



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"

**"LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA:
CARACTERISTICAS Y PERSPECTIVAS
FRENTA AL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO MEXICO - ESTADOS
UNIDOS - CANADA"**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
TAYDE GOMEZ SEGURA

México, D. F.

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

CAPITULO 3. EL NUEVO REGLAMENTO PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

3.-	EXPOSICION DE MOTIVOS.....	61
3.1.	LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.....	61
3.2.	ASPECTOS RELEVANTES.....	63
3.3.	REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.....	72
3.3.1.	ANTECEDENTES.....	72
3.3.2.	EL CASO DE ARGENTINA.....	73
3.3.3.	LA EXPERIENCIA DE BRASIL.....	74
3.3.4.	EL PACTO ANDINO.....	74
3.4.	LA CONSTITUCION Y EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.....	76

CAPITULO 4. ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN MEXICO.

4.-	MOVIMIENTO GLOBAL DE DINERO.....	83
4.1.	MOVIMIENTO DE CAPITALES.....	83
4.2.	EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.....	85
4.2.1.	OBJETIVOS.....	86
4.2.2.	PAPEL TRADICIONAL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.....	87
4.3.	EL CASO DE MEXICO.....	90
4.4.	MEXICO ANTE EL GATT.....	92
4.4.1.	1979: LA NEGATIVA.....	92
4.4.2.	1986: LA ADHESION.....	99

4.4.3.	LA PARTICIPACION DE MEXICO EN EL GATT Y SU ADECUACION CON LAS POLITICAS DE INVERSION EXTRANJERA.....	104
4.4.3.1.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.....	104
4.4.3.2.	PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR 1984-1988.....	106
4.4.3.3.	PROGRAMA DE FOMENTO INTEGRAL A LAS EXPORTACIONES.....	110
4.4.3.4.	PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO.....	111
4.5.	EL INGRESO DE MEXICO AL GATT Y SUS PERSPECTIVAS PARA LA INVERSION EXTRANJERA...	112

CAPITULO 5. EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO.

5.-	EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO.....	115
5.1.	ANTECEDENTES.....	116
5.2.	DESCRIPCION DE LA ZONA NORTEAMERICANA.....	117
5.3.	OBJETIVOS COMUNES DEL TLC.....	119
5.4.	EL GOBIERNO DE SALINAS Y EL TLC.....	120
5.4.1.	PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.....	120
5.4.2.	PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION INDUSTRIAL Y DEL COMERCIO EXTERIOR.....	123
5.5.	BASES JURIDICAS DEL TLC.....	124
5.5.1.	EL ACUERDO EN ESTADOS UNIDOS.....	125
5.5.2.	EL TRATADO EN LA CONSTITUCION CANADIENSE.....	125

5.5.3. EL TRATADO EN MEXICO.....	126
5.6. LA NEGOCIACION.....	127
5.6.1. OPTICA ESTADOUNIDENSE DEL TLC.....	129
5.6.2. ¿Y EN MEXICO, QUE SE HA DICHO?.....	132
5.7. PERSPECTIVAS PARA LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA.....	138
CONCLUSIONES.....	143
RECOMENDACIONES.....	150
BIBLIOGRAFIA.....	153
LEGISLACION.....	159
CONFERENCIAS Y DOCUMENTOS.....	160
DIARIOS.....	162
PERIODICOS.....	163
REVISTAS.....	164

P R O L O G O

=====

Esta investigación expone en sus distintos capítulos los antecedentes y principios que dan fundamento a la Apertura Comercial de México.

De ese modo, ante la internacionalización de los procesos productivos, la revolución de tecnologías y las comunicaciones se hace evidente una realidad denominada inversión extranjera directa.

A partir del anterior panorama, es factible destacar, que es la Inversión Extranjera Directa (IED) uno de los rubros más importantes del proceso productivo contemporáneo; de ahí surge su radical importancia y es por ello fundamentalmente que en este trabajo haya sido elegida como tema central.

Existen además, otras razones por las cuales se ha abordado este tema con tanta insistencia:

Es sabido, que los acontecimientos mundiales se han ido desarrollando a un ritmo que ha provocado la modificación de las condiciones internas de muchas naciones; la apertura de las economías es la muestra más clara de tales transformaciones; de ahí que juzgue de trascendente importancia determinar si en verdad por el camino de la IED se estimulará la competitividad y, por ende, el crecimiento económico, o si a pesar de los esfuerzos del gobierno por propiciar tal clima de modernización y crecimiento, la Nación solo sufrirá las consecuencias de la pérdida de Soberanía, o bien señalar si el problema esencial de México para lograr el crecimiento económico requiere más que de transferencia de tecnología, de readaptación de industrias, de alianzas

comerciales estratégicas, de competitividad, etc. de un reencausamiento de la Educación y de la reinstrumentación de ésta como principal medio para lograr los anteriores señalamientos.

Considero que con tales argumentos es justificable el tema de tesis, ya que de la investigación de este tema podrán definirse con mayor criterio las ventajas y desventajas de la Inversión Extranjera Directa y la vinculación de ésta con la firma de un posible Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos y Canadá.

A la par en que se han resaltado los motivos de esta investigación surge la siguiente situación:

Enfrentarse al mundo real de los fenómenos económicos, es una laboriosa tarea de interpretación y análisis de datos históricos y numéricos, que tal vez a simple vista carezcan de sentido.

En virtud de esto, ordenar y arreglar de una manera inteligible tales hechos, tiene como base de partida el mundo real en el que nos desenvolvemos y el traslado de tales hechos al campo teórico de quienes se han dedicado a describir los fenómenos económicos como modelos de comportamiento.

Es por ello que hemos optado en esta investigación por combinar la investigación empírica y la opinión de las teorías como un elemento de complementariedad.

El análisis es el camino que determinará el rumbo de esta investigación, pretendiendo partir de la esencia de una realidad (Empresa transnacional) hasta poder explicar la vinculación que dicha realidad económica tiene con un hecho de actualidad.

El enfoque que se pretende dar a esta investigación parte de la objetividad, para poder entender con más claridad el fenómeno económico y estar en facultad de discernir con falsos juicios creados en torno al tema.

Finalmente, aprovechando este espacio deseo expresar mi gratitud al Lic. F'. Lenin, por su ayuda y apoyo en todo momento; a la Sra. Lourdes Angulo Menes y a la Srita. Guadalupe Estrada Sánchez por su valiosa cooperación en la transcripción de este trabajo.

INTRODUCCION

No cabe duda que el tema de la inversión extranjera ha sido uno de los tópicos más polémicos en México. Desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, hasta la presente década, se ha discutido el impacto de la inversión foránea bajo distintas ópticas. Defensores y detractores han analizado el tema; sin estar ausentes la pasión y los prejuicios, con enfoques políticos, económicos y jurídicos.

La presente investigación parte del análisis de la Empresa Transnacional como principal elemento de la Inversión Extranjera Directa, delineando sus características y delimitando su funcionamiento y operatividad en el marco de la economía de nuestro país.

De tal análisis surge la necesidad de referir el proceso histórico que da carácter a la Inversión Extranjera en México y asimismo de contemplar aunque sea de paso las medidas de regulación a esta inversión, en tanto afectan las decisiones productivas de nuestro país.

Cabe aclarar que, la polémica que este rubro desencadena no es exclusiva de México, sino a nivel internacional. En realidad, es solo uno de los resultados de la interdependencia económica que prevalece en el mundo. Existen países exportadores de capital y tecnología y hay naciones que requieren de esos recursos para fortalecer su desarrollo. La nuestra está colocada en el segundo grupo.

En tanto no seamos autosuficientes a través de la productividad y el ahorro interno tendremos que complementar nuestro proceso de crecimiento con recursos del exterior.

Sin embargo en ese sentido surge el problema de la Inversión Extranjera, pues es cierto que por un lado se plantea la necesidad de recurrir a ella como medio eficaz de motivar la productividad y la competitividad; por el otro se encuentra la falta de conocimientos tecnológicos para impulsar la planta productiva.

Así pues la cuestión no se finca en abrir o cerrar la puerta a capitales foráneos, sino en encontrar los instrumentos adecuados para regular dicha inversión, es por ello el análisis que en este trabajo se efectúa en torno a la Ley de Inversiones Extranjeras y su nuevo Reglamento.

Si tomamos conciencia de los desastrosos efectos del enorme endeudamiento, cuyos intereses anuales ahogan cualquier esfuerzo de desarrollo independiente, no nos queda otra opción que avanzar con recursos propios. Lamentablemente, en la coyuntura actual, el ahorro interno y el capital nacional son limitados. El inversionista mexicano se muestra cauteloso; la crisis lo ha tornado escéptico. Nuestros funcionarios emprenden giras al exterior buscando empresarios que quieran invertir en México, cuando los nuestros venden sus acciones en empresas establecidas en el país.

Del anterior señalamiento surge una situación anómala, pues obviamente la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera no ha sido el instrumento más idóneo para estimular la primera.

Ahora bien, ante esa realidad debe encararse el problema, de ahí la vinculación que en esta investigación se pretende dar, con la posible firma del tratado trilateral de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá; a fin de señalar las perspectivas frente a un tratado de esa naturaleza.

Los aspectos internacionales que son referidos en este trabajo conllevan la idea de exponer un panorama más amplio en el que la Apertura Comercial ha venido gestándose de antemano y en los que la Inversión Extranjera desempeña un importante elemento para generar un amplio y profundo proceso de cambio estructural en México.

En el desarrollo económico nacional, la Inversión Extranjera es el resultado de la necesaria y cada vez mayor interdependencia económica entre los pueblos, a la cual México no es extraña y por ende la acepta y la promueve, de ahí la importancia de considerarla un tema de necesaria investigación.

Por ende, el objetivo primordial de la presente investigación es la determinación del vínculo existente entre la Inversión Extranjera Directa y el crecimiento económico de México; para lo cual se asentarán los antecedentes mencionados en los párrafos anteriores y plantearán por último las Perspectivas para dicha Inversión

CAPITULO 1

=====

LA EMPRESA TRANSNACIONAL

1.- CONCEPTO DE EMPRESA TRANSNACIONAL.

Las cuestiones semánticas de la Empresa Transnacional, han preocupado a muchos de los estudiosos de la gran corporación. Según Sepúlveda y Chumacero algunos la han denominado como empresa "internacional", "multinacional", "transnacional", "plurinacional", "etnocéntrica", "policéntrica". (1)

Para los fines de este trabajo tales conceptos pueden utilizarse con un sentido idéntico. Sin embargo, es interesante referir el mérito técnico de la distinción entre tales conceptos:

Empresa internacional, son aquéllas firmas que realizan actividades productivas en diferentes países y cuyo capital es por lo general propiedad de un país industrializado, a éstas generalmente se les denomina "transnacionales".

Empresa multinacional, son aquéllas en las que la propiedad está distribuida entre residentes de diferentes países.

Esta distinción técnica es importante en cuanto a terminología latinoamericana:

(1) SEPULVEDA, Bernardo; CHUMACERO, Antonio. La Inversión Extranjera en México. Ed. F.C.E. pp. 14.

Los países miembros del Pacto Andino, entienden por Empresa Multinacional, aquéllas que son multinacionales en sus mercados, su capital y su centro de decisiones.

Los autores europeos y norteamericanos, en su mayoría consideran a la Empresa Multinacional como una corporación que tiene su sede principal en un sólo país y que realiza actividades, sean de manufacturas o de provisión de servicios, en una variedad de países, por lo general un mínimo de cinco.

La Empresa Transnacional, se define también como una unidad macroeconómica, cuyo capital constituyente deja de ser preponderantemente de origen nacional; en un principio se trataba de capitales de Estados Unidos que se cruzaban con capitales europeos, y más recientemente, capitales cruzados de los Estados Unidos son capitales de la Cuenca Asiática.

1.1. CARACTERISTICAS.

La característica fundamental de la empresa transnacional, consiste en el cambio de sus métodos de producción, distribución y consumo. Dichas entidades se trasladan a aquellos países donde ubican sus mercados.

La empresa transnacional, es un fenómeno económico del mundo contemporáneo, es una forma de inversión extranjera directa que realiza una gran unidad económica, constituye una modalidad importante de la inversión extranjera tradicional, fundada en bases bilaterales.

En la empresa transnacional existe una estructura jerarquizada en la que los directores de una filial, están supeditados a los dictados de la casa matriz y a los accionistas de la gran cooperación.

El personal que trabaja en la empresa transnacional debe abandonar toda actitud nacionalista, interés que debe prevalecer aún cuando parezca que ello no es un beneficio del país donde opera la filial.

La empresa transnacional parte de la integración y la centralización para poseer un alto grado de control sobre las subsidiarias extranjeras.

Cabe señalar en este apartado que una de las características de mayor peso en el establecimiento de empresas transnacionales, tiene su origen en la imposición de tarifas arancelarias o de controles a la importación por el gobierno de un país, frente a lo cual la empresa transnacional encuentra mayor conveniencia en establecer una subsidiaria que produzca localmente.

Asimismo, es importante mencionar que la empresa transnacional adquiere y reviste formas tales al establecerse en países no industrializados, los que la coloca con mayores ventajas competitivas frente a la industria nacional.

Con frecuencia, existe un conflicto de intereses entre las empresas transnacionales y los países donde operan. Ello es así porque los objetivos generales de esas corporaciones no son, en todos los casos, coincidentes con los propósitos generales de desarrollo que persigue una comunidad.

Así pues, la empresa transnacional además de las ya citadas características promueve el desgaste de la soberanía en cuanto el gobierno no cumpla con los requisitos de regulación en esta materia o cuando por intereses particulares dicha inversión sea promovida subordinando el conjunto de factores pertenecientes a la política del Estado.

1.2. OPERATIVIDAD Y FUNCIONAMIENTO.

Por su forma de operación, la empresa transnacional es una agrupación de filiales radicadas en diferentes países, estrechamente vinculadas con la casa matriz por las relaciones de propiedad común, que responden a una estrategia común y que obtienen recursos financieros y humanos de un fondo común.

Las empresas transnacionales establecidas en el sistema económico internacional, han atravesado por varias etapas de adaptación:

- a) Exportación de sus productos a otros países.
- b) Establecen una organización de ventas de dichos productos en el extranjero.
- c) Adquieren los establecimientos y locales o bien instalándose como productores en el Extranjero a través de subsidiarias total o parcialmente propiedad de la matriz, pero siempre controladas por ella.

De tal modo, todas las operaciones de las filiales están controladas por la matriz funcionando dentro de un gran esquema general de cooperación.

La planeación estratégica a largo plazo de esa gran cooperación se determina a partir de una base global; es decir, se opera bajo la disciplina y el marco de acción de la casa matriz. Entre las decisiones se incluye la determinación del país en donde se realizará una nueva inversión, los artículos que producirá cada filial a fin de evitar duplicidades, las ventas de productos elaborados o semielaborados entre subsidiarias, la determinación del precio que se pagará por los artículos que se venden no solo

entre las filiales sino también al menudeo y para la exportación.

Se centraliza además el control de las fuentes de materia prima; la adquisición de material al mayoreo; la coordinación de técnicas de mercadeo y la asignación o restricción de mercados de exportación para las filiales. De igual manera son realizados los programas de investigación y desarrollo y de la política financiera de la empresa.

En este rubro debe señalarse el fenómeno que una empresa transnacional puede experimentar en el interior de su estructura funcional: puede existir un alto grado de rivalidad entre las filiales, esforzándose cada una por elevar su eficacia sin perder de vista el carácter cooperativo del sistema.

Sin embargo en cualquier circunstancia las filiales deben supeditar su interés particular aquellos generales de la empresa transnacional. Cuando una filial registra pérdidas, pero sus operaciones evitan que una corporación rival ingrese a un mercado altamente estimado por la matriz, esta filial se considera que realiza una función más útil en el sentido estratégico de la empresa transnacional que alguna otra que genere utilidades.

La centralización y la integración que se ha venido manejando en este apartado, se logra con la propiedad total o al menos mayoritaria de las filiales. Existe una clara preferencia de la empresa transnacional por poseer el 100% del capital de sus filiales, siendo condición de algunas corporaciones el invertir en el exterior contando con ese hecho.

A partir de ese panorama, se obtiene la supeditación y coordinación requerida por la matriz; pero también sirve a

ésta para evitar conflictos con posibles copropietarios nacionales sobre los múltiples aspectos de la dirección de la empresa.

En cuanto a la estructura jerarquizada que se ha venido esbosando y aunque las empresas transnacionales son organizaciones económicas privadas, y, las decisiones básicas sobre su operación se toman en el exterior, se ha dicho que ello no significa una pérdida de soberanía política. Sin embargo, "la autonomía nacional es la capacidad de un Estado como colectividad para tomar decisiones que definan su futuro económico y político que ha quedado disminuido" (2)

De los anteriores señalamientos se desprende que, la importancia de la empresa transnacional radica en la existencia de una estrategia corporativa global que combina, bajo un control central, aspectos comerciales, tecnológicos, financieros, políticos y administrativos; dicha estrategia determinada por la matriz de la empresa que en su mayoría es norteamericana y que hace que muchas de las decisiones que adopta sean extrañas al país anfitrión.

Brooke y Remmers señalan, "las políticas generales, y en particular las políticas financieras de la empresa transnacional, están específicamente diseñadas a promover los objetivos de la casa matriz, y solo en forma contingente, aquellas de las filiales o del país anfitrión... Son representativos de esas políticas los diversos sistemas que se usan para trasladar las utilidades de un país a otro, con el propósito de evadir impuestos, reducir riesgos o lograr otros fines"(3)

Debido a las actividades que realiza la empresa

(2) P.B. Evans. Citado en SEPULVEDA, Bernardo y CHUMACERO, Antonio. La Inversión Extranjera en México. Ed. F.C.E. pp.18.

(3) BROOKE y REMMERS. The estrategy of multinational Enterprise Longman Londres 1970, pp.289-90.

transnacional, las políticas económicas de un gobierno pueden verse afectadas, ya que la empresa puede eludir una política monetaria restrictiva que pretenda aplicar en un país determinado, haciendo que una subsidiaria obtenga préstamos en otro país y realizando la correspondiente transferencia de fondos a la otra filial. Si existen limitaciones en el ingreso de capital exterior, los pagos por regalías o las cuentas entre las filiales pueden ser ajustadas en forma tal que se obtengan los recursos financieros requeridos por la subsidiaria afectada. Si existe un régimen fiscal severo en una jurisdicción determinada, las utilidades sujetas a impuesto pueden ser enviadas a otra jurisdicción con sistema tributario más benévolo, mediante manipulaciones en la contabilidad de las filiales.

La política económica de un gobierno puede verse influida a largo plazo por las operaciones de la empresa transnacional, si la casa matriz altera el nivel de expansión de una filial, cambia las fuentes de aprovisionamiento, realiza un movimiento masivo de capital de una moneda a otra o limita el volumen de exportaciones de una filial.

De ese modo la combinación de múltiples factores, entre otro el tamaño, la flexibilidad, la estrategia global, la capacidad financiera, proporcionan a la empresa transnacional un poder superior al que posee la inversión extranjera tradicional (bilateral). Para los gobiernos esta forma de inversión introduce elementos más complejos en el diseño de sus políticas, pues por poseer dicha empresa la opción de invertir en un país o en otro, según la conveniencia, en el proceso de negociación puede jugar con las expectativas de los gobiernos, instalándose en aquel país que le ofrezca las mayores ventajas políticas y económicas.

Han sido elaborados al respecto del funcionamiento de la empresa transnacional algunos estudios, entre ellos

destaca el que señala la importancia que poseen estas corporaciones en el proceso de desarrollo de los países donde actúan, y remarca la necesidad de tomar en cuenta la presencia de las transnacionales en la formulación de la política exterior, dado que:

"Una proporción creciente de las transacciones de bienes entre países está en manos de las empresas transnacionales, las que actúan simultáneamente como exportadoras e importadoras. Una fracción cada vez más importante de las operaciones que hasta hora se efectuaban en un mercado abierto, pasan a sustraerse de ese mercado, con lo cual las empresas evitan parcialmente la competencia entre ellas. En otras palabras, en el momento en el que una filial se instala en un país determinado se adopta la decisión de importar equipos y componentes desde otras filiales de esa empresa" (4).

En el mismo estudio, se recomienda también la necesidad de establecer una política de desarrollo tecnológico tomando como punto de partida la interpretación del funcionamiento de la empresa transnacional en cuanto a la transferencia de tecnología; al respecto se señala:

"Las empresas internacionales constituyen tal vez el canal más importante, aunque no necesariamente el más eficiente, de transferencia de conocimientos tecnológicos entre países. La utilización de ese u otros canales de transferencias tiene repercusiones distintas para la determinación de la capacidad de competencia en el mercado internacional. En consecuencia cuando se formula una política de desarrollo tecnológico y, en particular, cuando ésta está parcialmente destinada a reforzar la posición competitiva del país en el mercado internacional, parece

(4) "La Expansión de las Empresas Internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano". Estudio económico de América Latina, 1970 (Cuarta Parte), pp. 301-302.

imprescindible considerar las consecuencias del proceso de transferencia de tecnología a través de las filiales de las empresas internacionales. Estas desempeñan también un papel importante en la transferencia de capitales. Además de su participación directa en la determinación de corrientes de capital, pueden ejercer una influencia no despreciable en el comportamiento de los demás agentes financieros, tanto nacionales como internacionales" (5)

De las anteriores situaciones se desprende la ventajosa superioridad de la empresa transnacional frente a la empresa nacional; es decir, de la manera en que la empresa internacional opera y funciona, se determinan los rasgos más importantes de sus ventajas, tal es el hecho del apoyo con el que cuenta por parte de la casa matriz, recursos y experiencia, lo cual no incluye sólo personal empresarial y técnico, sino también un cúmulo de experiencias operativas en muy diversos medios económicos. Por este proceso se transfieren por la empresa transnacional, valores intangibles que comprenden técnicas de producción, conocimiento de diferentes mercados y la dirección de las relaciones industriales.

De tal modo puede señalarse, que el mayor provecho y utilidad que obtiene la empresa transnacional, no es sino el reflejo de la explotación óptima de oportunidades que ella misma genera o descubre; y, es precisamente el hecho de disponer de recursos de capital, tecnología y organización superiores a la empresa nacional lo que ha servido de incentivo a muchos gobiernos para atraer y fomentar la presencia de las transnacionales.

No obstante debe aclararse, que la posibilidad de la empresa transnacional por explotar las oportunidades

(5) Ibidem, pp. 304.

referidas, se traduce también en un costo para el país receptor de la IED, que debe pagar un precio por el capital, la tecnología y la organización transferidos y además tomar en cuenta que el control de los recursos no están necesariamente orientados por la empresa extranjera, en beneficio del país anfitrión.

Así pues, puede señalarse que las operaciones de las empresas subsidiarias (filiales) pueden acentuar las desigualdades en la distribución del ingreso, puesto que la mayor eficiencia en la productividad significa también una concentración en las utilidades

Asimismo, es probable que la presencia de transnacionales, acarree un aumento en el desempleo de mano de obra no calificada, ya que la tecnología requerida enfatiza en el factor capital.

Debe agregarse en este capítulo, que la evaluación de la función de las empresas extranjeras recae fundamentalmente en el campo general de la política económica, aunque la experiencia demuestra que la presencia de transnacionales acarrea consecuencias de índole política, legal y social en el país receptor, de esa manera rubros como la transferencia de tecnología, la transferencia de capitales y su efecto sobre la balanza de pagos, la creación de fuentes de trabajo y la importación de técnicos y administradores extranjeros; la promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones, entre otros aspectos, deben ser apreciados no solo en función de consideraciones económicas, sino también vinculados con los objetivos globales de desarrollo.

1.3. LA EMPRESA TRANSNACIONAL EN EL AMBITO IMPERIALISTA (SUS EFECTOS).

La exposición de este apartado versará en términos

generales sobre una apreciación de la Empresa Transnacional en el contexto imperialista, destacando los efectos que dicha empresa genera en ese ámbito.

Existen a partir de 1945, distintos factores que han contribuido a caracterizar la estructura de las relaciones económicas internacionales, originando:

- Integraciones económicas regionales.
- Establecimiento de mecanismos multilaterales para eliminar la discriminación del comercio mundial.
- Creación de instituciones financieras y crediticias internacionales.

Es durante la posguerra que se hace clara la distinción entre países ricos y países pobres, de ahí surge la cuestión de la asistencia a las naciones subdesarrolladas o en vías de desarrollo; además la expansión de las naciones industrializadas y el desdoblamiento transnacional de empresas operantes en los mercados de los diversos Estados contribuye a la transformación de tales estructuras económicas internacionales.

Es así como la dilatación extraordinaria de la inversión extranjera privada directa y el surgimiento de la empresa transnacional genera un nuevo factor de poder que actúa en las relaciones internacionales y su actividad origina una serie de efectos económicos, políticos y sociales.

Las empresas transnacionales, son pues, una modalidad importantísima de la inversión extranjera tradicional, hoy en día el mundo entero es partícipe de la intervención de estas empresas, pues los gobiernos a fin de asegurar los "beneficios" que se derivan de éstas tienen que preparar e idear algunas fórmulas que les permitan conseguir nuevos

concordatos industriales.

A partir de la referencia anterior, se plantea, que gracias al desenvolvimiento de las empresas transnacionales en el contexto mundial, es necesaria la elaboración de esquemas de planeación, reformas estructurales, etc., que se adecúen con las metas económicas, políticas y sociales de los países receptores, con el fin último del desarrollo y del uso racional y eficiente de los recursos.

Del análisis hasta el momento referido, hace falta asentar que las empresas transnacionales, como elementos clave de la inversión extranjera directa son en primer término una derivación de la disciplina económica; y se convierten después de su ejercitamiento o práctica en uno de los factores inmersos en un panorama más amplio y complejo, en el que los elementos de la política económica del Estado y la capacidad de actuar en un plano internacional que le es inherente, hacen que los gobiernos aboguen o legislen en contra de la IED ante los efectos producidos.

Por tanto, conviene describir y analizar los elementos que causan efecto en las economías receptoras de empresas transnacionales. Aclarando de antemano que en algunos casos los aspectos que posteriormente se analizarán han sido tomados como ventajas definitivas que la IED aporta.

1.3.1. APORTACION DE CAPITAL.

En principio esta cuestión ha sido atribuida a la inversión extranjera en su función de diseminar capital mediante la exportación de fondos que realizan países desarrollados a los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, esta situación debe ser analizada la luz de los efectos que produce dicha aportación de capital. Se

tiene por ende, que después de cierto período, los flujos de capital retornan aumentados hacia los países que proporcionaron los fondos inicialmente.

De ahí la afirmación, de que los aportes de capital de las empresas transnacionales, es decir, por concepto de IED, son mínimos, ya que las filiales se financian con recursos locales, en su mayoría, y sus pagos al exterior se traducen en una salida neta evidentemente superior al aporte original.

Es prudente referir en este sentido el estudio que la CEPAL realizó al respecto; determinando para ello tres criterios para analizar las tendencias de las transnacionales a utilizar de modo creciente recursos locales, sin que se den nuevas aportaciones de recursos propios:

"a) Aporte neto de capitales privados en relación con el gasto anual en instalaciones y equipos. (En América Latina se advierte una tendencia decreciente a este respecto, pues la relación baja de 42% en 1960 a 32% en 1968).

b) Aporte neto de capitales privados más reinversión en relación con el gasto anual en instalaciones y equipos. (En América Latina, para el trienio 1960-62, la relación es de 77%. Para 1966-68, desciende a 61%.

c) Estructura del financiamiento del activo total. (En América Latina, para el conjunto de los sectores en el período 1957-65, se observa que el 59% de los recursos que financiaron la expansión del activo total provinieron de recursos que financiaron la expansión del activo total provinieron de recursos internos de las empresas, generados localmente. El 24% lo representan los recursos captados en los países. Únicamente el 17% de los fondos tenían su origen en Estados Unidos. En el caso del sector manufacturero, esta

última fuente aporta el 22%; 38% provienen de fondos propios de las empresas y el 40% son recursos captados localmente"⁽⁶⁾.

A partir de estos datos puede concluirse, la situación evidente de que, por lo menos en América Latina los aportes nuevos por concepto de Inversión Extranjera Directa son mínimos en ese período, y señalar además que el financiamiento de las filiales establecidas en tal región, descansa básicamente en la captación de recursos locales y en recursos generados por la propia filial.

La importancia de este planteamiento radica en la tendencia de la disminución de financiamiento externo de las empresas transnacionales; así como el paulatino crecimiento de las fuentes internas de financiamiento.

Ese planteamiento, nos lleva a determinar que en el plano objetivo y real son los países en vías de desarrollo, los receptores de empresas extranjeras, los que financian con sus recursos las operaciones de las empresas internacionales.

1.3.2. DEPENDENCIA TECNOLÓGICA.

La transferencia de tecnología, es un elemento que se da a partir de la existencia de las empresas transnacionales, es por ello que los gobiernos elaboran diagnósticos a propósito del desarrollo científico y tecnológico de sus países a fin de resaltar las consecuencias de una marcada dependencia de tecnología.

