 8

5.2. SERVICIOS FINANCIEROS

La globalización y liberalización del sistema financiero debe tener como eje principal el apoyo al sector productivo del país, generando mayores empleos e ingresos. Ese propósito se podrá lograr, si dicha política promueve el ahorro interno y se tiene una asignación más eficiente del crédito a través del Sistema Financiero Nacional.

Por otra parte, el Comercio internacional de los Servicios Financieros se encuentra dominado por transnacionales, las cuales son las principales interesadas en la liberalización financiera en nuestro país. De ahí, las presiones de la Banca Norteamericana durante la 7a. asamblea anual de la Asociación Mexicana de Bancos.

Cita Tomás Peñalosa que, los países en desarrollo no tienen una participación importante en la producción y comercio de los servicios, por eso escasamente podrían obtener ganancias con la apertura del sector, explotando reducidas ventajas comparativas, tales como el conocimiento del mercado financiero interno. Recuérdese que aún, es tema de negociación al seno del GATT la liberalización de los servicios financieros. (207)

Sin embargo, el proceso de apertura financiera de la economía mexicana se viene dando de manera gradual. Inicialmente, se aseguraron las condiciones macroeconómicas de reducción del déficit público, abatimiento de la inflación y saneamiento financiero de las empresas. Más adelante, se procedió a la Privatización Bancaria y, a una desreglamentación del sector con medidas para elevar su competitividad y eficiencia.

En la esfera del mercado de valores, destaca la autorización para establecer grupos financieros, la eliminación de algunas regulaciones y el reforzamiento de otras, como es el caso de la información privilegiada. En materia de seguros y fianzas se contempla la figura jurídica de la autorización administrativa en lugar de la concesión, la liberalización de tarifas, la posibilidad de participación extranjera y, la creación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La liberalización de éste sector está estrechamente asociada con un criterio de eficiencia. Este supuesto presupone que el proceso de intermediación menos reglamentado provocará un uso más eficiente de los recursos, así como, una operación libre de los mercados financieros. (208)

Sin embargo, apunta Enrique Hernández Laos, respecto a la banca de desarrollo, se debe llevar a cabo en las industrias una distinta política de fomento financiero, que no implique proteccionismo, pero tampoco abandono. NAFINSA puede convertirse en punto de apoyo para una nueva noción de política industrial. (209)

207. Peñaloza Webb, Tomás, et alli: "México ante la liberalización de los servicios financieros", ed. Colegio de México, México, 1991, p. 442.

208. Bendesky, León: "Libre Comercio y los Servicios Financieros", en El Topodrilo No. 19, agosto-septiembre, p.27

209. Hernández Laos, Enrique: "El ABC del TLC", en NEXOS, septiembre de 1991, p. 47.

210. Bendesky, León: op. cit. p.27

5.2.1. El TLC y los Servicios Financieros.

La negociación del TLC en materia financiera enfrenta condiciones específicas que se vinculan, entre otras cosas, con el tamaño de los mercados, la magnitud de los recursos manejados en el sistema financiero, el carácter de las instituciones y las operaciones que realizan, el grado de cobertura que tienen sobre la actividad económica y la penetración en los mercados extranjeros. (210)

Entre los rasgos notorios de la negociación de los servicios financieros está el trato nacional. Este considera que las instituciones extranjeras y nacionales deben recibir un tratamiento similar para la conducción de sus operaciones. Este criterio que significa la no discriminación de la instituciones extranjeras representó, una desventaja para los bancos canadienses debido a las reglamentaciones existentes en los Estados Unidos. Estas limitan las actividades de las empresas financieras a su expansión geográfica, tanto en las operaciones bancarias como en la suscripción de valores.

El trato nacional en ese país significa que los Bancos y los intermediarios financieros de Canadá están restringidos para operar sucursales fuera del Estado donde son registrados, conforme a las limitaciones establecidas en la Ley Glass-Steagall (Las instituciones estadounidenses no enfrentan restricciones similares en Canadá).

Aún con las diferencias en la magnitud de las economías de Estados Unidos y Canadá, los sectores financieros de ambos países tienen un mayor grado de similitud en cuanto al manejo de recursos, organización institucional y presencia en los mercados (internos y externos) en comparación con los bancos y otras instituciones financieras mexicanas.

Desde los ochenta hasta la fecha, el sistema financiero nacional ha estado inmerso en grandes transformaciones. Sin embargo, aún persisten marcadas asimetrías entre los 3 países. El dato que más ilustra ello, se conoce como la penetración de la actividad bancaria en la economía y se ilustra por la relación entre captación bancaria y PIB. De acuerdo con cifras oficiales, en Canadá la captación como proporción del PIB es de 55%, en Estados Unidos es del 53% y, en México el 28%. (211)

A diferencia de E.U., México cuenta con una banca de cobertura nacional, en tanto que aquél país, como lo mencionamos antes, cuenta con barreras locales; con lo que queda claro que la reciprocidad, implica en primer término, que se modifique la legislación estadounidense, pero también, que en las negociaciones se tome en cuenta que México puede obtener concesiones que tomen en cuenta el grado de desarrollo de nuestro sistema financiero; la selectividad y la gradualidad son en éste caso condiciones mínimas para no poner en peligro la estabilidad financiera.

Por reciprocidad entendemos que si dejamos entrar a competidores del exterior, debemos exigir a cambio que nuestras instituciones financieras puedan operar libremente en el extranjero.

En lo que se refiere a la selectividad, cabe decir que no es necesario, ni quizás conveniente abrir nuestro Sistema Financiero de manera irrestricta; ya que para ello, debemos tener un mayor conocimiento del mercado externo, así como fomentar una amplia red de sucursales eficientes. En concreto, para ello, nos falta mayor capitalización de la banca, mejor capacitación de los recursos humanos y mayor inversión en materia de sistemas y comunicaciones. (212)

No obstante, cabe reconocer que es un hecho que la apertura comercial obliga necesariamente a la apertura financiera, no se puede tener una economía abierta con un sistema financiero cerrado. Para que los productos mexicanos puedan entrar y competir eficazmente en los mercados del exterior no bastan mayores niveles de productividad; también es indispensable acceder a créditos competitivos. El crédito y la tecnología financiera es un factor fundamental para ganar mercados en el exterior.

