

301809
40
2er



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"REALIDADES EN LA APERTURA DE LA
INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDITH XOCHITL DELGADO LOPEZ

DIRECTOR
LIC. MARTIN MARTINEZ VARGAS

SEGUNDO REVISOR
LIC. LETICIA ARAIZA MENDEZ

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1993



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.

C A P I T U L A D O

REALIDADES DE LA APERTURA DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO

PROLOGO	2
INTRODUCCION	5
I.- ANTECEDENTES HISTORICOS	
1.- En el Siglo XVII.	10
2.- En el Período de la Independencia.	12
3.- En la Epoca Porfiriana.	14
4.- En la Revolución Mexicana.	18
5.- Los Gobiernos Posteriores a la Revolución.	28
A) La Expropiación Petrolera.	32
B) En la Segunda Guerra Mundial.	34
C) La Modernización de la Industria.	37
D) La Nacionalización de la Industria Eléctrica.	42
II.- GENERALIDADES SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA	
1.- Concepto de Inversión Extranjera.	53
2.- Clases de Inversión Extranjera.	58
3.- La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Promover la Inversión Extranjera.	71
4.- El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.	106

III.- LA COMISION NACIONAL SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS	
1.- Qué es la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	132
2.- Integración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	132
3.- Atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	134
4.- Funcionamiento de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.	140
5.- Régimen de Clasificación de Actividades por Rama o Clase.	144
IV.- LA REALIDAD DE LA INVERSION EXTRANJERA EN LA ACTUALIDAD	
1.- Ventajas y Desventajas en la Actualidad.	152
2.- Limitaciones en la Inversión Extranjera.	172
3.- Crítica al Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.	176
4.- Tratado de Libre Comercio.	180
CONCLUSIONES	194
BIBLIOGRAFIA	199

PROLOGO

P R O L O G O

La presente tesis tiene como fin el encontrar un mayor equilibrio con propuestas concretas en el ámbito jurídico, buscando en la vida nacional frente al contexto internacional en la vida futura de nuestro país que deberá velar siempre el entorno externo con la debida participación del mercado interno, que tendrá por necesidad la inversión productiva en relación con la Inversión Extranjera, en conjunción con la exportaciones.

A nuestro país, se le presenta un reto ya que requiere de orientación en los procesos económico-jurídicos tendientes a fortalecer de manera viable la economía ante la presencia de inversionistas extranjeros, que obligará a los empresarios mexicanos a competir a mediano y largo plazo y estar en aptitud de participar ante las oportunidades de empleo y desigualdad social que nos llevarán a la apertura y democratización política.

Es evidente que todos los estudiosos del Derecho, tenemos la obligación de encontrar fórmulas sencillas encaminadas a buscar las bases jurídicas con las que contamos buscando su modernización desde nuestra Carta Magna en adelante, para afrontar el nuevo marco económico que

nuestro país en vías de desarrollo y crecimiento, día a día se le presentará, con el objeto de favorecer a todas las clases sociales y contar con una distribución equitativa del ingreso, ante el desafío que presenta el integrarnos a una competencia internacional; nos encontramos ante la búsqueda de la estrategia mexicana, tendiente a canalizar la llegada de recursos externos combinando la inversión extranjera con la inversión nacional, con el objeto de reactivar de manera eficiente el aparato productivo existente en nuestro país.

Finalmente, destaco que el presente trabajo comenta y propone la implementación de fórmulas indispensables desde el punto de vista jurídico, económico y político, con el objeto de buscar una instrumentación positiva respecto de la modernización de todas las áreas involucradas, participantes de la economía nacional, desde el ámbito Constitucional, como base fundamental de las decisiones de nuestro país.

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Esta tesis tiene por objeto hacer un estudio de las realidades en la apertura de la Inversión Extranjera en México, tomando en consideración que el país posee un sector productivo Nacional, que ha probado suficiencia y que tiene la capacidad para competir con la Inversión Extranjera y que en el proceso de modernización de la Economía Nacional se reconoce que la participación de la Inversión Foránea no puede ser indiscriminada, pero que es necesaria para complementar los esfuerzos del ahorro nacional.

El presente trabajo se compone de cuatro Capítulos, siendo los siguientes:

En el Capítulo I, se realiza un estudio de los antecedentes Históricos a partir del Siglo XVII en el período de la Independencia, en la época Porfiriana, en la Revolución Mexicana y en los Gobiernos Posteriores a la Revolución, resaltando como los de mayor importancia, la Expropiación Petrolera; la Segunda Guerra Mundial; la modernización de la industria y la Nacionalización de la Industria Eléctrica.

En el Capítulo II, se estudiarán generalidades sobre la Inversión Extranjera, comenzando por el

concepto de Inversión Extranjera, clases de Inversión Extranjera, así como la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, así como el Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y como regular la Inversión Extranjera. En virtud de que la Ley y su Reglamento, coadyuvan a actualizar la rectoría del Estado sobre los procesos económicos del país, al desarrollar una regulación eficiente, actual y adecuada sobre las bases para promover la inversión privada en general.

En el Capítulo III, se hace un estudio de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, iniciando dicho Capítulo, con el señalamiento realizado por dicha comisión, su integración, sus atribuciones, su funcionamiento y el régimen de clasificación de actividades por rama o clase. En procesos de modernización y cambio estructural de la economía Nacional, deben adecuarse y simplificarse los criterios y procedimientos que norman la inversión extranjera, toda vez que todo proceso de inversión requiere de un régimen jurídico, que brinde certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad, siendo vital la función que corresponde a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para lograr el objetivo a seguir.

Finalmente en el Capítulo IV, únicamente

se tendrá por objeto el analizar las ventajas y desventajas, así como las limitaciones en la Inversión Extranjera, su crítica al Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera y finalizar con un análisis breve y somero del Tratado de Libre Comercio, que por extenso, complejo y polémico, el profundizar en dicho estudio, sería tema de una Tesis Profesional y al no ser en tema de estudio, no podemos excluirlo en virtud de su importancia y la relación que con el mismo implica, con las realidades de la apertura de la Inversión Extranjera en México.

CAPITULO I

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.- En el Siglo XVII.
- 2.- En el Periodo de la Independencia.
- 3.- En la Epoca Porfiriana.
- 4.- En la Revolución Mexicana.
- 5.- Los Gobiernos Posteriores a la Revolución.
 - A) La Expropiación Petrolera.
 - B) En la Segunda Guerra Mundial.
 - C) La Modernización de la Industria.
 - D) La Nacionalización de la Industria Eléctrica.

1.- EN EL SIGLO XVII.

Durante la Epoca Colonial, la inversión carece de importancia, tanto en la Legislación Hispana como Indiana. El Fuero Real prohibía la aplicación de leyes extranjeras en los tribunales. Las Leyes de Partidas, impedían la aceptación de pruebas en los juicios de leyes o fueros extranjeros.

En la legislación general derivada de dichos ordenamientos y en la legislación especial impuesta a las Colonias, carecieron de un capítulo que comprendiera preceptos relativos a los extranjeros, en virtud de que la política de la metrópoli era de consolidar el reino y proteger sus posesiones ultramarinas razón por la cual trataron de evitar toda intervención extranjera en sus colonias, misma que consideraban como agresión a sus dominios.

La inversión extranjera en la Colonia, no fué sino un medio para consolidar la subordinación económica y política de la Nueva España al Reino de Castilla.

Lorenzo Meyer, nos ilustra acerca del origen de la dependencia económica y política de la Nueva España al reino de Castilla.

Lorenzo Meyer, también nos ilustra acerca del origen de la dependencia económica de México, en los siguientes términos:

"... Solamente un análisis histórico puede mostrar claramente la naturaleza del enfoque de la dependencia, México, como el resto de América Latina, fué incorporado a la economía mundial en su fase de expansión mercantilista, en el Siglo XVI, la incorporación se hizo bajo la hegemonía ibérica y asignándosele en el contexto global de la división del trabajo el papel de productor de metales y de algunos productos agropecuarios; a otras regiones del hemisferio les fueron asignadas tareas similares. Así el aparato productivo se montó y desarrolló en función de necesidades externas. Durante los tres siglos de dominación colonial, una parte considerable del excedente generado por las actividades de exportación, fué trasladado a la metrópoli directamente y sin ninguna contrapartida; la otra parte se destinó a sostener la estructura productiva y a expandir este sector exportador. Los monopolios comerciales de la metrópoli completan este cuadro de dominación". (1)

El autor antes citado nos comenta que la

(1) MEYER, Lorenzo. Cambio Político y Dependencia: México en el Siglo XX, lecciones de Política Exterior Mexicana, Edit. El Colegio de México, México, D. F. pp. 74E-769.

Nueva España desempeñó para la Península Ibérica, el papel de productor de metales y de determinados productos derivados de la siembra que la estructura económica se montó y desarrolló en base a las necesidades de la metrópoli. Esta situación demuestra, que durante los trescientos años de dominación Ibérica, las estructuras económicas y políticas de la nueva región, se establecieron de conformidad con un sistema de explotación de recursos humanos y materiales, que se tradujeron en una total dependencia de la metrópoli.

2. EN EL PERÍODO DE LA INDEPENDENCIA

Josefina Zoraida Vázquez, comenta la situación deplorable que dejó la metrópoli, una vez independizado el nuevo país:

"Para los mexicanos que hicieron la Independencia de Nueva España y que recordaban los días felices en que la Colonia enviaba millones de pesos a la metrópoli, el estado lastimoso de la economía del país y de la hacienda pública no podía haber sido pasajero. La deuda heredada en 76'286,499 se redujo una vez deducidas las partidas dudosas, a 45 millones después de todo se habían heredado también los bienes de los hospitalarios, de los jesuitas, de la Inquisición y el fondo piadoso de las Californias.

Sin duda uno de los factores decisivos fue la fuga de capital que procedió a la Consumación de la Independencia. Según cálculos de Humboldt había en Nueva España de 55 a 60 millones de pesos en efectivo, que Mora consideró reducido a una cuarta parte gracias a la Guerra Civil y a la emigración producida por la Independencia, lo que no deja de parecer lógico si no recuerdan los 12 millones salidos con motivo del Decreto de 1804, unos 14 millones enviados a la Corona entre 1809 y 1814, así como los que salieron en 1821. Lo cierto es que durante todos los años que siguieron a la Independencia hubo una gran estrechez de recursos, y a pesar de las inyecciones del capital extranjero, como los 12 millones que según Ward, fueron gastados por los ingleses en México hasta 1927, y los diez millones que entraron al país prudentes de los préstamos Ingleses". (2)

Vemos de lo expuesto por Zoraida Vázquez, que la situación económica del país recientemente liberado era deplorable, situación que se vió agravada por las inyecciones de capital extranjero por préstamos del exterior. Estos créditos iniciales representan el origen del endeudamiento, que tan grave costo social ha producido en la sociedad mexicana.

(2) ZORAIDA, Vázquez Josefina. "Una Economía en Bancarrota. Historia General de México", Tomo 2. Edit. El Colegio de México, México, D.F. pp. 768-769.

3. EN LA EPOCA PORFIRIANA.

Los antecedentes de las inversiones extranjeras directas en México, se encuentran en la época posterior a la Independencia.

Como consecuencia de las ligas económicas y culturales en España a principios del Siglo XIX, el comercio exterior de México se encontraba subordinado a las economías europeas.

En virtud de la gran producción de plata, nuestra economía se vió ligada especialmente con Inglaterra, país con el cual se mantuvo la mayor parte del comercio hasta aproximadamente el año de 1880, año en que los Estados Unidos de Norteamérica se convirtieron para México en el proveedor más importante de artículos de importación y el destinatario más importante de las exportaciones de México.

Los primeros intentos proteccionistas en el país se encuentran en la Industria Textil, cuyos impuestos de importación se dedicaron en cierta medida a promover las industrias locales.

En los años previos a la Epoca Porfiria-

na, se caracteriza porque hubo poca actividad económica, debido quizá en gran parte al desorden político, que imperó, en los años que siguieron a la declaración de Independencia que se manifestó por la inestabilidad político-social que prevaleció en el país durante esos años.

No fue sino hasta el año de 1876, cuando Porfirio Díaz asume el poder y se entra en un período de estabilidad política y económica.

El investigador Lorenzo Meyer, en relación con la inversión extranjera nos manifiesta que la misma llegó a México en cantidades considerables, y en relativamente poco tiempo logró dominar la producción de los principales sectores exportadores y sus actividades conexas: Minería, ferrocarriles, electricidad y ya en el siglo XX la incipiente producción petrolera.

El horizonte empezó a cambiar espectacularmente: En poco tiempo se estableció clima de paz interna y un sistema político relativamente centralizado que había de continuar hasta 1910. En buena medida el éxito de Díaz se basó en tres elementos: La reconciliación de los contendientes en las luchas civiles del XIX, el establecimiento de una autoridad central fuerte y el estímulo masivo de capital

extranjero directo para desarrollar y modernizar del sector exportador.

"Aparentemente, para Díaz, la reanudación del desarrollo económico de México, a través del capital extranjero era un pre-requisito para lograr que el país ingresara al reducido grupo de "naciones modernas" única forma de evitar que se repitieran las invasiones extranjeras del pasado". (3)

La concentración de la inversión extranjera directa, en el Período Porfiriano se concentraba en los ferrocarriles, la minería y otros servicios públicos. El capital dominante era el Norteamericano, después el Británico, el Francés, el Alemán; en ese orden.

Los ferrocarriles eran controlados por diez empresas, la minería la controlaban empresas extranjeras, quienes controlaban el 68 % de la inversión en la rama.

La política de Díaz, consideraba que el capital externo debería ser el motor del desarrollo mexicano, sin embargo sabían del peligro que podía acarrear con

(3) MEXEF, Informe. op. cit., pp. 22-23

respecto a los Estados Unidos de Norteamérica, por lo que se intenta deliberadamente fomentar las inversiones en el país aunque si bien estas no llegaron como se esperaba porque los países europeos preferían destinar sus inversiones a sus colonias.

Por lo que respecta a las inversiones petroleras, Díaz apoya los intereses petroleros de Pearson, fundador de la empresa petrolera "El Águila", en perjuicio de la Waters Pierce Co, asociada con la Standard Oil, lo que llevó a ciertos grupos norteamericanos a presionar a Díaz. Para concluir con el Porfiriato, diremos que es uno de los períodos más criticados en la Historia de México, sin embargo, la estabilidad política que lo caracterizó fue el rasgo fundamental en el crecimiento económico mexicano.

En esencia, la estrategia económica Porfirista, consistió en tomar todas aquellas medidas necesarias para atraer la inversión extranjera a México. Con el objeto de implementar dicha estrategia, todas las antiguas restricciones a la inversión extranjera fueron abolidas y se elaboraron nuevas medidas de incentivos.

Se otorgaron dentro de este período concesiones a los extranjeros, especialmente a los norteamericanos.

canos, ésta política trajo como consecuencia el aumento progresivo de los intereses del norte de nuestro país y el inicio del despegue económico y el ingreso al mundo moderno.

La magnitud de la inversión extranjera en el país fué tal que, en ese tiempo fué practicamente la única fuente de inversión, esta circunstancia claramente hizo que México fuera totalmente dependiente del capital extranjero.

La dominación de México hacia 1910 por inversionistas norteamericanos era tan fuerte, que se pensarían que ciertos grupos económicos de Norteamérica, podían controlar el destino económico y político del país, ésto basado en el poder económico y político de poderosos grupos industriales como el petrolero y el ferrocarrilero, que merced a la situación de carencia económica reinante en el país, dejaban sentir su influencia en los más altos círculos del gobierno mexicano.

4. EN LA REVOLUCION MEXICANA.

Los líderes intelectuales del movimiento antiporfirista, reunidos en torno del Partido Laboral y posteriormente el Partido Antirreleccionista, provenían de los

sectores marginados del porfiriato, que buscaban dar la mayor fluidez y dinamismo al sistema para preservarlo, estos líderes establecieron contacto con grupos de campesinos del norte, integrados en gran parte por antiguos peones acasillados, esta movilización coincidió con el movimiento insurreccional de campesinos pequeños propietarios en el Estado de Morelos acaudillados por Emiliano Zapata, quienes reaccionaron a los despojos de tierra, víctimas de las grandes haciendas azucareras.