Si bien es cierto, que los países receptores de inversión extranjera directa procuran los beneficios que conlleva una tecnología avanzada, también lo es que con ello

(6) CEPAL, Op. Cit.

existe la desventaja de que el desarrollo de los sectores industriales nacionales y la expansión de las empresas instaladas, se vea altamente condicionada y dependiente de Estados avanzados tecnológicamente.

En el plano real ocurre por tal motivo, que los países subdesarrollados, presenten problemas de adaptación con ese tipo de tecnología, debido a factores tales como: proporción de los factores; tamaño del mercado o aprovechamiento de insumos nacionales.

Por otra parte la transferencia de tecnología al crear o suscitar tal dependencia tecnológica, anula o disminuye la posibilidad de incentivar el desarrollo científico y tecnológico, ya que presupone que toda responsabilidad recae sobre la empresa extranjera.

Asimismo, la investigación nacional no es promovida por ese tipo de gobiernos, dada la facilidad con que se obtiene esa transferencia tecnológica, ocurriendo por tal razón que los recursos que debieran destinarse a ese propósito se desvíen a otros rubros.

Cabe recalcar que la política respecto a tal situación, no ha sido del todo severa con las empresas transnacionales establecidas, es decir, no ha impuesto la necesidad de establecer centros de investigación propios, y, se ha contentado con la facilidad de importar esa tecnología en su mayor parte directamente de las casas matriz de las empresas extranjeras.

Las consecuencias inmediatas de tal situación, se traducen para esos países receptores en una apatía natural para los técnicos que trabajan en las subsidiarias, y además a limitar considerablemente a la comunidad científica la investigación destinada a la industria al no contar con los

estimulos necesarios.

Otra de las consecuencias, es el alto costo por transferencia de tecnología que tienen que pagar las naciones que requieren de ella, aún cuando dicha tecnología al ser transplantada, enfrente los problemas de readaptación a las condiciones locales.

Ante tal situación de dependencia ha surgido ya la preocupación de esos gobiernos y se han tratado de tomar algunas medidas al respecto para eliminar los abusos existentes en esos casos, para limitar los elevados costos de transferencia tecnológica y para disminuir esa dependencia fomentando la investigación nacional.

1.3.3. LAS TRANSNACIONALES Y EL DOMINIO INDUSTRIAL.

El dominio que ejercen las empresas transnacionales sobre la economía del país receptor, ha sido puesta de manifiesto, y aún cuando tradicionalmente los recursos naturales, energía, medios de comunicación, transporte y los sectores militares se ha dicho que deben quedar a cargo de nacionales, existe una preocupación marcada de muchos gobiernos en torno al sector manufacturero.

Dicha preocupación se debe fundamentalmente al tamaño y poder económico que ostentan esas grandes corporaciones multinacionales, a su carácter expansivo y a la tendencia de adquirir empresas importantes del país anfitrión.

De tal suerte, se presume que a falta de una política objetiva y con carácter limitativo para las transnacionales, su poder económico y sobre todo de expansión ira afectando seriamente las economías receptoras, debido a que como se ha señalado anteriormente la salida neta por concepto de inversión extranjera directa es mayor de la que se recibe

inicialmente, y porque aunada a esta consideración se encuentra el factor de soberanía de estas naciones que puede traducirse en un serio problema de descontento nacional, con las consecuencias que un movimiento de esa índole implica.

Así pues, es de vital importancia el control del capital foráneo, su participación en los sectores clave, su ritmo de expansión, su participación en empresas nacionales, etc.

1.3.4. EXPORTACIONES.

Dada la importancia de la Inversión Extranjera Directa en la industria, la exportación de los bienes manufacturados, dependerá de las medidas que las transnacionales adopten al respecto; es decir que, según las condiciones técnicas, tamaño, canales, comercialización, etc., de la empresa nacional estará en situación favorable de competir en el mercado internacional, y por su parte la empresa transnacional actuará en tanto las medidas gubernamentales del país anfitrión le sean favorables; de ahí que las normas que esos países adoptan deban ser congruentes con la importancia asignada a las transnacionales y con los objetivos de desarrollo e industrialización.

C A P I T U L O 2

EVOLUCION HISTORICA DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

2.- CONTEXTO GENERAL.

Desde los inicios del siglo XX, México se ha visto en la imperiosa necesidad de establecer una regulación en materia de inversiones extranjeras; ya que su situación geográfica y su abundancia de recursos naturales y humanos resultan muy atractivos a la inversión foránea.

Al hacer referencia a la regulación en materia de inversiones extranjeras se pretende con ello seguir un orden en cuanto al momento en que la IED adquirió el carácter participativo en la economía nacional mexicana.

La evolución histórica de la Inversión Extranjera en México, es por un lado el resultado de las decisiones de tipo nacionalista que en ciertos momentos el gobierno mexicano a adoptado; por el otro es un fundamento general de la política económica para establecer un control sobre los sectores clave de la economía mexicana, tal o tales fundamentos se encuentran referidos en la Carta Magna, la Ley y el Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; documentos que por dicha razón serán mencionados con frecuencia en esta investigación.

De tal modo, se puede decir que la primera forma de regulación está plasmada en el artículo 27 de nuestra Constitución en donde se incorpora la "Doctrina Calvo", la que establece la imposibilidad de que los extranjeros inversionistas recurran a la protección de sus gobiernos para

salvaguardar sus inversiones. Posteriormente en 1926, la Ley Orgánica de la fracción I del citado artículo 27 Constitucional dispuso que las sociedades mexicanas poseedoras de fincas rústicas con fines agrícolas debían tener capital mayoritariamente mexicano. Sin embargo, fue hasta 1938 con la expropiación petrolera, en donde se advierte un intento más serio por parte de las autoridades para regular en materia de inversiones extranjeras.

En el período de la post-guerra México entró en un proceso de industrialización acelerado que estimuló la entrada de inversión foránea, lo cual motivó cierta preocupación por parte del Estado, expidiéndose un Decreto en 1944, conocido como el "Decreto de Emergencia", ya que se expidió en época de suspensión de garantías y estableció la obligación para los extranjeros y las sociedades mexicanas con participación extranjera de obtener autorización previa de la Secretaría de Relaciones Exteriores para adquirir empresas. Más tarde se reformó dicho decreto para exigir el requisito de mayoría de capital mexicano en empresas dedicadas a ciertas actividades estratégicas, concediendo facultades discrecionales a la Secretaría de Relaciones Exteriores para su aplicación.

Ahora bien, para llevar a cabo un análisis aceptable de este complejo tópico, debe ponerse sumo cuidado en las numerosas concepciones en torno al papel que la IED juega en México, por lo que para los fines de esta investigación será analizada en cada caso concreto y con todos los elementos objetivos al alcance ya que "es inútil emitir juicios de valores absolutos sobre los beneficios o costos, en abstracto, de la IED. La alternativa no consiste en determinar si la IED es "buena" o "mala". (7)

(7) SEPULVEDA y CHUMACERO. Op. Cit. pp. 24.

Así pues la IED en México será concebida como un fenómeno susceptible de medirse a través de datos estadísticos, aunque ello en este país se encuentre limitado cualesquiera que sean los parámetros que se elijan para llevar a cabo la medición y por otra parte hay que reconocer las ventajas y tener presentes las desventajas que ha traído consigo para el proceso de desarrollo del país.

Su flujo ha ido variando con la política gubernamental que se ha seguido al respecto, aunque cabe señalar desde ahora que el Estado Mexicano a partir de los gobiernos emanados de la Revolución de 1910, la ha regulado con un enfoque nacionalista y pragmático; sin pasar por alto que las actuales negociaciones del tratado de libre comercio le han dado un nuevo tono de regulación lo que deja sentir que será procurada y favorecida.

2.1. PERIODO PRERREVOLUCIONARIO.

En el desarrollo histórico de México, la IED, inicialmente, es decir en la época virreynal y, en cierta medida en el siglo XIX, controlaba los sectores prioritarios de la economía nacional.

La Conquista de América en palabras de Marx señala: "la depredación y el exterminio de la masa de la población indígena, aportó a los conquistadores fabulosas riquezas, cuyo volumen fué engrosado todavía más rápidamente gracias a la explotación de los riquísimos yacimientos de metales preciosos. El trabajo de las minas requería de mano de obra. Los indios que formaban la población indígena, sucumbían en masa, no pudiendo soportar las horribles condiciones de trabajo a que se veían sometidos" (8).

(8) Academia de Ciencias de la URSS, Manual de Economía Política, Ed. Grijalbo, México, 1980, pp. 76-77.

Siguiendo ese esquema, los conquistadores se adueñaron de grandes extensiones de tierra y del trabajo de los indígenas, por lo que para la época Colonial, las principales ciudades se encontraban situadas en aquellos sitios donde era masiva la explotación y extracción de metales preciosos, tales como Pachuca, Zacatecas, Taxco, Guanajuato y el Puerto de Veracruz lugar que permitía la exportación de metales preciosos que a manera de monopolio ejercía al ser el único autorizado para realizar comercio con España.

Como es natural, el oro y la plata fueron los principales artículos de exportación no sólo durante la Colonia sino hasta el México Independiente como se aprecia en el siguiente cuadro.

CUADRO NO. 1
EXPORTACION MEXICANA DE ORO Y PLATA
(1825-1851)

(Valor en millones de pesos M/N)

1825	3.7
1830	10.5
1835	12.7
1840	6.4
1845	11.3
1850	12.4

FUENTE: Miguel Lerdo de Tejada, *Comercio de México desde la conquista hasta hoy*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., México, 1967.

Se encontraba tan cerrado el comercio exterior, que la piratería y el contrabando hicieron su parte al interceptar naves españolas y llevar el oro y la plata a Inglaterra en donde se aplicaban a la expansión en grandes negocios de tipo capitalista, propiciando el surgimiento del capitalismo mercantil y su evolución hacia el industrial.

Las ideas de los clásicos de la Economía, forzosamente tuvieron su manifestación en las Colonias de América, en virtud de que la reciente clase burguesa criolla, pugnaba por menores trabas al comercio y a la industria en la Nueva España, y se perfilaba a dar la batalla por lograr la autonomía respecto a la obstaculizante economía de la "metrópoli".

Tales argumentos liberalistas o librecambistas, fueron adoptados por la burguesía local y aún por el clero al apoyar decididamente el Plan de Iturbide la Independencia de México. En tales argumentos se presentaba una rigurosa revisión de los postulados mercantilistas y su posterior repudio, por parte de los teóricos clásicos, en especial por Adam Smith, David Ricardo, siendo las bases institucionales para una libertad de comercio como preámbulo del desarrollo del capitalismo de un fase mercantil a otra denominada industrial o "capitalismo industrial".

Hasta antes de 1821 no puede hablarse propiamente de comercio exterior de México; sino de un intercambio comercial entre España y su Colonia.

Al iniciarse el período llamado independiente, 1821-1887, la actividad comercial con Inglaterra se intensificó, abandonándose las prácticas de piratería.

Con la Independencia, Estados Unidos y las potencias europeas Francia e Inglaterra, tuvieron la posibilidad de intervenir directa e indirectamente en la desorganizada nación que era México en aquellos tiempos.

En el siguiente cuadro es posible observar un predominio de Inglaterra en el Comercio de México, la cada vez más nula importancia de España y la rivalidad entre Estados Unidos y Francia.

CUADRO NO. 2
 IMPORTACIONES DE MEXICO POR PAISES DE
 ORIGEN EN 1851

(Miles de pesos)

Inglaterra	12 500
Francia	4 500
Alemania	1 850
España	700
Bélgica	300
Cerdeña	90
Estados Unidos	4 500
Guatemala, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela y Chile	250
Cuba	600
India	710
Total	26 000

FUENTE: Miguel Lerdo de Tejada, *Comercio de México*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1967.

Por otra parte la composición de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos se basan en ese período fundamentalmente en metales preciosos, tintes, ganado, especias y otros productos agrícolas. Estados Unidos a cambio envía a México manufacturas, maquinaria, tejidos, papel, armamento y granos como fruto del derrumbamiento de la agricultura por efectos de las frecuentes guerras y sublevaciones en todo el país.

Sin embargo a partir de 1860 se van sentando las bases para el cada vez mayor predominio norteamericano en México, cuestión que se resolvió en definitiva en el año de 1867, al derrumbarse el inconsistente Imperio de Maximiliano y al abandonar Francia sus proyectos de expansión en México.

No fue sino hasta la época denominada porfirista o porfiriato, cuando fue posible poner en práctica las ideas de libertad económica. En ese período en la historia de México

se coincide con la expansión del capitalismo a nivel mundial, en el cual la aparición del capital financiero y la exportación de capitales tienen repercusiones muy claras en el caso mexicano; imprimiéndole el rasgo de país capitalista dependiente.

De esa manera se va estructurando la economía primario-exportadora, a raíz de las recepciones de capital extranjero que se enfocan a desarrollar aquellas áreas estrechamente vinculadas a la posibilidad de expandir el mercado externo. Las líneas ferroviarias, la agricultura de plantación tropical enfocada a la exportación, así como las grandes haciendas del porfiriato especializadas en la producción de café, tabaco, henequén, guayule, azúcar y otras frutas tropicales, al expandir su producción notablemente, vinieron dando al país su fisonomía altamente dependiente del mercado y del capital externo.

Puede decirse que durante el porfiriato, operaron íntegramente en México las reglas del juego de la teoría económica clásica y del equilibrio automático vigente a nivel internacional hasta la Primera Guerra Mundial. Circulaban monedas de oro acuñadas por el Estado y había libertad cambiaria y sobre todo libres movimientos de capital; a su vez se controlaba la oferta monetaria de acuerdo con los principios de la teoría cuantitativa de la moneda, sin una importante intervención del Estado en los negocios privados. La ley de Say podría considerarse como válida, ya que no se presentaban serios problemas cíclicos de sobreproducción, en virtud de que el mercado se satisfacía con la producción interna, y que los consumos suntuarios de la burguesía porfirista se cubría con importaciones de esos artículos, principalmente de Francia, sin que por ello se presentara un desequilibrio comercial de trascendencia.

En esas condiciones el *Laissez-faire* tuvo su auge

en esa época como sustento teórico del capitalismo monopolista de expansión que se prolongó hasta la Primera Guerra Mundial.

Desde el triunfo de la Reforma las relaciones diplomáticas habían quedado rotas con Inglaterra, en razón de que apoyaron y reconocieron al gobierno de Maximiliano; esto propició el lento desplazamiento de Inglaterra y Francia por parte no sólo del comercio sino de las Inversiones; situación que se manifestó en toda su magnitud durante la época porfirista.

Lo más sobresaliente de las relaciones comerciales México-Estados Unidos fueron sin duda las grandes concesiones ferrocarrileras, mineras y agrícolas otorgadas de preferencia a inversionistas norteamericanos; debido a que en aquella época, el único capital extranjero que estaba dispuesto a invertirse en México era el norteamericano. El capital europeo se había retirado del país por los disturbios políticos que restaban seguridad a sus inversiones. El desconocimiento de las deudas contraídas por el Imperio en casas europeas. Ante esa situación no hubo otro camino que aceptar el ingreso del capital norteamericano pese a las repercusiones que implicó.

Se ha planteado que durante esa época las ideas de liberalismo económico tuvieron auge y aceptación; en lo referente a dar plena libertad al capital extranjero, obtener altas tasas de ganancia con base en el concepto de "Estado policía", en el comercio contrariamente se siguió una larga tradición proteccionista pero sin un criterio de industrialización interna, sino con fines eminentemente fiscales.

Respecto del párrafo anterior, puede señalarse que, continuamente se insiste en la necesidad de proteger a la

industria nacional con elevados aranceles, en el fondo de esa política de la época porfirista existió claramente el incentivo a aumentar los ingresos gubernamentales, determinada por la necesidad de buscar en el comercio exterior los recursos financieros que el Estado requería para desempeñar sus funciones.

Por último, en el Porfiriato debido al período de paz se restablece la confianza crediticia de México, por lo que se disparan los créditos e inversiones (exportación de capitales), para realizar negocios avalados por la notable riqueza de oro, plata y productos tropicales, que significaban la mejor garantía.

De ese modo, México entra en la era del imperialismo y se vincula la burguesía nacional con el capital financiero internacional, a través del monto creciente de la deuda e inversiones externas, sentándose las bases del modelo de acumulación dependiente de la economía en su aspecto financiero, surge además un franco predominio de la dependencia con Estados Unidos, siendo de menor importancia el de las potencias europeas.

2.2. ETAPA POSTREVOLUCIONARIA.

A partir de la Revolución el Estado mexicano, consciente de la necesidad de fortalecer la independencia económica del país, orientó sus esfuerzos hacia la recuperación de los sectores prioritarios.

"Siguiendo esta estrategia, se eliminaron progresivamente los enclaves extranjeros en la agricultura, la infraestructura (los ferrocarriles), el petróleo, el sector bancario, la energía eléctrica y finalmente la minería" (9).

(9) WIONCZEK, Miguel. El Nacionalismo Mexicano y la IED. ed.S. XXI, pp. 14.

La actitud adoptada por el Estado en las distintas etapas históricas, se ha traducido en la consolidación del México contemporáneo, en la que la IED se encuentra regulada, con un reglamento y una ley que serán motivo de análisis en el capítulo posterior, para determinar si la IED "ya no acapara los frutos de las riquezas naturales del país, ni constituye la base sobre la cual se sustenta su desarrollo" (10).

Así pues, retomando el tema, el gobierno mexicano postrevolucionario obtuvo de manera gradual una participación más importante en el proceso económico, ya sea por medio de la nacionalización o mexicanización de un número de actividades económicas como extracción de azufre, explotación de gas, petroquímica, silvicultura, transportes, telecomunicaciones, generación de energía eléctrica, entre otros.

Tales administraciones se caracterizaron por un vigoroso intento de industrialización encaminado a establecer una infraestructura productiva, y en la que era necesario recurrir a los fondos provenientes del exterior, ya que por desgracia, la economía nacional jamás se ha caracterizado por sus dotes de ahorro; además con las políticas de sustitución de importaciones y de integración industrial, las administraciones mexicanas utilizaron las tarifas de importación, paraísos fiscales y licencias de importación para implementar restricciones a la inversión extranjera, de acuerdo con las condiciones de la economía, la balanza de pagos o inclusive el clima político reinante en México.

Todo lo anterior no logró alejar el capital exterior ya que la economía mexicana "era una de las de mayor crecimiento...inclusive...el producto nacional bruto de México era superior a los productos nacionales brutos de

(10) IBIDEM. pp. 17.

diversos países de manera combinada" (11); además el país contaba con una tasa inflacionaria baja, una tasa de crecimiento sostenida de alrededor del 6% y una paridad cambiaria estable que duró 22 años.

Puede presumirse al respecto de esta etapa, que no obstante las necesidades de mexicanización o nacionalización citadas, en todos los casos no han traído como consecuencia, la exclusión de la IED en los sectores clave. Se advierte por el contrario el traslado de empresas extranjeras a las áreas más dinámicas de la economía, dedicándose a la industrialización y comercialización de los recursos que mediante esos mecanismos de regulación habían quedado en manos de nacionales.

Es importante señalar, la conveniencia de los inversionistas extranjeros, al desplazarse a las áreas de mayor rentabilidad elaborando estrategias de largo plazo, que les permitieran aprovechar el desenvolvimiento del mercado nacional.

Así, desde el período de la posguerra, México, en especial, experimentó un desarrollo económico de tipo industrial cimentado en el fenómeno de capitalización, que hacen relativamente más barato el capital que la mano de obra obteniéndose elevada reutilización, dados los bajos precios de bienes y servicios del sector público, el bajo nivel impositivo efectivo general, las políticas encaminadas a facilitar ese financiamiento de capitalización reduciendo la tasa de interés al mínimo requerido para evitar la fuga de capitales.

Asimismo el proteccionismo indiscriminado que alentó la sustitución de importaciones a cualquier precio sin estimular las exportaciones y diferentes elementos de la

(11) HEYMAN, T. *Invertiendo en México*. EUA., 1989, pp. 47. Citado en el *Houston Journal of International Law*.

política económica coadyuvaron a esa causa.

Es así como aunado a pautas y modalidades de consumo que, resultan ajenas a la realidad mexicana se dió lugar a la utilización de tecnologías intensivas en capital (que por supuesto se importa) y cuyo resultado es el desaprovechamiento de la abundante mano de obra mexicana.

Se inicia con el señalamiento anterior la dependencia tecnológica de nuestro país con el exterior, creando una brecha tecnológica que se arrastra hasta la actualidad.

El siguiente cuadro muestra la incorporación de la IED en la economía mexicana expresado por actividades entre 1911 y 1970, siendo notoria la canalización de ésta hacia la industria y el comercio.

CUADRO NO. 3

DESTINO DE LA IED EN MEXICO, POR ACTIVIDADES, 1911, 1940 Y 1970

Actividades económicas	Millones de dólares % del total					
	1911	1940	1970	1911	1940	1970
Total	1 452	449 282	2 822	100.0	100.0	100.0
Minería	409	108	155	28.2	24.1	5.5
Servicios públicos, comunicaciones y transportes	684	283	11	47.1	63.0	0.4
Subtotal	1 093	391	166	75.3	87.1	5.9
Industria manufacturera	66	32	2 083	4.5	7.1	73.8
Comercio	61	16	436	4.2	3.6	15.5
Subtotal	127	48	2 519	8.7	10.7	89.3
Otras ¹	232	10	136	16.0	2.2	4.8

FUENTE: 1911, Luis Nicolán D'Oler, "Las inversiones extranjeras" en Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México, El Porfiriato, la Vida económica, cap. x, pp. 1154 y 1455. 1940 y 1970: Cuadro I del Apéndice Estadístico.

¹ Comprende agricultura, petróleo, construcción y "otras actividades".

Es durante el período referido que se presencia la

entrada de diversas empresas de carácter multinacional, que atraídas por el paraíso fiscal que México representaba en aquellas épocas, Así como por la abundante mano de obra barata y abundante, inundaron la economía nacional, situación que se tradujo en un gran auge económico para el país.

Durante aquel período se expidió el decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes por individuos extranjeros, y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas con socios extranjeros, ⁽¹²⁾ mejor conocido como el "Decreto de Emergencia", en el que se establece como requisito previo para la entrada de inversión extranjera la autorización previa de la Secretaría de Relaciones Exteriores; dicho decreto fué modificado posteriormente para establecer por primera vez el porcentaje mínimo de inversión extranjera de 49%. Es interesante mencionar que este decreto es expedido por el Presidente de la República en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, en base a las facultades legislativas que al efecto le otorga el artículo 89 Constitucional, sin necesidad de ser promulgado por el poder legislativo; cabe hacer notar que dicho decreto jamás ha sido derogado, a pesar de la disposición expresa mencionada en el precepto constitucional de referencia, que establece la característica de vigencia limitada para este tipo de ordenamientos.

Entre otras disposiciones de interés que se promulgaron en ese período esta la entrada en vigor de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el diario oficial del 23 de junio de 1947, y en el cual se creó una Comisión Nacional Mixta Intersecretarial, cuya finalidad era establecer algún tipo de control y coordinación de la inversión tanto nacional como extranjera.

(12) Diario Oficial, 7 de Julio de 1944.

Dicha comisión dictó doce normas generales que establecían los requisitos a los que quedaba sujeta la inversión extranjera en México, muy similares a las resoluciones generales que expide actualmente la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

La política en materia de inversiones extranjeras manejaba en ese período tres principios básicos: control sobre actividades de las denominadas estrategias, por parte del sector público; control del porcentaje de participación extranjera en actividades "básicas o semibásicas" y buscar atraer la inversión extranjera, dentro del marco de la legislación vigente.

Como era de esperarse la IED se encaminó a las áreas de mayor rentabilidad, dedicándose principalmente a la elaboración de productos de consumo destinados a la satisfacción del mercado nacional, protegido de la entrada de mercancías similares de origen extranjero, situación que fomentaba la sustitución de importaciones sin estimular las exportaciones y aprovechando el bajo costo de la mano de obra y materias primas; lo anterior confirmó la necesidad reglamentar la inversión extranjera encaminando los patrones de producción y, finalmente, los patrones de consumo de la sociedad mexicana.

Las consecuencias inmediatas de esa época de auge económico y de la entrada de capitales foráneos se leen en los siguientes aspectos:

a) fomentó la creación de nuevas líneas de productos e indirectamente incrementando la demanda interna de materias primas;

b) dió pie a la incorporación de tecnologías e

infraestructuras modernas, que posteriormente sufrieron los problemas de readaptación a las condiciones de producción en el país;

c) hubo un cambio en el origen del producto interno bruto, ya que con anterioridad éste provenía casi en su totalidad del sector agrícola.

d) la competitividad se vió estimulada raquíticamente aunque se esperaba con ello ampliar las perspectivas comerciales al exterior.

Es durante el sexenio que comprende entre 1970 y 1976, y dentro de un marco político con marcados tintes de izquierda cuando surge diversa legislación que pretende un control más firme a la intervención económica del extranjero dentro del aparato productivo mexicano. Tal es el decreto automotriz, que establece porcentajes máximos de participación extranjera en el capital social de las personas morales, cuyo giro comercial las coloca dentro de la industria terminal de componentes de integración automotriz.

Así pues, el gobierno expandió las áreas donde tenía participación económica directa, subsidió el precio de sus bienes y servicios, envolviéndose en un nacionalismo que había sido característico de los cuarentas.

El Presidente Echeverría, condenó al respecto, la venta de empresas mexicanas a transnacionales, señalando una disposición para recibir a los extranjeros que desearan crear nuevas industrias, tecnología y manufacturación de bienes de exportación. Esta situación fué más patente durante el mensaje del subsecretario de industria, que, anunció en la Ciudad de Nueva York que la política del gobierno mexicano se refería a una posición minoritaria para los extranjeros, en relación con el capital mexicano, de modo que las empresas

fueran guiadas por ciudadanos mexicanos, convirtiéndose este acto en Ley Federal en menos de un año.

Sin embargo, "para grandes males, grandes remedios", por lo que los inversionistas extranjeros de las grandes transnacionales recurrieron a una solución que aunque va en contra de la Ley ésta puede por muchas causas pasarla por alto; se trata de los "prestanombres", con los cuales todo puede quedar dentro de la Constitucionalidad y reafirmar la independencia económica sin perder por supuesto la Soberanía.

En tal situación, puede afirmarse que la Inversión Extranjera Directa ha logrado crear necesidades "ficticias" en el consumidor mexicano, creando artículos de nueva demanda y deformando nuestros patrones de consumo. Todo ello obedece a que, como se ha planteado con anterioridad, el Gobierno Mexicano no se preocupó por regular la inversión extranjera, sino tan sólo por limitarla, estableciendo barreras pero sin indicarle la dirección a seguir a fin de no frustrar sus intereses.

Una vez referidos los elementos anteriores, del orden de las decisiones gubernamentales, en su mayoría, resulta imprescindible realizar un análisis en término de los datos económicos para sustentar las consecuencias referidas.

Respecto al esfuerzo interno de ahorro y de formación de capital, la actividad de la IED ha sido calificada como secundaria.

En el período que va de 1962-1970, el promedio de participación de IED fué de 4.9% en cuanto al ahorro interno en todo el país y el 8.8% del correspondiente al sector privado. En tanto a la formación de capital fijo de empresas extranjeras, en general, representó el 5% del total de formación de capital privado que comprende la inversión en

vivienda por parte del sector privado, sin embargo a falta de datos estadísticos la Gerencia de Estudios Económicos del Banco de México los resume de ese modo.

CUADRO NO. 4

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS EN EL VALOR TOTAL DE LA PRODUCCION, 1962 Y 1970

(EN PORCIENTOS)

Actividades económicas	1962	1970
Total	9.8	12.6
Industria manufacturera	19.6	27.6
Minería	68.9	56.3
Comercio	7.4	6.8

FUENTE: Sepúlveda y Chumacero. La IED en México, pp. 55.

Ahora bien, la influencia real de la IED en la economía mexicana se desprende de los esfuerzos por lograr el control de manera creciente de las actividades dinámicas que por ende, son, las que generan mayor rentabilidad, una vez que aplican su experiencia de organización, administración y operatividad.

Entre 1962 y 1970, la IED se caracterizó por su marcada intervención en el control de la industria del hule, de maquinaria, de productos químicos, de equipo de transporte y de productos metálicos; dicho control se realizó en las áreas que permitían un desarrollo económico acelerado.

De lo referido anteriormente, el siguiente cuadro nos muestra la participación de la IED en el valor de la producción total, siendo en las industrias más dinámicas de casi 50% en equipo de transporte hasta más del 80% en la industrial del hule.