Finalmente, el principal requisito para una liberalización exitosa del sistema financiero es la estabilidad macroeconómica, ya que la inflación o la falta de disciplina fiscal o monetaria, pueden malograr el proceso de apertura, la cual será posible de manera gradual a largo plazo; algunos autores han planteado 10 años, en aras del reconocimiento de las grandes asimetrías entre los 3 países.

211. Peñaloza Webb; op, cit. p. 447.

212. De Olloqui, José; op, cit. p. 39.

CONCLUSIONES

3.1. REESTRUCTURACION DEL MODELO DE DESARROLLO Y APERTURA COMERCIAL.

En los últimos años se viene gestando en la mayor parte de los países un proceso de transición, cuyo denominador principal es la privatización(1), que invade la mayoría de las actividades cotidianas ante el repliegue de la esfera pública. Al parecer, las tendencias apuntan a considerar lo privado como espacio de construcción del futuro. Efecto que en México incidirá en la oferta de los partidos políticos, en la necesaria reestructuración de los sindicatos, o bien, en el nuevo rol empresarial; es decir, se está transformando la conformación de fuerzas al interior del sistema político mexicano.

Esto, ha obligado a una recomposición del modelo de desarrollo, frente al nuevo papel del Estado (su participación rectora en la sociedad y en la economía). En esa lógica, el tránsito entre la sustitución de importaciones, el cambio estructural y el gestante modelo secundario exportador (sustitutivo de exportaciones), es un proceso caracterizado por un constante conflicto, al devolverle la iniciativa a la sociedad y reconocer la importante función de la empresa privada en la economía.(2)

1. El término privatización implica el incremento en la participación del sector privado y la competencia en toda actividad económica; más esa competencia requiere la sustitución del proteccionismo estatal y de toda regulación arancelaria (eliminación de todo proceso de nacionalización del capital), que propicie el libre flujo internacional de mercancías y capitales.

2. Quizás, el cambio más significativo que recientemente ha sufrido el sistema político mexicano, se encuentra no en el régimen de partidos o en la creciente importancia de las

Por otra parte, la razón interna que llevó a nuestro país a modificar su estrategia de desarrollo fue la crisis estructural de nuestra economía por el uso prolongado del modelo de sustitución de importaciones(3); proyecto caracterizado por niveles elevados de protección arancelaria de la industria nacional y una creciente intervención del sector público en la economía, así como un fuerte desequilibrio externo que dió lugar a la crisis de los ochenta.

Por lo tanto, fue necesario la implementación de un nuevo esquema que redujera el desequilibrio externo y generara crecimiento con desarrollo(4). Para ello, se deslizó el tipo elecciones, sino en la reestructuración de la relación entre el gobierno y el sector privado. (Roderic A. Camp, "Los empresarios y la política en México", Fondo de Cultura Económica, 1990, p.92).

Por su parte, Dale Story, en su libro "los empresarios y el poder", sostiene que las actividades políticas y económicas de los empresarios han sido decisivas dentro del marco de la economía mixta. De igual manera, los inversionistas extranjeros, en la última década han empezado a tener una influencia importante al controlar sectores claves de la economía, en especial las ramas provenientes del sector de bienes de capital.

3. Durante la década de los ochenta, la economía mexicana se encontraba con graves desequilibrios sectoriales, regionales y de distribución del ingreso, así como altas tasas inflacionarias y una de las deudas externas más altas del mundo en desarrollo, debiendo destinarse al servicio de la deuda los ingresos por la exportación del petróleo.

4. El desarrollo se propicia, no solo con el crecimiento en las tasas de eficiencia del sistema de producción, sino con la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la población. (Celso Furtado, "Interdisciplinariedad y Ciencias Humanas", Ed. Tecnos/UNESCO, España, 1983, p. 288).

La tasa de crecimiento con respecto del PIB durante el periodo 83-87 fué de -0.1%, en 1988 creció a 1.4%, en 1989 a 2.4%, en 1990 a 3%, en 1991 a 4%. (según anexos del informe de gobierno de 1991).

de cambio, disminuyó el gasto público en aras de estabilizar la economía, y finalmente, se implementó una política económica encaminada a la liberalización comercial a partir del ingreso al GATT.

Cabe señalar que el programa aplicado en México para salir de la crisis es similar a los llevados a cabo en otros países; sin embargo, lo que difiere de aquéllos son las estrategias para lograr los objetivos del modelo (internacionalización, austeridad, desarrollo tecnológico, desregulación económica, promoción de las exportaciones no petroleras y fomento a la inversión productiva nacional y foránea).

Así, el nuevo modelo de acumulación y crecimiento económico se basa en una política de austeridad impuesta en un principio como una "opción obligada" para contener la inflación en beneficio de la producción, la acumulación de capital y la ganancia empresarial. Ante ello, la política salarial quedó inscrita en un marco de negociación entre los sectores productivos -Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico-(5), donde las reglas de concertación fueron definidas, en el mayor de los casos, básicamente entre el

5. Las metas trazadas en el PECE es situar a México a niveles de inflación compatibles con el entorno internacional; es decir, un máximo del 10 al 15% anual. Las palancas para lograr esto son: la concertación laboral para estabilizar el costo relativo de la mano de obra; el ajuste de los precios relativos; la apertura comercial como plataforma para sostener precios internos a niveles de mercado libre; el mantenimiento de la paridad cambiaria para evitar el impacto inflacionario de políticas de deslizamiento; el manejo restrictivo del crédito para evitar excesos inflacionarios en la demanda; y finalmente, el mantenimiento de tasas de interés reales para sostener el ahorro nacional y evitar eventuales presiones de dolarización. (Informe anual del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas, 1991).

gobierno y el sector empresarial quedando subordinado el sector social. (6)

Así, la estrategia de crecimiento económico que asume nuestro país es el modelo industrial secundario exportador, que consiste en la reconversión de la industria(7) y en la colocación del componente productivo en mercados del exterior; modelo que instrumenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (1990-1994), que preve los siguientes objetivos: a) propiciar el sano crecimiento de la industria fortaleciendo el sector exportador; b) promover y defender los intereses comerciales de México en los mercados del internacionales; y, c) crear empleos productivos.