Una política agraria antagónica a la pequeña propiedad agrícola-comunal e individual, deprimen los niveles reales de vida de una gran mayoría de la población, a pesar de los grandes avances económicos y que a la vez facultó al resquebrajamiento de la inmovilidad del la mano de obra en las grandes haciendas tradicionales con la existencia del ferrocarril y la demanda de trabajadores en las nuevas actividades agrícolas e industriales en el Norte, permitió una alianza revolucionaria entre los representantes de los sectores medios antiporfiristas y los campesinos. La derrota del ejército porfirista que apoyó la contrarrevolución de Huerta en 1914, fué seguida por otra contienda entre los miembros de la coalición revolucionaria.

En la lucha se enfrentaron los dos grupos

con un liderato popular, el Villismo en el Norte y el Zapatismo en el Sur y el grupo donde dominaban los dirigentes de los sectores medios, el Carrancista.

El Carrancismo incorporaba demandas de los sectores campesino y obrero, intervinieron éstos últimos, formando los Batallones Rojos que lucharon contra Villa y Zapata. La derrota de Villa y Zapata, se dió dentro de un contexto en el que el grupo triunfante era Carrancista, incorporó en sus programas las principales demandas de sus oponentes, una vez derrotados, algunos de los líderes del Villismo y Zapatismo, fueron aceptados en los cuadros diferentes intermedios.

Lorenzo Meyer, nos explica que la situación económica de México, se vió seriamente afectada durante una década de Guerra Civil: "para 1912 los centros mineros empezaron a ser lesionados en sus actividades por las dislocaciones en los transportes, los asaltos y los problemas laborales. Pero las grandes empresas mineras, a pesar de encontrarse en zonas revolucionarias pudieron defenderse en los embates de la lucha armada y aún aumentar su producción. La industria eléctrica ligada tanto a los centros urbanos como a la industria minera, resintió tanto los efectos de la Revolución pero no de una manera dramática. La producción de

la industria petrolera no reflejó para nada los trastornos del país, pues la extracción aumentó año tras año en proporciones extraordinarias; de 3.6 millones de barriles en 1910 pasó a 157 millones.

De 1910 a 1916 la principal preocupación del capital extranjero en México, fué la falta de seguridad que la guerra civil trajo consigo, a lo que deben agregarse préstamos forzados, modificación del régimen de impuestos mineros y petroleros y algunas disposiciones extraordinarias cuyo incumplimiento podían llevar a la confiscación, como la obligación de mantener una actividad regular en los establecimientos mineros a pesar de la inseguridad y falta de transportes". (4)

El Presidente Venustiano Carranza, no reconoció los impuestos pagados al grupo antagonista, lo que más irritó a los inversionistas extranjeros, fué la Legislación Petrolera de 1917, las disposiciones sobre la Reforma Agraria y la regulación de los trabajadores y patrones, consagrada en el Artículo 123 Constitucional. Las reformas sobre la propiedad inmueble, fueron medidas que afectaron directamente los derechos de propiedad de los extranjeros y

(4) MEYER, *loc. cit.*, pp. 41-42.

afectaron seriamente al sistema jurídico sobre el que descansaban las disposiciones que regían el capital extranjero. Las consecuencias producto de tales reformas jurídicas, en las relaciones de México con las potencias extranjeras y primordialmente los intereses norteamericanos, nos los describe Meyer, en los siguientes términos:

"En primer lugar, se crearon organizaciones formales para defender los intereses de la comunidad de negocios extranjeros: La American Association of México, La Association of Producers of México y hasta agrupaciones regionales, como la Mine and Smelters Association (formada por empresas de Chihuahua) y la International Mining Association México (cuya membresía estaba concentrada en los Estados del Norte y del centro del país).

Estas organizaciones, sirvieron para encauzar las demandas de garantías por el desempeño de las actividades de sus miembros y la preservación del status jurídico y administrativo obtenido durante el Porfiriato. En segundo lugar, estas organizaciones, recurrieron a sus gobiernos para aumentar la presión. Las tácticas empleadas por los afectados fueron varias: en primer lugar, el sabotaje de la acción gubernamental; por ejemplo al resistir el decreto maderista que ordenaba, a las empresas petroleras registrarse

e informar al gobierno sobre su estado financiero o al negarse a cumplir los decretos de Carranza de 1918 relativos a la solicitud de concesiones.

Las amenazas de usar la fuerza, fueron constantes durante la década y la toma de Veracruz en 1914 se explica parcialmente, como una reacción norteamericana ante el trato preferencial de Huerta a los intereses Ingleses. Por otra parte, la relación de las empresas petroleras con un jefe militar en la Huasteca, Peláez, que mantuvo la región petrolera fuera del control del gobierno, circunstancia durante varios años, puede verse como el empleo directo de la violencia para frustrar la acción gubernamental. La misma caída del gobierno de Madero, a quién el Embajador de los Estados Unidos y ciertas empresas norteamericanas acusaron de intentar conquistar sus intereses, está ligada en parte a la acción de estos elementos". (5)

El panorama de la economía de la nación después de la lucha armada, lo describe la investigadora Berta Ulloa, como sigue: "Los problemas económicos resultaron difíciles de resolver por varios motivos: la escasez de moneda metálica, al alza del precio de la plata en el merca-

(5) MEYER, *Op. cit.*, pp. 42-43

do mundial, la falta de fondos nacionales y de empréstitos extranjeros. Como ya se dijo, la circulación de la moneda metálica se reanudó el 10. de Diciembre de 1916, pero pronto desaparecieron las piezas de plata, ya fuera por exportación o atesoramiento, al subir el precio de este metal en el mercado mundial. Para remediar la escasez de moneda metálica y también para facilitar las transacciones comerciales, el gobierno tomó varias medidas entre junio de 1917 y octubre de 1918: La acuñación de monedas de oro de 20 centavos, adoptó el patrón oro, ordenó el curso legal y el poder liberatorio limitado de las monedas de oro nacional y de las extranjeras. El remedio más efectivo se vino a lograr con la reforma monetaria del 13 de noviembre de 1918, por la cual los antiguos pesos de plata, dejaron de ser moneda de curso legal, las piezas de oro de 20, 10, 5 y 2.50 pesos tuvieron poder liberatorio limitado. El éxito de la reforma monetaria, se debió en gran parte a que el gobierno dispuso de los fondos de los bancos incautados, los cuales ascendían a 53 millones de pesos en noviembre de 1918.

Los bancos fueron incautados en septiembre de 1916, pero el gobierno se proponía liquidarlos un año después y crear un banco unido de emisión como disponía la Constitución de 1917. El comercio interior como en años anteriores siguió siendo muy limitado, el exterior continuó

arrojando saldos favorables, en el 1917 fué por 117 millones de pesos, el de 1918 por 100 millones y el de 1919 por 157 millones de pesos. Se eximieron de derechos de importación de todos de todos los cereales, la fibra de algodón, las telas baratas. El gravámen sobre las minas, recayó sobre los títulos de propiedad, la deuda pública interna ascendía al 30 de Abril de 1917 a 125 millones de pesos de oro. La reclamaciones por daños cusados durante la Revolución sumaban 100 millones de pesos en 1919". (6)

Cabe hacer mención que debido al clima de inseguridad que momento a momento presentaba la situación nacional, se hacía más compleja preocupando a los dueños del poder económico. Para ellos la paz y la seguridad eran condiciones esenciales de su existencia y prosperidad, ejerciendo presión política para seguir disfrutando las concesiones que el propio gobierno les otorgaba. Si bién es cierto, que los problemas económicos fueron difíciles de resolver, también se vió aunado el aspecto de que las cuestiones políticas, económicas y sociales eran influenciadas por las ambiciones de los nuevos caudillos, conscientes de su fuerza popular y armada, desarrollándose constantes cambios políticos e impidiendo una estabilidad nacional.

(6) ELIOT, Eerta. La lucha Armada, Historia General de México, Tomo II, Edit. El Colegio de México, México, L. F., 1961, p. 1145.

En relación a la Diplomacia Mexicana, con la Revolución Mexicana se inicia una nueva etapa, según Mario Ojeda, "la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento. Aunque no siempre el gobierno de México tuvo éxito y en ocasiones el rumbo se extravió o fué cambiando deliberadamente, la mayor parte de los fracasos deben imputarse a la intensidad de las presiones de la gran potencia. Pero después, la inminencia de la Segunda Guerra Mundial, forzó a los Estado Unidos a fincar los instrumentos de presión en América Latina en busca de colaboración. Así la guerra constituyó la coyuntura externa que se supo aprovechar en favor de la afirmación nacional, la Revolución Mexicana fué reconocida como un hecho consumado por el gobierno de los Estado Unidos y el Gobierno Mexicano pudo llevar adelante varias reformas diferidas hasta entonces sin el temor a represalias de gran magnitud. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el país inició otra etapa más en su política exterior. Debido al nuevo espíritu de cooperación que vino a caracterizar las relaciones con los Estado Unidos a partir de la guerra, cesó el temor de la Intervención Norteamericana abierta y directa. Así, la política exterior debía cumplir el papel de promotora externa del crecimiento económico del país, ya fuera proyectando en el exterior la nueva imagen de estabilidad y de progreso de México, a efecto de atraer mayor volumen de

turismo e inversión y de crear confianza entre las fuentes internacionales de crédito, o actuando como palanca de negociación para un mejor tratamiento de los productos de exportación y para la apertura de nuevos mercados". (7)

De las citas anteriormente descritas, vemos como la segunda década del presente siglo, estuvo matizada por fuertes presiones de la política del Norte, la que pretextando la defensa de sus ciudadanos e intereses económicos en México, intervienen militarmente en nuestro país en el año de 1914 en el Puerto de Veracruz, asimismo, se negaron a acatar los decretos del Presidente Carranza sobre la solicitud de concesiones. Por otro lado, en relación con la política exterior de México, el gobierno procuró crear una imagen hacia el exterior de estabilidad y progreso para atraer fuentes internacionales de crédito. Sin embargo esta confianza desapareció posteriormente en el año de 1938, con la Expropiación Petrolera decretada por el Presidente Lázaro Cárdenas.

A continuación examinaremos en forma sintética los principales acontecimientos post-revolucionarios mismos que coadyuvan a consolidar una política más indepen-

(7) GONZALEZ, Mario. Alcances y límites de la Política Exterior de México, Edit. El Colegio de México, México, D. F., 1981, pp. 4-5.

diente en el ámbito económico.

5.- LOS GOBIERNOS POSTERIORES A LA REVOLUCION.

Durante los años de 1920 a 1935 se caracterizaron por el dominio de la Dinastía de Sonora o Grupo Sonorense; en 1920, Venustiano Carranza pierde el apoyo del Ejército Revolucionario, y el General Alvaro Obregón, se convierte en el militar más poderoso del grupo Constitucionalista, al derrotar a Carranza en el plano político; Hasta 1924, Obregón fué el líder la Revolución, de 1924 a 1928 ésta última fecha en que es asesinado, el poder fué compartido con el Presidente Plutarco Elías Calles quien tuvo un gran control sobre los tres Presidentes que bajo su tutela ocuparon la Presidencia; Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y Emilio Portes Gil. Durante éste período, se va institucionalizando la participación de los nuevos grupos, obreros y campesinos, bajo la dirección del Estado; el ejército sigue siendo el principal grupo de poder del Gobierno Revolucionario.

Los obreros se organizan a nivel nacional, forman la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) fué la central sindical más importante, aunque no la

única. La CROM, mantuvo la línea iniciada por la causa del Obrero Mundial, que fuera creada por Carranza y se convirtieron en asociados de los gobernantes y sus líderes fueron admitidos en las altas esferas del poder. Por lo que respecta al otro grupo social, el campesino, gran parte de ellos se asocian al grupo gobernante y también al igual que el grupo obrero, se vuelven dependientes del favor gubernamental, la Reforma Agraria que durante el gobierno de Carranza no había progresado, recibe un moderado impulso y no es hasta la Presidencia de Lázaro Cárdenas cuando el reparto agrario es impulsado fuertemente.

Lorenzo Meyer, nos explica la situación de la economía durante ese período: "El carácter de la economía no se modificó mucho en estos quince años. El enclave petrolero perdió cierta importancia a partir de 1922 debido al agotamiento de los depósitos de explotados desde el inicio de la Revolución. La producción de minerales volvió a ocupar el primer lugar en las exportaciones. La Gran Depresión causó estragos, pero para el final de este período la actividad minera se había recuperado, Obregón primero y Calles después, intentaron de nuevo recuperar el control del sistema de producción a través de la subordinación del enclave petrolero a las políticas gubernamentales.

Entre 1921 y 1926 los intereses norteamericanos oficiales se opusieron con buen éxito a la formulación de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en lo referente al petróleo. Se opusieron igualmente a intercambiar sus derechos petroleros de propiedad absoluta por concesiones y no aceptaron un aumento sustantivo en los impuestos. Para sacar su política avante recurrieron también a las amenazas, al insistir en que no se reconocería al gobierno de Obregón, mientras no se llegara a un arreglo satisfactorio sobre el status de la Industria Petrolera y la compensación de los intereses extranjeros afectados por la Reforma Agraria. Las protestas diplomáticas de los diferentes proyectos de Ley Petrolera considerados por México, impidieron que el Congreso pasara algunos de ellos (vetados todos por las empresas). Calles, a pesar de las protestas, promulgó en 1925 la Ley Reglamentaria del Petróleo, ley que ponía en entredicho el derecho de la propiedad absoluta de las empresas sobre el subsuelo. Los afectados recurrieron de nuevo al sabotaje, al negarse a cumplir con lo dispuesto por la ley, a la vez que el Gobierno Norteamericano amenazaba en 1927 con una intervención armada. La crisis se solucionó a fin de ese año, con el llamado "Acuerdo Calles-

Morrow". En ésta ocasión el embajador norteamericano Dwight Morrow, logró que Calles enmendara la Ley Petrolera de acuerdo con los deseos de Washington, que no fueron exactamente aquellos de las empresas petroleras, ya que éstas pedían la derogación completa de la ley. La redacción de la nueva ley fué supervisada directamente por el embajador, para 1930 la política oficial buscaba un acomodamiento con los enclaves extranjeros, así como con la hacienda y la Iglesia". (8)

Cuando Calles, decide que el General Lazaro Cárdenas fuera presidente por el período 1934 a 1940. Calles, procura implantar al nuevo gobierno el "Plan Sexenal", que después se le revertiría a Calles, por su ulterior exilio.

En el aspecto económico, Cárdenas fomentó la Reforma Agraria para acabar con la herencia colonial de la hacienda, la nacionalización de los recursos claves para dar al Estado una posición de hegemonía dentro del sistema productivo mexicano y con la iniciación de un proceso de industrialización para satisfacer a la población campesina. En el gobierno de Cárdenas, se crea la central más importante y

(8) MEYER, Roberto, op. cit., pp. 45-51

fuerte por su magnitud y peso político, como fue la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la primera central campesina, la Confederación Nacional Campesina (CNC), que apoyada por Cárdenas exige un programa más radical de la Reforma Agraria, pero el acontecimiento sin duda, más trascendental para el destino de México, fue la expropiación de la Industria Petrolera el 18 de marzo de 1938.

A) LA EXPROPIACIÓN PETROLERA.

El antecedente inmediato de la Expropiación Petrolera fue el conflicto obrero patronal, que surgió entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y las empresas petroleras, iniciando a finales de 1936 y que culminó con el laudo dictado en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual fue favorable a los derechos de los trabajadores. Las empresas aceptaron discutir un contrato mediante una convención obrero patronal, si previamente se fijaban las bases de la misma; como no se ponían de acuerdo y transcurría el tiempo, solicitaron se convocara al entonces Departamento de Trabajo como mediador. Al intervenir éste se iniciaron los negocios del contrato y al no llegar a un acuerdo los obreros determinaron ejercer su derecho de huelga. El 28 de Mayo de 1937 fue declarada existente la huelga.

El General Lázaro Cárdenas sugirió que los trabajadores levantaran el estado de huelga y se sometieran al arbitraje de la Junta, al dictarse el fallo, las empresas petroleras en vez de acatar la resolución laboral, acudieron al juicio de amparo, quedando el laudo impugnabile en la vía de amparo y fué resuelto en definitiva a favor de los obreros. La resolución anterior, trajo como consecuencia el dar por terminados los contratos laborales, suspendiéndose las actividades de la Industria Petrolera; las empresas se negaron no obstante a cumplir con el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante esta situación se expidió el Decreto del 18 de marzo de 1938, con fundamento en el Artículo 27 Constitucional y la Ley de Expropiación, mediante el cual se expropiaron a favor del patrimonio de la Nación los bienes muebles e inmuebles propiedad de los petroleros. La expropiación petrolera significó, por parte del gobierno el primer paso hacia la recuperación de recursos naturales del país y como sectores estratégicos de la economía nacional. Por otra parte, a raíz de la expropiación del petróleo se creó en el ámbito internacional una desconfianza generalizada en cuanto a invertir en México. El final de la época Cardenista hacia el año 1940, se caracteriza por la estabilidad política, lo que contribuye a transformar la economía mexicana.