CUADRO NO. 5

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS EN EL VALOR DE
LA PRODUCCION DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1962-1970
(EN POR CIENTOS)

Ramas manufactureras	1962	1970	Tasa media de crecimiento anual 1961-1970 a
Total	19.6	27.6	7.1
Productos químicos	58.4	67.2	12.9
Construcción de maquinaria	44.9	67.2	12.9
Maquinaria eléctrica	58.3	79.3	14.9
Equipo de transporte	42.6	49.1	8.3
Hule	76.7	84.2	7.1
Productos de minerales no metálicos	24.4	26.6	9.6
Metálicas básicas	17.7	25.2	10.0
Productos metálicos	20.6	37.0	10.0
Manufacturas diversas	17.6	29.6	9.4
Productos alimenticios	4.9	8.6	6.1
Bebidas	10.4	19.0	7.2
Tabaco	65.0	79.7	6.4
Papel	22.4	27.4	11.0

FUENTE: Cuadro No. 15 del Apéndice Estadístico e Informes Anuales del Banco de México a Las tasas de crecimiento se calcularon con base en las estadísticas de la oficina de Cuentas de Producción y Precios, 1930, 1940, 1950, 1960-1971. Banco de México, S.A. Subgerencia de Investigaciones Económicas. México, 1973. Se consideran dinámicas aquellas ramas cuyo crecimiento es mayor al promedio del total de la industria.

Cabe señalar respecto de los datos proporcionados por el cuadro anterior, que las empresas transnacionales gracias a su gran poder económico tienen la facilidad de estar presente en los mercados nacionales de sus anfitriones debido a la gran promoción y publicidad que hacen a sus productos, creando con ello los patrones de consumo de la población sobre todo en los sectores más concurridos.

Ahora bien, otro de los aspectos interesantes a saber de la IED es la ubicación y la procedencia de ésta; al

respecto el Banco de México señala que en 1970 en valor en libros de la IED en México ascendía a 2 822 millones de dólares; de los cuales 80% eran propiedad de firmas o personas norteamericanas. La inversión que provenía de Alemania, Inglaterra y Suiza, representaba el 3% cada una, en tanto que Japón sólo tenía invertidos 22 millones de dólares (menos del 1% del total de la IED). Se plantea además que el 74% de IED estaba concentrada en la industria manufacturera (7% en 1940); 16% en el comercio y 6% en la minería.

Puede concluirse que para ese período, prácticamente el 80% de la IED estaba dedicada a la industria y el comercio; y el 91% de las inversiones extranjeras en minería es propiedad de norteamericanos. Por ramas manufactureras los norteamericanos poseen de un 70% a un 100%, excepto la industria de productos minerales no metálicos, siendo del 48%, y el 43% de origen inglés.

Nuevamente puede apreciarse en el siguiente cuadro que la IED se ha destinado a actividades de las consideradas dinámicas (industria química, maquinaria, de equipo de transporte, productos metálicos, de hule), actividades que son causa y efecto de un desarrollo económico más dinámico: manufacturas y comercio.

Consecuencia de ese panorama, fué el proceso de industrialización, fuertemente protegido de la competencia externa, a través del sistema arancelario y del establecimiento de un régimen de licencias previas de importación.

CUADRO NO. 6

DESTINO DE LA IED Y PROPORCION DE ESTA PROPIEDAD DE
NORTEAMERICANOS, 1960 Y 1970
(En porcientos)

Actividades económicas	Destino ¹		Proporción de la IED propiedad de norteamericanos	
	1911	1940	1970	1911
Total	100	100	83	79
Minería	16	6	83	91
Comercio	18	15	86	77
Industria manufacturera	56	74	81	79
Productos químicos	35	30	84	73
Construcción de maquinaria	3	5	81	82
Maquinaria Eléctrica	9	10	81	77
Equipo de transporte	6	10	91	71
Hule	9	4	86	100
Productos Metálicos	4	6	93	84
Productos alimenticios	7	7	86	94

FUENTE: Cuadros 1, 2, 3 y 4 del Apéndice Estadístico. Sepúlveda y Chumacero.

¹ Los porcentajes de las ramas industriales están calculados respecto al total de la industria.

Por otra parte la creación de diversos mecanismos tales como la protección al mercado local para estimular la industria naciente y el conjunto de políticas de promoción industrial, así como el acelerado crecimiento y diversificación del mercado interno, fomentaron el interés de gran número de inversionistas extranjeros por participar en nuestro proceso de crecimiento económico.

Existe, por otra parte, el aspecto de la estructura del capital, en el que la IED prefiere tener un control total de sus empresas. Según informes del Banco de México a principios de 1970, 1020 empresas representaban un 54% del total de las existentes y eran en un 100% propiedad de extranjeros, sobre todo en empresas de bienes inmuebles, de construcción, de comercio, calzado, prendas de vestir, actividades agrícolas, transporte, productos alimenticios,

operaciones bancarias y financieras, productos químicos y restaurantes.

Respecto de las empresas con participación extranjera mayoritaria su importancia en este período era menor, ya que sólo representaban el 14%, y las de participación minoritaria el 31%, es importante aclarar en torno a esos porcentajes la verdadera magnitud del control extranjero; en efecto, "el grado de control es superior a su grado de propiedad en virtud de que: a) la inversión extranjera directa emplea fondos aplicados en los acervos de capital que toma de fuentes de financiamiento del país (depreciación de activos, préstamos de proveedores, etc.) y, b) participa en algunas empresas en calidad de socio mayoritario o minoritario y por lo mismo controla (en mayor o menor medida) el manejo de esas empresas independientemente del grado de propiedad" (13).

CUADRO NO. 7

PARTICIPACION DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS EXTRANJERAS EN LA INDUSTRIA ALIMENTICIA, POR RAMAS, 1971

Industrias alimenticias	No. de em empresas	Participación en el merca- do interno (%)	Participación extranjera en el capital social.
Latería	100	100	En tres empresas: 100% En la otra: 40
Chocolate en polvo	2	75	100
Galletas, harinas y pastas	1	30	51
Cereales	1	95	100
Leche evaporada	2	100	100
Leche condensada	1	100	100
			En una empresa: 100% En la otra: 80
Dulces	2	35	100
Alimentos para niños	2	100	En una empresa: 100% En la otra: 80

FUENTE: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estudios Económicos.

(13) Comité Bilateral, pp. 154

CUADRO NO. 8

CLASIFICACION DE EMPRESAS, SEGUN EL GRADO DE
PARTICIPACION DEL CAPITAL EXTRANJERO EN SU CAPITAL SOCIAL,
1970

(En porcientos)

Actividades económicas	De 5% a menos de 25%	De 25% a 50%	De más de 50% a me- nos de 75%	De 75% a menos de 100%	De 100%
Total	4.0	27.4	8.5	5.9	54.2
Minería	5.1	65.2	1.7	1.7	26.3
Comercio	1.4	12.3	6.0	6.7	73.6
Construcción	—	23.8	4.8	—	71.4
Bancos	4.9	24.4	2.4	2.4	65.9
Industria manufacturera	4.1	29.8	10.7	6.7	49.5
Productos alimenticios	10.4	15.6	9.1	7.8	57.1
Productos químicos	2.3	24.5	9.8	6.5	56.9
Imprenta y editoriales	—	40.7	7.4	7.4	49.5
Hule	10.0	50.0	10.0	—	30.0

FUENTE: Cuadro 10 del Apéndice Estadístico. Sepúlveda y Chumacero.

La preferencia por poseer el control total de las empresas con participación de la IED ya ha sido destacada, sólo con excepción de la minería en donde el fenómeno antes comentado de mexicanización se ha hecho efectivo, en las actividades, donde no existen restricciones legales, la IED prefiere tener el control absoluto, sobre todo es patente en el comercio, en primer lugar, porque, la intervención de los extranjeros tiende a crecer a medida que aumenta el tamaño de las empresas, respecto del capital social; en segunda instancia en muchas actividades donde hay prohibición legal expresa, tales restricciones aparentemente no se respetan.

En cuanto a la rentabilidad de la IED, la tasa de utilidad promedio ha venido registrando un aumento, por lo que a continuación se hará referencia a ella a partir de 1960 hasta 1970.

Cabe aclarar que la tasa de utilidad se calcula dividiendo el total de las utilidades obtenidas (remitidas y reinvertidas) en un año dado entre el valor de la inversión extranjera acumulada a fines del año inmediato anterior. Los datos base han sido tomados para el período citado de tres cuadros obtenidos en el Banco de México; que a continuación se anexan, y que dan finalmente por resultado después de cálculos el siguiente esquema de tasas de utilidad y de rentabilidad de la IED.

Para fines de la tasa de rentabilidad ésta, fué calculada con la suma de utilidades, más intereses, más regalías, más otros pagos, entre la inversión acumulada.

Además de las tres actividades en las que la IED se concentró, la minería, es la que presenta la más alta tasa de utilidad, probablemente ello obedezca al proceso de mexicanización, en 1960 antes de iniciarse dicho proceso era de un 5.7%, con el proceso se induce a obtener los mayores beneficios de inmediato, disminuye el valor del capital invertido y aligera la carga tributaria gracias a los incentivos fiscales que lleva implícitos.

CUADRO NO. 9

TASAS DE UTILIDAD Y DE RENTABILIDAD DE LA IED, 1960, 1967 Y 1970
(En porcentajes)

Actividades económicas	1960		1967		1970	
	TU	TR	TU	TR	TU	TR
Total	6.7	11.5	9.7	16.6	10.1	18.4
Minería	5.7	10.7	16.8	20.1	16.0	23.3
Comercio	6.0	11.0	7.9	12.8	7.5	13.9
Industria manufacturera	10.2	15.8	9.8	17.7	10.6	19.4
Productos químicos	9.0	14.4	9.7	18.3	10.6	19.2
Construcción de maquinaria	5.4	6.4	5.6	16.0	6.0	19.3
Maquinaria eléctrica	8.2	13.0	12.7	21.5	12.5	29.3
Equipo de transporte	8.8	11.7	2.7	11.3	9.5	19.3
Hule	13.1	17.6	12.9	18.6	9.7	15.4
Tabaco	34.8	40.4	12.5	13.4	13.0	16.3
Papel	4.9	9.5	9.4	12.4	11.2	15.9
Productos de minerales no metálicos	11.7	13.0	12.5	15.5	5.5	12.5
Metálicas básicas	10.9	23.1	10.2	23.0	10.4	24.0
Manufacturas diversas	8.8	11.8	14.6	21.3	7.0	13.1
Productos alimenticios	9.8	14.9	8.5	14.8	9.7	17.0
Bebidas	25.2	61.3	21.8	40.5	18.9	27.5

FUENTE: Cuadros 1, 2 y 5 del apéndice Estadístico. Los datos de las ramas de la industria manufacturera se elaboraron con base en datos proporcionados por la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de México

NOTA: TU = tasa de utilidad = $\frac{\text{utilidad}}{\text{inversión acumulada}}$

TR = tasa de rentabilidad = $\frac{\text{utilidad} + \text{intereses} + \text{regalías} + \text{otros pagos}}{\text{inversión acumulada}}$

En el comercio se lee una tasa de utilidad del 8% y en la industria de un 11%, en esta última por ramas manufactureras no se nota una marcada desviación respecto de la tasa promedio, excepto la industria de la construcción, madera y corcho cuyos niveles son muy bajos (0.6% y 2.4% respectivamente) y de las bebidas, productos de cuero que alcanzan tasas cerca del 20%.

La CEPAL al respecto elaboró un estudio, en el que concluye que la tasa de utilidad no resulta adecuada para medir la rentabilidad de la IED, ya que por un lado las empresas ocultan utilidades en forma de intereses, regalías, pagos por asistencia técnica; y porque la evaluación no es precisa ya que los costos están inflados por la sobre facturación de las materias primas, de los bienes intermedios y de los de capital que las matrices venden a subsidiarias. "Los ingresos se ven mermados por ventas a bajos precios a las casas matrices y a otras subsidiarias" (14).

El fenómeno anterior, se refiere en otras palabras, a la transferencia de tecnología y a la asistencia técnica, que en ramas industriales como la química, maquinaria, equipo de transporte, siderúrgica; puede ser más justificable y exagerados los pagos que por esos conceptos se realizan.

Respecto del pago de regalías y asistencia técnica, para ocultar utilidades, la Secretaría de Hacienda en 1969 realizó un estudio en el que se reportó una tendencia creciente a utilizar tales métodos; "ciertos acuerdos celebrados entre compañías proveedoras y compañías adquirentes de insumos o permiten que la empresa adquirente facture los insumos importados a precios superiores, disfrazando con ello las utilidades reales obtenidas" (15).

Por ello, un factor importante para medir la rentabilidad efectiva de la IED, es la fijación de precios entre la matriz y las subsidiarias, puesto que la simple relación entre utilidades o rendimiento total y valor de inversión, solo representa una pequeña parte de la real rentabilidad de la IED.

Existen sin embargo, algunos problemas relacionados

(14) CEPAL. Op.Cit. pp. 308.

(15) "Asistencia Técnica del Extranjero", Investigación fiscal, núm. 48, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

con la elevación de costos y la disminución de ganancias de las empresas extranjeras, tal es el caso de no poder utilizar sus instalaciones a plena capacidad, dado que el tamaño del mercado sea menor y no absorba su producción o porque el crecimiento y desarrollo que se esperaba de ese mercado a futuro no sea tal. Asimismo el proteccionismo indiscriminado hizo que las empresas operaran en condiciones antieconómicas, al respecto se ha escrito "este nivel absoluto de protección... explica en buena medida no solo la entrada de empresas extranjeras manufactureras a México durante los últimos veinte años, sino también la coexistencia de altos niveles de reutilización en el sector manufacturero... con el uso de aproximadamente el 50% de su capacidad instalada... Las inflexibles políticas proteccionistas, aunadas al inadecuado sistema fiscal y a la ausencia de una legislación antimonopólica, crearon en México un ambiente que condujo a un situación de ineficiencia del sector industrial (nacional)" (16), y bajo el cual la IED "ha creado situaciones monopolísticas u oligopolísticas que le permiten lograr utilidades reales y no contables muchos mayores que en sus países de origen" (17).

Ante ese panorama de inadaptación de las empresas transnacionales a las condiciones internas, la contribución de la política de protección indiscriminada, las condiciones de capitalización reutilización, la capacidad de absorción del mercado, la falta de una regulación efectiva y de una legislación coherente por parte del Estado, entre otras, operó la IED en el período que ha sido nombrado por muchos de auge económico; sin embargo queda todavía analizar las consecuencias que esos factores trajeron aunados para períodos posteriores.

(16) WIONCZEK, Miguel. Inversión y Tecnología Extranjera. Ed. Joaquín Moriz, México 1971, pp. 151.

(17) WIONCZEK, IBIDEM, pp. 166.

2.3. LOS SEXENIOS MAS RECIENTES.

Con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 9 de marzo de 1973, con un texto que incorporaba una serie de disposiciones que antes se encontraban dispersas en distintos ordenamientos, como la creación de un organismo colegiado cuyo cargo se refirió a la resolución de cuestiones distintas en materia de inversión extranjera, y la creación de un registro encargado de controlar la presencia de capitales foráneos, así como el establecimiento del concepto general del porcentaje de 51-49, se desarrolló un modelo económico que enfatizaba una distribución más equitativa del ingreso.

Consecuentemente hubo un debate considerable; el embajador norteamericano aseveraba que México estaba cambiando las reglas del juego, mientras que la comunidad inversionista utilizó esa situación como un punto adicional de conflicto con la administración de Echeverría. En medio de este debate, la inversión extranjera ya establecida en México, tuvo temores respecto de una aplicación retroactiva de la Ley de Inversiones Extranjeras LIE, que de haberse dado, hubiera sido anticonstitucional. En todo caso la administración optó por aplicar la regla del 51-49% únicamente a las compañías nuevas.

Resulta evidente que el modelo económico planteado durante las administraciones 1970-1976 y 1976-1982, no cumplió con las expectativas que en su momento histórico se esperaban de él, porque es una verdad comprobada que las economías centralmente planeadas carecen "per se" de los elementos que las pueden convertir en viables.

El anterior comentario se basa en una comparación hecha a simple vista entre el modelo económico de libre

empresa y una economía centralmente planeada. Lo anterior no significa que una economía mixta como la de México esté basada en aquellos planes quinquenales de la década de los treinta, pero definitivamente muestra un matiz que la asemeja más a economías de ese tipo, que a las tradicionales de libre mercado.

Por otra parte y desatendiendo al dicho popular de "tener dos velas encendidas", durante la mitad ulterior del sexenio de 1976-1982, nuestra economía se petrolizó, dejando totalmente de lado a otros bienes y servicios que tradicionalmente se venían exportando; esto en principio trajo grandes beneficios, pero posteriormente sufrió un giro vertiginoso de 180 grados.

Mientras tanto, los hombres de negocios mexicanos estaban siendo disuadidos de la venta de compañías mexicanas, las cuales eran consideradas como parte de la "herencia nacional" por el gobierno federal.

Durante ese período se presentaron ciertas excepciones a la limitación porcentual de propiedad extranjera en el capital de una empresa, siempre y cuando el proyecto de que se tratase tuviera características intrínsecas consistentes con la política económica nacional.

Sin importar todos los controles y trabas que se intentaron aplicar para limitar la inversión extranjera, ésta creció casi tres veces vía empréstitos del extranjero (es importante notar que en este caso no se trató de inversión extranjera directa) ⁽¹⁸⁾

Es de suponer que el gobierno buscó los préstamos del exterior como la manera más fácil de financiar el creciente

(18) GREEN R., The State and Multinational Banking Systems. Columbia University Press. E.U.A. 1981 pp. 22-24.

déficit gubernamental, lo que irónicamente permitió que la economía mexicana fuera dominada por la comunidad bancaria internacional, a partir de entonces.

El presidente José López Portillo terminó su período presidencial en 1982, en medio de una terrible confusión económica causada por los siguientes factores:

- Caída sustancial del precio del petróleo crudo.
- Devaluación del peso mexicano.
- Deuda externa por 90 billones de dólares.
- Nacionalización de la Banca Mexicana.
- Conversión obligatoria de los depósitos realizados en dólares a moneda nacional, y,
- La imposición de controles de cambio por primera vez en la historia de México.

Al respecto pueden hacerse los siguientes comentarios: la baja en los precios del petróleo empezó en 1981 cuando el precio del petróleo tipo istmo perdió 3.50 dólares por barril, mientras que las tasas de interés sobre préstamos de los Estados Unidos aumentó de un 8% a un 21%, monto nunca antes visto en la historia de la economía norteamericana, mientras que el precio en nuestras exportaciones se reducía en un 50%; la devaluación situó al peso mexicano a una paridad de \$26.00 pesos por cada dólar norteamericano, y de \$97.00 pesos por cada dólar en diciembre de ese mismo año; por otra parte y en un movimiento sumamente controvertido, José López Portillo expidió el decreto que establecía la nacionalización de la banca privada, el 1° de septiembre de 1982, así como las reglas para el pago de depósitos bancarios denominados en moneda extranjera, y el Decreto que establecía el control generalizado de cambios.

Fué el Lic. Miguel de la Madrid, quien recogió los restos del cadáver económico de México, dándose a la labor de

reconstruirlo, para lo cual inicia la liberación del comercio exterior, considerando esta liberación como el elemento clave el futuro despegue económico de la Nación.

Para tal efecto la liberación del comercio exterior, fue expedida la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, en materia de comercio exterior, publicada el 13 de enero de 1986.

En cuanto a la IED, que es el tema central de esta investigación, durante ese sexenio se dieron a conocer los lineamientos para una revisión a fondo de la legislación en Materia de Inversiones Extranjeras, revisión que fue pospuesta argumentándose la necesidad de atender asuntos prioritarios tales como la reestructuración de la deuda, que mediante las negociaciones logró extender la maduración de créditos hasta el año 2006; el control de la inflación mediante la creación del Pacto de Solidaridad Económica de 1987 y dar atención a las consecuencias del terremoto de 1985, situación que mermó aún más la reserva del sector público.

2.4. MARCO ECONOMICO.

En 1982, como resultado de la crisis económica nacional y la disminución de recursos internos para llevar a cabo proyectos de coinvertión con capital extranjero, la inversión extranjera autorizada se redujo a un 63.2% lo que representó aproximadamente 626.5 millones de dólares. En este período aún cuando según estadísticas de la propia Dirección General de Inversiones Extranjeras, la IED aumentó un 102.9%, en realidad sus beneficios se vieron disminuidos por la crisis imperante.

De acuerdo con las estadísticas provenientes de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, la inversión

extranjera total autorizada al 31 de diciembre de 1985, fué del orden del 14,628.9 millones de dólares, los cuales un 27% fueron aprobados durante la administración de Miguel de la Madrid. Cabe hacer notar que para ese período la inversión proyectada para 1986 era de 2,000 millones de dólares, y se autorizaron inversiones por 2 300 millones de dólares cifra que excedió lo proyectado.

No obstante la información estadística de la inversión extranjera en México no es muy precisa, ya que hay que distinguir entre aquella inversión autorizada por la CNIE y la inversión efectivamente realizada. La impresión estadística radica principalmente en que la CNIE autoriza proyectos de inversión a realizarse en un plazo que puede llegar a los cinco años.

En relación al sector económico al que la inversión extranjera se canaliza, puede señalarse que para 1986 de las empresas con participación extranjera en su capital, aproximadamente 53% se localizaba en la industria de la transformación, género en el cual se comprenden por orden de importancia, la industria química, eléctrica y electrónica, automotriz, metal-mecánica (elaboración de maquinaria y equipo) y alimenticia entre otras. Otras empresas que representan aproximadamente un 20% del total, se localizan en el sector comercio y las empresas ubicadas en el sector servicios, representan un 22% del total.

Por lo que hace al origen de la inversión extranjera en México, se tiene un descenso en los últimos años, sin embargo la participación de Estados Unidos aún sigue siendo significativa con un porcentaje aproximado de 59.8%. En segundo lugar se encuentra Suiza con 9.90%, Alemania con 9.3%, Japón con 5.3%, Canadá con 2.8%, Gran Bretaña 2.7%, Suecia con 2.4%, Liechtenstein con 1.4%, Bermudas con 1.3%, España con 0.9% y otros países que en conjunto llegan al

4.2%.

Ahora bien, el Pacto de Solidaridad Económica iniciado en la Administración de Miguel de la Madrid y continuado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, pretendió establecer un control virtual en los salarios, precios y tarifas arancelarias, aunque algunos autores han demostrado cierto escepticismo en relación al mismo, argumentando que al inhibir el crecimiento productivo y provocar desempleo (20)

En 1990, se concluyó la firma de un nuevo pacto económico que contemplaba la gradual liberación de los controles y las restricciones a que se había sometido la economía mexicana, dentro del marco que caracterizó los anteriores documentos de ese tipo. En la etapa inicial de ese nuevo pacto, se liberan algunos de los precios de los bienes y servicios de los proporcionados por el sector público, principalmente tarifas cobradas por servicios de telecomunicaciones, uso de terminales aéreas e incrementos en el precio de las gasolinas y otros combustibles; situación que generó malestar en algunos sectores de la población.

Ni aún con el tipo de medidas que significan este tipo de pactos, las dos últimas administraciones lograron la repatriación de los capitales que salieron durante las pasadas administraciones, "el flujo ha disminuido considerablemente durante los meses iniciales de la presente administración"? (21)

Así, debido a un alza en los intereses de depósitos y a la seguridad con respecto a la paridad cambiaria del peso respecto de las demás monedas del mundo; "se calcula que aproximadamente 1.47 billones de dólares norteamericanos regresaron a nuestra economía, durante los cuatro primeros

(20) PAZOS, Luis, ¿Hacia donde va Salinas? Ed. Diana, Méx. 1989. pp 21.

(21) El Financiero. 24-julio-1989. pp. 10, Col. 1.

meses de 1989; sin embargo una baja subsecuente y un anuncio posterior a una amnistía fiscal en favor del capital que regresaba aparentemente a dado reversa a ese flujo de capitales⁽²²⁾. Lo anterior provocó alguna preocupación en el sentido de que esta "amnistía condicional" pudiera someter a los expatriadores de capitales a una supervisión constante por parte de las autoridades hacendarias.

En suma México continua transfiriendo cantidades sustanciales al exterior a título de pago de intereses de la deuda externa y de un mercado de importaciones creciente que se esta dando como resultado de la liberación del comercio exterior.

Encontrándose en tales circunstancias de desequilibrio externo, la actual administración ha adoptado una serie de medidas para remediar la insolvencia y la plena recesión de la economía, entre las que figura la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio; aspecto que por su importancia actual dejaremos para ser analizado al final de esta investigación.

Frente a esa realidad económica, ha surgido la controversia del problema del desequilibrio, que hace que los economistas "independientes" consideren tal desequilibrio de índole estructural o fundamental; mientras que los oficialistas argumenten que se trata sólo de un desequilibrio transitorio de fomento de desarrollo.

Los primeros consideran que, la propia estructura económica y social del capitalismo dependiente, ha generado una estructura primario-exportadora y una estructura importadora de bienes terminados y tecnología, por lo que la diferencia de precios entre ambos provoca el desequilibrio

(22) Diario. Oficial. Decreto que otorga facilidades administrativas en el impuesto sobre la renta por depósitos o inversiones en el extranjero que se reciban en México. Agosto 2 de 1989.

entre los ingresos de importación y exportación.

Los que hablan de un desequilibrio de desarrollo o fomento, fundamentalmente los de la CEPAL, no consideran la situación anterior, sino que plantean un proceso transitorio o debido al desarrollo que implica la necesidad de mantener un elevado índice de endeudamiento externo para adquirir importaciones de maquinaria y equipos que requiere dicho proceso de desarrollo, a fin de lograr la industrialización del país mediante una gradual sustitución de importaciones; así sistemáticamente, el país irá requiriendo importar menos y depender menos del exterior restableciéndose poco a poco el equilibrio.

Lo anterior pone de manifiesto, que México al importar capitales y devaluar el tipo de cambio como forma de compensar el desequilibrio externo, sólo ha sido de corto plazo, pues se nivela la balanza de pagos en ese año, pero a largo plazo se demuestra que de no atacarse las causas estructurales de dicho desequilibrio simplemente se traduce en incorporarse a un círculo vicioso de endeudamiento al infinito, sólo para pagar deudas.

Entre las medidas correctivas para enfrentar el desequilibrio externo, entre las que figuran, el control de cambios, el control de importaciones y fomento de las exportaciones, no se han aplicado adecuadamente. si se toma en consideración que las medidas para atacar el desequilibrio se clasifican en compensatorias y correctivas; se notará que las primeras no tienden a corregir el fondo del desequilibrio externo sino sólo a compensarlo, como es el caso de la devaluación y las importaciones de capitales ya sea en forma de deuda como de inversiones extranjeras directas.

Respecto de las correctivas se pueden señalar los programas de fomento de las exportaciones, el control

selectivo de las importaciones (proteccionismo comercial) y el establecimiento de un control de cambios, así como los mecanismos de fomento de los servicios: turismo, las maquiladores y la migración de mano de obra a Estados Unidos.

Con base en el esquema económico referido, deben destacarse las modalidades que asumen las relaciones México-Estados Unidos; que en síntesis adoptan las siguientes características:

- Desequilibrio estructural en la balanza en cuenta corriente.
- Sustitución de importaciones con base en una industrialización dependiente.
- Auge de la agricultura de exportación a los E.U.A.
- Dependencia financiera a través de una política de atracción de capital extranjero y de endeudamiento externo creciente.
- Crecimiento económico con estabilidad cambiaria.
- Proteccionismo arancelario.

Por su parte los Estados Unidos, posterior al desarrollo estabilizador han implementado una serie de mecanismos de presión para que México aborde la Apertura Comercial, dada la economía global de norteamérica, su creciente déficit comercial que desde 1986 ascendía a 170 mil millones de dólares, resultando más atractivas las importaciones y volviéndose menos competitivas sus exportaciones.

De allí que dentro de la apertura al exterior se halla contemplado la necesidad de eliminar todo tipo de subsidios a las exportaciones mexicanas, que van desde los fiscales hasta los de otorgamiento de financiamientos preferenciales. Por lo que en la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 se especificó claramente la obligación de los que

comerciaron con EUA de abrir en mayor grado sus fronteras a las mercancías provenientes de los Estados Unidos, ya que de no hacerlo, quedarían automáticamente fuera del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias de los EUA (SGP). Esa misma ley exige la liberación de los servicios y la no puesta en práctica de legislaciones que reglamenten la inversión estadounidense ⁽²³⁾.

Bajo ese panorama histórico la IED, ha ido paulatinamente penetrando en la economía mexicana. Su motivación, regulación y reglamentación a lo largo de las distintas épocas a que se ha hecho mención se reflejan en su participación en distintos sectores productivos permitidos y en algunos otros donde no obstan las restricciones para ir ganando terreno.

Las cifras estadísticas que se citan a continuación son una muestra contable del comportamiento de la IED en las últimas dos décadas.

Debe leerse que el aumento de IED acumulada de 1971 (3,882.4 millones de dólares) a 1991 (41,876.5 millones de dólares) es un incremento serio en sólo dos décadas, lo cual refleja más que una regulación en esta materia una incentivación y estimulación al inversionista extranjero.

Es de notar asimismo, su creciente participación en los sectores de la industria y los servicios así como su esfuerzo por penetrar al sector extractivo, comparando su raquítica intervención en el sector agropecuario.

De igual forma la IED por países de origen es un rubro de suma importancia, de las cifras expresadas en el cuadro correspondiente puede deducirse la mayor dependencia

(23) Debe aclararse que en cuanto a la legislación en materia de inversiones extranjeras, el siguiente capítulo la abordará en mayor amplitud.

tecnológica así como económica. Estados Unidos es de hecho quien mayor IED ha introducido en la economía mexicana de ahí la dependencia económica que ha generado.