Según Carlos Valenzuela Feijóo, los rasgos esenciales de ese modelo son: a) Se crean las condiciones necesarias para la promoción de las inversiones extranjeras, ya que en la actualidad son un soporte esencial del modelo de desarrollo; b) El proceso de industrialización avanza hacia bienes de capital y bienes intermedios más sofisticados; c) Se da un drástico impulso a la exportación de manufacturas (incremento del coeficiente de exportación); d) Se eleva la dinámica de la productividad del trabajo (flexibilización de las

6. De gran interés resulta un punto de diferencia entre el proyecto del gobierno de Miguel de la Madrid y el actual; en cuanto el primero subordinó la política social a la económica, lo cual arrojó 9 millones más de pobres al final de su gobierno. La política salinista si bien coloca como centro de su argumentación la condición de crecimiento económico y mejoramiento del nivel de vida por medio de la incorporación del empleo, es más cuidadosa en no subordinar la política social a la económica. (Manuel Canto y Víctor Durand Ponte, "Política y gobierno en la transición mexicana", UAN-Xochimilco, 1990, p. 59).

7. La política gubernamental de reconversión industrial es el proceso encaminado a superar las ineficiencias del aparato productivo; donde el Estado aparece como "agente promotor" de ese proceso, orientando la inversión nacional y extranjera a la modernización de la industria.

relaciones laborales); e) Se da una mayor apertura externa al formalizar tratados o acuerdos comerciales(8), f) Se incrementa la tasa de plusvalor; g) Aumenta la concentración del excedente en manos de las grandes corporaciones en detrimento de las empresas menos competitivas (sujeción de las empresas a la mecánica del mercado); y, h) Privatización de las empresas públicas no estratégicas(9).

Si bien, ese modelo busca tener efectos importantes para abatir la crisis y el déficit del sector externo de la economía, su aplicación se puede ver obstaculizada por la situación económica internacional, o bien, por el desarrollo de los productos y la dimensión del sector exportador dentro de la economía mexicana. Asimismo, deben existir cuatro condiciones exógenas a la planeación económica(10) del modelo para que éste sea fuente de crecimiento: a) precios favorables para las exportaciones y estabilidad de los precios de las importaciones en los mercados internacionales; b) crecimiento de los mercados y no recesión económica de los principales socios comerciales; c) flujo constante de

8. La apertura externa de nuestra economía, puede operar como palanca impulsora del crecimiento; pero también podría provocar el estancamiento y el deterioro de la planta industrial. Si el proceso se encara pasivamente y se sustenta en la espontaneidad del mercado, los efectos negativos predominarían; los positivos exigen un fuerte y lúcido activismo estatal a partir de la rectoría económica del Estado.

9. Carlos Valenzuela Feijó; "La reconversión y el nuevo patrón de acumulación"; en testimonios de la crisis: austeridad y reconversión, ed. Siglo XXI-UNAM, México, 1988, p.p. 136-138.

10. Por planeación económica se entiende, a la técnica de provocar la aparición de un resultado, mediante la intervención deliberada del Estado en el proceso económico, a fin de tener, un conocimiento racional de ese proceso y de orientarlo de acuerdo a un plan nacional de desarrollo hacia el bienestar de la población. (Helio Jaguaribe, coloquio de invierno 1992).

inversión extranjera directa e indirecta a través del mercado bursátil(11); y, d) un ambiente no proteccionista en el comercio mundial.(12)

También para que este modelo sea eficiente, se requiere equilibrar los diferentes momentos del circuito de la producción (trabajo, industrialización, financiación y comercialización), sin sacrificar a ninguno de los sectores involucrados, para que el modelo sugerido respete los derechos concertados de todos los factores de la producción, a través de la rectoría económica del Estado.

De igual manera, la estabilidad de la economía y el desarrollo del mercado interno, son fundamentales para determinar el grado de apertura económica y de la orientación de parte del componente productivo a la exportación. Sin embargo, en el caso de México, en la década de los ochenta el problema del servicio de la deuda y la escasez de crédito internacional obligó a generar un superávit comercial, y orientar una parte importante de las exportaciones al pago de intereses, lo que provocó la reducción importaciones y el relegamiento de la fase superior de industrialización de manufacturas. Es por ello, que aún persiste la desarticulación intraindustrial e intersectorial, un mercado interno vulnerable y bienes y servicios aún con limitadas ventajas comparativas.(13)

11. Según declaraciones del Dr. José Córdoba Montoya, en los próximos años, serán requeribles flujos de inversión foránea por un monto de 25 mil millones de dólares para lograr tasas de crecimiento del orden del 4 al 5%, requeribles para contrarrestar el problema de desempleo en el país. (mayo de 1992).

12. René Villarreal; "México 2010, de la industrialización tardía a la reestructuración industrial"; Ed. DIANA, México, 1988, p. 288.

13. Un país puede exportar aquella mercancía en la que ha alcanzado un alto grado de productividad con respecto al entorno, porque entonces está en condiciones de ofrecerla a

En ese espectro, el modelo industrial exportador, obliga a las empresas nacionales a reestructurarse y capitalizarse para ser eficientes y competitivas. Porque, la limitación histórica más importante de nuestro proceso de industrialización es la desequilibrada relación entre la industria y el comercio exterior. Ese desequilibrio había sido resultado de una concepción parcial de la estrategia industrial, como la aplicación excesiva de las políticas de protección de la industria nacional, la cual no logró la articulación de la planta productiva y dejó vacíos importantes en las cadenas de la producción, que derivó en una desvinculación de la industria con los otros sectores de la economía.

En el caso mexicano, los pivotes que pueden constituir la estrategia de desarrollo de la industria son: a) la consolidación y expansión de las ramas consideradas endógenas (productoras de bienes básicos e insumos de uso generalizado que cuenten con una elevada capacidad de generación de empleos); ese subsector industrial al requerir de escasas divisas, puede tener efectos multiplicadores del empleo y contar con una dinámica demanda interna, además de ser uno de los puntos de apoyo para recuperar la capacidad de crecimiento sostenido; b) el impulso a las actividades exportadoras que sean generadoras de divisas; y, c) el apoyo al proceso de sustitución de importaciones (de manera selectiva y gradual), con el fin de complementar las cadenas productivas de los subsectores endógeno y exportador. (14)

La reestructuración económica y la apertura comercial significan: a) capitalizar la industria vía mayores flujos de

un precio que resulte aceptable para los compradores. (ventaja comparativa para exportar).