B) EN LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

A finales de la Segunda Guerra Mundial, México resultó beneficiado, creciendo el Producto Nacional Bruto (PNB) en una tasa promedio de 6 %. Mario Ojeda comenta la situación prevalecte en México en el aspecto del Comercio Exterior en los siguientes términos:

"Como miembro de la comunidad latinoamericana, México no escapó al fenómeno de la afirmación de la hegemonía de los Estados Unidos que la Segunda Guerra Mundial trajo como consecuencia. El comercio exterior por ejemplo, alcanzó el punto más alto de concentración que se haya llegado a tener respecto al mercado norteamericano. Las exportaciones a los Estados Unidos llegaron a significar, durante los años 1941 y 1942 más del 91 % del total y promediaron el 87.8 % durante el periodo 1941-1945. Las importaciones significaron un promedio de 86.4 % del total. Para el abastecimiento de productos industriales básicos, se dependió también en alto grado del interés o buena voluntad de los Estados Unidos, en un momento en que ese país era el único mercado disponible para México y el no obtenerlo hubiera significado la paralización de algunos servicios o ramas de la producción de primera importancia como fué el caso de los ferrocarriles. Se negociaron también créditos urgen-

tes que hicieron posible la importación de dichos bienes industriales básicos.

Terminada la guerra, en México siguió prevaleciendo el mismo espíritu de cooperación con los Estados Unidos. México al igual que América Latina, vió descender bruscamente sus exportaciones, al mismo tiempo que la cooperación financiera norteamericana cesaba casi totalmente. Por otra parte, las reservas acumuladas durante la guerra empezaron a descender rápidamente con la apertura del mercado de bienes industriales de Estados Unidos. Gracias a los ingresos por concepto de braceros (programa que continuó existiendo después de la guerra) y del turismo extranjero que pronto habría de convertirse en el generador principal de divisas, México pudo comenzar en parte la fuga de las reservas acumuladas durante la guerra. No obstante que hubo una crisis de balanza de pagos muy grave de 1947-48 que culminó en la devaluación del peso 8.65 por dólar". (9)

En la administración de Manuel Avila Camacho, según Lorenzo Meyer por la necesidad del Gobierno Norteamericano de consolidar un frente común latinoamericano ante la embestida Alemana y Japonesa, le llevó a insistir en

(9) CIESO, Mario, op. cit., pp. 26-30

la creación de un espíritu de cooperación con sus vecinos del sur. La desaparición del radicalismo Cardenista mejoró las relaciones entre el régimen y los capitalistas extranjeros. Dado el énfasis de la industrialización, el Gobierno Mexicano se esforzó porque se reanudara el flujo de capital externo que se había casi detenido con la Revolución. Había sin embargo una diferencia con el pasado, éste nuevo capital ya no volvería a entrar en las áreas nacionalizadas, a pesar de que algunos de los intereses expulsados presionaron por algún tiempo para cambiar esa política. Las industrias y servicios básicos poco a poco quedaron en poder del estado o de inversionistas nacionales a los ferrocarriles y petróleo nacionalizados por Cárdenas, se fueron añadiendo toda la red de comunicaciones y transportes más la producción de electricidad y la petroquímica. La nueva inversión extranjera se fue concentrando ya no en los servicios públicos y en la producción de materias primas para el mercado externo, sino en bienes manufacturados para satisfacer la demanda interna". (10)

De lo anterior tenemos, que durante el gobierno de Manuel Avila Camacho, existe una reconciliación entre el gobierno Norteamericano y el Mexicano, y las rela-

(10) MEYER, Loreano. op. cit., p. 1326.

ciones de tirantez que anteriormente prevalecían fueron cediendo ante la nueva relación comercial y política. El Gobierno Norteamericano reinicia su compra de plata a México, la que permaneció suspendida durante el conflicto petrolero. En el año de 1942, los Estados Unidos compensan a las compañías Norteamericanas expropiadas en 1938; en el año de 1943, la Standard Oil aceptó la solución implementada por Washington y la relación entre ambos países, mejoró paulatinamente al concentrarse un crédito de nuestro vecino del norte por 20 millones de dólares, mismos que se encausaron en la rehabilitación del sistema de transporte. México, por su parte correspondió a la cooperación Norteamericana y el 30 de mayo de 1942, después del ataque Japonés a Pearl Harbor y el hundimiento de los dos buques tanque Mexicanos por los Alemanes Avila Camacho, declaró la guerra a las potencias del Eje, Alemania, Japón e Italia. En el año de 1943, visitó por primera vez a México un Presidente Norteamericano, Roosevelt mejorando con ello notablemente las relaciones político-económicas entre ambos países.

C) MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA.

Durante la presidencia de Miguel Alemán, la inversión privada crece sustancialmente, multiplicándose las obras de irrigación. Las inversiones en irrigación favo-

recieron al pequeño agricultor privado sobre el ejidatario, ya que se consideraban más productivos a los primeros, razón por la que se dio mayor apoyo gubernamental a la pequeña propiedad. La política del Presidente Alemán, fue la de acelerar enormemente el proceso de industrialización, apoyando de manera decidida a los pequeños empresarios. En el período alemanista, se hizo a un lado la visión Cardenista de construir una sociedad agraria con una base industrial pequeña y surgió lo contrario, una industria importante apoyada en la agricultura.

Al decir del investigador Lorenzo Meyer, la atmósfera de optimismo ante las cifras de crecimiento de la economía de la postguerra, vaciló ante ciertos problemas. Uno de los más inmediatos fue el de la balanza de pagos: "La demanda de exportaciones después de la guerra no creció tan rápidamente como las importaciones. En 1948 bajó el valor del peso en el mercado (de 4.85 a 6.88 pesos por dólar), pero como no se corrigió suficientemente al desnivel del comercio exterior, en 1949 se decidió devaluar la moneda y fijar un cambio de 8.65 pesos por dólar. La guerra de Corea mejoró las condiciones del mercado mundial y la crisis se superó. Las exportaciones en 1950 aumentaron en un 28% respecto de las del año anterior, y las de 1951 en un 20%. Pero la demanda de importaciones siguió creciendo a un ritmo

aún más acelerado; quedó entonces claro que el sector externo era uno de los puntos más débiles del modelo de crecimiento adoptado por México. Fue en esa época cuando debido a factores geográficos, el turismo y las remesas enviadas por los braceros mexicanos en Estados Unidos empezaron a desarrollarse como fuentes adicionales de divisas. En 1940 el país recibió 50 millones de dólares por concepto de turismo; en 1950 la cifra fue de 233 millones que equivalían a casi el 50% del valor de las exportaciones en mercancías hechas por México en ese año. En las décadas siguientes el ritmo de crecimiento sería menor pero continuaría". (11)

Es digno de mencionarse, que el segundo plan sexenal, de 1940-1946 no tuvo ningún éxito. El año 1944 al final de la Segunda Guerra Mundial, se creó la Comisión Nacional de Planificación para la Paz y la Comisión Nacional de Inversiones.

De acuerdo al investigador Mario Ojeda "gracias a los ingresos por conceptos de braceros y del turismo extranjero pronto habría de convertirse en el generador principal de divisas, México pudo compensar en parte la fuga de reservas acumuladas durante la guerra. No obstante,

(11) MEYER, Lorenzo. op. cit., p. 1283 y 1284.

tuvo una crisis de balanza de pagos muy grave en 1947-48 que culminó en la devaluación del peso a 8.65 por dólar, México había entrado en un proceso de desarrollo económico que aunque estimulado por causas externas con motivo de la guerra, estaba en gran parte controlado internamente, o al menos esta era la impresión prevaleciente. La inversión extranjera directa había llegado a su máxima expresión; los recursos naturales, las industrias y los servicios básicos, estaban en manos de la Nación y la nueva industria surgida durante el período de la guerra había sido desarrollada a base del esfuerzo propio y tenía como base un mercado interno totalmente ampliado*. (12)

De lo narrado, se desprende que durante el período Alemanista, México inicia en gran envergadura el desarrollo industrial y se crea la infraestructura económica que constituiría la base del interior desarrollo económico, aunque a un costo muy caro, ya que produjeron dos devaluaciones económicas en el peso con respecto al dólar, acontecimientos que afectan el proceso de crecimiento, la balanza de pagos entre México y los Estados Unidos, produciendo un mayor endeudamiento del país.

(12) OJEDA, Mario, op. cit., pp- 30 y 31.

El Presidente Adolfo Ruíz Cortínez, según Lorenzo Meyer: "cambió en el estilo más no en el fondo de las directivas políticas. Se intentó contrastar la austeridad Ruíz cortinista, con la corrupción tan abierta del Alemánismo; políticamente este cambio dió cierto resultado al mejorar la imagen pública del régimen, pero las políticas de Ruíz Cortínez continuaron insistiendo en el desarrollo industrial a través de la protección arancelaria al empresario privado y del mantenimiento de un buen ritmo en el gasto gubernamental sin modificar los mecanismos de distribución del ingreso, excepto por un cierto control de precios sobre los artículos de consumo popular". (13)

Con relación a la inversión extranjera directa en esa época, tenemos que en la década 1950 a 1960, la inversión casi se duplicó, pasando de 566 a 1,081 millones de dólares; en 1940 el capital Norteamericano representó el 61.2 % del total, cifra que para 1950 fué de 68.9 %. Así tenemos, que durante la presidencia de Ruíz Cortínez, la Inversión Extranjera directa continuó creciendo, tanto a nivel global como del capital Norteamericano, siendo este último de 68.9 % de la inversión total del México.

(13) MEYER, Lorenzo. op. cit., p. 1300.

D) NACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA ELECTRICA.

El Presidente Adolfo López Mateos, sucesor de Ruiz Cortínez, intenta en el principio de su Gobierno nivelar la desigualdad de la estructura social, modelo que prevalecía desde los Gobiernos Postrevolucionarios. Sin embargo, esta política chocó materialmente con los grupos conservadores de la sociedad, que reaccionaron ante dicha política y el gobierno al final de su sexenio no logra cambiar la situación. En la administración de López Mateos, la inversión pública aumentó pero se enfrentó a graves problemas al agotarse el modelo de desarrollo de industrialización, disminuye el ritmo de inversión del sector privado y se agrava con la fuga de capitales, toda esta problemática ocasiona una recesión económica en los años 1960 y 1961.

La política de apoyo del Gobierno de López Mateos, hacia la Revolución Cubana, ofendió a los sectores empresariales Mexicanos e inclusive a los Norteamericanos. La gran empresa nacional se abstuvo de hacer grandes inversiones en México y retiró parte de sus capitales, afectando al Producto Nacional Bruto, el que casi no aumentó y de una inversión global de 13.5 en el año de 1961, se redujo a 0.3 por ciento en 1962. El gobierno se vió obligado a au-

mentar las inversiones con fuentes monetarias del estado, con lo que las arcas públicas se redujeron sustancialmente, teniendo que recurrir a recursos financieros extranjeros, públicos y privados: en 1961 el 15 % de la inversión total se financió con crédito del exterior. Entre 1950 y hasta el final del gobierno de López Mateos en 1964 el sector público obtuvo préstamos del exterior por 3,139 millones de dólares. La consecuencia de esta política fué un déficit en la balanza de pagos.

Al decir Lorenzo Meyer, "acentuó la política de Mexicanización en ciertas áreas de la economía que durante la administración anterior a la de López Mateos, algunos voceros oficiales e inclusive círculos industriales Mexicanos, habían empezado a expresar su preocupación ante la irportancia que estaba tomando nuevamente la empresa extranjera en México. Se temía que la aceptación más o menos irrestricta de empresas foráneas crearía a la larga un problema serio de balanza de pagos por las remesas que eventualmente enviarían al exterior a la vez que restaría libertad al estado para guiar el proceso de desarrollo. En 1944 un Decreto Presidencial dió al Gobierno facultades para exigir a cualquier empresa cuando menos un 51 % de participación nacional para poder operar en México, facultad que se empleó con sumo cuidado. En principio el objetivo era lograr

mantener el predominio del capital nacional, sobre el proceso económico a través de tres políticas: limitación a la entrada de capital externo en ciertas áreas estratégicas; fomentar la creación de empresas mixtas en vez de compañías totalmente extranjeras; y estimular la adquisición de productos industriales nacionales". (14)

Con relación a la Nacionalización de la Industria Eléctrica tenemos como antecedentes el conflicto existente entre las empresas extranjeras y el gobierno, con motivo a la renuencia de este último de autorizar aumentos en las tarifas solicitadas por las empresas y la consecuente negativa de éstas a invertir en la expansión de la red eléctrica, al ritmo que demandaba el crecimiento económico nacional. Consecuencia de esta situación, nace la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con lo que el Estado fué reemplazando la inversión extranjera como productor de energía eléctrica. En el año de 1960, las empresas de luz extranjeras: Mex Light y la Amercian Foreign Power venden sus intereses al gobierno por 400 millones de dólares.

Por lo que respecta a la inversión extranjera directa en el gobierno de López Mateos, de 1960 a 1968, ya incluyendo parte del gobierno de Díaz Ordaz, se du-

(14) MITEF, Lorenzo. op. cit., p. 1291.

plicó dicha inversión, llegando a la cifra de 3,300 millones de dólares. El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, desiste de todo intento de cambio. El investigador Mario Ojeda, nos ilustra acerca de este período gubernamental: "Para los años sesenta, la situación empezó a deteriorarse. El déficit comercial siguió creciendo en lo general, mientras que los ingresos netos por los otros conceptos de cuenta corriente no lo hicieron proporcionalmente... Entre 1961 y 1970 las exportaciones arrojaron un ingreso acumulado de 10,913 millones de dólares, mientras que las importaciones significaron 16,288 millones. Esto dejó como saldo un déficit acumulado de 5,375 millones de dólares frente a un ingreso neto acumulado en el lado del turismo y las transacciones fronterizas de sólo 4,086 millones. De aquí entonces que para 1970 el problema de la balanza de pagos se hizo crítico. El déficit comercial, ya de por sí elevado de años anteriores, subió para ese año a un máximo de 1,045 millones de dólares, al tiempo que, como decía líneas atrás, quedó claro que se había caído en el círculo vicioso del crecimiento endeudamiento externo, pues se hacía necesario aumentar año con año el valor de los créditos del exterior a fin de poder pagar los intereses y las amortizaciones de la antigua deuda y dejar un remanente de capital nuevo para proyectos de inversión".

(15)

(15) OJEDA, Mario. op. cit., pp. 136 y 140.

El Gobierno de Luis Echeverría Alvarez, inició pretendiendo controlar el endeudamiento externo. Se planeó como política económica una Reforma Fiscal, a fin de suplir los fondos del gasto público que anteriormente provenían del exterior; se pretendió aumentar las exportaciones, el turismo extranjero y otros medios de captación de divisas extranjeras, por ejemplo, las inversiones directas a fin de cubrir el déficit comercial y mantener la capacidad de importación de insumos que requería la planta productiva del país.

El creciente endeudamiento fué uno de los factores del fracaso económico del régimen Echeverrista. Para año de 1971, primer año de gobierno, las disposiciones de créditos extranjeros se redujeron a 724 millones, para 1972 aumentaron a 864 millones, para 1973 el total se disparó nuevamente hacia arriba al llegar a 1,858 millones, creciendo en forma espectacular en un 115 %, comparado con el 19 % del promedio de los años de 1971-1972; en el año de 1974 se piden créditos al exterior por 2,223 millones de dólares.