CUADRO NO. 10
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
(MILLONES DE DOLARES)

PERIODO	NUEVA EN EL AÑO	ACUMULADA	
		EN EL SEXENIO	SALDO HISTORICO
1971	168.0	168.0	3,882.4
1972	189.8	357.8	4,072.2
1973	287.3	645.1	4,359.5
1974	362.2	1,007.3	4,721.7
1975	295.0	1,302.3	5,016.7
1976	299.1	1,601.4	5,315.8
1977	327.1	327.1	5,642.9
1978	383.3	710.4	6,026.2
1979	810.0	1,520.4	6,836.2
1980	1,622.6	3,143.0	8,458.8
1981	1,701.1	4,844.1	10,159.9
1982	626.5	5,470.6	10,786.4
1983	683.7	683.7	11,470.1
1984	1,442.2	2,125.9	12,899.9
1985	1,871.0	3,996.9	14,628.9
1986	2,424.2	6,421.1	17,053.1
1987	3,877.2	10,298.3	20,930.3
1988	3,157.1	13,455.4	24,087.4
1989 */	2,913.7	2,913.7	27,001.1
1990	4,978.4	7,892.1	31,979.5
1991 P/	9,897.0	17,789.1	41,876.5

*/ A PARTIR DE 1989 SE INCLUYE LA INVERSION EN EL MERCADO DE VALORES.

P/ CIFRAS PRELIMINARES.

FUENTE: SECOFI, DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA.

CUADRO NO. 11
(INVERSION EXTRANJERA DIRECTA POR SECTOR ECONOMICO 1/
(MILLONES DE DOLARES)
- SALDO HISTORICO -

PERIODO	TOTAL	INDUSTRIAL	SERVICIOS	COMERCIO	EXTRACTIVO	AGROPECUARIO
1975	5,016.7	3,569.0	350.2	571.9	317.6	8.0
1976	5,315.8	4,079.9	414.1	580.0	234.4	7.4
1977	5,642.9	4,292.0	412.5	667.0	262.9	8.5
1978	6,026.2	4,682.4	473.7	598.4	263.9	7.8
1979	6,836.2	5,274.1	585.2	636.5	332.9	7.5
1980	8,458.8	6,559.8	716.5	754.5	419.6	8.4
1981	10,159.9	7,965.4	1,036.3	924.6	230.6	3.0
1962	10,786.4	8,346.7	1,271.8	925.8	237.3	4.8
1983	11,470.1	8,943.7	1,284.7	984.4	252.3	5.0
1984	12,899.9	10,213.3	1,406.9	1,015.9	258.0	5.8
1985	14,628.9	11,379.1	1,842.2	1,125.4	276.0	6.2
1986	17,053.1	13,298.0	2,165.3	1,276.6	306.8	6.4
1987	20,930.3	15,698.5	3,599.2	1,255.4	355.6	21.6
1988	24,087.4	16,718.5	5,476.6	1,502.2	380.5	9.6
1989	26,587.1	17,700.8	6,5778.9	1,888.5	390.0	28.9
1990	30,309.5	18,893.8	8,781.9	2,059.8	484.0	90.0
1991 P/	37,324.7	20,220.1	13,958.5	2,496.1	515.0	135.0

1/NO INCLUYE LA INVERSION EN EL MERCADO DE VALORES.

P/CIFRAS PRELIMINARES.

FUENTE: SECOFI. DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA.

CUADRO No. 12

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

POR PAISES DE ORIGEN 1/
(MILLONES DE DOLARES)

- SALDO HISTORICO -

PERIODO	TOTAL	ESTADOS UNIDOS	GRAN BRETAÑA	ALEMANIA	JAPON	SUIZA	FRANCIA	ESPAÑA	SUECIA	CANADA	HOLANDA	ITALIA	OTROS
1975	5,016.7	3,516.7	275.9	311.0	100.3	215.7	90.3	45.2	50.2	145.5	----	45.2	220.0
1976	5,315.8	3,838.0	207.3	345.5	106.3	223.3	74.4	58.5	53.2	106.3	----	79.7	223.3
1977	5,642.9	3,961.3	208.8	411.9	237.0	299.1	73.4	56.4	50.8	118.5	----	33.9	191.0
1978	6,026.2	4,206.3	216.9	439.9	298.2	331.4	78.3	84.4	90.4	108.5	----	36.2	144.0
1979	6,836.0	4,758.0	205.1	505.9	375.0	362.3	82.0	123.0	116.0	109.4	----	54.7	143.0
1980	6,458.8	5,836.6	253.7	676.7	499.1	473.7	101.5	203.0	126.9	126.9	----	25.4	135.0
1981	10,159.9	6,908.7	294.6	823.0	711.2	548.6	111.8	304.8	142.2	132.1	----	30.5	152.0
1982	10,786.4	7,334.8	302.0	882.9	776.6	571.7	118.6	345.2	140.2	140.2	----	32.4	181.0
1983	11,470.1	7,601.4	351.2	972.9	780.4	587.9	228.6	357.9	169.3	162.3	----	33.4	224.0
1984	12,699.9	8,513.4	395.5	1,125.4	816.0	647.7	237.3	369.6	230.4	194.8	----	33.9	334.0
1985	14,628.9	9,840.2	451.8	1,180.9	895.3	788.9	248.0	383.6	235.9	229.7	----	34.5	340.0
1986	17,053.1	11,048.6	556.2	1,399.4	1,037.5	823.0	564.9	477.3	260.5	270.3	----	36.5	578.0
1987	20,930.3	13,716.2	967.1	1,446.3	1,170.3	918.2	596.1	603.1	297.2	198.6	----	41.3	864.0
1988	24,087.4	14,957.8	1,754.7	1,583.0	1,319.1	1,004.5	748.5	637.2	329.7	323.5	238.2	41.3	1,169.0
1989	26,587.1	16,771.7	1,799.4	1,667.7	1,334.8	1,189.9	785.0	618.2	336.8	360.9	268.0	47.9	1,357.0
1990	30,309.5	19,079.7	1,913.8	1,955.9	1,455.6	1,346.9	946.0	692.0	349.9	417.0	392.1	52.5	1,708.0
1991	33,874.5	21,465.8	1,987.9	2,040.5	1,529.1	1,415.9	1,446.5	735.5	363.7	491.2	513.2	54.4	1,831.0

1/ NO INCLUYE LA INVERSION EN EL MERCADO MEXICANO DE VALORES, NI EL MONTO DE CAPITAL EXTERNO QUE SE DERIVO DE AUTORIZACIONES OTORGADAS POR LA CNIE A EMPRESAS QUE COTIZAN EN EL MERCADO DE VALORES.

P/ CIFRAS PRELIMINARES.

FUENTE: SECOFI. DIRECCION GENERAL DE INVERSION EXTRANJERA.

2.5. MARCO POLITICO.

Dentro del marco político entorno a la IED es notorio un cambio a partir de 1984, cuando por primera vez y después de 11 años de una política que algunos califican de "inflexible" en cuanto a la aplicación de la Ley de Inversiones Extranjeras, olvidándose por supuesto de las numerosas maneras de pasar por alto la Ley, se anunció en los periódicos que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras CNIE, permitiría por vez primera la participación extranjera de manera mayoritaria en diversas actividades tanto industriales como turísticas.

Sin embargo ese cambio en la política administrativa no fue el resultado de una enmienda legislativa, o promulgación de reglamentos; se debió en mayor medida a la presión ejercida por parte del grupo mayoritario de inversión extranjera directa proveniente de EUA y por la situación inherente de apertura al comercio exterior. Con ello se dió a conocer la publicación del marco jurídico para la inversión en 1984.

Lo anterior dio una impresión inicial de que México estaba cambiando las reglas del juego en torno a las inversiones extranjeras, ya que en esencia todos los proyectos con participación mayoritaria de capitales extranjeros aún dependían de las facultades discrecionales de la CNIE; tal es el discurso oficial que se manejó haciendo hincapié en que la independencia económica y la Soberanía en México permanecían intactas.

En opinión de H. Wright, en su libro "Inversiones Extranjeras en México", "la omisión de la publicación del Marco Jurídico en el Diario Oficial, tuvo la finalidad de señalar que el cambio únicamente se estaba gestando a nivel

político", "lo que resultó en especulación y malos entendidos" (24).

Aunque la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera no fue reformada, el Nuevo Reglamento cuyo propósito es interpretar dicha Ley, fue promulgado por el presidente Salinas de Gortari, de acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 89 de la Constitución en su párrafo primero y como es sabido, los reglamentos tienen el propósito de explicar y proporcionar reglas detalladas para la aplicación de leyes específicas y no rebasar las leyes es importante determinar la constitucionalidad de dicho reglamento.

Es así como desde el 30 de mayo en que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo hasta los presentes días, la tendencia y esfuerzo de las administraciones de gobierno ha sido superar la crisis por la que México atraviesa, establecer los lineamientos para cambiar en definitiva la estructura productiva del país de modo que la Nación esté en condiciones más aptas para concurrir en el comercio internacional, todo ello apoyado en las siguientes medidas:

a) Establecer un nuevo patrón de industrialización que internamente sea más eficiente y que posibilite la generación de exportaciones. El objetivo es incentivar a la industria para que acuda a los mercados internacionales en términos competitivos en cuanto al precio y la calidad de sus productos, sacando provecho del bajo costo de mano de obra y otras ventajas comparativas.

Así la CNIE manifestó su apoyo a proyectos que generen exportaciones en lugar de los que sustituyan importaciones, mencionando dicho organismo que está

(24) WRIGHT, H. Inversiones Extranjeras en México. Mc. Millan. EUA, 1986.

consciente de la imposibilidad de exigir simultáneamente grados de integración nacional elevados y exportaciones en volúmenes significativos.

b) Desarrollar y adaptar tecnologías adecuadas a los factores de producción existentes en el país. Una de las graves carencias de México es la raquítica infraestructura tecnológica con la que cuenta, por lo que resulta prioritario fomentar el desarrollo tecnológico local para enfrentar los requerimientos de la planta productiva, para lo cual resulta necesario mejorar el procesos de selección tecnológica.

c) Descentralizar la industria aprovechando los recursos existentes en el país ha provocado el diseño de mecanismos de índole fiscal que pueden resultar atractivos, así como los factores de abundancia de mano de obra barata, facilidades de infraestructura, proximidad a las materias primas y de los posibles mercados a los que irán dirigidos los productos.

La CNIE ha manifestado su interés por orientar a la nueva inversión extranjera directa así como procurar ampliar la ya existente hacia zonas de menor desarrollo económico.

Por razones obvias, sabiendo que el apoyo necesario para realizar tales cambios proviene del exterior, gradualmente la IED ha adquirido especial importancia por lo que no sólo se ha facilitado su entrada y permanencia en el país sino que se han implementado mecanismos para atraerla.

En síntesis, la política de promoción selectiva lleva la encomienda de promover la inversión extranjera en actividades preseleccionadas, susceptibles de ser generadoras netas de divisas, capaces de incorporar y adaptar tecnologías adecuadas que contribuyan al desarrollo científico y tecnológico nacional y a las particularmente "complejas y de

alta inversión por hombre ocupado" (25).

Entre tales actividades se encuentran la construcción y reparación de embarcaciones, aviones y otros equipos de transporte pesado, maquinaria e implementos agrícolas, maquinaria para la industria textil y de calzado, para la industria petrolera y petroquímica, motores y generadores eléctricos de alta potencia, electrónica de consumo, equipo instrumental médico, equipo de cómputo, metalúrgica de alta tecnología, equipo y material fotográfico, industrial hotelera, etc.

Todos estos objetivos procurados por el gobierno mexicano han enfrentado serios problemas de índole económica, problemas que han sido comentados en el apartado anterior; sin embargo lo que da razón a este planteamiento en el presente apartado es la consideración política en la cual se ha visto inmerso el fenómeno económico, dado que las decisiones del orden político afectaran directa o indirectamente los factores económicos.

Es de ese modo como la situación política imperante en nuestro país influye de forma determinante en la participación de la IED y como pese a los esfuerzos del gobierno por sumarse afectos (Pacto Económico de Solidaridad, la Firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá) existen aún un extenso grupo que niega la limosna a esos dioses ficticios, pues es bien cierto que no han cumplido con el milagro en el discurso de credibilidad.

(25) Gabinete de Comercio Exterior. 'El Proceso de Adhesión de México al GATT. México 1986; pp. 9.

C A P I T U L O 3**=====****EL NUEVO REGLAMENTO PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y
REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA****3.- EXPOSICION DE MOTIVOS.****3.1. LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR
LA INVERSION EXTRANJERA.**

En plena polémica respecto a la conveniencia para la economía nacional de una regulación en esta materia, surge la iniciativa de Ley para Promover la Inversión mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En la exposición de motivos se admitió la necesidad de la inversión extranjera como medio para acelerar los procesos de modernización, para estar dentro de las corrientes tecnológicas modernas, para no aislar a la Nación de los beneficios del capital foráneo, para recibir las divisas que el crecimiento de México exige y al mismo tiempo aprovechar las ventajas que ofrece la economía internacional; también se hizo referencia en dicha exposición a la urgencia de multiplicar las oportunidades de empleo, aportar conocimientos, complementar el ahorro interno y continuar la industrialización.

También se observaban algunas desventajas como el peligro de una colonización económica, la intervención en asuntos internos, cargas excesivas de regalías más pagos por conceptos de "transferencia de tecnología", descapitalización por remisión de utilidades al extranjero, etc. Asimismo, se expresó la preocupación de que la empresa nacional se

desmexicanizara al ser absorbida por el capital extranjero y es en ese sentido donde surge el buen recibimiento a inversionistas que se asocien con capital mexicano, que incorporen nuevas técnicas a la producción, que den empleo a abundante mano de obra, que contribuyan a la expansión regional de nuestra economía, que permitan a la empresa mexicana participar en los mercados exteriores, que favorezcan nuestra balanza de pagos, que incorporen el mayor número de materias primas y de componentes nacionales, que no reduzcan las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales, que no impongan patrones de consumo innecesarios, que no pretendan formas de subordinación y que no se dirijan a la adquisición o control de empresas mexicanas establecidas.

Los anteriores señalamientos fueron expresados en la iniciativa de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; que a la vez que reafirman el carácter independiente de la economía mexicana (tal es el discurso que se maneja políticamente) se remarca la necesidad del impulso extranjero para la industrialización, tal es el carácter contradictorio de dicho documento.

Es interesante al respecto conocer la idea expresada por el Lic. Mario Rosales Betancourt en una conferencia dictada en el Primer simposio Nacional sobre Inversión Extranjera en la ENEP Acatlán en septiembre de 1985, en la que señala y manifiesta el carácter de estandarte político que esta Ley tiene desde su origen, más que de ordenamiento para regular efectivamente la Inversión Extranjera. De igual modo señala la pretensión de aparentar una política económica independiente y nacionalista. En su oportunidad indicó también el Lic. Rosales que "no se establecían controles efectivos sobre la inversión extranjera, los inversionistas,

ni las transnacionales, tan atacadas en ese sexenio" (26).

La ley apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1973, y entró en vigor 60 días después de su publicación. Su promulgación fue objeto de debates entre los estudiosos del derecho, ya que se negó que el Congreso de la Unión tuviese facultades para expedir un ordenamiento de esa clase, pues su contenido y la materia que regula no está comprendida en la fracción décima del artículo 73 Constitucional; sin embargo después de algunas ejecutorias se definió el carácter de ley federal de ésta, asimismo se determinó su constitucionalidad, señalándose que dicha ley goza de toda legalidad y constitucionalidad ya que posee un carácter regulador de la condición jurídica de los extranjeros, situación contemplada en el artículo 73 constitucional en su fracción 16.

A propósito de la misma ley hubo otro debate para su aceptación y aplicación, ya no de carácter jurídico, sino abocado a las cuestiones económicas y sociales del país; ya que las desventajas comentadas con anterioridad en la exposición de motivos fueron resaltadas pero no combatidas ni fronadas, hecho que se traduce hoy en día en la cada vez mayor dependencia económica respecto de las transnacionales, del capital y tecnología foráneos y de los malogrados esfuerzos para alcanzar la industrialización.

3.2. ASPECTOS RELEVANTES.

El objeto de la Ley queda expresado en el artículo primero, que a la letra dice:

"Artículo 1°. Esta ley es de interés público y de observancia general en la República. Su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión

(26) ROSALES, B. Mario. Efectos políticos y sociales de la legislación de Inversiones Extranjeras. ENEP Acatlán, sept. 1985.

extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país".

Los artículos que regulan esta ley son contemplados por el artículo 2° de la misma, aunque no se define claramente lo que debe entenderse por inversión extranjera.

Al respecto Ibargüen y Azuela de la Cueva en una publicación de la Universidad Iberoamericana, expresan una definición por medio de la cual consideran como tal "toda la actividad económica, mediante la cual los sujetos de derecho que enumera el artículo segundo de la ley destinan bienes o derechos a la realización de una actividad económica con fin lucrativo, así como cualquier situación que permita a dichos sujetos el manejo de una persona moral o sobre cualquier tipo de unidad económica mexicana" (27).

Al respecto, es interesante señalar la diferencia existente entre la inversión extranjera directa e indirecta. La primera es aquella por medio de la cual inversionistas extranjeros establecen negociaciones o empresas con su propio patrimonio en un país diverso al de su origen; la inversión extranjera indirecta se efectúa a través de empréstitos celebrados entre organismos internacionales y entidades de la administración pública de diversos países aunque también se verifica a través de la colocación de valores comerciales expedidos por el país receptor del crédito y que se cotiza en las bolsas de valores del país otorgante.

Ahora bien, el siguiente aspecto a tratar es lo que la Ley de Inversiones Extranjeras, entiende por inversionistas extranjeros, al efecto el artículo 2° de la

(27) IBARGÜEN y Azuela de la Cueva. Breve Análisis Sistemático de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y Algunas Consideraciones sobre el Concepto de Empresa. Revista Jurídica de la UIA, México, D.F.; 1978, pp. 272.

Ley observa cuatro clasificaciones de inversionistas extranjeros en sus incisos;

La fracción primera se refiere a las personas morales que se constituyan en el extranjero aún cuando su capital social lo constituyan mexicanos. Para los alcances de nuestra ley poco importan las situaciones espaciales a las que esté sometida dicha persona moral en su país de origen; simplemente bastará con que pretendan realizar los actos a que se refiere el párrafo final del mismo artículo.

El artículo 2° contempla a personas físicas extranjeras, es decir personas no mexicanas de acuerdo a lo que establece la Ley de Nacionalidad y Naturalización; sin embargo de acuerdo a lo que establece el artículo 6° de la propia ley, los extranjeros residentes en México con calidad de inmigrados serán considerados como inversión mexicana para efectos de la ley, siempre y cuando no estén vinculados a centros de decisión económica del exterior o no pretendan invertir en zonas o áreas reservadas exclusivamente a mexicanos por nacimiento o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.

Es interesante aclarar que no cualquier actividad realizada por personas extranjeras estará sujeta al régimen de esta Ley, sino como es apuntado por Ibarquén y Azuela de la Cueva, en el caso de que la actividad pretenda constituir una persona jurídica o participar en una existente, realizando los actos jurídicos propios de una negociación mercantil o empresa ⁽²⁸⁾

La fracción III del artículo segundo nos habla de unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, que abarcarían de acuerdo a Jorge Barrera Graff a fenómenos

(28) IBIDEM, IBARGÜEN y AZUELA. pp. 277.

jurídicos tan diversos como la herencia, la quiebra, fideicomisos, corporaciones, y los "Joint Ventures" (equiparables a la Asociación en participación del derecho mexicano) norteamericanos.

Así pues, Gómez Palacio señala que el espíritu de esta ley es evitar que una organización de personas cuya operación esté estructurada para actuar de conformidad en armonía, obtenga bienes, derechos o resultados que de otra manera y con arreglo a las disposiciones de la ley no hubiera obtenido actuando individualmente ⁽²⁹⁾.

Por otro lado la fracción IV se ocupa de las empresas mexicanas en las que participe capital extranjero de manera mayoritaria, o en las que el control de las mismas recaiga por cualquier título en extranjeros; al hablar de empresa, la ley se refiere a la persona moral titular de la organización cuya actividad se dirige a la producción o intercambio de bienes o servicio y en cuyo capital participe de manera preponderante la inversión extranjera o que el extranjero pueda determinar su manejo por cualquier título; el artículo 10 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, que establece que la representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administrador o administradores quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, y de acuerdo al artículo 309 del Código de Comercio, corresponde a los factores. Lo anterior será cierto si los administradores de Sociedades, extranjeros, lo son de empresas controladas por inversionistas extranjeros, o cuando por tener dicha inversión la mitad de los miembros del consejo de administración, uno de ellos sea presidente, y por lo tanto tenga el llamado voto de calidad que contempla el artículo 143 de dicha ley.

(29) Gómez Palacio y Gutiérrez Zamora Ignacio; Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México. Ed. La Imprenta Azteca. S. de R.L., México, D.F., 1974; pp. 28

En otro tipo de sociedades, las civiles y las comerciales, con excepción de la anónima y de comandita por acciones, la administración corresponde todos los socios, por lo que los extranjeros pueden devenir en administradores por el simple hecho de ser socios, lo que nos colocará en el supuesto de la regla de la fracción IV del artículo en estudio.

Esta última fracción tiene bastante importancia, ya que el grueso de las empresas que controlan la vida económica del país son las anteriormente enunciadas.

La parte final de este artículo, establece que la inversión extranjera que se realice en el capital, adquisición de bienes u operaciones de la empresa será motivo de regulación de esta ley; el primero de los pasos es el más frecuente ya que implica el medio de captación de capitales para la consecución de la actividad económica. En los casos posteriores encontraríamos el arrendamiento de una empresa o de los activos necesarios para su explotación, la administración de la misma, apertura y relocalización de establecimientos, participación en nuevas líneas de productos y campos de actividad económica, y la constitución de fideicomisos sobre inmuebles situados en las franjas prohibidas con fines turísticos o industriales; igualmente la ley regula los actos por lo que la administración recae en extranjeros, la constitución y modificación de sociedades, y la expedición de títulos representativos de su capital, actualmente el Reglamento para esta Ley tema central de este capítulo ha omitido dicha regulación.

El artículo 4° de la Ley de Inversiones establece actividades económicas que podrán ser desempeñadas únicamente por el Estado Mexicano, como son petróleo, petroquímica básica, minerales radioactivos y energía nuclear, minería en los casos especiales a que se refiere la ley de la materia,

electricidad, ferrocarriles y telecomunicaciones y las demás actividades que se fija la propia ley, asimismo establece actividades que sólo podrán ser desempeñadas por mexicanos o sociedades con cláusula de exclusión de extranjeros, como radio y televisión, transporte automotor, explotación forestal y otros que fijen las leyes específicas expedidas por el ejecutivo federal.

La última parte de este artículo nos señala los porcentajes que deberán observar las sociedades en estructura de su capital, fijando al efecto porcentajes del orden del 49% para explotación de sustancias minerales o 34% en el caso de concesiones especiales; 40% para petroquímicos y elaboración de componentes de automotores; la razón de ello radica en el hecho de que se refieren a recursos y actividades decisivos en el desarrollo de un país. Independientemente de lo señalado con anterioridad el porcentaje extranjero no podrá rebasar en ningún caso del 49% de la estructura del capital social de una empresa. Aquí es donde se presenta el primer problema de aplicación respecto a los preceptos que señala el reglamento de esta ley publicada durante este sexenio del Presidente Salinas; ya que en el mismo se señalan porcentajes mayores al anteriormente citado y establecido en la ley; hecho de aparente contradicción entre la ley y el reglamento que la regula.

Al efecto la ley sigue señalando que cuando se pretenda rebasar el porcentaje multicitado será necesario obtener una autorización previa favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En el caso de las empresas ya constituidas el artículo octavo de la ley establece que los inversionistas extranjeros podrán adquirir hasta el 25% del capital social o 49% de los activos fijos de la empresa, sin necesidad de resolución previa favorable de la Comisión mencionada. Una

vez más el arrendamiento de la empresa debiera equivaler a la adquisición de activos fijos.

La ley no intenta someter toda clase de inversiones que haga un extranjero a sus controles y límites, ya que de hacerlo así, cualquier contribución de un inversionista de esa naturaleza a los activos de una empresa (dinero, crédito, bienes, asistencia técnica, etc), estaría verdaderamente regidos por la Ley de Inversiones extranjeras.

De igual modo el artículo octavo otorga facultades a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, para resolver sobre cualquier caso por el cual la inversión extranjera adquiriera el control o manejo de una empresa, o por el cual su administración recaiga en extranjeros.

Es importante hacer notar a esta altura de la investigación, que la Ley de Inversiones Extranjeras es un ordenamiento dotado (a propósito) de una gran flexibilidad, argumentando a favor de esto los grandes cambios que sufre el área que regula según el panorama económico del país.

Asimismo cabe hacer un paréntesis para señalar que la citada Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es un organismo creado por el artículo 11 de la ley respectiva, y esta formado por los Titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto así como la de Trabajo y Previsión Social, con la finalidad de que la regulación pueda enfocarse desde distintos ángulos, como diversos son los puntos en los que la inversión extranjera incide en la economía nacional, asimismo se establece que dicho organismo colegiado se reunirá cuando menos una vez al mes.

Las facultades concedidas a la Comisión derivan de

los artículos quinto, octavo y doce de la Ley; lo anterior, implica un poder discrecional de la administración pública "para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar las porciones y condiciones conforme a las cuales se regirá", y que implican los criterios que deberá usar la Comisión al momento de estudiar cada caso individual, (criterios que son tan altos y tan variados que podría concluir en abusos y arbitrariedades).

El artículo 11 de la ley, señala la existencia de un secretario ejecutivo, quien será nombrado por el Ejecutivo Federal y el cual dará trámite a las solicitudes dirigidas a este organismo.

La Comisión evaluará los proyectos de inversión extranjera, de acuerdo al artículo 13 de la ley, y que en términos generales serán la de complementar la inversión nacional, atraer divisas y nueva tecnología, generar empleos, emplear insumos nacionales, obtener financiamientos en el exterior, abstenerse de prácticas monopolistas y preservar valores sociales y culturales entre otros.

La Ley crea además el Registro Nacional de Inversiones extranjeras, compuesto por cinco secciones:

a) Sección Primera. Aquí se registran los inversionistas extranjeros, tanto personas físicas como personas morales.

b) Sección Segunda. En esta se inscribirán las sociedades o empresas mexicanas en las que participe de algún modo el capital extranjero.

c) Sección Tercera. Es la que comprende el registro de fideicomisos constituidos sobre bienes propiedad de personas morales mexicanas, y en los cuales el beneficiario

sea un inversionista extranjero.

d) Sección Cuarta. Hasta antes de su desaparición conservaba registro de los títulos de acciones o certificados profesionales nominativos propiedad de inversionistas extranjeros y,

e) Sección Quinta. Destinada al registro de las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Aquí se presenta nuevamente otro de los problemas de interpretación práctica, en relación a lo estipulado por el Nuevo Reglamento, pues el mismo excede los límites de su aplicación al eliminar conceptos consagrados por la ley que pretende regular, específicamente dos secciones de este Registro, por lo que surge la pregunta respecto hasta donde es necesario seguir promoviendo la inscripción de títulos de acciones ante una sección cuarta que de hecho desaparece, pero que por derecho sigue vigente en un ordenamiento que se encuentra en un rango superior al reglamento que lo está modificando.

El Registro Nacional de Inversiones Extranjeras estuvo originalmente regido por un reglamento expedido al efecto y publicado el 28 de diciembre de 1973 en el Diario Oficial de la Federación, mismo que también es derogado por el Nuevo Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras. (30)

Ahora bien, continuando con la revisión de los artículos de mayor trascendencia de la ley de inversiones extranjeras, el capítulo último de dicha ley que comprende los artículos 27 a 31 determina el régimen de sanciones.

(30) Diario Oficial de la Federación; 28 de diciembre, 1973.

Así los doctrinarios las clasifican en tres grupos: civiles, penales y administrativas; dentro de las primeras establecen la nulidad, prohibición de pago de dividendos y responsabilidad que contraen los administradores, gerentes y comisarios de las empresas por actos en que éstas incurran; las penales se refieren a las simulaciones a las que hace mención el artículo 31 y las últimas se refieren a las multas que se pueden imponer y la pérdida del empleo de los registradores o notarios que den registro o protocolicen actos de los que penaliza este capítulo.

3.3. REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

3.3.1. ANTECEDENTES.

En la década de los años sesenta se extendió a la mayoría de los países de América Latina una tendencia que tuvo origen en Argentina en 1953, referente al establecimiento de criterios adecuados con respecto a la intervención del Estado en el fenómeno de la inversión extranjera. México no se exceptuó de dicha tendencia. En conjunto, en cada país se pretendía evitar que empresas extranjeras controlarán áreas estratégicas para la seguridad o el desarrollo; disminuir el envío de dividendos al exterior; la repatriación un tanto intempestiva de capitales, obtener la reinversión de utilidades; buscar establecer normas impositivas equitativas y fomentar la asociación del capital extranjero con el nacional.