14. id. René Villarreal; "Mexico 2010...", p. 275.

inversión local o extranjera; b) resolver los problemas de articulación dentro de la industria y con los otros sectores productivos; y, c) incorporar un concepto más amplio de productividad, no sólo a través de la implementación de una nueva tecnología, sino con la modernización gerencial, laboral, comercial y financiera.

Así, el diseño e instrumentación de la política económica de México hacia el siglo XXI debe de precisar los límites que la realidad nacional e internacional le imponen(15). Estos tienen las siguientes manifestaciones: a) La economía mundial avanza hacia la globalización de sus actividades; b) El margen para un manejo discrecional de la política económica debe reducirse, ya que mantenerse fuera de las normas mundiales de inflación, prácticas comerciales, estilos de reglamentación monetaria y estímulos competitivos, es difícil y costoso para los países que así lo intenten; c) Estamos, además inmersos en Norteamérica -no sólo como una situación geográfica- y muchas de las decisiones económicas en México dependerán de cómo otros actores en Canadá y Estados Unidos reaccionen ante estos cambios; d) Se seguirá además, enfrentando el reto de dar empleo a millones de personas cada año; e) Por lo tanto, las modificaciones de fondo al aparato productivo deberán ser congruentes con una mayor

15. *"Las condiciones internacionales han pesado mucho sobre la economía, la sociedad y la política de nuestro país. El cambio económico internacional planteó una severa crisis a nuestro aparato productivo, que se reflejó inmediatamente en la sociedad y, posteriormente, tuvo efectos en la política del país. Esto es lógico, cuando un sistema complejo se afecta en el aspecto económico traslada el problema a la sociedad, la cual lo refleja en sus actitudes hacia el sistema de gobierno. Al desajustarse la economía, la sociedad se inestabiliza y articula los descontentos generados en otras áreas, lo que provoca una expresión de insatisfacción general, que impulsa a cambios substanciales".* (Jaime Castrejón Díez. "La transición en un México cambiante", el Financiero, 6 de abril de 1992).

descentralización de las decisiones y los recursos; y, f) También, la política económica deberá instrumentarse a la par de las modificaciones que sufra el sistema político. (por ejemplo, la descentralización de decisiones económicas conlleva a descentralizar el poder político).

De esa manera, las premisas de la política económica serán:

- a) Salvaguardar el interés nacional;
- b) Crecer con estabilidad económica (creación de las condiciones para la expansión productiva);
- c) Distinguir los objetivos de los instrumentos; por ejemplo, la apertura comercial es un instrumento para lograr mayor eficiencia, productividad, competitividad y crecimiento, pero no es un fin en sí misma;
- y, d) Reconocer que buscar la equidad, basándose en el funcionamiento de una economía de mercado, es un objetivo válido, que amerita perseguirse por razones de justicia, pero también por estabilidad política, paz social e inclusive por una sana convivencia internacional.

Ante ello, las principales tareas a realizar son: i) Concluir la apertura económica; ii) Adecuar la regulación económica; iii) Reducir la participación directa del Estado en la economía; iv) Formular una nueva mecánica en la orientación del desarrollo (descentralización); v) Consolidar el sistema financiero; vi) Revisar la política industrial en aras de corregir las imperfecciones del mercado⁽¹⁶⁾; vii) Plantear una nueva estrategia hacia el sector agropecuario; y, viii) Reformular la estrategia redistributiva a partir de la política fiscal y salarial (distribución del ingreso).

16. Un programa de promoción, no subsidio, buscaría impulsar aquellas actividades para las cuales México tenga ventaja comparativa y exista economías de escala.

3.2. MODERNIZACION ECONOMICA Y POLITICA SOCIAL..

"las reformas economicas no se consolidan sin instituciones y sin politica, de la misma forma como es imposible garantizar la transformacion politica de largo plazo sin solidez en la economia y sin politicas sociales que compensen los desequilibrios y las desigualdades".

Carlos Salinas de Gortari.

Las transformaciones económicas de nuestro país requieren, para su consolidación, la estrecha interacción de la modernización social y política. Si la modernización económica persigue la racionalidad y la eficiencia de nuestros procesos productivos; la política social tienen como meta ampliar la participación de la sociedad para la solución de los conflictos que aquejan al bienestar de la población.

Para ello, se requiere modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad, haciéndose ambos sujetos corresponsables en la instrumentación del desarrollo, desburocratizando y modernizando las estructuras de gobierno, creando nuevos consensos políticos, concertando y construyendo una nueva legitimidad cuyos fundamentos sean la vigencia de los derechos fundamentales y la satisfacción de las necesidades básicas de la persona.

Afin a ese esquema, México reforma al Estado y su estrategia económica(17); por un lado, edifica las bases para una nueva

17. El presidente Carlos Salinas, planteó que; "la reforma es un nuevo espíritu del ejercicio del poder", donde, "un Estado más grande no necesariamente es un Estado más justo y capaz". Porque en la crisis, "más Estado significa menos capacidad para responder a los reclamos sociales y, a la postre, más debilidad del propio Estado". (Primer informe de gobierno, México 1989).

Por ello, "nuestro liberalismo social no permite que el Estado se convierta en único actor de las decisiones políticas, económicas y sociales. Pero nunca consentirá ser un estado ausente, incapaz frente a los excesos del mercado,

estructura productiva congruente a los propósitos de inserción económica mundial, y por otra parte, genera el desenvolvimiento de un nuevo orden social y político más armónico.