A continuación veamos el análisis que realiza Mario Ojeda, del periodo de Echeverría en relación con la inversión extranjera, los resultados:

"En el frente del comercio exterior, se pusieron en marcha las medidas de la nueva política económica y en los primeros años del régimen se logró frenar el crecimiento del déficit entre importaciones y exportaciones, la responsabilidad del enorme déficit comercial que se presentó en 1973 y que aumentó en 1974 es imputable al apreciable aumento experimentado en los precios internacionales y a la necesidad de complementar la demanda interna de ciertos productos particularmente granos, oleaginosas y combustibles. Respecto al petróleo basta decir que las importaciones netas significaron 1,250 millones de pesos en 1972, se elevaron desmedidamente a 3,283 millones en 1973 y descendieron a 1,200 millones en 1974. En conclusión puede decirse que para mediados de 1974, México se enfrentaba a una situación crítica de su balanza de pagos, puesto que los términos de la relación con el exterior se habían deteriorado aún con respecto de 1970 a pesar de las medidas aplicadas". (16)

El sexenio de José López Portillo se caracterizó por exaltar el recurso petrolero y por un espectacular endeudamiento superior a los 80,000 millones de dólares. Los descubrimientos de grandes riquezas petroleras en el sureste de México se conocían desde finales de 1973. El

(16) OJEDA, Mario. op. cit., pp. 147 y 149.

presidente Echeverría mantuvo a este respecto, una cautela, evitó referirse a las cantidades de las reservas probadas y evitó presentar al petróleo como la única opción para el desarrollo económico del país. En 1976 México, se sume en una profunda crisis económica, por el deterioro de la balanza de pagos y la necesidad de mantener la confianza en la banca internacional, precipitaron un giro de 180 grados en la política petrolera del país, la primera meta petrolera consistía en desarrollar la Industria Petrolera para alcanzar una producción de 2'200,00 millones de barriles de crudo diariamente para el año de 1982, destinando la mitad de tal cifra a la exportación.

La paraestatal Petroleos Mexicanos (PEMEX) se convierte en la entidad pública destinada a cumplir un triple objetivo: equilibrar la balanza de pagos, marcar el ritmo de crecimiento de la economía y devolver la confianza de la economía y devolver la confianza de la Banca Internacional hacia nuestro país. Sin embargo, factores internos y externos entre éstos últimos la sobreproducción de petróleo por los Países Arabes, Arabia Saudita, Irán e Irak, miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en base a la excesiva oferta y menor demanda, se abarata el precio del barril en los mercados internacionales, trayendo como consecuencia inevitable para México el

abaratar el precio del barril y reducir la producción diaria, situación, combinada por la fuerte carga de la deuda externa y el desajuste de la balanza comercial y la de pagos, hundiéndose la economía Mexicana en una grave crisis económica.

Ahora bien con respecto a la inversión extranjera, México tuvo enormes dificultades para colocar sus productos de exportación hacia los Estados Unidos de Norteamérica, debido a la política dura de Carter con respecto a nuestro país, de tal modo perjudicial para nuestra economía, que cerraron materialmente la frontera Norte a los productos mexicanos y por el contrario, ellos criticaban la política proteccionista de México ante los productos norteamericanos.

Concluyendo, el periodo de López Portillo y sus relaciones político-comerciales con el vecino del Norte, se vieron matizadas por la desconfianza, producida por el desplome petrolero, por una gigantesca deuda externa de México, por una profunda crisis económica interna, por índices inflacionarios desproporcionados, y en general, por una mínima voluntad de los Gobiernos Norteamericanos, el de Carter y Reagan, con respecto a nuestro país, que no se mejoró sino hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, el cual, tuvo

que controlar la economía Mexicana, ajustándose a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) quién impuso una serie de medidas drásticas para estabilizar la economía y controlar la hiperinflación y reducir el gasto público.

CAPITULO II

C A P Í T U L O I I

GENERALIDADES SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

- 1.- Concepto de Inversión Extranjera.
- 2.- Clases de Inversión Extranjera.
- 3.- La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 4.- El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

1. CONCEPTO DE INVERSION EXTRANJERA.

Desde el punto de vista gramatical, el concepto de inversión significa de acuerdo a la Academia de la Lengua Española, "la acción o efecto de invertir en su connotación económica, significa, la acción y efecto de invertir al empleo, gasto y colocación de la riqueza en aplicaciones productivas". (17)

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba define bajo el rubro de Inversiones Inmobiliarias, en forma esquemática, lo que son las inversiones: En la antigüedad y en el siglo XIX, generalmente el ahorro de la mayor parte de la población, se destinaba al simple atesoramiento y en el mejor de los casos, a la inversión de la propiedad inmueble. Diversos factores han determinado la alteración de este modo de operar, entre ellos los principales han sido: la industria, desde su gran expansión en el siglo XVIII, requiere cada vez una cantidad mayor de capital para su desenvolvimiento. La gran industria, que exige sumas fabulosas para funcionar absorbe paulatinamente las pequeñas.

Las personas titulares de márgenes de

(17) Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Edit. Espasa Calpe. Ed. 19a., España, Madrid, 1970, p. 758.

ahorro, impulsados por los procesos inflacionarios, buscan utilizarlos en inversiones posibles (mobiliarias) o destinan sus importes a gastos superfluos, que son estimados por las leyes como signos de abundancia y por los técnicos como muestras de pobreza". (18) Otra definición de inversión: "(Lat. inversio) f. acción y efecto de invertir". Inversio-nista. "Adj. y s. se dice de la persona natural o jurídica que hace una inversión de caudales". Invertir. "Tratándose de capital, gastarlo, emplearlo o colocarlo para fines pro-ductivos". (19)

De lo anterior podemos definir a la inversión, como el gasto y la colocación de la riqueza producida mediante el ahorro, en aplicaciones productivas. Una vez expuesto el concepto de inversión, veamos qué entienden algunos autores en Derecho Internacional sobre el concepto de extranjero y algunas consideraciones que sobre la condición jurídica de los extranjeros. Pero antes de examinar las opiniones doctrinarias, citamos el concepto de extranjero, que nos proporciona el Diccionario de la Lengua Española:

(18) Enciclopedia Jurídica Ocha, tomo IV, Edita. Bibliográfica, Argentina, Buenos Aires, 1967, p. 2475.

(19) SAICMIF, de Miguel José. Diccionario para Juristas. Mayo Ediciones, S. de R. L. 2a. Edición. Méxi-co: D. F. 1951.

"Extranjero, ra: Que es o que viene de país de otra soberanía. Natural de una nación con respecto a los naturales de cualquiera otra. Toda nación que no es la propia".(20)

Otra definición de Extranjero, ra.- "(Del ant. fr. y provenzal estrangier y éste del lat. estranearius, de extraneus, extraño) Adj. que es o que viene de país de otra soberanía. Natural de una Nación con respecto a los naturales de cualquier otra (ú.m.s.) toda Nación que no es de uno. Cfr. documentos otorgados en el extranjero, Ley extranjera".(21)

Para Carlos Arellano García "el concepto de extranjero es una noción que se tiene por exclusión, será extranjero el que no reúna las condiciones requeridas por un sistema jurídico estatal determinado para ser considerado como nacional".(22)

El autor Romero del Prado, nos ilustra acerca de la situación de los extranjeros en el ámbito del

(20) Diccionario de la Lengua Española, op. cit. p. 600.

(21) PALOMAR, de Miguel Juan op. cit.

(22) ARELLANO, García Carlos. Derecho Internacional Privado, Edit. Porrúa, México, D.F., 1976, p. 263.

Derecho Internacional en los siguientes términos: "Los Estados consideran a los extranjeros como sujetos de derecho como dotados de capacidad jurídica en función de la soberanía el determinar el concretar qué derechos concede al extranjero y cuáles reserva exclusivamente al nacional. De aquí que algunos autores sostienen que el Estado les debe reconocer un mínimo de derechos, suficientes para que ellos conserven su cualidad de persona fuera del Estado a que pertenecen y puedan ejercer su actividad, como hombres civilizados, dependiendo siempre de aquel la determinación precisa de los derechos que constituyen ese límite... Se reconoce también al extranjero el poder exigir del Estado la satisfacción de un interés mediante un acto administrativo, como el poder de frecuentar escuelas, el de exigir la práctica de actos notariales o de actos de registro civil, obtener concesiones una vez satisfechas las prescripciones legales y el derecho a la asistencia pública...". (23)

Por su parte J. P. Niboyet, al hablarnos de la condición jurídica de los extranjeros, expone que "Los individuos se dividen en dos categorías: los nacionales y los no nacionales o extranjeros. El objeto de la nacionalidad es precisamente, el de establecer esta separación... Co-

(23) ROBERTO, Del Prado Victor K. Tratado de Derecho Internacional Privado, tomo I, Edit. Assandri, Córdoba, Argentina, 1962, pp. 315-317.

nección entre la nacionalidad y la condición de los extranjeros. El Estado que tenga interés en asimilarse muchos extranjeros procurará tener fácil la obtención de su nacionalidad y difícil la situación de los extranjeros. Por el contrario, si el Estado no pretende absorber extranjeros, por considerar que tiene bastantes con su propia población podrá mostrarse más exigente para conceder su nacionalidad y más tolerante en cuanto a la condición de los extranjeros". (24)

Expuestas las opiniones anteriores tenemos que por extranjero efectuando una definición por exclusión, es el no nacional y en relación con la política migratoria entre las naciones, de acuerdo con Niboyet, el Estado que desee hacer fácil la asimilación de extranjeros no interpondrá obstáculos a dicho ingreso y por el contrario, pondrá trabas cuando desee evitar tal ingreso.

Este argumento de Niboyet, es perfectamente válido si lo aplicamos a la política de inversión extranjera en un determinado país, cuando se desee fomentar la inversión foránea, el Estado interesado establecerá una legislación que autorice la inversión sin poner obstáculos al capital extranjero. En este punto cabe el comentario de que

(24) NIBOYET, J. F. Principios de Derecho Internacional Privado, Editorial Nacional, 1974, pp. 2-3.

actualmente en nuestro país, se están dando facilidades en nuestra legislación a efecto de que ingrese la inversión extranjera incluso hasta en un ciento por ciento de capital foráneo, en aquellas áreas en las que el país se encuentre atrasado o con una inversión insuficiente. Posteriormente, en el Capítulo IV ampliaremos sobre el particular al efectuar un análisis a la legislación vigente en materia de inversión extranjera.

De lo anteriormente expuesto, podemos definir a la inversión extranjera, como la aplicación de fondos en activos que realiza en nuestro país una persona, física o moral, que no goza de la nacionalidad mexicana, con el propósito de obtener una utilidad.

2. CLASES DE INVERSION EXTRANJERA.

Como clases de inversión extranjera, podemos citar las inversiones directas y las indirectas; las inversiones públicas o privadas. La inversión extranjera directa, es aquella en la que el inversionista extranjero se convierte en dueño de una empresa mexicana, ya sea formando un negocio de nueva creación o bien participando en uno ya creado, como co-propietario o como socio.

En la inversión extranjera indirecta, el inversionista extranjero no adquiere la propiedad parcial o total del negocio en el cual se aplicaron los fondos de su inversión. Este sería el caso de fondos, créditos o financiamientos otorgados por un extranjero.

La inversión extranjera podrá ser pública o privada, dependiendo su realización por el gobierno o por particulares. Es preciso aclarar, que el inversionista extranjero puede actuar individualmente como persona física, o bien, en forma colectiva, ingresando a una sociedad mercantil.

De acuerdo a lo anterior, considero de importancia proporcionar una breve noción sobre el FIDEICOMISO. Ya que al mencionar las diversas clases de inversión extranjera, la figura del fideicomiso toma participación en nuestro tema de estudio.

Antecedentes.- "Es una institución reciente, aun cuando existen antecedentes legislativos y proyectos de Leyes, como los conocidos con el nombre de Proyecto Limantour, de 1905; Proyecto Creel, de 1924; Proyecto Vera Español, de 1926 y la Ley de Bancos de Fideicomiso, de 1926. Se introdujo esta institución en la Ley General de

Instituciones de Crédito, de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del 27 de Agosto del mismo año. La doctrina ha discutido mucho los antecedentes del Fideicomiso, algunos los remontan al Derecho Romano y otros al Trust, que surgió en el Common Law y la Equity, en Inglaterra entre los siglos XIII y XV". (25)

Se discute en México, la naturaleza jurídica del fideicomiso, hay quienes lo consideran como contrato y quienes lo consideran como un negocio jurídico.

Concepto.- Dice Rodríguez Rodríguez, que el fideicomiso "es un negocio jurídico en virtud del cual se atribuye el fiduciario la titularidad dominical sobre ciertos bienes, con la limitación de carácter obligatorio, de realizar sólo aquellos actos exigidos para el cumplimiento del fin para la realización del cual se destinan". (26)

Para Cervantes Ahumada, dice que "es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin

(25) ACOSTA, R. M. Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S. A., 4a. Edición, México, D. F., 1981, p. 251.

(26) RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, "Curso de Derecho Mercantil", T. II, México, 1947, p. 531.

determinado". (27)

El Artículo 346 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito dice así: "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una institución fiduciaria". En síntesis el fideicomiso es un negocio jurídico en virtud del cual una persona física o moral, denominada fideicomitente destina bienes o derechos a la realización de una finalidad lícita y determinada y encarga la realización de esa finalidad a una institución fiduciaria, que se convierte en titular del patrimonio integrado por aquellos bienes o derechos.

Su clasificación.- "a) Expreso y tácito: según sea se manifieste en forma indubitante la voluntad, o derive de algún acto en forma tácita. En mi opinión en México sólo pueden darse los fideicomisos expresos; b) Oneroso y Gratuito: según se trate de que devengue honorarios el fiduciario, o no, en su caso, de que en relación con la transmisión de bienes ésta sea o no gratuita; c) Público o Privado: será aquel en que intervengan instituciones gubernamentales o tenga por objeto bienes del Gobierno Federal, o realizar

(27) CERVANTES, Ahumada. "Títulos y Operaciones de Crédito". México, 1954. p. 310.

actividades de interés público. El Privado es aquel que se celebra entre particulares exclusivamente. d) Otra de las clasificaciones de los fideicomisos es la que los divide en garantía, inversión, de administración, testamentarios, y para emisión de certificados de participación". (28)

Es tan versátil la figura del fideicomiso, que cualquier ensayo de clasificación sería ociosa, sin embargo, a fin de permitir un mejor control en la contabilidad interna de las Instituciones fiduciarias, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (Circular 14421/751, del 24 de abril de 1970) distribuyó con fines utilitarios, los fideicomisos del derecho mexicano de acuerdo con los probables objetos que podría tener cada contrato, y así facilitar el control y coordinación contables y financieros de cada institución.

Dicha clasificación es la siguiente:

1.- Fideicomiso en Garantía.

2.- Fideicomiso en Administración.

Ambos incluyen los créditos: valores de

(28) ACOSTA, Roberto Miguel, op. cit. p. 252.

renta fija o variable (inmuebles, efectivos, otros).

3.- Fideicomisos de Inversión. De créditos a Instituciones de Crédito o empresas particulares, y en valores en cuenta corriente en el Banco de México, de renta fija, variable (en efectivo, otros).

EL PATRIMONIO FIDUCIARIO.- Implica siempre la existencia de un patrimonio que se trasmite por el Fideicomitente al fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en el titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo. El titular del patrimonio fiduciario, lo será siempre la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciaria, el fideicomitente y en su caso los fideicomisarios o beneficiarios, sólo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio o en su caso, a los remanentes que quedaron una vez cumplido el fin para el cual se constituyó o los derechos que se hubieran reservado en el acto constitutivo.

La relación fiduciaria se compone de:

1.- Fideicomitente.- es la persona titular de los bienes o derechos, que trasmite la fiduciaria,

para el cumplimiento de una finalidad lícita y tener capacidad jurídica para obligarse y disponer de los bienes.

2.- Fiduciario.- Es una institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal.

3.- Fideicomisario.- Es la persona que recibe el beneficio (no siempre existe) del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

En un fideicomiso pueden existir varios fideicomitentes y fideicomisarios, pero sólo un fiduciario. Su forma siempre constar por escrito. Para resumir diremos que el fideicomiso es:

A) Un contrato, porque para su perfeccionamiento necesariamente debe presentar una forma coincidente con la teoría general de los contratos privados.

B) Un contrato mercantil, así lo señala la Ley General de Título y Operaciones de Crédito en su artículo 10., párrafo segundo.

C) Un contrato mercantil de crédito o fi-

duciario, puesto que la transmisión se hace al fiduciario de buena fé, de parte de los bienes del fideicomitente, de los que, en principio se beneficiará un tercero.

D) Un contrato mercantil de crédito o fiduciario institucionalmente bancario, ya que para su legal perfeccionamiento, es indispensable la participación de una institución de crédito autorizada para fungir como fiduciaria. (Art. 350, primer párrafo, LGTOC).

Resumiendo, el fideicomiso es un contrato comercial de crédito y bancario.

Las disposiciones que reglamentan de manera primordial el fideicomiso mexicano son:

1.- Por lo que se refiere a la sustantividad del contrato del fideicomiso: La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

2.- Por lo que se refiere a la organización de los sujetos activos del fideicomiso (fiduciarias): Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

3.- Por lo que se refiere a los fideicomisos en los que participe como fiduciario o fideicomitente el Gobierno Federal: El Decreto del 27 de Febrero de 1979.