Ha transcurrido un tiempo suficiente desde el inicio de esas políticas, y el resultado de las mismas arroja un balance negativo. Así pues, los resultados en la balanza de la mayoría de los países de América Latina, así como de los miembros del Pacto Andino muestran claramente la necesidad imperiosa de reorientar y hacer de verdad efectivas políticas

y normas.

De tal modo, en los siguientes puntos del presente capítulo se esbozan en términos generales algunas de las incoherencias legislativas que se presentan en algunas naciones de América Latina.

3.3.2. EL CASO DE ARGENTINA

Esta legislación es una de las primeras en su tipo, teniendo su nacimiento en las postrimerías del gobierno Peronista, y buscando atraer a capitales internacionales, mediante el ofrecimiento de determinadas garantías; sin embargo; diversas situaciones políticas motivan que estas disposiciones no observarán cabal cumplimiento, lo que se traduce finalmente en la promulgación de una ley en 1974, de claro corte intervencionista, ya que establecía una autorización previa a la inversión, así como una diferenciación muy exacta entre empresas de capital extranjero, con más del 50% del capital de la empresa en manos extranjeras, mixtas y de capital nacional, éstas últimas con más del 80% del capital nacional.

Esta relación pretendía regular flujos de capital al exterior, acceso a crédito interno, normas de promoción y otros beneficios derivados.

Asimismo, se establecieron porcentajes máximos de capital, remisibles al exterior, como pago de tecnología o intereses poniendo como tope el 12.5% del capital invertido.

Es a partir de 1976 que se verifica un proceso global de liberalización de las políticas en materia de inversión extranjera, y es factible decir que los resultados no han sido muy halagüeños, pues los índices de endeudamiento externo se han elevado considerablemente de entonces a la

fecha.

3.3.3. LA EXPERIENCIA DE BRASIL.

Situación distinta por cuanto a la tendencia de las leyes de Brasil, ya que su Reglamentación se ha mantenido relativamente estable de 1962 a la fecha, dentro de un marco de poca intervención, dejando una opción al Estado de establecer límites por cuando al pago de utilidades al exterior, de manera discrecional si el déficit en la balanza de cuenta corriente se hiciese agudo; disposición que no ha tenido aplicación desde la promulgación de la ley desde hace más de 20 años.

Un trato impositivo diferencial a pagos por tecnología y por intereses facilita la utilización de estos medios para canalizar el envío de dividendos al exterior, aunque las autoridades pueden limitar la tasa de pagos a las vigentes en los mercados internacionales. Los pagos por regalías y marcas locales o internacionales reciben tratamiento como si fuesen pago de utilidades ⁽³¹⁾. Según se pensó por las autoridades brasileñas, dicha falta de claridad redundaría en el aflujo de capitales extranjeros, aunque es innecesario mencionar el endeudamiento que hacia el exterior ha adquirido este país, con balanzas de pago negativas que incurren en los miles de millones de dólares ⁽³²⁾.

3.3.4. EL PACTO ANDINO.

El caso del Pacto Andino, que en su disposición número 24 señala los lineamientos del tratamiento a la inversión extranjera, y a los pagos que por concepto de esta inversión se tienen que erogar; tienen similitud a los de

(31) Ley 4506 de 1964, citada en la Conferencia del Lic. Rafael Pérez Miranda. ENEP Acatlán, en el Primer Simposio sobre IE, 1988.

(32) Datos citados en Oría y Bertone, Integración Latinoamericana, Num. 75, Buenos Aires 1982, pp. 53.

Argentina, con el establecimiento de porcentajes máximos de pagos que no excederán del 20% del capital invertido, y de disposiciones que apuntan a una posible repatriación de la inversión extranjera, con una liberalización posterior de la economía y pactos suscritos por los países miembros, a efecto de evitar prácticas desleales entre ellos.

De acuerdo a recientes declaraciones, se ha demostrado sin embargo, que a pesar del dinamismo de la ley, sus aspectos contables permiten que mediante maniobras diversas, se realicen evasiones que permitan pasar por alto los estándares de integración de partes, regalías y pagos al exterior que la misma establece.

Es por lo anterior que un número cada vez mayor de gobiernos de la región han optado por políticas de apertura que atraigan a un número creciente de capitales de riesgo, para conseguir financiamiento, fuentes de empleo y los demás factores de desarrollo que las economías subdesarrolladas requieren.

La polémica renace con el señalamiento anterior, impregnada de ingredientes políticos e ideológicos: por una parte, al capital foráneo se le transforma en el mágico remedio de todos los problemas nacionales, siempre y cuando se la den todas las franquicias que requiera, y por el otro lado hay quienes sostienen que la inversión extranjera sólo daña la economía, comprometiendo gravemente las autonomías nacionales de la región ⁽³³⁾.

(33) BANDERAS Casanova Juan. Apuntes al curso de Derecho Internacional Privado. Curso impartido en la Universidad del Valle de México. Otoño de 1986.

3.4. LA CONSTITUCION Y EL NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

El maestro Gómez Palacio en sus comentarios a la Ley de Inversiones Extranjeras y su Reglamento, señala que éste último es inconstitucional* ya que tanto la Ley de Inversiones Extranjeras como la Constitución Mexicana tienen el propósito de *regular* la inversión extranjera y no de *promoverla*. Lo anterior trata de señalar que el Presidente no tiene la capacidad de emitir decretos para promover la inversión extranjera.

Al otro extremo de la controversia puede citarse la opinión del destacado jurista Dr. Luis Miguel Díaz, dirigida al Lic. Miguel Jáuregui, socio del Despacho Hoagland y Jáuregui, y presidente del Comité Legislativo de la Cámara de Comercio Americana de la Ciudad de México, A.C., señalando que el Reglamento será inconstitucional en cualquiera de los siguientes casos.

- a) Por haber sido creada por autoridad incompetente.
- b) Por no cumplir con las reglas procesales para la creación de reglamentos, o
- c) Por hacer caso omiso del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señala además este destacado jurista, que algunos de los principios que gobiernan la declaración de inconstitucionalidad de una ley deben ser analizados. Así en primer término tenemos el artículo 107, fracción VIII Constitucional, encargada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el resolver de manera definitiva sobre la constitucionalidad de leyes y reglamentos, siendo competente además para conocer de los amparos instaurados por

violaciones a la Constitución, en el caso de Reglamentos expedidos por el Presidente de la República, ⁽³⁴⁾ en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 89 de nuestra Carta Magna, así como el artículo 84 de la Ley de Amparo ⁽³⁵⁾.

De igual manera y conforme a lo dispuesto por el artículo 192 de esta misma ley la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación en pleno, es obligatoria para todo el poder judicial.

En el mismo orden de ideas, la Corte ha determinado que el término para impugnar de inconstitucionalidad una ley, es de 30 días naturales posteriores a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación ⁽³⁶⁾, principio que encontramos vertido en la fracción I del artículo 22 de la Ley de Amparo ⁽³⁷⁾.

Como es sabido, al declarar inconstitucional un reglamento, la sentencia que declare procedente el amparo de referencia siempre se ocupará únicamente de individuos particulares limitándose a ampararlos y protegerlos en la situación especial sobre la cual verse la queja, pero sin hacer una declaración general respecto de la ley o el acto que la motivare, o inclusive en el caso que nos ocupa, un reglamento, pero no se derogará o anulará dicho ordenamiento ⁽³⁸⁾.

A diferencia de lo que suceda en México, en otros países como Estados Unidos de Norteamérica, la declaración de inconstitucionalidad de una Ley tiene efectos generales que afectan a toda la población, Así pues, cuando una ley, acto o reglamento del Presidente o del Congreso es declarado como

(34) Artículos 107 y 89 Constitucionales. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa México 1990.

(35) Artículo 78. Ley de Amparo. Porrúa México; 1989.

(36) Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Tercera parte. Apéndice. 1985.

(37) Artículo 22. Ley de Amparo. Ed. Porrúa, México, 1989.

(38) IBIDEM. Ley de Amparo Artículo 107.

inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, dicha declaración equivale a su anulación, y en consecuencia no será aplicada por ninguna autoridad en lo subsecuente. Así lo manifiesta el tratadista Richard G. McCloskey en su "The American Supreme Court", edición 1974.

Volviendo a la opinión el jurista Dr. Luis Miguel Díaz, éste señala que el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras no va más allá de la ley que reglamenta, a la luz de los conceptos nuevos que maneja, tales como los de capital neutro, los fideicomisos de 20 años renovables que cumplen la función de permitir la adquisición de empresas reservadas exclusivamente a mexicanos, etc.; conceptos que según él responden a una transformación acelerada que esta sufriendo la realidad económica tanto de México como del resto del mundo y que por lo tanto no significan una violación a la Ley de Inversiones Extranjeras.

A partir de los señalamientos anteriores, cuyo corte es fundamentalmente parte del Derecho Económico; es posible vertir en este capítulo la importancia de determinar la Constitucionalidad o Inconstitucionalidad del multicitado Reglamento; ya que por un lado se trata de la Soberanía de la Nación, y por el otro de igual peso, se evidencia el destino de la economía del país.

La constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho Reglamento, no queda pues a mi juicio, en la esfera de la controversia o la polémica; sino que trasciende más allá, afectando por tanto la vida económica general.

Para sustentar los señalamientos anteriores es prudente destacar las siguientes cuestiones:

La Secretaría de Comercio y Fomento industrial, dió a conocer que la Inversión Extranjera Directa ascendió a una

suma de ochocientos millones de dólares para el primer cuarto de 1990. Calculándose que el 51% de esa cantidad se encaminó al sector servicios, mientras que el 45.5% fueron dirigidos al sector manufacturas.

Dichas cifras se incrementaron y para fines de ese año alcanzaron los 2.5 billones de dólares ⁽³⁹⁾.

Con el Nuevo Reglamento se sentaron las bases para atraer el capital exterior, rompiéndose además la regla 51-49%, alejándose de los sentimientos nacionalistas de la Constitución de 1917.

El Presidente Salinas de Gortari reconoció la necesidad de abrir la economía para garantizar "que la inversión extranjera esté asociada con la tecnología adecuada, a efecto de aumentar la productividad" ⁽⁴⁰⁾; (hecho que es posible se logre si se dan todas las franquicias necesarias a la IED, aunque no se mencionó en ese discurso político cuál sería el pago por atraer la tan procurada y exaltada inversión extranjera).

En un esfuerzo para la modernización de la economía mexicana, la Administración de Salinas decidió "simplificar los criterios y los procedimientos que regulan la inversión extranjera" ⁽⁴¹⁾, (La Carta Magna, puede guardarse como un documento histórico, ser venerada pero no acatada en el estricto sentido de la palabra, por supuesto por que los cambios económicos se gestan con mucha rapidez). En palabras del Presidente Salinas, el Nuevo Reglamento es "un marco jurídico que proporciona seguridad, permanencia, transparencia y certidumbre" ⁽⁴²⁾.

(39) México, Close-Up. Mayo 28, 1990. Publicado por el México Advisory and Consulting Service, Inc. México, 1990.

(40) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Exposición de Motivos. Párrafo 12. Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo, 1990.

(41) IBIDEM, párrafo 14.

(42) IBIDEM, párrafo 13.

De ese modo los avances se leen en la eliminación de la discreción administrativa, la cual había obligado a los inversionistas extranjeros a la negociación para obtener la aprobación gubernamental de proyectos específicos que requerían de un 100% de capital extranjero.

Hoy en día los inversionistas extranjeros, están en plena libertad de constituir o adquirir empresas mexicanas dedicadas a la maquila, a la fabricación o actividades comerciales relacionadas con el comercio exterior, tal como se expresa en el artículo 6° del reglamento en estudio. (Sin embargo no debe pensarse que esto creará mayor dependencia económica con el exterior, ni habrá pérdida de Soberanía; por el contrario deberá tenerse plena confianza en que la industria nacional adquiera el compromiso hacia la exportación, a la mayor productividad y sobre todo a mejorar la calidad de sus productos; resulta patético el destino de la micro, pequeña y mediana empresa!, ¿quizá el mal no radique en falta de inversión extranjera? ¿tal vez la solución deba ser buscada en el interior mismo del propio sistema, procurando su depuración a la luz de la cada vez más inconforme población?).

Otro de los aspectos dignos de resaltar es el uso de fideicomisos, dándole un hábil giro a las limitaciones constitucionales. La posibilidad de que una persona física tenga el carácter de fiduciario en un fideicomiso es una posibilidad no contemplada en el sistema legal mexicano. De acuerdo con Código de Comercio única y exclusivamente podrán adquirir este carácter las sociedades nacionales de crédito, mismas que sufren el fenómeno de privatización ⁽⁴³⁾.

Con el anterior sistema, los extranjeros pueden

(43) BATIZA R. El Fideicomiso, pp. 75, México 1978.

adquirir el carácter de fideicomisario con respecto a acciones representativas del capital de sociedades mexicanas, pues la propiedad de las acciones se transmite de manera contractual en favor del fiduciario, al tiempo que un título de crédito garantiza el derecho de goce de los extranjeros sobre las mismas.

De acuerdo a los nuevos criterios en vigor, podrán los extranjeros adquirir derechos reales sobre bienes inmuebles dentro de las franjas de cien kilómetros en las fronteras y 50 km. en las costas; de ese modo con el antes mencionado uso de fideicomisos y con esta nueva situación, se evita la riesgosa práctica del "prestanombrismo".

En síntesis el uso del fideicomiso, un tanto riesgoso y cuestionable, adquiere la legitimación a través de un decreto presidencial de 1972, que permite la tenencia de bienes por extranjeros en las zonas prohibidas a través del servicio de bancos mexicanos ⁽⁴⁴⁾. Subsecuentemente dicho decreto se convirtió en parte de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Actualmente se autoriza el uso de fideicomisos mexicanos para permitir participación extranjera en áreas o actividades restringidas; tales como adquisición de 100% de capital social de empresas propietarias de bienes inmuebles situados en las franjas prohibidas; adquisición de acciones y bienes por encima del 49%; obtener título de goce en tierras y aguas dentro y fuera de la zona prohibida, extender a 30 años de duración la tenencia de tierras en zonas restringidas.

Por otra parte se crea el concepto de inversión

(44) Diario Oficial de la Federación. Acuerdo que Autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las Instituciones de Crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas. 30 de abril de 1971.

extranjera temporal, con inversiones de este tipo por periodos de 20 años para las áreas de transportación aérea y marítima, distribución de gas combustible, explotación de yacimientos mineros, petroquímica secundaria y manufactura y ensamble de partes automotrices.

Por último, cabe señalar que a nuestro juicio, el Nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, va más allá de la Ley que regula, es decir; pasa por alto la Constitución y la Ley de Inversiones Extranjeras, además no cumple en el sentido estricto su función, ya que en cuanto a la promoción de inversión mexicana, la deja prácticamente sin alternativas y en contraste fomenta, procura e idea mecanismos para allegarse inversión extranjera directa, olvidando su función meramente reguladora de este último tipo de inversión.

C A P I T U L O 4

=====

ASPECTOS INTERNACIONALES DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
(IED) EN MEXICO

4.- MOVIMIENTO GLOBAL DE DINERO.

4.1. MOVIMIENTO DE CAPITALES.

El concepto de "economía mundial" o lo que se denomina el "Sistema Económico Internacional" (SEI), involucra el movimiento de personas, bienes y capitales. Estos movimientos han venido incrementándose a través de los esfuerzos de integración de los mercados.

En el seno del Sistema Económico Internacional, hay países que son fuente de capital, es decir, exportadores de este insumo económico, son los llamados países industrializados PI.

Por el contrario los países cuyo ahorro nacional resulta insuficiente para satisfacer sus necesidades financieras y requieren obtener financiamiento exterior, a través de créditos que constituyen la inversión extranjera indirecta o mediante aportaciones de flujos que realizan las empresas públicas o privadas foráneas directamente en actividades productivas, son los denominados países importadores netos del capital PED's.

El concepto de la autarquía se superó y se ha venido fortaleciendo dicho Sistema Económico Internacional, por lo que el papel de la IED tiene cada vez mayor peso específico. Se han multiplicado las transacciones económicas, han crecido los flujos de capital en todas las direcciones, aunque es

notoria su concentración en los países industrializados.

Los países importadores netos de capital en desarrollo, padecen una constante necesidad de flujos financieros para solventar las apremiantes necesidades de desarrollo y de bienestar para su población. Este fenómeno ha traído como consecuencia que se observe a la IED como un recurso de grande y creciente importancia.

"Los movimientos de capital se inducen también debido a diferencias internacionales en las tasas de crédito esperadas. El capital en préstamo tiende a moverse hacia países en donde las tasas de interés son superiores a las nacionales, tomando debida cuenta de cualquier grado diferencial de riesgo que pueda existir. Asimismo el capital de inversión o de participación busca regiones en las que pueda obtener las máximas tasas de crédito esperadas para un determinado grado de riesgo" (45).

Las explicaciones teóricas sobre el surgimiento, aparición y expansión de las grandes corporaciones transnacionales "ET's", vehículos importantes de la IED a nivel global, y sus principales protagonistas abarcan un amplio espectro, aunque en casi todas ellas se encuentra como común denominador el elemento de que si llevan a cabo operaciones en el exterior es para lograr una apropiación más completa de los retornos que pueden obtenerse de ciertas ventajas que las mismas poseen. Desde luego, las ventajas tecnológicas y administrativas, destacan por su penetración de las ET's.

La IED constituye de ese modo, al lado de la asistencia oficial para el desarrollo y los créditos de la banca privada, una fuente considerable de recursos para

(45) DELBERT, A. Introducción a la EC. Internacional. Ed. Hispanoamericana. México. 1983, pp. 136.

inversión en muchos países en desarrollo. Constituye también una actividad de gran importancia para un número creciente de grandes empresa establecidas en países industrializados, es por ello que sea considerada como la médula de las relaciones económicas de los PI y los PED's.

En ese orden de ideas la IED cumple una función determinante en el proceso de desarrollo, generalmente cuando no se pueden satisfacer las necesidades de financiamiento o bien están endeudados y no tienen posibilidad de acceder a nuevos créditos, en este renglón la contemplan como una fuente de financiamiento.

Además no es posible, refiriéndonos a estos aspectos internacionales, soslayar el aspecto determinante que en las situaciones económicas han tenido que ver, por una parte el FMI, Fondo Monetario Internacional, como organismo concertador de créditos, y por otra parte el General Agreement on Trade and Tariffs, o sea el Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas, mejor conocido como GATT, en con su esquema de globalización del comercio ha marcado las tendencias de apertura en nuestras fronteras a las importaciones.

4.2. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

En el contexto actual, las instituciones monetarias son concebidas como organizaciones internacionales y cuyo objetivo principal y específico es la iniciación y operación de políticas y facilidades monetarias.

Sin embargo, tales instituciones no incluyen a las organizaciones financieras, particularmente bancarias, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o el Banco Europeo de Inversión, ya que sus funciones se encuentran fuera del campo de la política monetaria. En la esfera

estrictamente monetaria, el Fondo Monetario Internacional tiene importancia fundamental.

4.2.1. OBJETIVOS.

Esta Organización Internacional que incluye a más de 140 Estados miembros, fue concebida en Brettonwoods el 27 de diciembre de 1945, entrando en vigor el 1° de marzo de 1947. Dentro de sus funciones trata de dar cumplimiento a tres objetivos generales:

Tratará de promover "la cooperación monetaria internacional a través de una institución permanente que provea la maquinaria de consulta y colaboración sobre los problemas monetarios internacionales ⁽⁴⁶⁾. Esto implica la expansión del comercio monetario, la promoción de la estabilidad cambiaria, y la creación de un sistema de pagos multilaterales.

Los artículos del acuerdo imponen ciertas obligaciones específicas a los Estados miembros mediante la creación de un Sistema de valores con un margen estrictamente limitado, mismo que fue sustituido a partir de abril de 1978 por un sistema débil de vigilancia de los arreglos de divisas entre los países suscriptores, creado por la segunda enmienda a este acuerdo ⁽⁴⁷⁾. Tal sistema deja al Fondo con derechos legales nominales, y a los Estados miembros con obligaciones nominales en lo relativo a la estabilidad cambiaria.

Con objeto de incrementar las reservas internacionales líquidas, se otorgan a los Estados miembros el acceso a la reserva común de monedas del Fondo. Originariamente este derecho deriva de las suscripciones de

(46) International Monetary Fund. Artículo I. Citado por Gold, Joseph, *The Real of Law the International Monetary Fund*. pp. 116. Ed. FCE, México, 1960.

(47) EDWARDS, *American Journal of International*. p. 722. EUA. 1976.

Estados miembros. Actualmente existe para hacer transacciones con el Fondo; la compra de la moneda de otro miembro a cambio de oro o de la propia moneda del miembro comprador; además cada miembro está obligado a comprar a ciertos intervalos, remesas de su propia moneda al Fondo, a cambio de oro o monedas convertibles, según lo dispone el artículo 5°. Los problemas que estas transacciones originaron, se agravaron al establecerse un sistema de Derechos Especiales de Giro.

Cualquier exposición sobre el Fondo Monetario Internacional como institución política monetaria no estaría completa sino se hiciera referencia al GATT. A fin de entender sus relaciones, debemos recordar que las restricciones comerciales y los controles de cambios son técnicas intercambiables, en gran medida para el logro de los mismos resultados. Los artículos de Acuerdo no consideran las restricciones comerciales y así crean lagunas enormes señaladas por el Fondo en su primer informe anual. El Gatt trata de salvar tales lagunas, a través de cooperación estrecha con el Fondo y estatuyendo que "las partes contratantes no frustraran la intención... de las disposiciones de los artículos del Acuerdo del Fondo Monetario Internacional, mediante una acción comercial". (48)

4.2.2. PAPEL TRADICIONAL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

El fondo se encarga de proporcionar financiamiento oficial a América Latina para apoyar programas de estabilización destinados a solucionar problemas de balanza de pagos. Entre 1954 y 1980 los países de América Latina y el Caribe suscribieron 231 acuerdos standby y de facilidad ampliada con el FMI por un total de 7 mil millones de DEGS.

(48) Sistema Económico Latinoamericano. El Fondo Monetario Internacional. Un memorándum Latinoamericano. Revista de la Facultad de Economía de la UNAM. Núm. 176. México 1986.

Desde 1982, las actividades del Fondo en América Latina se han modificado sustancialmente tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Para marzo de 1986 los préstamos que el Fondo le había otorgado a los países de la región representaban 7% del total de los recursos movilizadas, bajo los acuerdos de standby y de facilidad ampliada. Los recursos otorgados alcanzaron un monto aproximado de 10 mil millones de DEGs, lo cual, al menos en términos nominales, era una cantidad considerablemente mayor que los recursos que había proporcionado el Fondo durante el período de 26 años comprendidos entre 1954 y 1980.

Más importante aún: la ruptura de los mercados financieros internacionales en 1982 hizo que el Fondo asumiera un nuevo rol en la región. En la actualidad, el Fondo es el encargado de orquestar los procesos de renegociación de la deuda externa que realizan los países de la región con los bancos acreedores comerciales. En lugar de tratar de solucionar los problemas de balanza de pagos de un país en particular, el Fondo debe lidiar ahora con el proceso de ajuste de la región en su conjunto. La mayoría de los países en su conjunto han suscrito acuerdos con el FMI durante los últimos cuatro años, y a pesar de la recuperación espectacular de la balanza de pagos, estos acuerdos han sido objeto de varias revisiones e interrupciones. Ello se ha debido principalmente al incumplimiento de las metas de los programas. De hecho este incumplimiento ha caracterizado a los programas del fondo en todo el mundo y la experiencia latinoamericana confirma la percepción generalizada de los criterios de condicionalidad del FMI, en el sentido de que no funcionan y planteando la necesidad de mejorarlos.

La experiencia de América Latina en relación con los programas del Fondo demuestra la poca relación que puede existir entre el comportamiento de la balanza de pagos y los

criterios de ejecución interna fijados por el Fondo; lo anterior es obvio en el caso de nuestro país así como en el Brasil. El acuerdo que suscribió Brasil con el Fondo fue suspendido en dos ocasiones, ya que el país no cumplió con las metas fiscales del programa a pesar de que los objetivos en relación a la balanza de pagos fueron cumplidos. México por su parte cumplió con exactitud las metas de política fiscal de su acuerdo, suscrito en los inicios de la administración de De la Madrid.

Lo anterior confirma que los programas del Fondo carecen de criterios de ejecución interna estrictos a efectos de satisfacer objetivos de la balanza de pagos, muy contrariamente a lo que han afirmado los funcionarios del propio organismo.

El tipo de programas de recuperación económica que impone el Fondo, crea sacrificios internos innecesarios, que van en detrimento de la prosperidad nacional e internacional y que conducen a la revisión continua de los programas de préstamo, contribuyendo además de aumentar la fragilidad de los mercados crediticios internacionales, en especial por lo que toca a los grandes deudores.

La condicionalidad del Fondo siempre ha estado vinculada al otorgamiento de préstamos, no sólo por parte del propio Fondo sino también a través del sello de aprobación que otorgan ciertos acreedores. Al respecto se ha descubierto que el impacto más favorable en los programas del Fondo no ha sido sobre la cuenta corriente de los países deudores, sino sobre la cuenta de capital; aquí es donde el Fondo adquiere gran relevancia durante la primera fase de la crisis en América Latina, con un papel negociador entre deudores y banqueros acreedores, imponiendo condiciones a ambas partes y obligando inclusive a los bancos a la reestructuración de las dudas ya contraídas, situación que

propició un contacto más directo con los intercambios financieros privados.

Todo lo anterior le concedió un gran poder al Fondo dentro de la región, situación que también le acarreó dilemas.

Por ejemplo, la institución comenzó a enfrentarse a problemas cada vez que un gran país deudor, como Brasil no estaba en condiciones de cumplir con los requisitos exigidos; por igual se comenzó a correr el riesgo de adaptar sus propios requerimientos a los de la comunidad bancaria privada; lo anterior se agudizó en la segunda fase de la crisis, pues de igual manera decrecen los préstamos del Fondo. y los de la comunidad bancaria privada.

4.3. EL CASO DE MEXICO.

La naturaleza de esta relación, en la cual la condicionalidad del FMI, no tiene aplicación, se refleja en el acuerdo de refinanciamiento a largo plazo contraído con México, con facultades de supervisión sobre la política económica mexicana, y una ampliación de las consultas anuales que realizan los países miembros.

Los informes del Fondo respecto a la situación de nuestro país, deben contener un resumen de la evaluación que los funcionarios del mismo hacen respecto de la política económica, con referencia a la coherencia interna de metas y objetivos del programa.

Por otra parte se hará referencia a la compatibilidad del programa económico de México, en las posibilidades de un crecimiento económico sostenido. Los informes así realizados se enviarán al director ejecutivo del Fondo, mientras que México los destinará hasta los bancos acreedores.

Se hace interesante señalar el hecho de que los acuerdos de México celebrados con el Fondo, no establecen cláusula de contingencia para el caso de que el país se viera afectado por factores externos, lo que puede implicar una aceptación de parte del país, para que de darse tal situación, se recurriera a fuentes de financiamiento diversas a las bancarias, o sea, empréstitos internacionales.

Ahora bien, a pesar de que la experiencia de México ha sido calificada de satisfactoria con el FMI; no es menos cierto que esta situación no se ha repetido en todos los casos, tales como Brasil y Argentina.

Lo anterior sugiere que los llamados "paquetes del Fondo" no necesariamente contienen en sí los requisitos necesarios para sacar a flote una economía severamente endeudada y sin alternativas para el crecimiento económico interno.

Por lo anterior, es posible que se requiera que las directrices del FMI se basen en el principio de que una balanza de pagos equilibrada, necesita atender a las variables políticas internas junto con un programa en el cual el país deudor diseñe sus propias alternativas de ajuste, contando con la asistencia técnica del Fondo, facilitándose con ello la creación de sistemas "a la medida" que replazaran los citados "paquetes del Fondo"; considerándose además las tasas de inflación y los niveles salariales.

A partir de los anteriores señalamientos y dado lo complejo que representa el sacar adelante una economía endeudada con más contratación de deuda, muchos países en desarrollo incluyéndose a México han optado por procurar otro tipo de inversión extranjera, ya no indirecta, sino de la denominada directa, aceptando por tanto lo que este hecho

significa; es decir, recibiendo a las empresas transnacionales procurándoles todas las franquicias y argumentando a su favor la estimulación de productividad nacional, la competencia en el subsecuente desarrollo pleno.

4.4. MEXICO ANTE EL GATT.

4.4.1. 1979: LA NEGATIVA.

Hasta el inicio de la Ronda de Tokio, en México no se consideró seriamente la posibilidad de ingresar al GATT, dadas dos razones fundamentales. En primer lugar, durante el período comprendido entre el inicio de las operaciones del GATT hasta finales de los setenta, prevalecía la opinión de que el proceso de crecimiento basado en la sustitución de importaciones requería, de manera indispensable, políticas comerciales que protegieran y fomentaran el desarrollo industrial. Estas políticas obviamente no eran congruentes con los compromisos del GATT.