De esa manera, la reforma económica, es una nueva relación del Estado con la sociedad. Correspondiendo, fundamentalmente a la iniciativa privada la generación de la riqueza, y al Estado el diseño de los mecanismos que permitan su distribución, vía la aplicación de equitativos y proporcionales instrumentos fiscales, la racionalidad y la justicia en la determinación de los salarios y un auténtico control de precios. Pero también, es compromiso estatal, a través, de una política de corresponsabilidad con la ciudadanía el diagnóstico y la solución de problemas en infraestructura y bienestar de la población. (18)

La redefinición de la participación del Estado en la economía, al devenir menos propietario y pretender ser más justo, abre la posibilidad de ampliar la iniciativa de los particulares, generando con ello, un mayor dinamismo social, haciendo menos oneroso el gasto público y despolitizando, en parte, las relaciones económicas. La rectoría económica del Estado se reserva, así, la orientación y fomento de las áreas

irresponsable ante los rezagos y necesidades sociales. Es un estado que usa la ley para transformar la realidad hacia más justicia, más libertad y más soberanía". (Carlos Salinas de Gortari, discurso con motivo del 63o. Aniversario de la fundación del Partido Revolucionario Institucional, marzo de 1992).

18. En México, para compensar la caída de los niveles de bienestar, reducir la miseria extrema, disminuir el costo de la mano de obra de algunos de los servicios públicos e incrementar éstos, por la vía de la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía, se instauró el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que ha rendido los frutos de estabilidad necesarios para la instauración del proyecto económico de la presente administración.

de desarrollo y la de los sectores estratégicos de la economía.

Por otra parte, la necesidad de elevar el bienestar social y mejorar la distribución del ingreso, constituyen requisitos básicos para la estabilidad política; sin los cuales no arribará la inversión extranjera productiva ni se incrementarán las relaciones comerciales. Es decir, pasa a ser la política social un elemento prioritario para la edificación del nuevo modelo. Esto es, México también debe modernizar sus estructuras sociales e instituciones políticas(19).

Cabe destacar, que la liberalización de los procesos económicos y una serie de modificaciones a los instrumentos de desarrollo, tiene como consecuencia, cambios en las relaciones de poder entre los diversos grupos de interés. Esto genera diversos tipos de conflictos individuales y colectivos, entre clases y grupos sociales, dentro y fuera de los sectores sociales que lo constituyen, que hacen necesaria la mediación y orientación rectora del Estado.

Esto es, si el Estado elimina barreras arancelarias, negocia un tratado de libre comercio con Norteamérica, alienta a la inversión extranjera y amplía el espacio de operación de la iniciativa privada fortaleciendo a algunos grupos económicos; debe promover, al mismo tiempo, cambios políticos que permitan la permeabilidad de las demandas de los grandes

19. En la actualidad nuestro país se debate entre la tradición y la modernidad, lo cual no es nuevo en nuestra historia. Los nuevos retos son incorporar los elementos valiosos de nuestra tradición a los procesos de transformación y cambio, innovando y buscando nuevas formas de participación política; al mismo tiempo, lograr nuestra integración regional y la incorporación al mercado interno de las regiones marginales, para distribuir mejor los beneficios del desarrollo económico.

sectores de la población; ya que, de no hacerlo, se corre el riesgo de adquirir rasgos graves de autoritarismo y formas oligárquicas lamentables, renunciando con ello, a la justicia social tan anhelada por nuestro pueblo.

Por ello, es indispensable transitar, a la par de la modernización económica a una democracia política y social, donde los diversos sectores tengan interlocutores legítimos para concertar el diseño y los alcances del nuevo modelo de desarrollo, es decir la vital importancia de la legitimidad del liderazgo.

3.3. LA TRANSICION POLITICA

El proceso de transición que vive nuestro país nos lleva a entender la compleja relación que se da entre los espacios económico y político. En ese sentido, autores como Luis Rubio han desarrollado la idea de que una economía cerrada conlleva a un sistema político cerrado; y que una economía abierta propicia un sistema político plural y competitivo.

Si bien, no se ha podido entender claramente la causalidad entre los cambios económicos y los políticos; no hay duda que el proceso de liberalización que ha venido experimentando la economía afectará al sistema político mexicano.

A lo largo de cuatro décadas se complementó un sistema económico cerrado, caracterizado por un importante proceso de industrialización sustentado en elevados niveles de protección y un sistema político centralizado y carante de pluralismo real.

Si bien es cierto que bajo este período México logró avances importantes en materia de crecimiento económico, generación

de empleos y diversificación de su tejido social; por otro lado creció de manera irracional el aparato estatal con una burocracia poco eficiente, lo cual significaba que al ser el Estado el actor protagónico en el proceso de acumulación, éste se viera acosado por los grupos de presión -sindicalismo oficial y empresarios cobijados a la sombra del proteccionismo estatal- para que a través de un pacto corporativo apoyaran sus requerimientos estratégicos.

Estos hechos significaron para el sistema político mexicano un conjunto de alianzas entre el gobierno y los diferentes sectores sociales, lo cual generó vínculos de corte clientelar y formas de poder patrimonialistas(20) que afectaron nuestra vida democrática.

En 1983 México da inicio a un profundo cambio en su sistema económico, caracterizado entre otras cosas por un proceso de liberalización comercial que se inicia con una simplificación del esquema arancelario, seguido de la adhesión en 1986 de nuestro país al GATT, y se espera que dicho proceso culmine con la firma del tratado trilateral de libre comercio.(21)

20. "Miguel de la Madrid se hizo cargo de una administración empobrecida. La capacidad de negociación del gobierno se redujo considerablemente, no tanto por la falta de habilidad sino por la carencia de recursos. El frenesí del patrimonialismo petrolero se resolvió en inmovilidad. El realismo consistió y consiste en dismantelar el patrimonialismo del gobierno y convertir a México en una sociedad y en un Estado moderno". (Octavio Paz; "Ante un presente incierto. Historias de ayer". La Jornada, México, 25 de agosto de 1988).

21. En lo que se refiere a la estructura industrial, de cara al acelerado proceso de integración que estamos experimentando con nuestros vecinos del norte, surgen, varias interrogantes: a quién va a beneficiar la firma de un tratado de libre comercio si, la inversión directa estadounidense que en 1991 llegó a acaparar más del 62% del total de la IED, se concentra en los sectores más dinámicos de nuestra economía, esto es, en los exportadores -que son también los

La gran interrogante que surge para el futuro es preguntarse sobre los posibles cambios que el sistema político presentará dado el actual esquema de modernización económica.