4.- Los fideicomisos en los que participe la Inversión Extranjera: Resolución General No. 9 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, del 2 de Octubre de 1975, sobre la autorización e inscripción de fideicomisos.

5.- Los fideicomisos para la adquisición de inmuebles en zonas prohibidas, con fines turísticos. Decreto del 29 de Abril de 1971.

Prohibición de ciertas categorías de fideicomisos.- En nuestro derecho se ha prohibido la celebración de los siguientes tipos de fideicomisos: secretos, sucesivos, con duración excedente, en zonas prohibidas y con inversión mayoritaria extranjera.

Después de haber analizado en forma genérica los fideicomisos, nos damos cuenta que para el tema que estamos tratando, a nosotros nos compete directamente analizar en forma particular los puntos 4 y 5 que se refieren a la participación del capital extranjero en la formación de

estos fideicomisos. Por lo que en nuestro derecho está prohibido que un fideicomiso tenga una duración mayor a 30 años, cuando el beneficiario sea una persona jurídica que no sea de orden público o de beneficencia. Dentro del concepto de persona jurídica debe comprenderse tanto a la persona física como a la moral; así, cuando un fideicomisario sea una persona privada, el contrato no podrá tener duración superior a los 30 años. Un fideicomiso sin fideicomisario podrá tener un plazo indefinido, y en todo caso superior a los 30 años.

Cuando el fideicomisario sea una persona de orden público o de beneficencia, la regla general de un plazo menor de 30 años, se deroga en favor de cualquier plazo, siempre en función de las necesidades de las instituciones involucradas. El Art. 359, III, LGTOC, establece una regla especial en favor de los fideicomisos cuyo fin sea de carácter científico o artístico; cuando no tenga fines de lucro, o cuando esté dedicado al mantenimiento de museos. En estos casos, podrán tener un plazo superior a 30 años.

De conformidad con el Artículo 27 Constitucional, ninguna persona física o moral extranjera podrá tener dominio directo de bienes inmuebles sobre zonas prohibidas, ni tampoco podrán tenerlo las sociedades mexicanas,

con cláusula de admisión de extranjeros. Sin embargo a fin de promover la actividad turística, el Ejecutivo facultó al Ministerio de Relaciones Exteriores para que autorice, previo análisis de caso por caso, a determinadas instituciones fiduciarias, a recibir en fideicomiso bienes inmuebles en zonas prohibidas, a fin de destinarlos a la realización de actividades industriales turísticas, siempre que la utilización y aprovechamiento de dichos bienes permitiera a los fideicomisarios exclusivamente su uso, sin poder constituir sobre los mismos derechos reales. De conformidad con el acuerdo específico (29 de Abril de 1971) la propiedad fiduciaria de bienes inmuebles en zonas prohibidas queda restringida a reglas especiales emitidas por Decreto que en todo caso prohiban al extranjero adquirir por esta vía cualquier derecho real sobre dichos inmuebles.

Para finalizar, los fideicomisos en virtud de los cuales las personas que la Ley de Inversión Extranjera considera, como inversionistas extranjeros, adquieren derechos corporativos o pecunarios superiores al 40 % en una empresa mexicana, deberán solicitar previamente a este tipo de participación, su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el cual sólo podrá realizarse previa resolución o consejo administrativo, emitido por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, las que po-

drá aconsejar que tal inversión, por vía fiduciaria, no se realice (Resolución General No. 9 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de fecha 2 de Octubre de 1975).

Como de todos es sabido, durante la administración de Echeverría se atacó mucho a las empresas transnacionales y se formularon varias leyes con respecto a la inversión extranjera en México, sin embargo no fueron derogados los artículos 250 y 251 de la Ley de Sociedades Mercantiles, que nos hablan de las sociedades extranjeras.

El autor Puente y Calvo, nos dicen que "son sociedades extranjeras aquellas constituidas conforme a las leyes del país de su origen, y al igual que las sociedades mexicanas, tiene personalidad jurídica". (29).

Para adquirir esta personalidad y poder ejercer actos de comercio, deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, previa la autorización de la Secretaría de Industria y Comercio y desde la fecha de la inscripción adquieren dicha personalidad, según se desprende de la interpretación de los artículos citados anteriormente

(29) FUENTE, Arturo y CALVO M., Octavio. "Derecho Mercantil", Editorial Banca y Comercio, 16a. Edición, México, 1962, p. 119 y 120.

Para que la Secretaría de Industria y Comercio dé la autorización de inscripción de una sociedad extranjera, es necesario cumplir con los siguientes requisitos:

1.- Que la sociedad compruebe haberse constituido de acuerdo con las leyes del Estado del que sean nacionales sus socios exhibiendo copia autorizada del contrato social y demás documentos relativos a su constitución; así como un certificado de estar constituida y autorizada conforme a las leyes de ese Estado, que expedirá el Representante Diplomático o Consular que dicho Estado tenga en la República Mexicana.

2.- Que el contrato social y demás documentos constitutivos no sean contrarios a los preceptos de orden público establecidos por las leyes mexicanas; y

3.- Establecerse en la República Mexicana, o tener en ella alguna agencia o sucursal.

Las sociedades extranjeras, por lo que respecta a su establecimiento, a sus agencias o sucursales, deberán ajustarse a las reglas que se determinan para el funcionamiento de las sociedades mexicanas y están obliga-

das, además, a publicar anualmente un balance general de la negociación, visado por un contador público titulado. La autorización que concede la Ley a las asociaciones extranjeras para ejercer el comercio en la República, no es más que una consecuencia del principio que el Código de Comercio establece, del libre ejercicio de este comercio, tanto para mexicanos, como para extranjeros.

3. LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

OBJETO DE LA LEY.

El planteamiento de una legislación adecuada con respecto de la Inversión Nacional y control de la foránea, debe obedecer a determinados factores. Debe ser realista, adecuada y sobre todo eficaz, para garantizar una complementación de una con otra. No podría concebirse un cuerpo legal que condujera a un paternalismo de la Inversión Nacional o una completa transnacionalización de la economía. Por lo tanto la misión real de esta Ley debe ser, en cualquier caso, la coordinación y equilibrio de ambas.

De este modo la Ley para Promover la In-

versión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Marzo de 1973, durante el mandato del Presidente Luis Echeverría Álvarez, plantea su objetivo fundamental en su artículo primero: "Esta Ley es de interés público y de observancia general en la República, su objeto es promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país". Tenemos pues, un cuerpo legal de interés público, sobre el cual Luis Recasens Siches nos da una definición sencilla, pero bastante precisa: "Los intereses del Estado en tanto que la organización política puede tener determinadas necesidades". (30)

En este caso concreto, el interés público se desprende del mismo objeto señalado por la Ley y obediendo a las razones expuestas, además debemos señalar la concordancia con el artículo 25 Constitucional, en lo referente a "La adecuada planeación que el Estado debe proponer para estimular el desarrollo justo y equilibrado tendiente a la consolidación de la independencia económica de México". Aquí tenemos el marco constitucional de la Ley a la que nos referimos. La legislación respecto a la inversión persigue

(30) RECASENS, Siches, Luis, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1986.

metas muy claras y que obedecen al interés público; por tanto su carácter en cualquier caso es realista y adecuado. Con respecto a su eficacia, esto será de algún modo lo que trataremos en el presente trabajo. La concepción de la inversión extranjera que esta ley nos dá, en su artículo 2o., es ejemplificativa más que explicativa, así tenemos: I.- Personas morales extranjeras; II.- Personas físicas extranjeras; III.- Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; IV.- Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Así no cabe la menor duda de cuándo estamos en presencia de la inversión extranjera, cuestión vital para lo que a continuación veremos. No en pocas ocasiones la relación entre extranjeros y nacionales se presta a controversias y es que los derechos internos de cada país presentan características particulares que en ciertos casos pueden dar lugar a conflictos de intereses; para que esto no suceda, se requiere de un mecanismo que plantee de antemano como deberá procederse con respecto a la naturaleza de las acciones realizadas por extranjeros en el país de que se trate. En México, esto se llama la Cláusula Calvo, que a la letra dice: "Los extranjeros que adquieran bienes de cualquier

naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su gobierno, por lo que se refiere a aquellos, bajo pena, en caso contrario de perder el beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido". Nuestro país tiene no poca experiencia en situaciones como ésta, como por ejemplo tenemos la llamada "Guerra de los Pasteles" para fundamentar esta característica. De igual manera, al existir áreas restringidas para la inversión extranjera, como más tarde veremos, debe existir un medio previsor para imposibilitar la entrada de capital extranjero en empresas que realicen aquellos rubros, a este respecto cabe mencionar lo siguiente:

"Se requiere de un permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la constitución de sociedades. El permiso que se expida debe condicionarse a que en la escritura constitutiva SE INSERTE la cláusula de exclusión de extranjeros" (31). Así pues, al requerirla constitución de una sociedad, de un permiso de la Secretaría en el que, dependiendo del giro que vaya a tener, contenga a no la posibilidad de participación extranjera, a esto el propio reglamento le llama la cláusula de exclusión de extranjeros y

(31) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

la define como "El convenio o pacto expreso que forma parte integrante de los estatutos sociales, por lo que se estatuye que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros y sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros, ni tampoco reconocerán en absoluto derecho de socios o accionistas a los mismos inversionistas y sociedades". (32)

En lo referente a las actividades reservadas al Estado y a los mexicanos, encontramos como marco constitucional, primer término el artículo 28, que nos dice: "No constituirán monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la unión .

(32) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Por su parte, el listado de las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, señala: a) Petróleo y demás hidrocarburos. b) Petroquímica básica. c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear. d) Minería, en los casos a que se refiere a la Ley de la materia. e) Electricidad. f) Ferrocarriles. g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas. h) las demás que fijan las leyes específicas.

Respecto a las áreas de participación exclusiva de mexicanos o sociedades nacionales con cláusula de exclusión de extranjeros tenemos: a) Radio y televisión. b) Transporte automotor urbano, interurbano y carreteras federales. c) Transportes aéreos y marítimos nacionales. d) Explotación forestal. e) Distribución de gas. f) Las demás que fijan las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Mucho se ha criticado a nuestra legislación en este punto; sin embargo todos conocemos las razones históricas que dieron motivo a un proceder tan conservador, aunque es cierto que hoy habría que hacer un análisis profundo de las áreas estratégicas y sobre todo, de las exclusivas para los nacionales. A nuestro modo de ver, existen rubros en los que ya debiera plantearse la posibilidad de in-

cluir capital foráneo, específicamente podríamos referirnos a la radio y televisión. En este particular existe una política cuasimonopólica por parte de la única empresa privada que se dedica a la transmisión televisiva comercial, naturalmente nos referimos a Televisa, quién con interpretaciones obscuras de la Ley de Radio y Televisión, controla el 80 % del mercado. Evitar esto, en cualquier caso no es tan complicado, de permitirse la entrada de cadenas televisivas extranjeras, el mercado tendería a estabilizarse en un competencia acorde con la ley. A pesar que aún falta mucho que discutir sobre este tema, el primer paso aparente al menos para evitar el monopolio, se está dando al poner a la venta dos canales que pertenecen a la televisión estatal, así como la incursión de Multivisión ya que Cablevisión lo explota Televisa.

Pero las limitantes no terminan ahí, aún encontramos en la ley, específicamente en el artículo 5o. la proporción del capital extranjero admisible, así tenemos: a) En la explotación y aprovechamiento de sustancias minerales la inversión nacional tendrá que ser al menos de un 51 % de las acciones de la empresa; cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria del caso cuando estemos frente a concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales,

será de un 66 % nacional. b) En productos secundarios de industria petroquímica impera el 60 % mexicano. c) En la fabricación de componentes de vehículos automotores, el mismo porcentaje. d) Las que señalen las leyes específicas o disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal (esto está relacionado con lo que ya apuntábamos sobre la ilimitada actividad del Ejecutivo Federal).

Además crea un dispositivo de escape que previene el caso de disposiciones que no provean el porcentaje adecuado. En este caso deberá imperar el supuesto del inciso "a)". (23)

Contrario a lo que se pensaba, tener el 51 % de las acciones de una empresa no significa necesariamente tener el control de la misma, particularmente cuando hablamos de transnacionales que tienen filiales en todo el mundo y que nuestro país sólo es una parte del proceso; si pensamos que se trata de sociedades anónimas, el consejo de administración de la que aquí se encuentra está supeditada al consejo de administración sito en el país de origen de la empresa que se trate, esto de una u otra manera.

El mismo artículo 5o. previene la posibilidad de aumentar o disminuir los porcentajes antes señalados, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país. Este punto puede ser uno de los más escabrosos de la Ley, ya que los principios para deslindar lo correcto o lo incorrecto para la economía nacional pueden obedecer a muchos factores; naturalmente la Ley constriñe esas determinaciones otorgándole a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera la facultad de decisión, si tenemos en cuenta que la integración de ésta (que más adelante analizaremos) depende completamente, del Poder Ejecutivo Federal. Hasta hoy hemos tenido el gobierno de un sólo partido, sus administraciones similares, pero ¿qué sucedería si un día llega a la Presidencia de la República otro partido con otros principios y sobre todo una idea distinta de lo que es conveniente para la economía nacional?

Afirmamos que es generadora de desconfianza para la inversión en nuestro país. Cuando las políticas de porcentajes, ya hoy cuestionadas, pueden variar a capricho del Ejecutivo, esto puede provocar un cambio radical del sentido de la Ley. Al respecto pensamos que debiera ser más rígida, determinando lo fundamental de lo adecuado para la economía nacional, obligando al que esté a cargo del Ejecutivo a variar únicamente el matiz, pero no la estructura

en sí.

La situación de inversionistas extranjeros emigrados está considerada por el artículo 6o. de la Ley. Esta reconoce el carácter de inversión nacional con las salvedades que por razón de su actividad, se encuentran vinculados con centro de decisión económica del exterior. En este punto, el reglamento de la Ley define esta situación; "se considera que una persona está vinculada con centros de decisión económica del exterior cuando; I.- Presta directa o indirectamente servicios personales subordinados de cualquier tipo a un inversionista extranjero; II.- Depende de un inversionista extranjero para comercializar los bienes y servicios que produzca, por lo que hace a los mismos". (34) y la segunda que no tenga que ver con aquellas zonas geográficas o actividades reservadas a los mexicanos o sociedades mexicanas.

Hablando ya de zonas prohibidas para inversión extranjera, nos encontramos con el artículo 7o., en el se prohíbe a los extranjeros a adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y 50 kilómetros en las playas. La

(34) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

clave en este punto, es la frase "dominio directo", para todos, es bien sabido particularmente en la llamada industria sin chimeneas, es decir, el turismo que inversionistas extranjeros construyen o adquieren hoteles no sólo dentro de esos 50 kilómetros, sino en la playa misma, esto se logra a través de una figura jurídica llamada fideicomiso al cual más adelante nos referiremos.

Adquisición de empresas establecidas o del control sobre ellas.

La Fracción Primera del Artículo 27 Constitucional nos dice que sólo los mexicanos pueden adquirir el dominio de tierras y aguas o concesiones de explotación de minas y aguas; pero el Estado podrá conceder el mismo derecho a extranjeros con autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual les compromete a considerarse nacionales con respecto a sus bienes y no invocar la protección del gobierno de su país de origen bajo pena de perder, en beneficio de la Nación, los bienes de que se trate. De modo el Artículo 7o. de la Ley considera ese permiso. La naturaleza de este motivo es análoga con la "Cláusula Calvo" y tiene fundamento en el propio devenir y experiencias históricas de nuestro país.

El área de inversión de empresas establecidas está considerado en el Capítulo II de la Ley. Plantea en Artículo 8o. que, cuando inversión extranjera, adquieren en uno o varios actos más del 25 % del capital o más del 49 % de los activos de una empresa, se requiere de un permiso de la secretaría que corresponda (en este caso se trata de la de Comercio y Fomento Industrial). Además se requiere de tal autorización cuando la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o los medios o títulos que le den aquellos la facultad de determinar el manejo de la empresa. Declara del mismo modo, la nulidad de los actos realizados sin esta autorización.

Entendemos que a la autoridad le compete saber cuál es el porcentaje de participación de extranjeros en una empresa o en manos de quién están sus decisiones por la existencia de las áreas restringidas o incluso prohibidas. Los giros que una empresa pueden ser variados y los medios para tener el control de la misma también. En cierto tiempo, una sociedad puede estar acorde con la Ley en determinada actividad, pero por movimientos financieros o de cualquier índole esto puede modificarse, contraviniendo la propia Ley.