En segundo lugar, tenemos que durante esos años el comercio mexicano no sufrió perjuicios graves por estar fuera del GATT, ya que los países con los que México comerciaba le aplicaban el tratamiento de países en vías de desarrollo.

El iniciarse la Ronda Tokio en 1973, México aceptó participar, y fue invitado a adherirse al GATT. Basándose en ese momento la decisión de adhesión en tres importantes consideraciones que eran:

1) El considerable volumen de nuestro comercio exterior que se efectuaba con los países miembros del GATT.

2) La coyuntura favorable de la terminación de la Ronda de Tokio.

3) La posibilidad de influir en lo posible en la formación de las reglas que regían al comercio internacional.

De esta manera, en una reunión del gabinete celebrada con la presencia del entonces Presidente de la República José López Portillo y otros funcionarios se acordó presentar al director del GATT, Sr. Oliver Long, Carta de Intención en la cual se manifiesta la disposición del gobierno de México de iniciar negociaciones con las partes contratantes a fin de poder decidir sobre la eventual adhesión de México al GATT.

El 16 de enero de 1979, el Secretario de Comercio dirigió esta Carta de Intención del gobierno mexicano para que de acuerdo con el artículo XXVIII del Acuerdo General se iniciaran las negociaciones pertinentes para una eventual adhesión.

Entre otras cosas, ese documento decía:

"México espera que las condiciones de adhesión sean regidas por los principios en favor de los países en desarrollo, establecidos en el Acuerdo general y en la declaración de Ministros firmada en Tokio, Japón el 14 de septiembre de 1975, de tal forma que contribuya a la solución efectiva de sus problemas y pueda aplicar plenamente sus políticas de desarrollo económico y social.

México permite también hacer de su conocimiento, que la eventual adhesión de México al Acuerdo General dependerá de los términos de la negociación correspondientes y de los resultados finales de las Negociaciones Comerciales Multilaterales, particularmente en lo que se refiere a un trato especial y, diferenciado en favor de los países en desarrollo."

El 29 de enero de 1979, el Director general del GATT informó al Consejo de Representantes de la solicitud formal

de México de ingresar al GATT. En esta sesión participó una delegación mexicana para ampliar las explicaciones de la adhesión.

De esta manera se estableció un grupo de trabajo para el examen de la solicitud. Este grupo de trabajo utilizó como base de discusión los siguientes documentos:

- Memorándum sobre el régimen de Comercio Exterior de México.
- Solicitud formal de México.
- La intervención de la delegación mexicana en el Consejo de Representantes del 29 de enero de 1979.
- Una comunicación referente a la tarifa de impuesto general de importación.
- La tarifa del impuesto general de importación y la tarifa general del impuesto general de exportación.
- La ley de valoración aduanera de las mercancías de importación del 20 de diciembre de 1978.
- El Reglamento presidencial del 14 de septiembre de 1977 sobre permisos de importación y exportación.
- El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982.

Las condiciones de ingreso al GATT para México se basan asimismo en los siguientes principios básicos de negociación:

- a) México es un país en desarrollo.
- b) México seguirá aplicando plenamente sus políticas de desarrollo económico y social.
- c) México debe tener flexibilidad en la regularización de sus importaciones.

d) México necesita proteger su sector agrícola.

e) México requiere proteger y promover su desarrollo industrial conforme a sus propias políticas internas.

f) Es necesario mantener la obligatoriedad de los ordenamientos jurídicos internos de México.

Posteriormente, este Grupo de Trabajo aprobó lo que se llamó "Proyecto de Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio". Este Protocolo de adhesión se encontraba redactado en términos muy favorables a México, estaba abierto a la aceptación de México hasta el 31 de mayo de 1980. Para efecto de realizar un estudio de los términos de este Protocolo se enunció la realización de una consulta sistemática y continua con los diversos sectores del país.

En general, la respuesta de estos sectores fue rotunda. En vía de ejemplo transcribo algunas opiniones:

- El entonces Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza, declaró que "el GATT es un club de poderosos que no respetan las reglas, lo que lógicamente nos afectará a nosotros." (49)

- El entonces Secretario de Programación y Presupuesto y posteriormente Presidente de la República, Miguel de la Madrid, indicó que el acceso de México al GATT "implicaría una pérdida de libertad de acción en materia comercial y que era necesario considerar sus implicaciones a fin de conservar la máxima flexibilidad en áreas prioritarias, como la de bienes de capital". (50)

(49) Documento publicado por la Dirección de Estudios Económicos de la Cámara Nacional de la Industria de transformación; pp. 38-40.

(50) IBIDEM, pp. 56.

- La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), exponía siete razones para apoyar su postura en contra del ingreso al Acuerdo. Estas razones eran:

a) La mayoría de las exportaciones se realizaban a países miembros del GATT, mediante acuerdos bilaterales que no entraban dentro del Acuerdo.

b) Los miembros del GATT (partes contratantes) aceptaron el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, pero indicaron que sólo se respetaría mientras no contraviniera sus derechos derivados del Acuerdo.

c) México debería negociar el manejo de los subsidios otorgados a la planta productiva con los países que se considerarían afectados.

d) Algunos países desarrollados contravenían las disposiciones del Acuerdo, reduciendo así los posibles beneficios que encontrarían las naciones en vías de desarrollo al colocar sus productos en los mercados de aquellos.

f) Debido a la devaluación del dólar, México se hizo más dependiente del mercado estadounidense por lo que hace a la importación de bienes.

g) Las tasas de inflación disminuyeron la efectividad del arancel como instrumento de protección, reduciendo competitividad y alentando las importaciones. (51).

El colegio Nacional de Economistas, A.C., proponía

(51) Cita del Colegio Nacional de Economistas, A.C.; El Día viernes 25 de mayo de 1979; pp. 8.

que fuera propuesto indefinidamente el trámite de adhesión de México al GATT, hasta que la estructura de la producción mexicana lo permitiera. Para hacer que lo anterior se diera en la realidad, era necesario abandonar la política proteccionista aplicada por el gobierno desde los años cincuenta ⁽⁵²⁾.

En general las opiniones vertidas por economistas, técnicos, diputados, senadores y otros funcionarios gubernamentales y de la iniciativa privada coincidían en que el riesgo para México al entrar en el Acuerdo era que las empresas transnacionales, principalmente norteamericanas, dominaran el mercado, absorbiendo a la pequeña y mediana industria y agravando el problema del desempleo.

Desde luego existían opiniones favorables al ingreso de México al GATT, como por ejemplo la del Grupo Monterrey, fundado por la familia Garza Sada; la de Adrián Lajous, Director del Banco de Comercio Exterior del Estado y la del Presidente de la Unión Mexicana de Importadores y Exportadores, Ernesto Amtmann ⁽⁵³⁾.

Estas opiniones a su vez se basaban en que la ineficiencia y mala calidad de la producción industrial mexicana se debía a la falta del estímulo natural que supone la competencia con otros productos. Además se argumentaba que mediante la liberalización del comercio vía GATT, se lograría la eficiencia y la especialización de la producción.

El 6 de diciembre de 1979, el Presidente José López Portillo, en conferencia de prensa declaraba:

(52) GARCIA Amor Cuauhtémoc: 'El GATT: El porqué de la negativa de incorporación de México. Estructura y Algunas Opiniones'; Revista Jurídica No. 12 UIA, México, 1980, p. 188.

(53) DEL CASTILLO Vera Gustavo; 'De eso que llaman el GATT: México ante el futuro'. Compilación de ensayos de el Colegio de la Frontera Norte; Tijuana. B.C., México 1986. p. 58.

"Con el puro desarrollo del mercado interior, convertido México en isla, no puede resolver sus problemas, porque si en toda época la imposibilidad de la autosuficiencia es una verdad, en ésta es un axioma: nadie puede ser autosuficiente, necesitamos del intercambio, y México para resolver sus problemas de producción, de empleo y de generación de riqueza, necesita intercambiar con el exterior. Lo puede hacer en forma organizada, multilateralmente, lo puede hacer en forma bilateral; lo puede hacer en forma regional. Hay un sistema que es el GATT, multilateral; pero hay posibilidades de negociaciones bilaterales.

La decisión que yo tomé, oyendo desde luego, las opiniones que se están vertiendo en todas las órdenes y en todos los centros de interés, y oyendo también a mis colaboradores - y entre mis colaboradores no todos son partidarios del ingreso al GATT -, resolverá esta cuestión. ¿Cómo va a comerciar México con el exterior, entrando a un sistema general o insistiendo en las relaciones bilaterales?.

Sin embargo, el 18 de marzo de 1980, José López Portillo, anunció desde la Ciudad de Guadalajara, Jal., que no era el momento oportuno para que nuestro país entrara al GATT.

Hay que hacer notar, como lo señala Gustavo del Castillo que aún cuando dentro del Acuerdo existe una gran flexibilidad, los términos de adhesión de los países miembros deben tener bastante homogeneidad, es decir, que no se hagan muchas excepciones a fin de mantener el orden del Comercio Internacional.

Entre los puntos de conflicto aparecían la balanza de pagos deficitaria, la política arancelaria dispersa e indefinida, la valoración aduanera del acuerdo a precios

oficiales fijados por el Estado, así como la marcada suposición, en muchos casos fundada, de que esto significará supeditar la autonomía a un tratado comercial.

4.4.2. 1986: LA ADHESION.

El gobierno de Miguel de la Madrid se inició con la inquietud de modificar radicalmente el sistema productivo del país, así como las políticas en materia industrial, comercial y arancelaria que habían estado vigentes hasta ese momento.

Tales propósitos quedan plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que es el basamento de toda la estructura de planeación del país. Los programas de Fomento Industrial precisan con mayor detalle las medidas necesarias para lograr un cambio estructural. El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior que proponía modificaciones al aparato productivo a través del fomento a exportaciones y de la sustitución eficiente y selectiva de las importaciones. Por su parte, el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, especifica detalladamente las medidas a aplicarse para hacer rentable la actividad exportadora y crear una conciencia en los sectores de la sociedad.

Durante 1984 y 1985 los objetivos de la política de Comercio Exterior se orientaron principalmente a racionalizar la protección con base en la sustitución de permisos previos por aranceles, a disminuir la dispersión arancelaria y a evitar la competencia desleal. Por esta razón el 25 de julio de 1985 se eximieron de permiso previo a 3,604 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, que sumadas a las que ya estaban liberadas, hacen un total de 7,159 que representa el 90% del total de las fracciones de la Tarifa, y comprende el 62% del total de la importación a nivel nacional. Sólo quedaban sujetas a permiso previo 909

fracciones comprendidas entre alimentos básicos, productos suntuarios, algunos bienes de capital y los productos incluidos en los programas de industria farmacéutica y automotriz, que se comentarán más adelante.

Los niveles arancelarios a que se sujetaron los productos liberados oscilaban entre 0 y 50%. La medida arancelaria era del 25%.

Por lo que hace a las exportaciones, puede decirse que los trámites se agilizaron, quedando controladas 248 fracciones arancelarias de un total de 3056 contenidas en la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

Las medidas referidas tendían a facilitar el camino para iniciar las negociaciones con el GATT.

De esa manera, el gobierno inició un foro de consulta popular en diversos sectores (no podía dejar que se dudara del consenso), a fin de recoger las distintas opiniones que se suscitaban respecto del ingreso de México a este Organismo. Al igual que en 1979 la opinión estuvo dividida.

Entre los que apoyaban la adhesión de México al GATT, se encontraba el Presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores (ANIERM), Arturo Zavala, que consideraba esta adhesión necesaria "porque ya han pasado 40 años de industrialización bajo el sistema de sustitución de importaciones y menos del 5% de la planta industrial para que el producto mexicano contenga más calidad, más tecnología y esté en mejores condiciones de competencia, lo cual redundará en una mayor participación en mercados internacionales y mejores productos y precios para el mercado interno. El nuevo México tiene que ser imaginativo y más agresivo. No es tiempo de asustarnos, es tiempo de creatividad, esfuerzo y

dedicación" (54).

Por su parte Julio Millán, presidente de Consultores internacionales, afirmaba que la competitividad a nivel internacional sería precisamente "la mejor protección que tendremos a largo plazo. Además ahora México tiene más que pedir que ofrecer. Se pueden obtener muy buenas condiciones de adhesión. Porque hoy más que nunca, el equilibrio en el comercio significará la salida lógica al problema financiero" (55).

Por otro lado están las opiniones de CANACINTRA, organismo que demostró su marcado desacuerdo a la adhesión, esgrimiendo los mismos argumentos de 1979, señalando que "México sin pertenecer al organismo puede exportar una importante cantidad de manufacturas al mercado estadounidense, aprovechando el Sistema Generalizado de Preferencias, de cuya lista de productos del país abastece menos del 5%. Por otra parte, nuestra ya de por sí debilitada economía se hace más vulnerable, ante el arribo a nuestro territorio de las corporaciones multinacionales, que ven en México un atractivo mercado para sus productos". Además "los estímulos fiscales, las tasas de interés preferenciales y el tipo de cambio, pueden ser considerados como subsidios a la exportación, lo que nos haría acreedores a impuestos compensatorios" (56).

Juan José Moreno Sada, miembro de la CANACINTRA comentó que al ingreso al GATT no cambiará la difícil situación internacional que consiste en que "todos países quieren vender y ninguno quiere comprar".

Sin embargo, una vez efectuada la consulta a los

(54) "México aprieta el Gabillo"; Revista Expansión, Volumen XVII, número 431; México, D.F.: Diciembre 25, 1985; pp. 27.

(55) Gabinete de Comercio Exterior; "El Proceso de Adhesión de México al GATT; México, D.F.: 1986. pp. 9.

(56) IBIDEM. Gabinete de Comercio Exterior.

sectores directamente vinculados, el 22 de noviembre de 1985 su publicó en el Diario Oficial de la Federación la opinión de los senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Segunda Sección de Relaciones Exteriores, relativa a la eventual adhesión de México al GATT, y a juicio de dichas comisiones "no existe inconveniente alguno de orden económico, político, jurídico o social para que el Gobierno de la República, si así lo juzga conveniente, inicie en el momento que considere oportuno, negociaciones con las partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) con el propósito de concertar su eventual adhesión a ese Organismo en los términos que mejor convenga al interés nacional ⁽⁵⁷⁾.

En virtud de ello, el Presidente de la Madrid, ordenó al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Héctor Hernández que iniciará las gestiones para que México se incorporará al GATT siempre que se cumpliera con los lineamientos y criterios siguientes:

- a) La adecuación del Acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales vigentes.
- b) La negociación debería tener como marco el Protocolo de Adhesión de 1979.
- c) El reconocimiento de México como país en desarrollo.
- d) La Soberanía de nuestro país sobre sus recursos naturales.
- e) La importancia del sector agropecuario.
- f) Flexibilidad en el uso de controles al Comercio Exterior.

Con fecha del 26 de noviembre del mismo año, Héctor

(57) Documento. Cuarto Informe del Presidente Miguel de la Madrid: El Mercado de Valores; México, D.F., Año XLVI, Núm. 38; 8 de sept. de 1986; pp. 852.

Hernández comunica al director general del GATT, Señor Artur Dunkel, la decisión de México; y al día siguiente el subsecretario de Comercio Exterior Luis Bravo Aguilera comparece ante las partes contratantes para ratificar personalmente la decisión.

El grupo de trabajo, encargado de efectuar los estudios pertinentes para elaborar el Protocolo de Adhesión aprobó los siguientes documentos:

Proyecto de Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General.

Informe del Grupo de trabajo.

Lista de los productos que México concesiona como aportación por su Adhesión al GATT.

El Protocolo de Adhesión consta de 14 párrafos de los cuales 11 forman parte de lo que se conoce como "Protocolo Estándar" y que ha sido utilizado por casi todos los países que actualmente son partes contratantes del Acuerdo. Los intereses particulares de México -sector agrícola, aplicación del Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales, y, Recursos Naturales- se contemplan en los párrafos 3, 4 y 5 del Protocolo.

Este Protocolo fue firmado a fines de julio de 1986 y entró en vigor el 24 de agosto del mismo año, convirtiendo así a México en el 92° miembro de este Organismo. En el Protocolo se negociaron 379 fracciones arancelarias en las que México otorga el tratado de NMF a los demás países miembros del Acuerdo General. De éstas 62 se refieren a bienes de consumo, 198 a servicios y bienes intermedios y 113 a bienes de capital.

El licenciado Miguel de la Madrid en su cuarto informe de gobierno expresó: "La adhesión de México al Acuerdo General no ofrece una solución omnimoda a nuestras dificultades internas. No significa una mengua a nuestra soberanía, ni tampoco la ocasión para alentar consumos ultrajantes en perjuicio de las mayorías. Constituye, así, una oportunidad para aquilatar en su verdadera dimensión la capacidad de nuestro aparato industrial, para competir en exterior; una oportunidad para generar ingreso y empleo y la ocasión de evitar abusos y dispendios" (58).

El sólo hecho de pertenecer a este Organismo no convirtió a México en una potencia exportadora. Se requiere además de una conciencia de los empresarios mexicanos para juntar sus esfuerzos hacia la consecución de una planta productiva desarrollada, competitiva, que permitiera a México superar la crisis, utilizando no sólo los medios instrumentados a lo largo de las muchas administraciones, sino además teniendo sumo cuidado en los niveles de preparación del grueso de la población.

4.4.3. LA PARTICIPACION DE MEXICO EN EL GATT Y SU ADECUACION CON LAS POLITICAS DE INVERSION EXTRANJERA.

4.4.3.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

La sistematización de la problemática nacional y de la administración gubernamental va desde lo general, que es el Plan Nacional de Desarrollo "PND" a lo particular, que son los programas y planes específicos de mediano plazo, sectoriales o regionales, y los operativos, traducción a la práctica de políticas y estrategias.

(58) Gabinete de Comercio Exterior. Op. Cit. pp. 119.

El 30 de mayo de 1983, el Presidente, Miguel de la Madrid, con su gabinete en pleno y acompañado por representantes del poder legislativo y judicial, encabezó la presentación del PND 1983-1988 a la nación.

Dicho PND surgió tal como él mismo lo establece, del contexto de la crisis económica más seria que México enfrentaba desde la historia moderna así como en el marco de diversos problemas mundiales, y como un instrumento ideado para dar coherencia a las acciones del sector público, así como para crear el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores social y privado, coordinar las del gobierno y conjuntar el esfuerzo de la sociedad recuperando así las bases del desarrollo nacional.

El señalamiento anterior es en términos generales el argumento principal del citado PND; siendo además una de las preocupaciones fundamentales el lograr que al mismo tiempo en que se enfrentaba la crisis económica inmediata, se llevase a cabo cambios en la estructura de la economía; sin embargo esto último debía enfrentarse a los llamados problemas estructurales -desintegración del aparato productivo y distributivo, pésima distribución del ingreso y riqueza entre la población, falta de ahorro interno y escasez de divisas, entre otros.

Así a fin de evitar el deterioro del aparato productivo el gobierno se propuso reorientarlo hacia el exterior y hacerlo más competitivo tanto interna como externamente. Con ello, se buscaba evitar la sobrevaluación del peso, disminuir el grado de protección del exterior que recibe la industria mexicana e incentivar la producción de bienes de capital y materias primas básicas.

En contraste, la política social se delimitaba en dos caminos: crear empleos mejor remunerados y proveer

industrias que utilizaran tecnologías empleadoras de mano de obra. Subrayando que mientras la crisis fuera patente no podría avanzarse cuantitativamente en el proceso de "justicia social", de modo que el problema económico sería prioritario aunque se tendrían presentes los renglones de educación, vivienda, salud, alimentación, etc.

A partir del esquema anterior, fueron creados los programas para alcanzar los objetivos del PND, los cuales se revisarán acto continuo, resaltando los principales mecanismos que regulan el comercio exterior.

4.4.3.2. PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INDUSTRIAL Y COMERCIO EXTERIOR 1984-1988.

Este programa (PRONAFICE) fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1984 cuyo propósito fundamental es promover una dinámica de desarrollo que permita a México consolidarse como potencia industrial intermedia a fines del siglo.

El PRONAFICE es considerado también, como un mecanismo básico para lograr el cambio "estructural" planteado por el PND, encargándose de combatir los problemas de estructura.

El primer problema se leía en una inserción desequilibrada de la industria en el mercado externo y una adecuación insatisfactoria de la producción de bienes y servicios a las necesidades y prioridades del desarrollo nacional. Proponiéndose un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior.

El segundo obstáculo se observaba en el escaso desarrollo tecnológico, pretendiendo por ello facilitar la innovación tecnológica fomentando las actividades de

investigación, desarrollo y asimilación de tecnologías específicas. Para lograr tales objetivos se planteaba la promoción de la inversión extranjera dentro del correspondiente marco legal (analizado en el capítulo anterior) para asegurar la transferencia real de tecnología por lo que el PRONAFICE y la LIE deberían ser congruentes en la práctica.

Ante la producción de ciertos bienes manufacturados carentes de condiciones óptimas de productividad, precio y calidad, se planteó la racionalización de la estructura industrial para aprovechar beneficios de menor costo y mayor calidad y aumentando así la articulación entre las empresas a manera de evitar duplicidad de inversiones y costos excesivos.

La concentración regional de la industria en grandes centros de consumo, representaba otro problema generador de elevados costos de operación por aglomeración excesiva y por mala utilización de la infraestructura. Ante tal situación se propuso un patrón de localización industrial que impulsara la desconcentración, mediante estímulos fiscales y construcción de infraestructura.

Se consideraba también de suma dificultad, la insuficiente coordinación de los agentes productivos de la sociedad, resultando de esto la desorganización, la falta de inversión y la ineficiente integración de la pequeña y mediana industria. Ante esto se propuso como solución una estrategia de participación concertada de los sectores público, social y privado de la industria a fin de aprovechar las potencialidades de cada uno y fortaleciendo así el sistema de economía mixta.

Asimismo, se planteó que la insuficiente generación de empleos y satisfactores de la planta industrial era

también un grave problema a resolver.

Derivado de este planteamiento PRONAFICE establece Programas Integrales de Desarrollo Industrial y Comercial encaminados a las soluciones en el corto y mediano plazos.

a) Programa de Racionalización de la Industria Automotriz.

En la Industria Automotriz de México se detectaron varios problemas tales como el déficit de divisas, integración nacional escasa, precios superiores a los internacionales, excesiva cantidad de líneas y modelos y estímulos fiscales elevados.

A fin de superar esas dificultades, y lograr el desarrollo de la industria automotriz, para adecuar su producción a las necesidades del país el Programa señalaba las siguientes medidas:

1. Transformar a la industria automotriz en un sector autosuficiente de divisas.
2. Eliminar el esquema de subsidios que se le venían aplicando.
3. Racionalizar la estructura de la industria, reduciendo el número de líneas y modelos.
4. Incrementar el grado de integración nacional mínimo.
5. Establecer políticas y mecanismos de precios orientados a que la calidad y el precio de vehículos alcanzaran y mantuvieran niveles competitivos con los internacionales.

6. Prohibir la incorporación de motores de 8 cilindros en automóviles y camiones a partir de 1984 y 1985, respectivamente.

7. Únicamente las empresas con mayoría de capital mexicano podrían fabricar camiones con motor a diesel.

Con este Programa se buscaba ser congruente al PND, ya que el sector automotriz posee un impacto importantísimo en la economía nacional dadas sus inversiones y generación de empleos; además dentro de esa rama para esa época se concentraba aproximadamente el 28% de la Inversión Extranjera en México.

b) Programa de la Industria farmacéutica.

Sus principales objetivos planteaban:

1. Fortalecer la independencia económica del país mediante el incremento de la producción de materias primas y la generación de divisas mediante la exportación.

2. Establecer una estructura tecnológica propia, eficiente y competitiva.

Con tales objetivos se procuró ampliar mercados tanto para efectos industriales, como de cooperación comercial y desarrollo tecnológico.

La industria farmacéutica es otro sector importante en la economía nacional, para ese sexenio participaba aproximadamente el 6% de la inversión extranjera localizada en México.

4.4.3.3. PROGRAMA DE FOMENTO INTEGRAL A LAS EXPORTACIONES.

Este programa (PROFIEIX) fué dado a conocer por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, su principal objetivo buscaba promover una diversificación de mercados y productos, estimular ajustes en las líneas de exportación, organizar la oferta exportable, incentivar la fabricación de bienes que sustituyan con eficiencia importaciones y generaran exportaciones, asegurará la regularidad de abastecimiento de la cadena productiva de bienes exportables y conjuntar las acciones del Gobierno en materia de asesoría, apoyo y financiamiento a las ventas externas.

El PROFIEIX incluye acciones concretas para el fomento a la producción; apoyos financieros y promocionales; medidas para simplificar y facilitar los trámites administrativos; un conjunto de apoyos institucionales; define también la estrategia de negociaciones comerciales internacionales así como acciones específicas en materia de infraestructura.

Dicho Programa remarcaba que las negociaciones comerciales internacionales son un instrumento de apoyo al conjunto de medidas integrantes del mismo, por lo que dichas negociaciones revisten un papel importantísimo a fin de lograr una inserción más estable y eficiente de nuestra planta productiva en la economía mundial, competitiva y flexible para hacer frente a los cambios externos.

Es importante destacar que las funciones de promoción de exportaciones han estado a cargo del Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT) y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a través de la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior.

4.4.3.4. PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO.

Durante 1985 los precios, producción y exportación de petróleo declinaron sensiblemente. A principios de 1986, estos precios registraron una de las bajas más severas de la historia, debido entre otras causas, al exceso de oferta a nivel mundial.

Dada la importancia del petróleo como nuestra principal fuente de exportación (de 1980-1985) ha representado más del 50% de exportaciones, cuya mayoría se efectúa con los Estados Unidos, de ahí surge dicho Programa a fin de enfrentar los problemas derivados de la caída de los precios de este energético.

A fin de recobrar el crecimiento moderado, que de conformidad con el Programa de Reordenación Económica se había planteado se abocaron a adoptar las siguientes medidas:

a) Cambiar los términos de la negociación externa, partiendo de las necesidades, prioridades y objetivos nacionales, a fin de adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de nuestra economía.

b) Apoyar la planta productiva mediante la obtención de recursos externos, la introducción de nuevos instrumentos de captación que ofrezcan rendimientos seguros y permitan retener y aumentar el ahorro interno y propiciar el retorno de capitales del exterior.

c) Con las medidas anteriores se provocaría un franco y decidido aliento a la inversión privada. Siendo necesario en primer lugar, proteger la planta productiva y los empleos existentes y, a partir de ello, estimular ampliamente la inversión de los particulares.

La estrategia económica del gobierno incluía también medidas para acelerar el proceso de reconversión industrial y estimular la descentralización industrial. Se pretendía con ello hacer a las manufacturas mexicanas más competitivas a nivel internacional de forma que el país consolidara una base exportadora no petrolera.

4.5. EL INGRESO DE MEXICO AL GATT Y SUS PERSPECTIVAS PARA LA INVERSION EXTRANJERA.

Como ya hemos visto, en el régimen referido se diseñó una estrategia coordinada de comercio exterior y fomento industrial encaminada a establecer las bases de un cambio estructural en esos sectores. A la de comercio exterior se le asignó la responsabilidad de racionalizar la protección, fomentar las exportaciones no petroleras y desarrollar una serie de negociaciones comerciales para ampliar y asegurar el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales. Estas modificaciones fueron el marco del ingreso de México al GATT.

Después del proceso de inclusión de México al GATT se han esperado determinadas consecuencias con respecto a la coinversión extranjera, en este sentido nos atreveremos a señalar algunas de las apreciaciones del comportamiento de la IED a raíz de la participación de nuestro país en el GATT.

1) Podría pensarse que no sería posible decir que el ingreso y participación de nuestro país en el Acuerdo derogase de facto las disposiciones legales establecidas en materia de inversión extranjera. Sin embargo, en el contexto de Apertura al Comercio Exterior comenzaron a gestarse los cambios en las leyes y reglamentos de la IED, asimismo se ha comentado en el capítulo 3 respecto al Nuevo Reglamento.

2) El ingreso de México al GATT presuponía un beneficio para el país, siempre y cuando éste no quedase en el lugar pasivo de compradores, sino que buscara los medios y se esforzara por situarse como vendedores, situación que hasta el momento no ha dado los frutos esperados.

3) Por otra parte, al realizarse la adhesión al GATT el país disfrutó de la oportunidad de cambiar su papel en la economía internacional, mediante la participación en el comercio de bienes manufacturados, en el consumo de bienes de capital a más bajo precio, pero resulta evidente que no es la firma o adhesión a un Acuerdo lo que proporciona a un país en desarrollo las condiciones suficientes para enfrentarse a la competencia con grandes veteranos, asimismo creemos que las circunstancias internas necesarias para lograr competitividad y eficiencia no estaban presentes, no fueron procuradas y mucho menos inducidas.

4) Otra de las consideraciones a tener presente, es el costo de nuestra participación en el Acuerdo, que conlleva a "la aceptación de tres situaciones elementales y básicas: a) aceptar las disposiciones del GATT en materias como estabilidad de las concesiones, subsidios, salvaguardias y otras; b) transitar al mecanismo arancelario de protección, y, c) liberación inicial de las fracciones arancelarias que significaron el 15.9% del valor de las importaciones efectuadas" ⁽⁵⁹⁾.