Al parecer, el modelo que compatibilizó un sistema cerrado con un sistema político autoritario, es ahora disfuncional para la estabilidad política y la complejidad de los intereses sociales, económicos y políticos, que proviene de la diferente concepción cultural de nuestros días, una diferente industria y distinta definición de bienestar que satisfacer. Por lo tanto sería razonable pensar que el proceso de liberalización económica propiciara un sistema político abierto y democrático, ya que dicha liberalización, al generar mayor autonomía a la sociedad civil es el ámbito económico, tropesaría con un sistema político rígido y centralizado.

Es importante recordar que en una economía abierta con una legítima rectoría estatal, los procesos de ajuste tienden a darse de manera casi automática por las leyes de la oferta y demanda del mercado mundial. Por lo tanto es la economía mundial y la planeación estratégica estatal, la que fija las variables de ajuste del sistema político y el sistema social, como son el empleo, los salarios, la productividad, el ahorro, la legitimidad del sistema de partidos..etc. En ese sentido, una economía abierta reduce el margen discrecional del Estado y coadyuva a una asignación "más eficiente" de los recursos.

que presionan la balanza de pagos-, además de que actualmente el 70% de ese rubro económico está sustentado en sólo 263 grandes empresas 47% de las cuales son transnacionales. De un total de 150 000 industrias existentes en el país (aproximadamente), 95% son micro, mediana y pequeña industria. (Datos obtenidos de la SECOFI, Dirección General de Inversiones Extranjeras).

Un foco de tensión que se presentará bajo esa realidad, es la dificultad que el Estado mexicano tendrá para fijar este conjunto de variables, las cuales aún debe de fijar, en lo posible, de manera soberana. Conflicto que llevará a replantear la concepción tradicional de soberanía. (22)

En el corto plazo se prevén dos modificaciones al interior del sistema político mexicano, dado el actual proceso de modernización económica: a) cambios en la política laboral; y, b) presiones para la descentralización política y administrativa, es decir, un mayor impulso al sistema federal.

Por lo que toca al primer punto, se prevé que los requerimientos de eficiencia y mayor productividad en el proceso productivo conlleven a un acercamiento entre los obreros, los sindicatos y la empresa (Acuerdo Nacional para la Productividad), lo cual afectará las estructuras tradicionales del corporativismo mexicano.

La apertura comercial requiere, por su parte, el desarrollo de nuevos polos industriales que maximicen las ventajas comparativas de nuestra economía, exploten economías de localización y así impulsen nuevos nichos de especialización. Estos requerimientos significan a la par de un obligado proceso de descentralización (mayor autonomía a las autoridades locales), también un mayor flujo de inversión

22. Nos dice el Presidente Salinas, que "para nuestro liberalismo social la soberanía es fundamental; es razón de sobrevivencia y objetivo que da sentido a las metas que perseguimos y queremos alcanzar, así como debemos asegurar la fortaleza de la nación para conservar su soberanía ante su vecindad con la mayor potencia del mundo; la mayor interrelación económica no incluye la integración política, sino por el contrario, diversificaremos las relaciones internacionales para ser más fuertes políticamente y fortalecernos internamente en lo económico". (Everardo Gamiz Fernández; Ponencia: "El desarrollo integral en el liberalismo social", 30 de marzo de 1992).

(pública y privada), para dotar de infraestructura y atraer a las nuevas plantas productivas.

Para concluir tenemos que las modificaciones tanto laborales como en materia de descentralización pueden ser vistas como el prelude de un conjunto de modificaciones a lo largo y ancho de nuestro sistema político. el orden de los cambios se antoja sumamente complejo y conflictivo y, solamente la creatividad imaginativa del jurista y el científico permitirá elaborar los escenarios futuros y el marco legal necesario para el México del siglo XXI.

La modernización económica sin su contraparte política es inviable para el fortalecimiento equilibrado de un México moderno y justo.

B i b l i o g r a f í a .

A. Textos:

1. Aguilera Gómez, Manuel: "La Desnacionalización de la Economía Mexicana", FCE, México, 1980.
2. BANAMEX (varios autores): "Inversión Extranjera en México", ed. BANAMEX, México, 1990,
3. Bobbio, Norberto y Matteuci, Nicola: "Diccionario de Política", ed. Siglo XXI, México, 1981.
4. Carrillo Flores, Antonio, et alli: "Medio Siglo de Desarrollo, testimonio de sus Directores Generales", ed. NAFINSA, México, 1984.
5. Cavazos Lerma, Manuel: "Cincuenta Años de Banca Central, (ensayos conmemorativos)", FCE, México, 1982.
6. De Olloqui, Juan J.: "Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial", ed. Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos, Coord. de Humanidades, UNAM, México, 1991.
7. Frajnzylber y Martínez Tarago: "Las Empresas Transnacionales, Expansión y Proyección de la Industria Mexicana", ed. CIDE-CONACYT, México, 1975.
8. Fuentes, Carlos: "La Muerte de Artemio Cruz", FCE, México, 1962.
9. Furtado, Celso, et. alli.: "Interdisciplinarietà y Ciencias Humanas", ed. TECNOS-UNESCO, España, 1983.

10. García Ramírez, Sergio: "Derecho Social y Económico y la Empresa Pública en México", ed. INAP, México, 1982.
11. Gil Valdivia, Gerardo: "Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público en México", ed. Porrúa, UNAM, México, 1990.
12. Instituto de Investigaciones Jurídicas (varios autores): "La Constitución Mexicana, Rectoría y Economía Mixta; ed. UNAM-Porrúa, México, 1985.
13. Kalestsky, Anatole: "Los Costos de la Moratoria: un ensayo de la Twentieth Century Fund", ed. Grijalbo, 1983.
14. Kaufman, Henry: "¿Coherencia o Ruptura?", ed. FCE, México, 1991.
15. La Salle, Fernando: "¿Qué es una Constitución?"; ed. HISPANICAS, México, 1989.
16. Miliband, R.: "El Estado en la sociedad capitalista", ed. Siglo XXI, México, 1984.
17. OCED: "Les Stimulants et Obstacles a L'investissement International", París, Francia, 1983.
18. Ortiz, Guillermo: "La reforma financiera", ed. SHCP, México, 1990.
19. Palacios Luna, Manuel: "Derecho Económico", ed. Porrúa, México, 1989.
20. Peñaloza Webb, Tomás, et alli: "México ante la liberalización de los servicios financieros", ed. Colegio de México, México, 1991.