El artículo 9o. de la Ley se refiere al

derecho de preferencia a los mexicanos sobre los extranjeros para la adquisición de una empresa o el control de la misma; pero en la inteligencia que esto sucederá cuando la Comisión de Inversión Extranjera lo considere necesario. Se trata de una especie "suigéneris" de derecho de tanto, con la formalidad de que será otorgado en un plazo no mayor a 90 días a partir de la fecha en que se den a conocer las bases de la oferta y con una prórroga hasta por 90 días, a solicitud del interesado. Esto podría llegar a considerarse una actitud perfeccionista, sin embargo pensamos que si debe existir una preferencia real, en igualdad de circunstancias como dice la Constitución para el inversionista nacional. No se trata de apadrinar empresas mexicanas sean como sean sino fomentar la inversión de mexicanos competentes, aunque existan reservas al respecto.

Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Ahora nos corresponde el análisis de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; de acuerdo con el Artículo 11, éstas se integran por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y la Presidencia. A todas

lucos nos percatamos que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, muchas de estas Secretarías o cambiaron de nombre o ya no existen y ahora hay otras como por ejemplo tenemos a la de Patrimonio Nacional y la Presidencia han desaparecido, al respecto el nuevo reglamento de la Ley habla de la actual integración por los titulares de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial y Trabajo y Previsión Social.

Las atribuciones de la Comisión, de acuerdo con la Ley, son:

1.- Resolver en los términos del Artículo 5o. de esta Ley sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión.

2.- Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circuns-

tancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial.

3.- Resolver sobre la inversión extranjera que se pretende efectuar en empresas establecidas o por establecer en México o en nuevos establecimientos.

4.- Resolver sobre la participación de la inversión extranjera en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

5.- Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los Gobiernos de las Entidades Federativas y para la Comisión Nacional de Valores.

6.- Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.

7.- Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, Organismos Descentralizados y

Empresas de Participación Estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de Inversiones Extranjeras.

8.- Someter a consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras; y

9.- Las demás que otorgue esta Ley. (35)

De tal modo, corresponde a la Comisión en gran manera, la gestión oficial frente a la inversión extranjera y dada su ya expuesta integración, no es difícil percatarse que es directamente el Poder Ejecutivo el que se encarga de la voluntad de este organismo. Como ya señalamos, ésto permite que los razonamientos oficiales, con respecto a esta área, puedan variar sexenio a sexenio, lo cual en ningún caso, debiera suceder. La estabilidad legal y de criterios es de vital importancia para los inversionistas, generar confianza pues uno de los grandes retos que cualquier Ley correspondiente en esta área tiene. Ahora bien, los criterios y características para autorizar la Inversión Extranjera por parte de la Comisión de acuerdo con esta ley son:

(35) Ley para Fomentar la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 12.

- 1.- Ser complementaria de la nacional.

- 2.- No desplazar a empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ella.

- 3.- Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y en particular sobre el incremento de las exportaciones.

- 4.- Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra.

- 5.- La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana.

- 6.- La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos.

- 7.- La medida en que financie sus operaciones con recursos del exterior.

- 8.- La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional

y subregional en el área latinoamericana.

9.- Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo.

10.- No ocupar posiciones monopolistas en el mercado nacional.

11.- La estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate.

12.- El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología del país.

13.- Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de su producción.

14.- Preservar los valores sociales y culturales del país.

15.- La importancia de la actividad de que se trate dentro de la economía nacional.

16.- La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior.

17.- En general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apege a la política de desarrollo nacional. (36)

Es aún evidente que esta ley es de un carácter proteccionista en esta era de competitividad global independiente de fronteras, los criterios para sostener que una empresa nacional, no debe tener competencia foránea, son insostenible si se trabaja bien, sin competencia con ella se hará mejor. El proceso de depuración puede parecer algo agudo, pero el hecho es que apertura y competitividad, significan esforzarse más con ello se podrían dirimir situaciones psicológicas, históricas, sociales o de cualquier índole; sin embargo, estamos en el vértice entre la nueva organización mundial y las viejas usanzas.

De acuerdo a la Fracción VII del mismo artículo, los inversionistas deberán traer consigo financiamiento exterior, es decir, que de requerir un crédito, ellos

(36) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo 13.

lo deberán celebrar con bancos o instituciones foráneas, lo cual nos parece adecuado. El dinero de los ahorradores mexicanos debe ser prestado a otros mexicanos con voluntad y espíritu empresarial (en el sentido estricto) que pretenden con él fortalecer o aumentar su empresa. No pensamos que esta sea una medida ni proteccionista ni desleal simplemente se cumpliría con la idea propia de la Ley, de promover la inversión nacional. Aunque esto no se cumpla como debiera.

El desarrollo regional es prioridad esencial en la planificación integral de una economía nacional; por tanto la restricción de permitir la entrada de más industria en los tres centros urbanos más grandes de nuestro país, es decir, el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, es bastante adecuado; con ello se propicia que las industrias que lleguen a nuestro país se establezcan en zonas que no estén saturadas, brindando trabajo en ciudades o regiones que requieren de un impulso, además, de no acentuar los problemas ecológicos existentes en las grandes metrópolis. La idea del inversionista ligado a centros de decisión económica del exterior y que encontramos en el Artículo 4o. del Reglamento, vuelve a ser una situación particular en estos razonamientos, ya que a menudo los inversionistas foráneos no sólo están ligados a centros de decisión foránea, sino que son estos mismos, por lo que esta fracción más que

otra cosa, servirá para saber o conocer quién es la persona física o moral que pretende invertir.

De acuerdo con el Artículo 15, aquellas personas que pretenden invertir en nuestro país deberán obtener una solicitud en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; ésta será sometida a la comisión la cual dictará para que éstas a su vez emitan las autorizaciones que procedan. Las anteriores autorizaciones se resolverán de acuerdo con la Ley, conforme a ésta y a los criterios que establezca la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. De cualquier manera el escalonamiento de la toma de decisiones se convierte en burocratismo estéril, bien podría pensarse en un organismo con facultades expresas para autorizar o negar una solicitud, lo cual aceleraría los trámites y sería más atractivo en la captación de capital. Así el Reglamento en su Artículo 20, nos dice: "Las solicitudes para obtener las autorizaciones que deba otorgar la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en los términos de la ley y este Reglamento, se presentarán ante el Secretario Ejecutivo de la Comisión y ante él se desahogarán".

El Secretario Ejecutivo someterá a resolución de la Comisión las solicitudes de autorización dentro

de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que se integre el expediente respectivo. La Comisión emitirá su resolución dentro del citado período y la Secretaría emitirá el acto que corresponda con apego a la resolución que la Comisión hubiera expedido, en un término que no excederá de cuarenta y cinco días a partir de la fecha señalada. Transcurridos los plazos señalados en los párrafos anteriores, sin que la Secretaría emita el acto que corresponda a la solicitud presentada se considerará que la Secretaría concedió la autorización que se hubiere solicitado. El Secretario Ejecutivo declarará integrado el expediente o requerirá a los solicitantes la información adicional o complementaria que a su juicio sea indispensable o aclaraciones que juzgue necesarias sobre la información proporcionada dentro de diez días hábiles siguientes a la fecha de presentación de las perspectivas solicitudes de autorización. Transcurrido al plazo anterior sin que emita el Secretario Ejecutivo la declaratoria o requerimiento correspondiente, se considerará que el expediente ha quedado debidamente integrado. La Secretaría de Relaciones Exteriores deberá resolver las solicitudes de obtención de los permisos previstos en la ley y este reglamento dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que sean presentadas. Transcurrido el plazo señalado sin que resuelva lo que corresponde, se considerará que la Secretaría de Relaciones Exteriores con-

cedió dicho permiso.

Fideicomiso de Fronteras y Litorales.

Sabido es que el Artículo 27 Constitucional instrumenta, con respecto al Territorio una serie de limitaciones a los extranjeros. "Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener las concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no en invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubiera adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas". (37)

La clave de todo esto posiblemente se en-

(37) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27, fracción 1.

cuentre en la frase "dominio directo"; entendemos que anteriormente las invasiones podían ser terrestre o marítimas; el que un extranjero tuviere la propiedad del terreno por donde se podría internar el ejército enemigo, resultaba bastante benéfico para el invasor, sin embargo, queremos pensar que esto sólo es parte del pasado. En realidad, inversionistas extranjeros ahora cuentan con una gran cantidad de intereses en zonas restringidas, ello obedece a una figura jurídica muy particular llamada "Fideicomiso".

Su introducción de forma sustantiva se hace en la ley de Títulos y Operaciones de Crédito del 26 de Agosto de 1932, la cual nos dice: "En virtud del Fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de este fin a una Institución Fiduciaria". (38)

Como afirma el Mestro Bañuelos Sánchez, "el fideicomiso se le puede tipificar diciendo que es una operación de servicio, o como operación bancaria y por ende, como acto de comercio atento a lo que disponen; el Artículo 10. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y el 75, fracción XIV del Código de Comercio.

(38) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Artículo 346.

Consecuentemente, sólo las instituciones de crédito fiduciarias pueden ser fiduciarias en los fideicomisos, siempre que para ello estén autorizadas". (39) De tal modo entendemos que se trata de una especie de transmisión de la propiedad para un fin determinado.

La Ley de Inversión Extranjera contempla la posibilidad de que la Secretaría de Relaciones Exteriores autorice, en caso de conveniencia, permisos a instituciones de crédito, para adquirir como fiduciaria el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales de la zona restringida, es decir a lo largo de las fronteras y lo largo de las playas del país, en una faja de 100 y 50 kilómetros, respectivamente siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos pudiendo emitir para estos fines, certificados de participación inmobiliaria, nominativos y no amortizables. (40)

El Reglamento de la Ley profundiza en

(39) BARRUELOS, Sánchez Froylán, 'Derecho Notarial', Edit. Cárdenas Hermanos, México, 1966, p. 940.

(40) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo 18.

aquellos fideicomisos que requieren autorización de la Secretaría de Comercio "sólo requieren de autorización de la Secretaría los fideicomisos por virtud de los cuales, inversionistas extranjeros adquieran cualquiera de los derechos de fideicomisario siguientes:

I.- Derecho de voto o pecunarios sobre acciones de sociedades que impliquen o den por resultado que la participación total de los inversionistas extranjeros en el capital social de las mismas rebase la proporción del 49% de éste último.

II.- Derechos de disponer de más del 49% de los activos fijos de una empresa.

III.- Derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.

Igualmente requerirán autorización los actos posteriores a la Constitución del Fideicomiso por virtud de los cuales los inversionistas extranjeros, adquieran los derechos a que se refiere este artículo, si para la constitución del fideicomiso no hubiere sido necesario obtener tal autorización. (41)

(41) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo 10.

Así tenemos que realmente la llamada zona restringida sólo lo es en parte, ya que a través de un fideicomiso puede adquirirse el dominio directo, como es el tan común caso de los centros turísticos al lado de las playas. Finalmente concluimos que los extranjeros si pueden de un modo u otro, adquirir o invertir en ello.

De acuerdo con el Artículo 20 de la Ley, la duración de los fideicomisos en ningún caso excederá de 30 años, sin embargo el Reglamento contempla que: "Cuando termine la duración o se extingan los fideicomisos que se hubieren constituido con un arreglo a los Artículos 18 y 19 de la Ley, la Secretaría de Relaciones Exteriores expedirá con base en dichos numerales, los permisos que se soliciten para la celebración de fideicomisos nuevos con respecto de los mismos inmuebles ubicados en la zona restringida, si se satisfacen los siguientes requisitos:

I. Que en los fideicomisos por celebrar figuren como fideicomisarios los inversionistas extranjeros que sean a su vez fideicomisarios en los fideicomisos por extinguirse o cuya duración está por terminar.

II. Que los fideicomisos por celebrar se

pecten en los mismos términos y condiciones con que se celebraron los fideicomisos por extinguirse o cuya duración está por terminar, respecto de los fines del fideicomiso, destino de los bienes inmuebles y características de éstos.

III.- Que se soliciten los permisos respectivos en el lapso comprendido entre los 360 y los 181 días anteriores a la terminación de la duración de los fideicomisos correspondientes.

IV.- Se observan las disposiciones de la Ley, de este Reglamento y de las resoluciones generales.

Las instituciones de crédito como fiduciarias podrán conservar la propiedad fiduciaria de los bienes inmuebles, si los nuevos fideicomisos son formalmente convenidos antes de la extinción de los fideicomisos anteriores. (42)

Con todo lo anterior, podemos concluir que, a pesar de extinguirse un fideicomiso, existe la posibilidad de instrumentar otro, por lo tanto la legislación da elementos ella misma para ser renovadas.

(42) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo 26.

Convenimos ya que en el fideicomiso los fideicomitentes no tienen el dominio directo de los inmuebles que se afecten, por lo tanto no podrán tener escritura pública que acredite su propiedad. En este caso concreto la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito nos habla de los certificados de participación. "Los certificados de participación son títulos de crédito que representan: a) El derecho de una parte alicuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tenga un fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita; b) El derecho de una parte alicuota del derecho de propiedad o de la titularidad de esos bienes, derechos o valores; c) O bien el derecho de una parte alicuota del producto neto que resulta de la venta de dichos bienes, derechos o valores." (43)

En palabras del Maestro Cervantes Ahumada: "teóricamente, el mecanismo de participación inmobiliaria sería el siguiente: se constituiría un edificio de departamentos, con el cual se construiría un fondo fiduciario común, y se expedirían tantos certificados de participación como departamentos tuviera el edificio, por lo que cada certificado ampararía la propiedad o el derecho de uso de de-

(43) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Artículo 223-A.

terminado departamento, y como los títulos se venderían en abonos, se facilitaría a cada titular convertirse en propietario de su habitación. Los servicios generales estarían encargados al Banco Fiduciario. En esta forma puede movilizarse, con gran facilidad, la más imóvil de las propiedades como es la propiedad urbana". (44)

Claro está que en caso que nosotros estamos tratando, los participantes como fideicomisarios no podrán adquirir los bienes afectados en fideicomiso, sólo se limitarán a gozar el producto de ellos.

La Ley de Inversiones Extranjeras nos dice: "los certificados de participación inmobiliaria que se emitan con base en el fideicomiso, tendrán las siguientes características:

a) Representarán para el beneficiario exclusivamente los derechos consignados en los incisos a) y c) del Artículo 228-A y en el Artículo 228-E de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sin que les otorgue derecho a ninguna parte alicuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitidos; b) Deberán no ser nomi-

(44) CORTÁZAR, Alfredo Pich, Título y Operaciones de Crédito, Edit. Forzta, México, 1954, p. 203.

nativos y no amortizables, y c) Constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble y a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario, en los términos del acto de emisión, así como el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitido". (45)

En resumen, podemos concluir que el fideicomiso es el método para invertir en zonas restringidas, la cual puede continuarse al extinguirse las veces que esto sea necesario. Cabría preguntarse ¿esto no contradice la Constitución?

Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Para efectos de llevar un control adecuado de quiénes son y en que invierten los extranjeros en nuestro país, fue creado este registro. En el deben inscribirse:

I. Las personas físicas o morales ex-

(45) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo 21.

extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta ley.

II.- las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 20 de esta ley.

III.- Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley.

IV.- Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones; y

V.- Las resoluciones que dicte la Comisión.

El reglamento determinará la organización del registro y establecerá la forma y términos en que deberá proporcionarse la información. (46)

La Ley, aún no modificada, señala en el Artículo 24 que el registro dependerá de la Secretaría de

(46) Ley para Fomentar la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo 23.

Patrimonio y Fomento Industrial. Hoy, ese órgano ya no existe, por lo que la encargada en este caso, de acuerdo con el artículo 42 del Reglamento, será la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Con todo esto, podemos decir que al registro no sólo le interesan las personas que realizan la inversión, sino también el medio como la efectúan, los resultados y los criterios de la Comisión en el sentido de conocer la ruta de las decisiones.

Acciones nominativas.

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito nos dice: "las sociedades anónimas tendrán un registro de acciones nominativas que contendrá:

I.- El nombre, la nacionalidad y el domicilio del accionista, y la indicación de las acciones que le pertenecen expresándose en números, series, clases y demás particularidades.

II.- La indicación de las exhibiciones que se efectúen.

III.- Las transmisiones que se realicen en los términos que prescribe el artículo 29.