5) De tal forma, la IED, se ha visto motivada y estimulada a través de las múltiples concesiones que ha traído consigo la participación de México en el GATT, las antiguas trabas legales y fiscales han quedado atrás para dar plena entrada al capital foráneo, el que siempre se muestra cauteloso a invertir si considera que corre riesgo su

(59) WHITE, Eduardo: 'Las Inversiones Extranjeras y la Crisis Económica en América Latina' Revista de Comercio Exterior, México, D.F., Vol. XXXVI, núm. 10, oct. 1986, pp. 662.

inversión, sin embargo en México los riesgos han sido minimizados por las últimas administraciones.

C A P I T U L O 5

EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

Queremos construir, hacia el sur de México éxito comercial por medio de la iniciativa para las Américas.

Ya no olvidaremos a América del Sur.

Este mercado será único: 360 millones de personas que producen 6 billones de dólares, sobrepasará al Mercado Común Europeo.

No nos detendremos allí.

Presidente George Bush, 23 de mayo, 1991.

La nuestra es una nación soberana y la línea fronteriza va a permanecer permanentemente donde está. Lo único que negociamos será, en consecuencia, intercambio de bienes y servicios y de ninguna manera la perspectiva de un mercado común que fuera a tener características como el europeo. Vamos a establecer reglas para el comercio y los servicios exclusivamente, y nada que toque las instituciones fundamentales de nuestra República. Esta es una negociación, insisto, entre naciones soberanas que permanecerán como tales.

Ahora bien, negociaremos comercio y servicios, pero no todos, porque aquellos que por mandato establece la Constitución, especialmente exclusividad en la propiedad y control del petróleo por el Estado mexicano, se quedarán así: ese es el compromiso que hemos asumido y, reitero, adecuaremos el trato a la Constitución y no la Constitución a los resultados del tratado.

Presidente Carlos Salinas de Gortari, 27 de mayo, 1991.

5.1. ANTECEDENTES.

Desde 1986, Canadá y los Estados Unidos comenzaron a formalizar la creación de una zona norteamericana de libre comercio, la cual se concretó en posiciones comunes para enfrentar el inicio de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Ambos países acordaron asumir criterios comunes en materia de productos agrícolas, tratamiento a las inversiones extranjeras, disciplinas para los servicios y mecanismos de protección para la propiedad intelectual.

Por su parte México, al ingresar al GATT, consolidó una política de apertura comercial, saneamiento de las finanzas públicas y privatización de distintos sectores que en manos de empresas paraestatales impactaban el gasto público. Con estos elementos, y en un programa frontal para detener el proceso inflacionario convino, con los Estados Unidos, un conjunto de mecanismos bilaterales plasmados en un Acuerdo marco sobre comercio e inversión, el cual cubre una serie de áreas sensibles que afectan el comercio bilateral, No está de más recordar que este comercio significa para México cerca del 70%, y que las inversiones extranjeras y el turismo son renglones cuyo origen fundamental está en el vecino del norte.

A estos factores regionales se suman las tendencias a la creación de bloques comerciales que inscritos en una supuesta globalización ubican tres grandes zonas o espacios económicos específicos: la Comunidad Económica Europea, a transformarse a lo largo del presente año en un mercado único; las Cuenca del Pacífico, con hegemonía japonesa, y la zona norteamericana que se formaliza en 1989 con Tratado Canadá-E.U.

5.2. DESCRIPCION DE LA ZONA NORTEAMERICANA.

El escenario de una zona de libre comercio México-Estados Unidos-Canadá, conforma un bloque con grandes contrastes en sus economías; basta revisar los siguientes datos:

TAMAÑO DE LA ECONOMIA

(PIB total en miles de millones de dólares)

México.....	201.4
Estados Unidos.....	5,163
Canadá.....	559.1

En México es 96% menor a Estados Unidos y 64% inferior a Canadá.

NIVEL DE VIDA

(Producto por habitante, en dólares)

México.....	2,456
Estados Unidos.....	20,735
Canadá.....	21,504

En México es 88% menos a Estados Unidos y 89% inferior a Canadá.

EXPORTACIONES

(Miles de millones de dólares)

México.....	22.8
Estados Unidos.....	364
Canadá.....	120

En México son 94% menores a Estados Unidos y 81% inferiores a Canadá.

INFLACION
(Tasa Anual)

México.....	18.2%
Estados Unidos.....	5.6%
Canadá.....	4.1%

En México es 12.6 mayor a Estados Unidos
y 14.1 puntos superior a Canadá.

DEFICIT PUBLICO

(Importancia con relación al PIB)

México.....	5.8%
Estados Unidos.....	2.7%
Canadá.....	2.8%

En México es 3.1 puntos mayor a Estados
Unidos y 3 puntos superior a Canadá.

POBLACION

(Millones de habitantes)

México.....	82
Estados Unidos.....	249
Canadá.....	26

En México es 67% menor a Estados Unidos y
215% superior a Canadá.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional e INFOSEL
Las cifras corresponden a 1989.

A partir de estas grandes diferencias, se ha pretendido sin embargo conformar un bloque económico, formulándose un Tratado trilateral, en el que México se encuentra con un pie dentro, salvo la próxima ratificación de los Congresos de los tres países que lo integran.

5.3. OBJETIVOS COMUNES DEL TLC.

Reconociendo la asimetría de México respecto a Canadá y Estados Unidos, y sólo a manera de sentar las bases de análisis, los objetivos comunes son:

I. Generar una zona económica que permita aprovechar economías de escala para diseñar exportaciones a terceros países, especialmente al Mercado Unico Europeo y a la Cuenca del Pacifico.

II. Aprovechar los recursos energéticos, naturales y tecnológicos de la zona para modernizar las empresa de los tres países.

III. Proyectar desde Norteamérica, una zona global americana de libre comercio que incluya toda América Latina.

IV. Aprovechar un mercado ampliado de 360 millones de habitantes y la mano de obra abundante mexicana para desarrollar industrias modernas y eficientes que puedan generar fuentes de empleo y exportaciones.

V. Establecer una disciplina comercial que evite el proteccionismo unilateral, especialmente vigente en el Mercado de Estados Unidos, que impide el flujo comercial de Canadá y México.

VI. Propiciar una liberación gradual de los servicios y fomentar normas y principios comunes para lograr una homogenización y estandarización de productos y servicios.

Respecto a los objetivos mexicanos específicos, estos son, a juicio de SECOFI:

- Aumentar las exportaciones con el fin de generar las divisas necesarias para enfrentar la modernización de la planta productiva nacional.

- Alcanzar una competitividad en la producción de bienes y servicios que permita la creación de empleo y la elevación de los niveles salariales de los mexicanos.

- Aprovechar economías de escala en función del mercado zonal de más de 360 millones de habitantes.

- Propiciar economías de especialización en las que México tiene ventajas comparativas tanto para el mercado zonal como para terceros países.

- Aprovechar opciones tecnológicas en un contexto de apertura económica que permita el desarrollo de nuevas inversiones productivas.

- Pugnar por establecer entre los tres países, reglas claras y comunes para resolver controversias comerciales sustrayéndolas de aplicaciones unilaterales e impositivas.

5.4. EL GOBIERNO DE SALINAS Y EL TLC.

5.4.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

La administración del Presidente Salinas, ha señalado desde los inicios que el cambio mundial inminente que se vive en la época contemporánea, ha modificado las condiciones internas de muchos países, así como las relaciones internacionales.

Así, ante tal panorama económico y de múltiples cambios, la administración de Salinas ha procurado el cambio estructural a partir de la apertura comercial básicamente,

así como la vinculación comercial con el exterior para poder acudir a los competidos espacios internacionales para asegurar el desarrollo de la nación a través del aumento sostenido de su propia competitividad.

El anterior resumen, no es más que un esbozo de lo que hemos venido escuchando a lo largo de la administración Salinista, sin embargo es necesario recurrir a los documentos más que a los discursos, que comprometen el destino de la economía de México. De tal modo que sea necesario revisar el Plan Nacional de Desarrollo de la presente Administración.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, tiene una estrategia, objetivos y prioridades que orientan las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal y estableciendo la manera en que los diferentes sectores de la comunidad nacional deben desenvolverse para alcanzar la modernización del país.

De acuerdo con dicho plan, la política de comercio exterior se llevará a cabo considerando los siguientes objetivos:

- Fomentar las exportaciones no petroleras.
- Alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva a las distintas industrias.
- Continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio.
- Garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales.
- Buscar que la inversión extranjera, la

transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país.

Estos objetivos pretenden alcanzarse a través de una serie de medidas económico-jurídicas tales como la promoción a la inversión extranjera y a la modernización tecnológica conjuntamente con la adecuación de su marco regulatorio.

Asimismo, se persigue promover la consolidación de la industria maquiladora de exportación, así como la aplicación de los instrumentos previstos por el GATT y por los organismos internacionales a los que México pertenece.

Por otra parte, la tendencia de mantener una estructura arancelaria congruente con la modernización económica del país y de fortalecer las medidas de desregularización en todos los sectores persiste como objetivo básico en esta materia.

De igual manera, se pretende en esa misma línea agilizar los trámites en las aduanas, utilizar la legislación de comercio exterior como instrumento de defensa legítima ante prácticas desleales y canalizar en forma suficiente el crédito para el sector exportador.

Estas son las pautas generales establecidas en el PND en materia de comercio exterior, las cuales se detallan en un instrumento sectorial denominado Programa Nacional de Modernización Industrial y de Comercio Exterior, que es precisamente la disposición que comentaré a continuación y que contiene los lineamientos necesarios para comprender el estado en que se encuentra la actividad comercial de México, desde el punto de vista del gobierno federal.

5.4.2. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION INDUSTRIAL Y DEL COMERCIO EXTERIOR.

Este Programa sectorial tiene una vigencia de cuatro años, de 1990-1994, y de igual modo cuatro grandes capítulos que pretenden plasmar la realidad de la industria y del comercio exterior en México. Representa para el gobierno federal el instrumento básico que lo impulsa a intervenir y regular las actividades del comercio internacional de nuestro país.

En el primer capítulo se analizan los problemas que caracterizan a la industria y al comercio exterior, con especial énfasis en la excesiva reglamentación, el incipiente desarrollo tecnológico y en las prácticas proteccionistas de algunos países desarrollados.

El capítulo dos, plantea los cuatro objetivos del programa:

- Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento del sector exportador con altos niveles de competitividad.

- Lograr un desarrollo regional más equilibrado propiciando una adecuada utilización de los recursos de la producción.

- Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior.

- Crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

El tercer capítulo plantea la modernización de la industria y del comercio exterior, que es la estrategia

adecuada para lograr los objetivos mencionados.

En un último capítulo se señalan las políticas y líneas de acción que deberán seguirse para obtener dichos objetivos.

De ese modo, las líneas de acción para lograr las metas y objetivos antes señalados, consisten fundamentalmente en la promoción de la inversión privada tanto nacional como extranjera, en el perfeccionamiento de la apertura comercial a través de la optimización del sistema contra prácticas desleales de comercio internacional.

5.5. BASES JURIDICAS DEL TLC.

El 5 de febrero de 1991 los ejecutivos de Canadá, Estados Unidos y México, anunciaron la decisión de suscribir un Tratado Trilateral de Libre Comercio; decisión que implica para México variar un tanto su estrategia negociadora, pues el intento bilateral, manejado por la actual administración durante 1990, pasará a asimilar un esquema que ya está funcionando formalmente desde el 1° de enero de 1989, aunque de hecho las relaciones Estados Unidos-Canadá tienen una larga historia.

Por tanto, el cambio de lo bilateral a lo trilateral implica, en la práctica pasar de un proceso negociador a uno de adhesión. México en consecuencia inicia negociaciones internacionales que lo llevarán a adherirse a la zona de libre comercio integrada por Estados Unidos y Canadá.

Con lo anterior queda patente que México al integrarse a una zona de libre comercio ya cristalizada perderá sus capacidades negociadoras.

En dicho contexto de adhesión a la zona

norteamericana de libre comercio, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha señalado que la adhesión de México girará en torno a los siguientes puntos:

- 1°. Estricto apego a los lineamientos establecidos en la Constitución.
- 2°. Gradualidad en la eliminación de aranceles.
- 3°. Supresión de barreras no arancelarias.
- 4°. Claridad en las reglas de origen.
- 5°. Control y regularización de subsidios.
- 6°. Especificidad en las normas.
- 7°. Mecanismos para la resolución de diferendos.
- 8°. Congruencia del Tratado con los principios del GATT.

5.5.1. EL ACUERDO EN ESTADOS UNIDOS.

La Constitución de los Estados Unidos desde 1787 entregó al Congreso la facultad de regular el comercio con naciones extranjeras. Derivado de ello y con base en el sistema real de separación de poderes, el Poder Legislativo mantiene en todo momento el control de las relaciones económicas internacionales. En ese contexto el Congreso delega en el Presidente de los Estados Unidos, la tarea de suscribir acuerdos internacionales con terceros países, para lo cual el mandato deberá someterlo al Senado, quien por el voto de las dos terceras partes lo proclama como instrumento internacionalmente válido.

5.5.2. EL TRATADO EN LA CONSTITUCION CANADIENSE.

Canadá se rige por el acta Constitucional de 1982, que tiene sus antecedentes en el acta de 1867. Dada su estructura legislativa, se han requerido desde 1989 la aprobación de veintisiete leyes secundarias para hacer congruente el Acuerdo celebrado con Estados Unidos a su

Constitución.

Dada tal situación en Canadá existe una discusión jurídica interesante:

Se trata de áreas económicas y comerciales que caen dentro de la órbita competencial del llamado derecho provincial (seguros, subsidios regionales, protección al consumidor, reglamentaciones en vinos y alcoholes, etc) y que el Poder Federal debe legalmente respetar, lo que implica que dicho gobierno necesita del consenso político de las provincias canadienses para adaptar a nivel local, las obligaciones del Acuerdo.

Con base en ello la Asamblea Legislativa de la Provincia de Ontario se ha opuesto a darle fuerza legal interna a disposiciones derivadas del Acuerdo.

En síntesis el Tratado Trilateral de Libre Comercio en Canadá tiene un carácter de Acuerdo que no rige como norma directa y que además de las leyes de implementación debe respetar los derechos estatales locales.

5.5.3. EL TRATADO EN MEXICO.

El apego a la Constitución mexicana en relación con el Tratado Trilateral de Libre Comercio; deberá manifestarse en dos momentos: 1°. al aprobar el contenido de la adhesión al acuerdo por parte del Senado, quien debe evaluar su compatibilidad con la Constitución y/o 2°. proceder, una vez aprobado por el Senado, a modificar, derogar o reformar todas las leyes secundarias que entren en conflictos con lo contemplado en el TLC.

5.6. LA NEGOCIACION.

El 24 de mayo de 1991, el Congreso de Estados Unidos aprobó, luego de una larga discusión pública el procedimiento de vía rápida para que el presidente Bush negociara, tanto la Ronda Uruguay del GATT como el Tratado trilateral de Libre Comercio con México y Canadá.

Con la aprobación de este procedimiento (Fast Track), las negociaciones hacia la conformación de la zona norteamericana de libre comercio entraron a la recta final, siendo firmado dicho tratado con México antes de la elecciones en Estados Unidos, hecho que no garantiza su pronta aprobación y ratificación por el Congreso Estadounidense.

Basta recordar, que la aprobación de la vía rápida fue condicionada por congresistas preocupados por los temas laborales y ecológicos. No sería extraño que el Congreso celoso de su competencia constitucional, dilate la concreción jurídica final, asistiendo a nuevas exigencias que presionen a México a otorgar nuevas concesiones.

Al respecto Mickey Kantor, quien sustituye a Carla Hills en las negociaciones señaló "el TLC sólo pasará la "aduana" del Congreso si es completado con acuerdos suplementarios en materia ecológica, laboral y agrícola; si no hay solución satisfactoria a esos puntos puede no haber tratado". (60)

Por otra parte, la desinformación en términos generales que ha habido en torno al TLC es de alta significación, hecho que Gastón García Cantu califica como: "México, en conclusión, ha sido puesto contra la pared... 1)

(60) "El Financiero, 20 de enero de 1993. *Palomeo Legislativo al T.L.C.

El complemento del Tratado abarca inversiones en la Banca, los Seguros y las Compañías de fianzas; 2) Se discuten aspectos en la energía petróleo, electricidad; en agricultura ciertos productos en desigualdad productividad". (61)

Lo anterior, estaba desde un principio difundido en la Unión Americana, siendo que en México nos llegó sólo a través de la confirmación de Pedro Aspe en Madrid: "México - afirmó - abrirá su sector bancario". (62)

En ese sentido es posible destacar que la polémica se ha desatado, existen quienes hablan y contemplan las virtudes y beneficios del TLC, en tanto otros se atreven a plantear con argumentos harto válidos la posibilidad de abrogar en su totalidad los recursos para salvaguardar los intereses de México, frente un espejismo denominado trato entre iguales.

Por otra parte, una vez que Bill Clinton como Presidente actual de los Estados Unidos heredará el TLC, ha tenido que incorporarlo a su agenda de trabajo, quedando así la vía rápida en un mero trámite que a Bush y a Salinas convenía y que el claro peligro del enorme déficit comercial en el corto plazo sea derivado de la falta de credibilidad del TLC en conjunto.

De ese modo Sebastián Edwards (próximo Director del Equipo de Economistas del Departamento Latinoamericano de del Banco Mundial) sentenció que "el TLC ha sido un arma de dos filos toda vez que, si bien su futura ejecución es promisoria, la postergación ha desanimado a los inversionistas" (63).

Cabe resaltar que para el 24 de febrero del año en

(61) "Excelsior" 24 de julio de 1992. "México, contra la Pared".

(62) Noticiero 24 Horas. 28 de julio de 1992.

(63) El Financiero. 2 de febrero de 1993. "T.L.C.: Arma de dos filos".

curso, fue noticia de gran interés la fuga de capitales de inversión extranjera (N\$3,604 millones) propiciado por el anuncio del Plan económico de Estados Unidos y el establecimiento de las negociaciones del TLC.

5.6.1. OPTICA ESTADOUNIDENSE DEL TLC.

El cambio en la política exterior que Estados Unidos ha adoptado, debido en gran medida al fortalecimiento de la Comunidad Económica Europea, el creciente y cada vez más destacado papel del Japón y a la escasa eficiencia del GATT, lo han encaminado a crear un mercado común norteamericano, donde Canadá y México serán sus principales socios en la primera fase que consiste en la concreción del TLC, pero cuyos objetivos van más allá y abarcan Centroamérica y el Caribe.

Así pues, en la búsqueda de acuerdos bilaterales y/o regionales se manifiesta reacción de Estados Unidos ante "el incumplimiento de algunos principios del GATT, propiciado principalmente por la Comunidad Económica Europea" (64). Es una reacción también ante el peligro de que la misma CEE se convierta, al culminar su proceso de integración en 1991, en una fortaleza. A diferencia de los acuerdos que se pueden hacer dentro del GATT, los acuerdos bilaterales establecen preferencias exclusivas en el trato comercial entre dos naciones. Esto contradice los principios de no discriminación y el de nación más favorecida, sustentados por el GATT.

Si Estados Unidos sólo buscara la liberación y la reciprocidad en el trato comercial con México, esto ya se hubiera alcanzado en los procesos negociados entre ambos, sobre todo en el GATT.

(64) LEVINE, Elaine, "El TLC México-Estados Unidos en la problemática económica y social estadounidense", México, Siglo XXI, 1990.

Por lo anterior, es factible decir que el objetivo primordial de Estados Unidos no es la igualdad en el trato, ni siquiera se detienen en el aspecto meramente comercial, quizá ante la realidad mundial de la globalización y formación de bloques casi cerrados, el Tratado sea la respuesta ante esa realidad, dado que:

- la primera dificultad para no quedar en el mero renglón comercial son el grupo de temas van más allá de ese ámbito;

- el tema de los energéticos; (a partir del nuevo choque petrolero a raíz de la guerra del Golfo Pérsico) México adquiere nuevamente su auge de proveedor a Estados Unidos como en los años 1977-1982.

- el interés de Estados Unidos, por abarcar paulatinamente el resto de América Latina, no responde tan sólo a prepararse frente a los bloques europeo y asiático, sino también a la situación estadounidense actual y se presencia en el mundo (su participación en el comercio en los ochenta fue de un 20% en tanto que el término descendió a un 12%; mientras su participación en la producción mundial cayó de un 30 a un 20%).

- la balanza comercial, por su parte de un superávit paso aun déficit de 70 millones de dólares, e igualmente el peso del sector externo aumentó; en 1960 las exportaciones representaban el 5.8% del PNB; para 1980 ascendió al 12.8% y en el mismo período las importaciones pasaron del 4.6 al 11.7.

- a partir de los anteriores señalamientos, la economía norteamericana requiere aumentar sus exportaciones, extendiendo y asegurando sus mercados; ya que desde 1985 de

acreedor se transformó en deudor neto en la economía internacional. En 1989 su deuda externa era de 600 millones de dólares, es decir, el 11.5% de su PNB. ⁽⁶⁵⁾

De esa manera, la política comercial de Estados Unidos, y por ende los acuerdos bilaterales de libre comercio y la iniciativa de las Américas conllevan la idea de recuperar por un lado el equilibrio de sector externo y por otro, la hegemonía.

De esa situación, se desprende la aceptación casi generalizada en Estados Unidos al TLC; en tanto que las divergencias suscitadas en el Congreso tienen que ver definitivamente con la amplitud en la llamada agenda de las negociaciones; en tanto unos piden que se trate exclusivamente: comercio, inversiones y petróleo, otros exigen temas ecológicos, sociales e incluso políticos. En resumen unos son partidarios de la vía rápida y los restantes son opositores de esta situación.

Respecto a esa situación Peter Smith señaló: "El proyecto de una transición estable hacia la democracia y el proyecto económico del TLC son dos elementos vinculados entre sí. Es decir, la estabilidad política es un prerrequisito para el proyecto económico y la aprobación del TLC en Estados Unidos". ⁽⁶⁶⁾

De ahí, que la opinión pública en Estados Unidos a través de la Comisión de Comercio Internacional Estadounidense (USITC) reporte a través de un estudio acerca de las perspectivas de las relaciones Estados Unidos-México los siguientes aspectos:

(65) Datos Estadísticos tomados de: Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, Vol. I, 1991, Frac. Economía.

(66) El Financiero, 21 de noviembre de 1990.

- es de importancia generalizada, la necesidad de garantizar el ejercicio democrático en México;

- las irreversibles reformas económicas liberalizadoras son vistas con buenos ojos, en tanto los beneficien, sobre todo la regularización a las inversiones extranjeras.

- los empresarios de maquiladoras así como algunos funcionarios mexicanos estiman que los costos originados por la protección al medio ambiente restarán competitividad a la industria mexicana.

- en tanto los trabajadores norteamericanos opinan que se den mejoras a los derechos de los trabajadores mexicanos y de los niveles salariales, empresarios de ambos lados se oponen a este reclamo.

- la oposición al TLC más grave es la que expresan las organizaciones sindicales estadounidenses (AFL-CIO), pues señalan que afectará negativamente a la clase trabajadora estadounidense: pérdida de empleos, caída de salarios, pérdida de conquistas sociales.

En síntesis, una vez destacada la más grave de las oposiciones al TLC en Estados Unidos, los grupos de presión han manifestado su adhesión a dicho Tratado siempre y cuando se rebasen los aspectos meramente comerciales y se tomen en cuenta los aspectos políticos, ecológicos y sociales.

5.6.2. ¿Y EN MEXICO, QUE SE HA DICHO?

Habiendo sido destacados con anterioridad los argumentos del gobierno mexicano en torno a la política exterior, y, una vez que ha quedado plasmado que México es una Nación Soberana y que así continuará, la negociación del

TLC se presenta en una situación en la que la manifiesta tendencia al déficit en la balanza comercial, que se acentúa conforme aumenta la tasa de crecimiento de la producción, es digna de análisis en otra perspectiva.

Es evidente, que la apertura al exterior iniciada desde 1987 no ha sido eficiente ni suficiente para modernizar la estructura productiva de México. Hemos permanecido siendo un país comprador, esto en comparación a la creciente competitividad en el mercado mundial, en la que sólo algunos productos manufacturados en México han podido incursionar bajo la rectoría de las transnacionales.

Es importante destacar, que la falta de reciprocidad, sobre todo por parte de Estados Unidos, agrava el deterioro en la balanza comercial. Aún cuando la entrada de capitales compensa la tendencia al déficit en la cuenta corriente, no es esa la solución estable, de ahí que México pretende reciprocidad en la apertura.

SECOFI, al respecto emite el siguiente análisis: "en los últimos años ha aumentado la concentración de nuestro comercio con Estados Unidos. El volumen comercial de México con ese país aumentó de 18.4% miles de millones de dólares en 1983 a 26.2 en 1988. Si se incluye la industria maquiladora, entonces el comercio con Estados Unidos asciende a 52 mil millones de dólares en 1989. En la actualidad el comercio con Estados Unidos significa ya el 68% del comercio total de México; si se incluyen las maquiladoras, ese porcentaje llega al 80%. En estas condiciones, el Tratado de Libre Comercio tiende simplemente a formalizar un proceso real de integración económica que ya está en marcha". (67)

El anterior señalamiento hace patente la real

(67) SECOFI. Tratado de Libre Comercio, informe semanal, marzo 1991.

desigualdad en los niveles de desarrollo y en la capacidad de producción entre las economías y las industrias mexicana y Norteamérica.

A partir de ese contexto, el ejecutivo de la Nación, por conducto del titular de la Secretaría de Comercio, ideó su posición respecto a las características deseadas para el TLC, éstas se resumen del siguiente modo:

- 1°. Abarcar la liberación del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a la Constitución Mexicana.
- 2°. Ser compatible con los mecanismos del GATT.
- 3°. Eliminar aranceles entre las partes negociantes con la gradualidad que asegure un período de transición suficiente y que evite la crisis en algún sector.
- 4°. Eliminar las barreras no arancelarias que enfrentan los productos mexicanos de exportación, ideando acuerdos y normas para que no se den formulas clandestinas que limiten el acceso al mercado del norte.
- 5°. Que se negocien reglas de origen a fin de evitar la triangulación en la comercialización que desvirtúen el propósito del Tratado.
- 6°. Incluir reglas que eviten el uso de subsidios distorcionantes al comercio exterior y que por ende afecten las condiciones de competencia.
- 7°. Incluir un capítulo especial para la resolución de controversias.

Con los anteriores requerimientos, el gobierno mexicano pretende alcanzar los siguientes objetivos:

a) Asegurar un acceso más constante al mercado de Estados Unidos y Canadá.

b) Afianzar las exportaciones mexicanas a través de medidas unilaterales.

c) Propiciar el cambio estructural de la economía mexicana, a partir del crecimiento y fortalecimiento de la economía nacional con un sector exportador sólido y con mayores posibilidades de competitividad.

d) Generar empleos más productivos con el fin de incrementar el bienestar de la población nacional.

En el mismo sentido, el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, ha planteado que las actividades reservadas al Estado en el artículo 28 Constitucional (extracción de petróleo, petroquímica básica, telégrafos, correos, electricidad y ferrocarriles) permanecerán intocables, no obstante que para estos días se conozcan las intenciones de Estados Unidos, frente a estos rubros, situaciones que han sido destacadas en esta investigación en el apartado 5.6. (La negociación).

Por otro lado, el Centro de Estados Unidos del Sector Privado (CEESP), en el documento: "Efecto de las recesiones estadounidenses en el sector externo mexicano" señala que de continuar con una tendencia creciente de nuestras exportaciones, sin considerar el efecto del Tratado de Libre Comercio, éstas crecerán alrededor de 1.2 miles de millones de dólares cada año en términos reales, siempre y cuando se mantenga una política realista en el tipo de cambio,

constancia en los niveles de inversión extranjera y no se exacerbe el sentimiento proteccionista en Estados Unidos, lo que ya ha afectado a las exportaciones de atún y a la industria cementera mexicana.

Este documento concluye, que en tanto no se obtengan concesiones políticas para México, nuestras exportaciones enfrentarán la competencia de otros países y el proteccionismo normal de Estados Unidos durante las recesiones.

El ITAM, Centro de Análisis e Investigación Económica, asegura por su parte que uno de los mayores riesgos que se corren con el TLC es la agudización de las desigualdades sociales, hecho que incrementa las posibilidades de conflictos sociales y políticos en el país; asimismo plantea que los beneficios a corto plazo, sólo serán recibidos por los sectores modernos y parte del factor capital.

Por su parte, la Comisión de Comercio Internacional, elaboró un estudio en torno al Tratado de Libre Comercio, en el cual se destacan a juicio de esa Comisión, las principales dificultades para el TLC: 1) trabas burocráticas, 2) deficiencia en las aduanas fronterizas; 3) arbitrariedad en la aplicación de la reglamentación; 4) cuotas y altas tarifas que hacen al mercado de Estados Unidos uno muy protegido para productos mexicanos competitivos.