21. Pereira, Gonzalo: "Relaciones Internacionales de Producción, Ley del valor y distribución social del trabajo en el Mercado Mundial"; ed. Siglo XXI, México, 1985.
22. Ponce, Dolores y Alonso, Antonio: "México hacia el año 2010: Política Interna"; ed. Centro de Estudios Prospéctivos de la Fundación Barros sierra, A.C. (Foro México 2010), LIMUSA, México, 1989.
23. Rodríguez Garza, Francisco: "Reflexiones en torno al pensamiento latinoamericano", ed. Juan Pablos, México, 1983.
24. Rubín Illich, Isaac: "Ensayo sobre la teoría marxista del valor", ed. Cuadernos del pasado y el presente, México, 1974.
25. Ruíz Massieu, Francisco: "La empresa un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana", ed. INAP, México, 1980.
26. Sepúlveda, Bernardo y Chumacer, Antonio: "La inversión extranjera en México", ed. FCE, México, 1973.
27. Solís, Leopoldo: "Perspectivas de la Planeación", ed. Banco de México, México, 1982.
28. Valenzuela Feijóo, R. y Guillén Romo, Héctor: "De la crisis financiera a la austeridad Hayekiana en México (testimonios de la crisis)"; ed. Siglo XXI-UNAM, México, 1988.
29. Tivey, Leonard: "Nationalization in British Industry", ed. CAPE, Londres, 1966.
30. Villarreal, René: "El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)"; FCE, México, 1979.

31. Villarreal, René: "México, 2010, de la industrialización tardía a la reestructuración industrial", ed. DIANA, México, 1988.

32. Villoro, Luis: "Crecer, Saber y Conocer", ed. Siglo XXI, México, 1987.

33. Witker, Jorge y Jaramillo, Rubén: "Régimen Jurídico del Comercio Exterior, (del GATT al Tratado Trilateral de Libre Comercio)", ed. UNAM, México, 1991.

B. Publicaciones (Revistas):

1. Aguilera, Manuel: "México: el modelo de crecimiento y las condiciones del sector exportador", en Revista de Economía de América Latina, CIDE, marzo de 1980.

2. Alvater, Elmar: "reestructuración o desmantelamiento del Estado Social", en revista de estudios Políticos de la FCSyP., México, 1987.

3. Bendesky, León: "Libre comercio y los Servicios Financieros", en la Revista El Topodrilo, No.19, agosto-septiembre de 1991.

4. Cardero, Elena y Quijano, Manuel: "Expansión y estrangulamiento financiero (1978-1981)", en Revista de Economía Mexicana, CIDE, No. 4, septiembre de 1982.

5. Carmona, Fernando: "Alan Riding: The new law of investment in México", en Revista Estrategia, No.3, México, 1975.

6. Casar, José: "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones", en Revista de Economía Mexicana, CIDE, agosto de 1982.
7. Cordera, Rolando: "Estado y Economía en México: La perspectiva histórica", en Revista de Economía de América Latina, No.3, septiembre de 1979.
8. Córdoba Montoya, José: "Diez lecciones de reforma económica en México", en Revista NEXOS, febrero de 1991.
9. Estévez, Jaime y Green, Rosario: "El resurgimiento del capital financiero en los 70's", en revista de Economía de América Latina, CIDE, marzo de 1980.
10. Favela García, Margarita: "EL ingreso de México al GATT", en Revista Enfoques No.9, febrero de 1986.
11. González Casanova, Pablo: "Corrientes críticas de la sociología latinoamericana contemporánea" en revista de economía de América Latina. septiembre de 1981.
12. Green, Rosario: "La deuda pública externa de México (1965-1976)", en Revista de Comercio Exterior, No.11, noviembre de 1977.
13. Hernández Laos, Enrique: "El ABC del TLC", en Revista NEXOS, septiembre de 1991.
14. Hernández Ochoa, César: "Implicaciones jurídicas de una moratoria", en Revista Vértice No.4, agosto de 1989.
15. Jacobs, Eduardo y Peres Nuñez, Wilson: "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado", en Revista de economía Mexicana, CIDE, agosto de 1982.

16. Jessop, Bob: "Estrategia de acumulación y proyecto hegemónico neoliberal", en Revista de Estudios Políticos, FCPyS, UNAM, No.13, México, 1987.
17. Lichtenztein, Samuel: "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste", en Revista de economía de América Latina, No.11, CIDE, México, 1984.
18. NAFINSA: "La pequeña y mediana industria en el desarrollo de México", en la Revista del Mercado de Valores, 25 de marzo de 1985.
19. Neaver, Luis y Deck, Steven: "CANACINTRA: El México empresarial responde", en Revista Expansión, 21 de agosto de 1991, No.572.
20. Peña Alfaro, Ricardo: "Ventajas y desventajas del ingreso de México al GATT", en Revista de Comercio Exterior, Vol.36, No.1, enero de 1986.
21. Peñalosa Webb, Ricardo y Voljc, Marko: "Políticas de fomento a las exportaciones (1982-1988)", en Revista de Comercio Exterior, Vol.39, No.8, México, agosto de 1989.
22. Quijano, Manuel: "La Banca que fué", en Revista NEXOS, noviembre de 1982.
23. Rello, Fernando: "La miseria del desarrollo", en Revista NEXOS, No.110, febrero de 1987.
24. Rovzar, Eugenio y Vázquez, Alejandro: "Notas para el análisis de la crisis de la economía mexicana", en Revista de Economía de América Latina, CIDE, septiembre de 1982.
25. Salinas Chávez, Antonio: "Aspectos de la apertura Comercial", en Revista de Comercio Exterior, octubre de 1987.