IV.- La conversión de las acciones nominativas en acciones al portador". (47). Y "La sociedad considerará como dueño de las acciones nominativas a quien aparezca inscrito como tal en el registro en que se refiere el artículo anterior. A éste efecto, la sociedad deberá inscribir en dicho registro, a petición de cualquier tenedor, las transmisiones que se efectúen. (48)

Naturalmente cuando se trata de sociedades sin cláusula de exclusión de extranjeros o su enfoque no esté contenido en áreas restringidas o exclusivas, puede pensarse en acciones al portador sin embargo, cuando estamos frente a la inversión extranjera esto daría pie a los tristemente célebres presta-nombres. Para evitar esta situación, la Ley de Inversión Extranjera explica en que casos las acciones deben ser nominativas:

I.- En la proporción y modalidades establecidas por leyes y disposiciones reglamentarias específicas o por resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

(47) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Artículo 126.

(48) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Artículo 125.

II.- Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades a que se refiere el artículo 20 de esta Ley.

Los títulos al portador no podrán ser adquiridos por los extranjeros sin la aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y, en este caso, se convertirán en nominativos. Este requisito y las sanciones previstas por el artículo 28 se transcribirán en los propios títulos. (49)

Por su parte el reglamento, en el artículo 42, nos dice que éste dependerá de la Secretaría de Comercio, como ya apuntamos y estará bajo la dirección del Secretario Ejecutivo y en el artículo 43 nos señala, su división en tres secciones:

a) Sección primera: de las personas físicas o morales extranjeras.

b) Sección segunda: de las sociedades.

c) Sección tercera: de los fideicomisos.

(49) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Artículo 25.

Cabe señalar que el Registro no tiene carácter público; los expedientes sólo podrán ser revisados por los interesados; por tanto el artículo 44 faculta a la Secretaría para negar la consulta de éstos a terceros.

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

Teoría General del Reglamento.

De acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República cuenta con la facultad reglamentaria esto al señalar: "proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes". (50)

La interpretación de este precepto, nos dice el Maestro Fraga (51), es recordando el sentido gramatical de la palabra "proveer" que es poner los medios adecuados para lograr un fin y en este caso el fin es ejecutar las leyes. Así para que la leyes tengan exacta observancia,

(50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, Fracción I.

(51) CASTRO, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano". Edit. Siglo XXI, México 1967, p. 245

es necesario, entre otras cosas, que se desarrollen los artículos de la ley, a fin de que se ajusten a las situaciones en las cuales van a ser aplicados; las disposiciones que detalla la ley, deben tener la misma naturaleza de ésta, porque se aplicarán a todos los supuestos que puedan presentarse y no a casos concretos como acontece en la ejecución de las leyes.

El Maestro Tena Ramírez se opone a Fraga en un debate gramatical, exponiendo que el constituyente no utilizó el verbo en infinitivo, sino en gerundio, por lo que de ahí no podría desprenderse la facultad reglamentaria afirmando que "hoy en día es el precedente y no el texto el que justifica en nuestro orden jurídico la facultad reglamentaria". (52)

Andrés Serra Rojas, adopta una posición más ecléctica en este sentido, al afirmar que: "es difícil deducir la facultad reglamentaria de la fracción I del artículo 89 pero no debe perderse el tiempo en interpretaciones inútiles de este precepto, porque la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no debe incluirse en la Constitución, ya que es un principio universal del derecho". (53)

(52) TENA, Ramírez Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, México, 1967, p. 459.

(53) SERRA, Rojas Andrés. "La Fracción constitucional". Edit. Porrúa, México, 1962, p. 243.

El Doctor Carpizo, a su vez opone al Maestro Rojas en el sentido que "el Presidente Mexicano no puede actuar si la Constitución no le señala expresamente la facultad, o al menos esa facultad se puede derivar de un precepto constitucional". (54)

De éste último podemos afirmar que la propia Constitución otorga indirectamente la facultad al titular del Ejecutivo, como ejemplo tenemos el artículo 92 Constitucional, que a la letra dice: "todos los reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Independientemente de su justificación Constitucional, la definición del concepto Reglamentos no se presta a tanta confusión para Carpizo: "el reglamento es una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la Ley, a la cual está subordinada". (55)

(54) CARPIZO, Jorge. op. cit.. pp. 106 y 107

(55) *IB* *IBEM*, p. 107.

La definición de Gabino Fraga, más sencilla y dentro de la que se sustenta la doctrina mexicana, nos dice que "los reglamentos autónomos son aquellos que son expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente para reglamentar preceptos constitucionales". (56) Finalmente para Miguel Acosta Romero, el reglamento administrativo es "una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa. (57)

Una vez definido el concepto, debemos hacer la diferenciación entre el reglamento y ley, el reglamento se debe distinguir de la ley desde el punto de vista formal, ya que desde el material, ambos participan de los caracteres de generalidad, abstracción y obligatoriedad. Esto es, mientras la ley encuentra el origen de sus preceptos en el poder legislativo, el reglamento lo hace en el ejecutivo. (58)

(56) FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1988, p. 114.

(57) ACOSTA, Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1987, p. 56.

(58) En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existe la excepción en el Artículo 73, Fracción IV, en el cual se faculta al Congreso para emitir reglamentos, para organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.

Además existe una subordinación jerárquica del reglamento frente a la ley (59). En el sentido que ésta es lo general y el otro lo particular. Sin ley, no hay reglamento.

Así podemos concluir que la facultad reglamentaria del ejecutivo, independientemente de ser en sentido legislativo, no debe considerarse como una violación a la separación de poderes, ya que esta no puede considerarse en un sentido extremadamente rígido; consideramos que se justifica esta facultad hasta cierto punto.

Aspectos Relevantes del Reglamento para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Un análisis sencillo del Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera nos arroja:

a) Existen diversos tipos de inversiones:

Actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, Actividades reservadas a mexicanos; Activi-

(59) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 131.

dades con regulación específica en las que se permite hasta un 34% de inversión extranjera; Actividades con regulación específica en las que se permite hasta un 40% de inversión extranjera; Actividades con regulación específica en las que se permite hasta un 49% de inversión extranjera; Actividades que con previa autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se puede tener mayoría de la empresa.

b) Para obtener el permiso de la Comisión, se presentará por escrito, la solicitud de éste con los siguientes requisitos: Nombre, denominación, razón social, nacionalidad y domicilio señalado en México, Nombre comercial, denominación o razón social de cada una de las empresas o sociedades de las que se pretende adquirir activos fijos u obtengan en arrendamiento las empresas mismas a los activos esenciales para su explotación, monto de las inversiones realizadas con motivo de las adquisiciones o arrendamientos mencionados y fechas de la inversión. Acta constitutiva de la empresa. Permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

c) La inversión en las zonas restringidas para extranjeros se tendrá que realizar a través de fideicomisos, para que éste exista deberá haber: Una institución

fiduciaria (fideicomitente), y sujetos que gocen de él (fideicomisarios).

d) Cláusula de exclusión de extranjeros. Algunas empresas, debido a su objeto social y a las restricciones que la misma ley otorga a los extranjeros en ciertas áreas, cuentan con esta cláusula, que en una limitante para que los inversionistas extranjeros participen en ellas.

e) Cláusula Calvo.

De no existir en las escrituras de una empresa la cláusula anterior, entonces se deberá estipular en los estatutos sociales que los socios extranjeros actuales o futuros de la sociedad que se trate, se obligan formalmente con la Secretaría de Relaciones Exteriores a considerarse como nacionales respecto a las acciones de dichas sociedades que adquieran o de que sean titulares, así como bienes, derechos, concesiones, participaciones o intereses de que sean titulares tales sociedades, o bien de los derechos y obligaciones que deriven de los contratos en que sean parte de las propias sociedades con autoridades mexicanas y a no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, bajo la pena en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación las participaciones sociales que hubieran adquirido.

En el Reglamento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de Mayo de 1979, destaco que independientemente de la importancia de la definiciones del artículo primero del reglamento, las solicitudes de autorizaciones y plazos para otorgarlas, tienen una vitalidad que debemos resaltar.

Como trámite burocrático para una autorización en este sentido podemos afirmar que de acuerdo al artículo 20 del reglamento e independientemente del permiso de Relaciones Exteriores que se requiere, estamos hablando de por lo menos 45 días hábiles, es decir de más de tres meses: ello obedece al tránsito de la documentación por múltiples lugares como la Comisión, la Secretaría y el Registro.

En este punto nos atrevemos a sugerir que sea sólo un organismo el que reciba, evalúe, califique y responda las solicitudes, que de él dependan todos los trámites para que sea el trámite expedito, lo cual haría más atractiva la opción mexicana, liberándonos de una apariencia aletargada y burocratizada.

El caso de los extranjeros residentes inmigrados del artículo 3o. y que respondan al supuesto del

artículo 4o. del propio reglamento, en el sentido de estar vinculados con centros de decisión económico del exterior, nos parece adecuado. La diferenciación de estas dos clases de extranjeros es vital, ya que no puede considerarse igual a la persona que, fuera de cualquier nexo exterior, decida adoptar a México como su residencia y lugar de ejercicio económico que, al que obedeciendo a razones laborales o de intereses, reside en nuestro país, pero bajo el mandato del exterior; más que pretender limitar el ejercicio de algunos, se trata de llevar un control más eficaz de quién es quién en la inversión extranjera.

De las actividades económicas en general.

El artículo 5o. del reglamento, es probablemente uno de los más controvertidos respecto a las actividades no clasificadas, da la posibilidad de participar en cualquier proporción a inversionistas extranjeros, en el capital social de empresas no incluidas en la clasificación, sin autorización de la Secretaría de Comercio, aunque cumpliendo con los siguientes requisitos:

I.- Efectúen inversiones en activos fijos, destinados a la realización de las actividades económicas propias de la empresa, en su período preoperativo, hasta

el monto que fije periódicamente la Secretaría, para efectos de su actualización.

II.- Las inversiones a que se refiere la fracción anterior se realicen con recursos financieros provenientes del exterior, obtenidos por aportaciones de capital de los socios o accionistas o por financiamiento que le sean otorgados por personas morales extranjeras o por instituciones de crédito con recursos obtenidos del exterior.

En el caso de que los socios o accionistas de las sociedades que se constituyan sean inversionistas extranjeros establecidos en el país, las inversiones podrán realizarse con recursos provenientes de su propio patrimonio. El capital social pagado deberá ser por un monto mínimo equivalente al 20 % de la inversión total en activos fijos, al término del periodo preoperativo.

III.- Las sociedades que se constituyan ubiquen los establecimientos industriales que requieran para realizar sus actividades industriales o manufactureras fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial, sujetas a crecimiento controlado, que definan las disposiciones administrativas correspondientes.

IV.- Las sociedades que se constituyan y

que mantengan como resultado mínimo un saldo de equilibrio en su balanza de divisas acumulado, durante los primeros tres años de operación.

Se considerará que las sociedades han iniciado operaciones en la fecha que obtenga el primer ingreso derivado de la venta comercial de sus productos o de la presentación de sus servicios.

V.- Las sociedades que se constituyan deberán generar empleos permanentes y establecer programas continuos de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y de desarrollo personal para los trabajadores, de conformidad con la legislación aplicable.

VI.- Las sociedades que se constituyan deberán utilizar tecnologías adecuadas y observar las disposiciones legales expedidas en materia ecológica.

Se entenderá que los inversionistas extranjeros han estado conformes con los requisitos establecidos en este Artículo por el sólo hecho de adquirir acciones de las sociedades que se constituyan de conformidad con el régimen de este Artículo. (60)

(60) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 5°.

Si partimos del supuesto tradicional de que un extranjero no puede poseer más del 49 % de una empresa o que la participación foránea no debe exceder ese límite, ya antes señalamos que contar con el 51 % de una sociedad no significa necesariamente tener el control sobre ella. Por tanto si esto no es compatible con la ley o con la misma Constitución, habría que plantearse la posibilidad de adecuar la máxima ley a las nuevas circunstancias. La Constitución no es un órgano irreformable sino un proyecto de nación que responda a los requerimientos de ésta; por lo tanto, pensar en modificarla en este sentido, no debe asustar ni sorprender a nadie.

El Artículo 60. se refiere a las actividades de maquila y exportación, también se incluyen dentro de las que no requieren autorización para cualquier porcentaje extranjero. El Artículo 70. habla de la autorización para rebasar el límite de inversión extranjera, es decir que salvo en los supuestos de los Artículos 5 y 6 deberá solicitarse autorización para rebasar el 49 % del capital social o de los activos fijos de una empresa por extranjeros.

Existe un tipo de inversión realizada por Sociedades Financieras Internacionales para el desarrollo, por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo. El Ar-

título 8º, las conceptualiza como "aquellas personas morales extranjeras cuyo objetivo primordial consiste en fomentar el desarrollo económico y social de los países en proceso de desarrollo, mediante la aportación de capital de riesgo temporal, el otorgamiento de financiamientos preferenciales y el apoyo técnico de diversos tipos".(61)

Esto es importante, considerando el Artículo 9º, en la idea que para efectos de la ley y del reglamento no se considerará inversión extranjera la que se realice por estas sociedades si: I.- Asume ante la Secretaría de obligación de enajenar las acciones que adquieren de sociedades en un plazo no mayor a 20 años, contados a partir de la fecha de adquisición; II.- Se abstienen de supeditar la adquisición de acciones de sociedades a la concertación o celebración por estas últimas de convenios o cláusulas restrictivas de cualquier naturaleza.

Inversión Extranjera mediante Fideicomisos.

Ya en el Capítulo de la Ley expusimos la naturaleza y carácter del fideicomiso, a continuación expon-

(61) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 8º.

dremos a grandes rasgos lo relativo a ellos en el reglamento. Se requiere autorización de la Secretaría de Comercio cuando en un fideicomiso, inversionistas extranjeros adquieran los siguientes derechos de fideicomisarios: "I.- Derechos de voto o pecuniarios sobre acciones de sociedades que impliquen o den por resultado que la participación total de los inversionistas extranjeros en el capital social si la misma rebasa la proporción del 49% de este último. II.- Derechos de disponer de más del 49% de los activos fijos de una empresa. III.- Derechos de explotación de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.

Igualmente requerirán autorización los actos posteriores a la constitución del fideicomiso por virtud de los cuales los inversionistas extranjeros, adquieran los derechos a que se refiere este capítulo, si para la constitución del fideicomiso no hubiese sido necesario obtener tal autorización. (62)

Como señalamos en el tema anterior, los fideicomisos son utilizados para realizar inversiones en inmuebles ubicados en una zona restringida, acorde con el artículo 11 del Reglamento pero cumpliendo lo dispuesto en el

(62) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 10.

Capítulo III del mismo. Así, pues el capital foráneo que pueda invertir en inmueble en la zona restringida, en el artículo 16, deberá contar con autorización de la Secretaría de Comercio y realizarse a través de un fideicomiso. Los criterios para esta autorización obedecerán:

"I.- Cuando los fideicomisos sean inversionistas extranjeros: a) Los bienes inmuebles fideicometidos deberán destinarse exclusivamente a: La realización de las actividades turísticas que se refiere el artículo 19; La realización de actividades industriales, cuando éstas se realicen solamente por las solicitudes a que se refieren los artículos 5 y 6; La realización de actividades industriales, siempre que se acredite que las sociedades de que se trata abran y operen nuevos establecimientos industriales o realicen éstos, de conformidad al artículo 28.

b) Se acredite que las sociedades están debidamente inscritas en la sección segunda del registro". (63)

De esta forma el fideicomiso se consagra como un método legal para autenticar inversión extranjera

(63) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 17.

en zonas restringidas, nuestro punto de vista, es que si en otros países con una realidad parecida a la nuestra, ya se realizan inversiones directas en zonas restringidas y cuyos trámites y formulismos no existen, como en nuestro país, podríamos pensar a futuro se pudiese llegar a permitir en determinadas zonas, no estratégicas la explotación directa, condicionándola a elevar el nivel social y económico del lugar, con su respectivo beneficio a los nacionales.

Ampliación de la Inversión Extranjera.

La clasificación de establecimientos, para efectos de este título, conoce tres tipos a saber:

I.- Industriales.- son aquellos en los que se realizan actividades de manufactura, fabricación ensamblaje, preparación, empaque y otros equivalentes.

II.- Comerciales.- Son aquellos en los que se realizan ventas en cualquier forma, se distribuyen productos, se toman o se levantan pedidos, se realiza cobranza en general y se obtienen ingresos.

III.- De prestación de servicios.- Son aquellos en los que se prestan onerosamente servicios de

cualquier naturaleza a terceros". (64)

Asimismo, se requiere de autorización para que inversionistas extranjeros abran u operen estos tipos de establecimientos sin embargo, se dan excepciones.