En cuanto a los beneficios que se plantean están:

1) Favorecerá el ingreso de varios sectores mexicanos al mercado de Estados Unidos.

2) Se eliminarán acciones comerciales injustas, al tipificar la reglamentación sanitaria, y al regular o

eliminar las barreras no arancelarias.

3) Se incrementará el empleo dada la mayor demanda externa y el flujo creciente de inversión extranjera y favorecerá al mismo tiempo la retención de mano de obra calificada y no calificada.

4) Favorecerá el crecimiento del empleo en zonas fronterizas.

5) Elevará la productividad y la competitividad de México en el mercado mundial pues el desarrollo de la infraestructura del país participará de la tecnología más avanzada de Estados Unidos.

6) Favorecerá el retorno de capitales.

7) Se captarán divisas con las que hacer frente a la deuda externa, gracias al incremento productivo.

8) Se reducirá la inflación debido a la competencia externa.

Ante tales argumentos, el TLC ha seguido su marcha hacia la concreción propiamente dicha, sin embargo es factible denotar que la vía rápida, como se señaló con anterioridad sólo fue un mero requisito que a Salinas de Gortari y a Bush convenía, ya que un tratado de esa magnitud requiere del largo plazo para poder toar en cuenta sus múltiples repercusiones.

En nuestra opinión, la pequeña y mediana empresa se verán perjudicadas, aunque se ha dicho que la inversión extranjera se estimulará, ésta no se allegará a este tipo de empresas, ni siquiera de participar asociadamente con el capital extranjero.

De esa manera, el modelo que se está impulsando es el de maquila con bajos salarios y sin posibilidades de desarrollo para el país; asimismo la industria mexicana no podrá incorporarse de inmediato a una mayor competitividad, por lo que serán desplazadas del mercado interno y por contraste sin un avance significativo en el sector externo. En ese ámbito lo único que México tendría que ofrecer son su actuales ventajas comparativas; el actual problema de desempleo no se remediará en tanto no sean creadas nuevas fuentes de empleo que absorban esa cantidad de desocupación, asimismo los salarios no se elevarán y por consiguiente no se frenará el movimiento migratorio hacia Estados Unidos.

De ese modo, es posible plantear, que tanto el poder económico como las perspectivas del TLC son muy distintas en Estados Unidos y México, incluso los objetivos de éstos en torno al TLC difieren, de ahí la dificultad del proceso de negociación que pueda poner a México en una relación cualitativamente superior a la de su principal socio y de ahí se deriva también la gran responsabilidad de involucrar a México en un compromiso de este tipo, sin que su futuro como Nación Soberana, no se tambalee.

5.7. PERSPECTIVAS PARA LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA.

Los principios del Tratado Canadá-Estados Unidos, son la base sobre la cual la inversión extranjera tiene su status de libre radicación, que gira en torno a tres premisas básicas:

- A) Derecho de establecimiento.
- B) Trato nacional.
- C) Garantías por expropiaciones y nacionalizaciones.

Ese hecho, implica que la inversión extranjera se asimila a la inversión nacional, de tal suerte que libremente pueden establecerse empresas totalmente extranjeras en todos los sectores productivos y de servicios sin limitación alguna.

Hablar de las limitaciones contenidas en la Constitución Mexicana a la IED; sería volver al capítulo de esta investigación, sin embargo es importante destacar las evidentes contradicciones del Tratado Canadá-Estados Unidos y la letra de la Ley Suprema Mexicana; lo que incita en mucho a pensar en torno a la constitucionalidad del TLC de la zona norteamericana al cual México se adhiere.

Por otro lado, el rumbo y características que la IED adopta en México, se deben al Nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, expedido por el Sr. Carlos Salinas de Gortari en la presente administración y del que en su oportunidad ya hemos comentado.

Ahora bien, haciendo un análisis francamente económico del fenómeno de la IED en México; es posible plantear los siguientes aspectos como base de tal análisis.

Imposición del régimen de "Inversión Automática".- ésta ha permitido que sin previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, la IED se de en cualquier proporción en la propiedad accionaria de una empresa por constituirse o bien en la ampliación de las actividades de sociedades ya establecidas.

Régimen de "Inversión Neutra".- permite y fomenta el ingreso de inversionistas foráneos en el Mercado Mexicano de

Valores.

Régimen de "Inversión Temporal".- con este régimen se dan las condiciones para que la inversión extranjera participe de manera indirecta mediante fideicomisos de manera temporal en actividades que antes le estaban vedadas.

De los anteriores señalamientos se desprende la siguiente comparación estadística:

Entre 1990 y 1991 se da un incremento en la IED de 98.8%, es decir, para 1991 ésta ascendió a 9 897.0 millones de dólares. De ese modo la meta programada de capacitación de inversión foránea para el período 1989-1994 se alcanza el 73.8%.

En la distribución porcentual de la IED a los distintos sectores la panorámica se plantea así:

SECTOR	PORCENTAJE
Industrial	68.8
Servicios	32.2
Comercio	7.2
Extractivo	1.5
Agropecuario	0.5

Fuente: SECOFI DGIE

Entre el origen de procedencia de IED a México, Estados Unidos ocupa el primer sitio, tal como se destaca a continuación:

PAIS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Estados Unidos	21 465.8	63.4
Alemania	2 040.5	6.0
Gran Bretaña	1 987.9	5.9
Japón	1 529.1	4.5

Francia	1 446.5	4.3
Suiza	1 414.9	4.2

Fuente: Dirección General de Inversiones Extranjeras.

De esa manera, la tendencia de la IED en México, gracias a las múltiples concesiones que ha tenido, se ha incrementado notablemente, y, donde las estrategias para captar el flujo de divisas no se han hecho esperar.

Tal es el hecho de la revisión del Impuesto al Activo planteada en el presente año; con lo que se procura dar mayor seguridad a la IED de alto riesgo.

Según informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "la estructura de la base gravable actual es objeto de una profunda revisión en su esquema administrativo para garantizar el aterrizaje del programa de estabilización, consolidar el sistema fiscal mexicano en el marco del TLC y evitar que se convierta en un obstáculo adicional en la captación de ahorro externo". (68)

Así pues, es posible señalar que este es sólo el principio de un ajuste profundo a las estructuras reguladoras en esta materia que consecuentemente vayan ofreciendo señales claras de simplificación tributaria, certidumbre, competitividad y seguridad jurídica para la IED.

Es evidente, que los requerimientos a los que Estados Unidos a sometido el TLC han sido cumplidos por México, que busca apresuradamente la vía rápida de consolidación del TLC; sin embargo ni las reformas legales, ni la obligada apertura comercial, han permitido la vía rápida al TLC. Los

(68) El Financiero, 13 de marzo de 1993.

congresistas influidos por los grupos económicos estadounidenses y por poderosos intereses corporativos se muestran cada vez más renuentes a la ratificación.

De ahí, que aunque la tendencia de la IED en el presente sexenio sea altamente promovida y goce además de todas las concesiones legales, contraviniendo con ello los principios fundamentales de nuestra Ley Suprema, es fundamental incluir en el análisis del comportamiento de ésta las variables externas, quizá de mayor peso, pues son a fin de cuentas las determinantes de la presencia de ella.

Con lo anterior, se pretende establecer que la llegada de inversión foránea así como la permanencia de la ya establecida, depende sobre todo de la protección por parte del gobierno al capital invertido, así como de mengua en la serie de restricciones o trabas legales que el Sr. Salinas de Gortari ha ido quitando del camino.

De ese modo, las perspectivas para la Inversión Extranjera Directa a la luz del Tratado Trilateral de Libre Comercio quedan sujetas a la concesiones que México se vea obligado otorgar al inversionista extranjero. El incremento de la IED dependerá por tanto de las ventajas comparativas de nuestro país (mano de obra abundante y barata, materias primas a buen precio y sus recursos naturales) así como de los aspectos jurídicos hartamente mencionados.

A cambio de ello, los beneficios argumentos para México, tales como el incremento de productividad y de calidad cuya consecuencia deberá ser competitividad, desprendida además de la modernización y del pleno aprovechamiento de la transferencia de tecnología; parecen ser muy alentadores; sin embargo estas circunstancias no se darán por sí; en tanto no exista una conciencia plena de lo que los administradores del país están haciendo. En ello

interviene el factor educación y preparación, en el que México no destaca precisamente por su elevado nivel y del cual dependerán en mucho los beneficios citados.

CONCLUSIONES**=====**

Una vez terminada la presente investigación, es posible plantear las siguientes conclusiones:

- 1) La Empresa, llámese Transnacional, Multinacional, Internacional, etc. es una realidad productiva del imperialismo económico y el principal instrumento de la Inversión Extranjera Directa.
- 2) Es evidente, que conocer la manera en que se encuentran estructuradas las empresas transnacionales ET's, ofrece la posibilidad de una valoración objetiva de la situación económica donde se hallan inmersas.
- 3) La revisión efectuada a la "Exposición de Motivos" que antecedió al Nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, deja claro el paso que la administración Salinista ha pretendido para implementar un nuevo modelo económico.
- 4) Entre las revisiones efectuadas en torno a la IED, la historia económica ha revelado los intentos de algunos administradores de ideas liberales a procurar la IED, sin embargo ha habido quienes sosteniendo un carácter más nacionalista y conservador se han mostrado cautelosos. El Nuevo Reglamento, es con todo la marcha hacia atrás de una corriente ideológica nacionalista con respecto a los capitales extranjeros.
- 5) Una legislación clara y sencilla sin contradicciones ni problemas de interpretación será el medio más honesto

de regular a la IED y no de promoverla en los sectores que afectan la economía mexicana e impiden el pleno desarrollo.

- 6) Por otra parte, la realidad ha demostrado en cuanto a los multicitados Reglamento, Ley y Constitución lo lejos que se encuentran de ser acatados con estricto apego; en el caso de las empresas que hasta antes del Nuevo Reglamento debían obedecer la regla 49-51½ encontraron fácil solución en la ayuda de "buena fé" que los "prestanombres" ofrecían cuyas consecuencias de mayor peso están en la inminente salida de divisas.
- 7) Es aventurado y comprometido atreverse a señalar que el Nuevo Reglamento, decretado por el Sr. Carlos Salinas de Gortari rebasa los límites de la Constitucionalidad, sin embargo, después de haber efectuado un análisis detenido en torno a la Constitución, a la Ley de Inversiones Extranjeras y al Nuevo Reglamento; no existe razón por la cual no pueda manifestarse clara y abiertamente que dicho Reglamento es Inconstitucional, pese a quienes pretendan argumentar lo contrario, pues los aspectos que en él se tratan rebasan y en mucho, los preceptos de la Ley que intenta regular, asimismo descarada e indiscriminadamente promueve la IED y no su regulación, sin tomar en consideración las repercusiones económicas (objeto de nuestra ocupación) para las empresas nacionales (pequeñas y medianas, así como las industrias claves, de las que por cierto se han cansado de repetirnos pertenecen a México y es México quien recibe los beneficios de su producción).
- 8) No obstante lo anterior, la legislación por sí misma no asegura una respuesta favorable por parte de la IED, el cambio de actitud a la apertura hacia el exterior no será la solución definitiva en tanto muchos factores

económicos no sean ubicados adecuadamente para invitar al capital extranjero a colaborar en el crecimiento económico.

- 9) México requiere además de revitalizar los servicios públicos que están en un grave estado de deterioro por el abandono de grandes inversiones si es que se sigue pretendiendo un crecimiento económico sostenido.
- 10) Una de las variables desconocidas, es la voluntad de la industria extranjera para presentarse o mantenerse en nuestro país, a la ausencia de un mercado cautivo, aunque en principio parezca atraída hacia el país.
- 11) El argumento más concreto en torno a la IED en un ambiente de apertura al exterior ha sido, buscar la IED para que ésta funja como generadora de divisas mediante la exportación y que contribuya al desarrollo tecnológico del país.
- 12) Otra de las políticas del presente régimen, consiste en lograr la industrialización de México, para lo cual se han instrumentado diversos programas, basados en el Plan Nacional de Desarrollo; entre los que se encuentra el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, programa que incluye un diagnóstico de los problemas estructurales del aparato productivo.
- 13) El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es el más importante de los sistemas rectores del comercio mundial y bajo sus normas se realiza aproximadamente el 80% del comercio internacional. El principio que lo rige es el liberalismo comercial que sostiene que los intercambios deben tener como única protección a los aranceles sobre una base de no discriminación.

- 14) Teniendo como entorno los programas implementados por el gobierno y siendo de destacar los del sexenio de López Portillo y en medio de una gran polémica suscitada en los distintos sectores del país, en julio de 1986 se firmó el Protocolo de Adhesión de México al GATT, convirtiéndose así en el 92° país miembro de ese organismo.

- 15) Con la participación de México en el GATT se ha pretendido: a) tener un foro para solucionar controversias comerciales, b) contar con un medio de negociación para lograr un acceso más seguro a los mercados internacionales, y, c) participar en las modificaciones al sistema comercial internacional, dentro del organismo que tiene mayor peso para ello.

- 16) Sin embargo, y hoy es ya una realidad, los beneficios que México hubiese podido tener gracias a su participación en el GATT se verían nulificados si no encontraba capacidad para producir en forma competitiva bienes manufacturados, es decir ser un país "vendedor" y no un país "comprador". Condición indispensable para lograrlo era contar con capital y tecnología suficientes, elementos que aporta de modo importante la IED.

- 17) La localización de la inversión extranjera atiende al logro de diversos objetivos: a) satisfacer los mercados internos, b) exportar manufacturas, y, c) explotar recursos naturales. Tomando en cuenta tales objetivos, y considerando además las ventajas comparativas con que cuenta el país respecto a la ubicación geográfica, abundancia y bajos costos de mano de obra y materia prima, México debiera representar un poderoso atractivo a la IED.

- 18) Bajo el panorama anterior en el cual México no ha jugado un papel muy destacado, se ha decretado el nuevo Reglamento, como un instrumento de asegurar la permanencia y la llegada de inversión extranjera directa, sin reparar en situaciones tales como la transferencia de tecnología, misma que es por un lado inadaptable a los requerimientos de la planta productiva.
- 19) El señalamiento anterior implica además detenerse en el aspecto de capacitación al trabajador mexicano, al profesionista y al educando, siendo indispensable una verdadera reorientación de la educación en México, una toma de conciencia a todos los niveles educativos y no una falacia como lo es desde mi personal punto de vista la "Modernización Educativa".
- 20) Por su cercanía con Estados Unidos, los vínculos entre estos dos países se han estrechado siendo la Unión Americana el primer socio comercial en México y su principal fuente de IED, de ahí el surgimiento de la Firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en el que Canadá se encuentra incluido.
- 21) El Sr. Serra Puche, se ha atrevido a señalar que "El Concurso de la Sociedad sentará las bases para que el Gobierno establezca pautas óptimas de conducta en materia de comercio exterior". Curiosamente a nosotros llega la información una vez que a nombre del país se celebran Tratados, convenios, etc.
- 22) El discurso político que se ha manejado en torno al TLC dice más o menos así: "se requerirá de la participación amplia y comprometida de toda la sociedad", "se buscará un Tratado que consolide el

crecimiento, y, por ende, fortalezca nuestra soberanía"; argumentos todos que se apartan de la realidad.

- 23) La adhesión de México al Tratado Trilateral de libre Comercio es un proceso distinto al intento negociador que México se había propuesto, incursionando en una zona de libre comercio ya estructurada.
- 24) Los temas ya regulados en dicha zona comprenden aspectos macroeconómicos más allá de asuntos meramente comerciales, y que cambiaran definitivamente el modelo o proyecto nacional plasmado en la Constitución Mexicana.
- 25) Desde nuestro personal punto de vista, no se trata de un sí o un no rotundos al TLC; consideramos más objetivo un análisis claro de los pros y los contras del TLC, resaltando sus consecuencias y especulando acerca de los posibles matices que adoptará a futuro.
- 26) El TLC de Norteamérica es en definitiva el instrumento con el cual el gobierno Salinista pretende concluir dignamente su participación en el destino de México.
- 27) La IED a la luz del TLC se verá favorecida, siempre y cuando las condiciones de seguridad y permanencia de sus inversiones sean constantes.
- 28) La industria nacional, desde nuestro particular punto de vista, tendrá muy pocas posibilidades de competitividad en el corto plazo, y en largo requerirá no sólo de transferencia de tecnología y financiamiento, sino de una real y efectiva capacitación al trabajador mexicano.

- 29) Evidentemente la Ley del Trabajo será modificada; es en este sentido que pudiese experimentarse el primero de los beneficios para la clase trabajadora mexicana; pues aunque es condición de la IED mantener los salarios bajos, ha habido por parte de sindicatos de EUA manifestación de igualar los niveles salariales de México.
- 30) El nivel de Educación es un renglón que juega importantísimo papel en la productividad de cualquier país de ahí que en México requiera de una adecuación y reinstrumentación efectiva a fin de poder desempeñar un papel más digno en el concurso de la economía mundial.

RECOMENDACIONES

=====

- PRIMERA. Cuando se maneja que el nuevo modelo de desarrollo en México está basado en la competitividad internacional; ésta debe ser procurada por el sistema a fin de asegurar un papel digno en la economía mundial. Nosotros creemos que en tanto la Educación no se eleva y se ponga al servicio de la productividad, en México seguirá existiendo mano de obra abundante y barata pero sin la capacitación adecuada, hecho que nos seguirá colocando en desventaja con el exterior.
- SEGUNDA. Es evidente que la IED ha sido procurada *indiscriminadamente* aún cuando la Constitución sienta las bases para oponerse a ello; sin embargo sería de gran beneficio para la Nación más que promover, regular dicha inversión a los sectores agropecuarios.
- TERCERA. La pequeña y mediana industria se verán perjudicadas. Sería preciso antes de que el Congreso Mexicano ratifique el TLC, que trabajara acerca de esa cuestión, y en lugar de abogar por un modelo económico de maquila sin posibilidades de desarrollo para México, procurar el despegue de la Industria Nacional con una real y efectiva transferencia de tecnología.
- CUARTA. Consideramos que el problema del desempleo será una constante; pues la augurada creación de fuentes de empleo absorberá tan sólo población femenina para las maquiladoras; de modo que el movimiento

migratorio a E.U. no se frenará tan fácilmente; de ahí la necesidad de elevar el nivel salarial de los obreros que hasta ahora se han mantenido en el suelo y por que además si los salarios no remedian satisfactoriamente sus necesidades básicas, mucho menos procuran su capacitación física e intelectual.

QUINTA. Los negociadores por parte de México en el TLC deberían en la letra y en la práctica mejorar la relación comercial México - EUA, a partir de los acuerdos que tiene ya en el ámbito del GATT sin necesidad de hacer concesiones que comprometen el futuro como Nación Soberana.

SEXTA. México tiene una gran tradición intelectual y cultural enterrada en su pasado que no ha sido rescatada por los Administradores de su destino y que por el contrario ha sido substituida (porque así lo han permitido los gobiernos mexicanos) por hábitos de consumo ajenos. Sería interesante rescatar de la tumba ese legado y ponerlo al servicio de la economía de México; reconciliando un pasado de gloria y prosperidad con un presente de incertidumbre y fracasos que se pintan de confianza empleando la demagogia.

SEPTIMA. La anterior recomendación, de ningún modo excluye a México del concurso de la economía internacional, pues es una realidad que hoy en día el desarrollo autárquico no es viable; por lo que hay que aprovechar eficaz y eficientemente ese potencial latente heredado; pugnando por una democracia verdadera que salvaguarde nuestra personalidad de Nación Soberana y nos coloque con posibilidades de lograr el equilibrio económico.

OCTAVA. En el sentido estrictamente económico habría que evitar que la apertura del mercado mexicano a las importaciones estadounidenses fuese más rápida que el proceso de adaptación y ajuste estructural de la economía frente a las nuevas condiciones.

NOVENA. Ante la desventaja del incremento de la participación de las empresas estadounidenses en la economía mexicana deberían redoblar esfuerzos para que los productores nacionales no caigan en la quiebra masiva ante la entrada ilimitada de sus productos, hecho que debilitará y destruirá industrias nacientes y/o impedirá la formación productiva en sectores donde los costos iniciales son altos; al respecto sería aconsejable negociar plazos de reducción arancelaria lo suficientemente largos para permitir la consolidación de dichos sectores o bien negociar la exclusión temporal de productos calificados.

DECIMA. En tanto la liberación comercial fomente una mayor especialización y nuevas inversiones en sectores que gozan de ventajas comparativas, se darán importantes cambios en la estructura productiva que requerirá de recursos adicionales para financiar la reconversión industrial y el reentrenamiento de la fuerza laboral; cabe preguntar: ¿Quién aportará dichos recursos y bajo que condiciones?.

Sería aconsejable que México se planteara tal disyuntiva a fin de no seguirse endeudando.

BIBLIOGRAFIA
=====

- 1) Academia de Ciencias de la URSS: Manual de Economía Política, Editorial Grijalbo, México 1960.
- 2) ALESSIO ROBLES, Miguel: Historia Política de la Revolución, Editorial Botas, México 1946.
- 3) Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana: JURIDICA, No. 18. 1986-1987.
- 4) Asistencia Técnica del Extranjero, Investigación Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 5) Aspectos financieros y monetarios de la integración América Latina, Reuniones y Seminarios, Editorial Cemla.
- 6) BARRERA GRAF, Jorge: La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México, Editorial UNAM, México, 1981.
- 7) BATIZA R.: El Fideicomiso, México 1976.
- 8) BROOKE y REMMERS: The strategy of multinational Enterprise Longman, Londres 1970.

- 9) CALZADA, Fernando: "Una exposición de los fundamentos de la moderna teoría del Comercio Internacional: Ricardo y Mill", Revista: Investigación Económica, Editorial Facultad Economía UNAM.

- 10) CASTAÑEDA, Jorge: México y el exterior, México 50 años de Revolución, Editorial Fondo de Cultura Económica. Tomo III, México, 1961.

- 11) CECEÑA, José Luis: México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales, Editorial El Caballito, México, 1986.

- 12) CORDOVA, Arnaldo: La formación del poder político en México, Editorial Era, México, 1974.

- 13) CORDOVA, Arnaldo: La ideología de la Revolución Mexicana, Editorial Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1966.

- 14) DELBERT, A.: Introducción a la E.C. Internacional, Editorial Hispanoamericano, México, 1983.

- 15) DEL CASTILLO VERA, Gustavo: "De eso que llaman el GATT: México ante el futuro", Compilación de ensayos de el Colegio de la Frontera Norte; Tijuana, B.C., México 1986.

- 16) ESTEY, J.A.: Tratado sobre los ciclos económicos, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- 17) Gabinete de Comercio Exterior: El Proceso de Adhesión de México al GATT, México, 1986.
- 18) GOLD, Joseph: The Ruel of Law The International Monetary Fund, Editorial F. CE, México, 1980.
- 19) GOMEZ, Fernando: Exportar es nuestro reto, Revista el mercado de valores, Año XLVI, No. 33, México, 18 de agosto de 1986.
- 20) GOMEZ PALACIO y GUTIERREZ ZAMORA, Ignacio: Análisis de la Ley de Inversión Extranjera en México, Editorial La Impresora Azteca, S. de R.L., México, 1974.
- 21) GOMEZ PALACIO, Ignacio y GUTIERREZ, Zamora: Inversión extranjera directa, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.
- 22) GREEN, R.: The State and Multinational Banking Systems, Columbia University Press, E.U.A. 1981.
- 23) HANSEN H., Alvin: Guía de Keynes, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

- 24) HANSEN, Roger D.: La política del desarrollo mexicano, Editorial Siglo XXI, México, 1975.
- 25) HEYMAN, T.: Invirtiendo en México, E.U.A., Citado en el Houston Journal of International Law.
- 26) La expansión de las Empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano, Estudio económico de América Latina.
- 27) LAVINE, Elaine: El TLC México-Estados Unidos en la Problemática económica y social estadounidense, México Siglo XXI, 1990.
- 28) MALPICA DE LA MADRID, Luis: ¿Qué es el GATT?, Editorial Grijalbo, México 1979.
- 29) ORIA y BERTONE: Integración Latinoamericana, Buenos Aires 1982.
- 30) PANI, Alberto: La cuestión internacional mexicano-americana durante el gobierno del General Alvaro Obregón, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- 31) PAZOS, Luis: Hacia dónde va Salinas, Editorial Diana, México, 1991.

- 32) PAZOS, Luis: Libre Comercio: México-Estados Unidos. Mitos y Hechos, Editorial Diana, México, 1990.
- 33) FERROUX, Françoise: Las empresas transnacionales y el nuevo orden económico, Editorial UNAM, México 1982.
- 34) RAMOS GARZA, Oscar: México ante la Inversión Extranjera, Legislación, políticas y prácticas, Editorial La impresora azteca, Segunda edición, 1972, México.
- 35) ROSALES B., Mario: Efectos políticos y sociales de la legislación de Inversiones Extranjeras, ENEP Acatlán, septiembre 1985.
- 36) SANCHEZ, Navarro: Ensayo sobre una política de inversiones en México, CONCANACO, México 1955.
- 37) SEARA VAZQUEZ, Modesto: Política exterior de México, Editorial Harla, México, 1985.
- 38) SEPULVEDA, BERNARDO y CHUMACERO, Antonio: La Inversión extranjera en México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

- 39) VERNON, Raymond: El dilema del desarrollo económico en México, Editorial Diana, México, 1975.
- 40) VILLARREAL, Rocío, y VILLARREAL, René, El comercio exterior y la industria de México a la luz del nuevo GATT, Revista de Comercio Exterior, Vol. XXX, No. 2, México, febrero de 1980.
- 41) WIONCZEK, Miguel: El Nacionalismo Mexicano y la IED, Editorial Siglo XXI.
- 42) WIONCZEK, Miguel: Inversión y Tecnología Extranjera, Editorial Joaquín Mortiz, México 1971.
- 43) WITKER, Jorge, JARAMILLO, Gerardo: El Régimen jurídico del Comercio Exterior de México, Editorial UNAM, México, 1991.
- 44) WITKER V., Jorge: El GATT, Editorial UNAM, México 1986.
- 45) WHITE, Eduardo: Las Inversiones Extranjeras y La Crisis Económica en América Latina, Editorial Siglo XXI.
- 46) WRIGHT, H.: Inversiones Extranjeras en México, Mc. Millán, E.U.A., 1986.

LEGISLACION

=====

- 1) **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
Porrúa, México, 1990.**
- 2) **Ley de Amparo, Porrúa, México, 1989.**
- 3) **Ley de Inversiones Extranjeras.**
- 4) **Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana
y regular la Inversión Extranjera.**

CONFERENCIAS Y DOCUMENTOS
=====

- 1) Banderas Casanova Juárez, Apuntes al curso de Derecho Internacional Privado, Curso impartido en la Universidad del Valle de México, Otoño 1986.
- 2) Cita del Colegio Nacional de Economistas, A.C., El día viernes 25 de mayo de 1979.
- 3) Conferencia del Lic. Rafael Pérez Miranda, ENEP Acatlán, en el primer simposio sobre IE, 1986.
- 4) Documento: Cuarto Informe del Presidente Miguel de la Madrid: El mercado de valores No. 36, 8 de septiembre de 1986.
- 5) Documento publicado por la dirección de Estudios Económicos de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación.
- 6) Gabinete de Comercio Exterior: "El Proceso de Adhesión de México al GATT; México, D.F., 1986.
- 7) Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados. Vol. 1. 1991.

- 8) **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, 1990-1994.**
- 9) **SECOFI. Tratado de Libre Comercio, Informe Semanal, marzo 1991.**

DIARIOS**=====**

1. Diario Oficial, 7 de julio de 1944.
2. Diario Oficial, 30 de abril de 1971.
3. Diario Oficial, 28 de diciembre de 1973.
4. Diario Oficial, 2 de agosto de 1989.
5. Diario Oficial, 16 de mayo de 1990.

PERIODICOS

- 1) El Financiero, 24 de julio de 1989.
- 2) El Financiero, 21 de noviembre de 1990.
- 3) El Excelsior, 24 de julio de 1992.
- 4) El Financiero, 20 de enero de 1993.
- 5) El Financiero, 2 de febrero de 1993.
- 6) El Financiero, 13 de marzo de 1993.

R E V I S T A S

- 1) EDWARDS: American Journal of International, E.U.A., 1976.
- 2) GARCIA AMOR, Cuauhtémoc: El GATT: El porqué de la negativa de incorporación de México, Estructura y Algunas Opiniones, Revista Jurídica No. 12 UIA, México, 1980.
- 3) México aprista el Gatillo, Revista Expansión Volumen XVII, número 431, Diciembre 25, 1985.
- 4) México Close-Up, Mayo 28, 1990, Publicado por el México Advisory and Consulting Service, Inc. México, 1990.
- 5) Revista Jurídica de la UIA, Ibarquén y Azuela de la Cueva, Breve Análisis Sistemático de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y Algunas Consideraciones sobre el Concepto de Empresa.
- 6) Sistema Económico Latinoamericano, El Fondo Monetario Internacional. Un memorándum Latinoamericano, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, México, 1986.
- 7) Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Apéndice 1985.