26. Schatán, Claudia: "Efectos de la liberalización del Comercio Exterior en México", en Revista de Economía Mexicana, No.3, CIDE, 1981.

27. Serra Puche, Jaime: "¿Los SWAPS una solución al problema de la deuda?", en Revista Vértice, No.4, México, agosto de 1989.

28. Silva Herzog, Jesús: "El derecho de los ex-funcionarios a no coincidir", en la Revista MIRA, No.10, 18 de abril de 1990.

29. Trejo Reyes, Saúl: "México, perspectivas de crecimiento y deuda externa", en Revista de Comercio Exterior, Vol.37, No.10, México, 1987.

30. Vidaurri del Castillo, Oscar: "Costo real de la deuda pública externa (1980-1986)", en Revista Enfoques, No.10, marzo de 1986.

31. Zedillo Ponce de León, Ernesto: "El Estado más allá de la burocracia", en Revista Mundo, No.23, Julio de 1990.

C. Publicaciones (periódicos).

1. Angeles, Luis: "Del ajuste financiero a la Reforma del Estado", en el periódico El Nacional, 12 de Julio de 1991.

2. Calzada, Fernando y Hernández, Francisco: "El salario en tiempos del PACTO", en el periódico La Jornada, 8 de agosto de 1988.

3. Estevez, Dolia: "México, gran atractivo para la inversión foránea. Captaría 25 mil millones de dólares en 10 años de TLC: Rockefeller"; en el periódico El Financiero, 2 de octubre de 1991.
4. Gómez Maza, Francisco: "Arturo Huerta: Afectará la Política Económica y recrudescerá el Tratado los problemas del sector externo, mayor dependencia del capital foráneo"; en el periódico El Financiero, 7 de octubre de 1991.
5. Gutiérrez, Elvia: "Registrará déficit histórico la balanza comercial durante 1991"; en el periódico El Financiero, 6 de enero de 1992.
6. Hanselmann: "Declaraciones en México", en el periódico Excélsior, 13 de febrero de 1984.
7. Miguéles Tenorio, Rubén: "Inversión Extranjera, principal responsable del incremento de reservas en el país"; en el periódico El Financiero, 4 de octubre de 1991.
8. Moreno Sada: "Apertura Externa e Inversión", Excélsior, 23 de julio de 1987.
9. Quintana, Enrique: "El sector externo una mirada preventiva"; en el periódico El Financiero, 6 de noviembre de 1991.
10. Rocard, Michel: "Falsa controversia sobre liberalismo económico y funciones del Estado democrático moderno", en el periódico El Nacional, 7 de noviembre de 1989.
11. Rodríguez Reyna, Ignacio: "Tendrá el tratado un efecto insignificante en el nivel de exportaciones: CIMEX-WHARTON", en el periódico El Financiero, 4 de noviembre de 1991.

D. Leyes, Informes Presidenciales y Conferencias.

1. Amigo Castañeda, Jorge, et alli: "Inversión Extranjera vía Bolsa", Conferencia en el Instituto Nacional de Valores, México, D.F., 2 de Octubre de 1990.
2. Banco de México: "Indicadores económicos", informe de la Gerencia de Información Económica, Vol. III, No.8, 1975.
3. Catrejón Díez, Jaime: "Bases de la Planeación", (mimiografo), H. Cámara de Diputados, México, 1991.
4. Castrejón Díez, Jaime: "La Reforma del Estado", (mimiografo), H. Cámara de Diputados, México, 1991.
5. Coll Carabias, César: "Las nuevas leyes financieras, un punto de apoyo al progreso", (mimiografo), Guadalajara, Jalisco, 8 de mayo de 1990.
6. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985.
7. Decreto para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora, D.Of. 15 de agosto de 1983.
8. Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada; D.Of. 1 de septiembre de 1982.
9. De la Madrid, Miguel: "La participación de la empresa pública en el proceso de desarrollo económico y social del país" (conferencia), CENEPRO, México, 1981.

10. De Oteyza, Andrés: "Segunda Reunión de la República, análisis del Plan Nacional de Desarrollo industrial (SEPAFIN)", (mimeografo), México, 1979.
11. Dirección general de Inversiones Extranjeras: "Evolución reciente de la Inversión Extranjera en México", Depto. de Análisis Macroeconómico, SECOFI, México, abril de 1989.
12. Gereff, Gary: "la reestructuración industrial en América Latina y Asia Oriental" (mimeografo), Colegio de México, 1987.
13. Guzmán de Alba, Luis: "La Inversión extranjera en México, (memorias del IX Congreso Nacional de Industriales)", CONCAMIN, México, 1988.
14. Hansen, Gordon: "Regime shifts, geography and market access: trade liberalization, U.S.-Mexico, free trade and the Mexican market garment industry", Massachusetts Institute of Technology, July, 1991.
15. Hellmund López, Adolfo: "Deuda Externa: Situación y perspectivas", (ponencia en la reunión anual del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas), 28 de octubre de 1988.
16. Informe presidencial de 1945.
17. Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas: "Financiamiento de la nueva etapa de crecimiento de México", XVI Convención Nacional, Ixtapa, Guerrero, 1988.
18. Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, D.Of. 30 de diciembre de 1950.
19. Ley de Planeación, D.Of. 5 de enero de 1983.

20. Ortiz Mena, Antonio: "El desarrollo estabilizador", conferencia presentada ante el BID, (mimiografo), 1969.
21. Plan Global de Desarrollo, SPP, México, 1980.
22. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988)", SPP, México, 1984.
23. Salinas de Gortari, Carlos: "Primer Informe de Gobierno, 1989".
24. Salinas de Gortari, Carlos: "Segundo Informe de Gobierno, 1990".
25. Salinas de Gortari, Carlos: "Tercer Informe de Gobierno, 1991".
26. SHCP, SECOFI, CNIE: "Manual Operativo para la capitalización de Pasivos y Sustitución de Deuda Pública por Inversión", México, julio de 1986.
27. SPP: "Sistema Nacional de Planeación Democrática", México, 1984.
28. Székely, Gabriel: "The new role of Japan in U.S. Economic Relations with México"; Center for U.S. Mexican Studies, University of California, san Diego, U.S., 2 de octubre de 1987.