"I.- Tratándose de nuevos establecimientos: a) Cuando sean abiertos y operados por las sociedades a que se refiere el Artículo 6. b) Cuando sean abiertos y operados por otras sociedades, si los inversionistas extranjeros están conformes en realizar inversiones en activos fijos, para el nuevo establecimiento, por un monto mínimo e equivalente al 10% del valor neto de los activos fijos declarado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el último ejercicio fiscal. El capital social pagado a la fecha de apertura del nuevo establecimiento deberá incrementarse en un monto equivalente al 20% de la inversión adicional en activos fijos. Obtener el resultado de equilibrio en el saldo de la balanza de divisas del nuevo establecimiento de que se trate durante los primeros 3 años de su operación. Cumplir en lo conducente con los requisitos establecidos en las Fracciones I, II párrafo segundo, III, V y VI del Artículo 5. La conformidad del inversionista extran-

(64) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 28.

jero se tendrá por expresada al igual en los términos de último párrafo del Artículo 5.

c) Cuando sean operados por sociedades fusionantes.

Tratándose de la relocalización de establecimientos industriales, siempre y cuando no se lleve a cabo dentro o hacia las zonas geográficas de mayor concentración industrial, sujetas a crecimiento controlado, que definan las disposiciones administrativas correspondientes". (65)

Esto a todas luces, permite una flexibilidad considerable para realizar la apertura u operación de un establecimiento con inversión extranjera; en particular haremos nuevamente alusión a la fracción II, que se refiere a que en caso de industrias, esto no se lleva a cabo en Monterrey, México, o Guadalajara debido a la concentración de esas ciudades, además de propiciar el crecimiento en otras zonas intermedias.

(65) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Extranjera y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 25.

La Promoción de la Inversión.

Comprometerse en el área que pretende reglamentar un cuerpo legal como el que ahora analizamos, significa, en cualquier caso, no sólo imponer restricciones y tratamientos burocráticos, sino darse los medios para que lo que está legislando sea cada día mayor y más adecuado. Así el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera cumple con estos requisitos el incluir en el Título Séptimo la idea de la promoción de la inversión, formando criterios no limitativos, sino con tendencia a ampliarse al descubrir nuevas inversiones (Artículo 39); además el Directorio de Inversionistas Nacionales interesados en asociarse con otros, ya sean mexicanos o extranjeros (Artículo 40). Anado a esto, el Artículo 41 no habla de la creación del comité para la promoción de la inversión en México, como un órgano consultivo y de concertación de acciones en materia de promoción de inversión en el país con los sectores público, social y privado.

Registro Nacional de Inversión Extranjera.

También en el capítulo de la ley hablamos un poco del registro nacional de inversiones extranjeras,

por lo que profundizaremos en aquellas áreas que no se tocaron.

Tenemos que las personas físicas y morales extranjeras deberán solicitar su inscripción en el registro en la sección primera (Artículo 43) dentro de los 40 días hábiles: 1.- Adquieran o arrienden activos, en los términos del Artículo 8° de la Ley. 2.- Establezcan, abran u operen una empresa, sucursal o agencia. 3.- Arrienden una empresa en los términos del Artículo 8° de la Ley. 4.- Adquieran derecho de fideicomisario derivado de los fideicomisos a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción II del Artículo 63.

Y de acuerdo con el Artículo 53 quedan exceptuados: 1.- Las que establezcan, abran u operen oficinas de representación de cualquier tipo, incluidas las entidades financieras del exterior y compañías aseguradoras extranjeras; y 2.- Las que establezcan, abran u operen agencias u oficinas dedicadas a la prestación de servicios informativos o noticiosos.

Para registrarse las personas deberán presentar la siguiente información (Artículo 54):

I.- Nombre, denominación o razón social, nacionalidad y domicilio señalado en México, en su caso. II.- Nombre comercial, denominación o razón social de cada una de las empresas o sociedades de las cuales adquieran activos fijos u obtengan en arrendamiento las empresas mismas o los activos esenciales para explotación, monto de las inversiones realizadas con motivo de las adquisiciones o arrendamientos mencionados y fechas de inversión. III.- Domicilio de la empresa, sucursal o agencia, actividades que efectivamente realizan en ellas y valor de la inversión efectuada en los activos fijos. IV.- Datos de identificación de los fideicomisos, descripción de los bienes afectados en fideicomisos y fechas de celebración; y V.- Los demás datos complementarios que se soliciten en las formas aprobadas.

Cabe señalar que en el caso de la fracción V esto no se realiza, ya que las formas aún no existen.

Reuniendo estos requisitos, las personas físicas o morales quedan inscritas en el registro, restándoles cumplir con lo relativo al artículo 56, que es presentar anualmente su información económica, contable-financiera y de balanza de divisas.

Recurso de Reconsideración.

Para efecto de contar, aquellos que deben inscribirse en el registro, con un medio para la impugnación de la negación parte de la Secretaría de Comercio, existe el llamado Recurso de Reconsideración, considerado en el artículo 68 del Reglamento, que a la letra dice: "los obligados a obtener y mantener inscripciones en el Registro y los que tengan un interés jurídico podrán impugnar, mediante el Recurso de Reconsideración, la resolución de la Secretaría que decreta, deniegue, rectifique, suspenda o cancele una inscripción o anotación en el Registro.

Las reconsideraciones deberán interponerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución correspondiente. En el escrito de la reconsideración deberán ofrecerse los medios de prueba idóneos y pertinentes.

En el caso de que hubiere tercero a quienes depare perjuicio la resolución de la Secretaría que decida sobre la reconsideración interpuesta, deberán acompañarse el número de copias del escrito de la reconsideración que sean necesarios para emplazar y correr traslado a dichos terceros. Los terceros serán emplazados para que dentro

de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto el emplazamiento comparezcan ante la Secretaría a manifestar lo que a su derecho e interés jurídico convenga y a ofrecer los medios de prueba que estimen necesarios.

Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que se hubiese recibido contestación o concluido el término que en su caso, se abra para desahogar las pruebas ofrecidas, que no podrá ser menor de diez días hábiles ni mayor de veinte, se resolverá en definitiva. En los casos en que las pruebas ofrecidas, por encontrarse en el extranjero, exijan un término mayor para su desahogo, este será fijada discrecionalmente por la Secretaría, sin que en ningún caso dicho término exceda de tres meses". (66)

De tal modo, entendemos que, antes de recurrir al Juicio de Amparo, existe un medio que de haber un error, éste sea reparado por la autoridad competente. Con respecto a los terceros perjudicados, el Artículo 5º, de la Ley de Amparo, nos dice en su inciso c): "Son partes en el Juicio de Amparo: c) La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distin-

(66) Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Artículo 68.

tas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado". Esta está respaldada por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, que dice: "En los amparos contra las resoluciones dictadas por las autoridades distintas a la judicial, la ley sólo reconoce como partes, a las personas que hayan gestionado el acto contra el cual se reclama". 67)

Con lo antes señalado, el alcance del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en él incorpora cambios, refleja la importancia de lo que México espera lograr mediante esfuerzos para atraer capital de todo el mundo.

Toda vez que el establecer el marco de referencia proporciona oportunidades de inversión en los sectores industrial, comercial de servicios y turismo; estas nuevas reglas indican la nueva política económica del país siendo propicio el crecimiento que se propone fomentar.

Por lo que en el capítulo siguiente de manera especial me avoco al estudio de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, por ser parte medular en los fines perseguidos.

67) Semanario Judicial de la Federación. Apéndice Tomo CXVIII, Tesis 250 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala.

CAPITULO III

C A P I T U L O I I I

LA COMISION NACIONAL SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS

- 1.- Qué es la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 2.- Integración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 3.- Atribuciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 4.- Funcionamiento de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- 5.- Régimen de Clasificación de Actividades por Rama o Clase.

1. QUE ES LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que en lo sucesivo me referiré únicamente por sus siglas CNIE, es el cuerpo centralizado dependiente del Poder Ejecutivo Federal, encargado de realizar y de llevar a la práctica la política Mexicana sobre inversiones extranjeras.

2. INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

La CNIE está integrada por:

1. Los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social, Programación y Presupuesto y la de Turismo; así como de los Subsecretarios designados por esos funcionarios, que actuarán como suplentes de los respectivos Titulares.

2. Un Secretario Ejecutivo como auxiliar de la CNIE y cuyas funciones son las de representar y ejecu-

tar las resoluciones de ésta.

3.- Personal técnico y administrativo designado por Secretario Ejecutivo, el que estará al servicio de la CNIE y de la Secretaría.

La CNIE no funciona como un cuerpo colegiado, cuyas decisiones se adoptan, a través de la votación de sus miembros, sino que cada Secretaría de Estado resuelve los asuntos que corresponden a su competencia, conforme a la legislación relativa.

Al respecto, el Lic. Campillo Sáinz, en su comparecencia ante la Cámara de Senadores, expresó: "La Comisión no va a funcionar como un cuerpo burocrático; no va a tener personal jurídico ni patrimonios propios, va a ser, fundamentalmente, una Comisión Consultiva dotada de esta facultad de resolución, pero que ejercerá a través de las Secretarías y Departamentos de Estado". (68)

Para el autor Manuel Arilla Villa la "Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, comisión intersecretarial, es el órgano ejecutivo de la ley, a ella co-

(68) Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLVIII Legislatura, tomo III, Mex. 41, 29 de Dic. de 1972, p. 13.

responden las atribuciones que aplica la ley". (69)

3.- ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Su estructura y atribuciones están marcadas en la ley mencionada en la siguiente forma:

Art. 11. Se crea la Comisión Nacional de Inversicnes Extranjeras que estará integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Serán suplentes de los respectivos titulares, los subsecretarios que cada uno de ellos designe.

Las sesiones serán presididas rotativamente conforme al orden que se enuncia en el párrafo anterior por el titular que se encuentre presente. La Comisión sesionará por lo menos una vez al mes.

La Comisión será auxiliada por un Secre-

(69) REVISTA VIALA, Mexcel: Manejo Fiscal y Económico de la Empresa, Vol. 1, Edit. Cárdenas, México, 1951, pp. 88-89.

tario Ejecutivo que será designado por el Presidente de la República".

Transcrito lo anterior, a continuación veremos la intervención del Lic. Héctor Hernández Cervantes, Secretario de Comercio y Fomento Industrial, en la que informa los trabajos de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, de los años de 1983 a 1987: "... En la última década la economía internacional ha sufrido cambios estructurales que, quizá, no han tenido parangón en la historia de la humanidad. A riesgo de simplificar excesivamente fenómenos muy complejos, estos cambios estructurales podrían resumirse en los siguientes puntos: Un comercio internacional caracterizado de manera creciente por intercambios intersectoriales. Por ejemplo, en la producción de un automóvil pueden requerirse partes fabricadas hasta de 17 países, los que son abastecidos por empresas transnacionales que dominan cada vez más el comercio exterior, tanto de bienes como de servicios. Una revolución tecnológica basada fundamentalmente en la informática y en la telemática. Los procesos y productos dependen cada vez más, de una forma u otra de esas dos ramas de la actividad. Entre otras cosas, esta resolución es en parte responsable de la caída de los precios internacionales de las materias primas "tradicionales" y de la automatización de muchos procesos productivos, en detrimento

de países exportadores de algunos bienes intensivos en mano de obra. Un flujo creciente de recursos financieros entre países. Hoy día los flujos financieros internacionales representan más de doce veces los flujos comerciales de bienes y servicios. La inversión extranjera directa, siendo sus siglas (IED), se ha dirigido cada vez más hacia los propios países desarrollados, en detrimento de los países en desarrollo receptores. Más aún, en tanto que hace unos años América Latina recibía el 50 % de la inversión extranjera directa destinada a los países en desarrollo, hoy en día recibe sólo el 20 %. Los países desarrollados están inmersos en una revolución del sector de servicios, cuya principal característica es la interrelación cada vez más estrecha con los demás sectores económicos, haciéndolos crecientemente eficientes. Como uno de sus resultados, la inversión extranjera directa se dirige cada vez más a los servicios, representando hoy en día hasta el 50 % de los flujos totales. Este porcentaje es similar registrado en América Latina, en tanto que en México apenas supera el 20 %. Todos y cada uno de los elementos anteriores demandan una mayor apertura de México hacia el exterior, puesto que sin ésta existe el riesgo de que México quedara para siempre rezagado económica y tecnológicamente del mundo desarrollado. Internamente, el país había superado con creces, ya desde antes las posibilidades de desarrollo en base a una estrategia de sustitución

de importaciones o de un sector de punta como el petróleo. Esto está plenamente reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX) y otros programas instrumentados por administración del Presidente de la Madrid. En el pasado, la IED se estableció en México para aprovechar el mercado interno que le ofrecían las altas barreras a la importación y posteriormente, una demanda interna creciendo explosivamente. Cuando las posibilidades de sustituir importaciones se agotaron y la crisis económica contrae la demanda interna, la IED pierde interés en el mercado nacional y afecta la balanza de pagos del país. Por lo tanto, el cambio de modelo de desarrollo económico de México ha determinado también un cambio estructural en las actividades de las empresas con IED los que más rápidamente han reaccionado al nuevo modelo de desarrollo. En efecto, en tanto que en 1982 efectuaron aproximadamente un tercio de éstas..." (70)

El informe proporcionado por el Lic. Héctor Hernández Cervantes, nos demuestra como desde el sexenio anterior ya se advertía que la inversión extranjera directa

(70) Publicación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Informe 1963-1987, México, 1988. pp. 7-9.

se había dirigido hacia los países desarrollados en perjuicio de los países en desarrollo receptores de dicha inversión, y según estadísticas, en general en América Latina, había disminuido la inversión extranjera de un 50 % a un 20 %, lo cual ha incrementado la brecha de crecimiento económico entre los países desarrollados y su contrapartida, los países en vías de desarrollo.

Lo anterior trae como consecuencia, al no crecer la inversión extranjera directa en México, y la crisis económica contrae la demanda interna, se produce un mayor desequilibrio en la balanza de pagos, lo cual hace necesario el cambio de modelo de desarrollo económico de México, principalmente enfocado al cambio estructural en las empresas con IED a fin de fomentar su constitución y crecimiento para atraer flujos financieros del exterior. El gobierno actual, continuando con la política económica iniciada por el gobierno anterior, ha reestructurado el sistema jurídico en materia de inversiones extranjeras, mismo que se ha traducido en la reforma del Reglamento de la materia.

Finalmente para terminar el presente punto, veamos en qué consiste una Comisión Intersecretarial. De conformidad con Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho, es definida la Comisión Intersecretarial como: "Dispone el

artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las comisiones intersecretariales podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República (art. 21 de la ley citada)". (71)

De lo anterior, tenemos que el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede constituir comisiones intersecretariales, las que consisten en la concurrencia de varias Secretarías de Despacho que están íntimamente relacionadas en el tratamiento de problemas determinados y que se hace necesario se coordinen diversos especialistas para el arreglo de dichos problemas.

Así encontramos a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que es un cuerpo centralizado en materia de inversiones extranjeras y que como señalamos en el inicio del presente punto, está integrada por diversas Secretarías de Estado, que cumplen una función sumamente im-

(71) FINA, Rafael de; Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, Ed. 11a. México, 1963, p. 163.

portante, que es la consagrada por el artículo 11 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

4.- FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

La integración de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, ya señalada anteriormente y que en la Ley aún considera Secretarías que han dejado de existir, está señalado en el artículo 80. del Reglamento. Este menciona los titulares de la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial y Trabajo y Previsión Social; integra a las sesiones de la Comisión a otras secretarías que tengan competencia en los asuntos a tratarse.

En este punto, nos surge la duda relativa a la Secretaría de Gobernación; ésta por su carácter y facultades, parece extraño que esté contenida en la Comisión; posiblemente el móvil de ello sea la cuestión migratoria; sin embargo el reglamento es bastante claro al respecto, cuando se trata de inmigrantes residentes en los artículos 3 y 4, la inscripción en el registro de Inversiones Extranje-

ras sirve para conocer su carácter y la naturaleza de los artículos 42 al 62 del mismo cuerpo legal, por lo tanto carece de sentido su existencia dentro de la Comisión.

Aunado a lo anterior debemos analizar respecto a la utilidad de esta Comisión, propiamente se trata de un órgano formal que cuenta con el comité de representantes, del artículo 84 del reglamento, integrado por los Directores Generales adscritos a las Secretarías que integren la Comisión, cuya materia de competencia está relacionada con los asuntos que deban tratar.

Ambos organismos, desde el punto de vista práctico, carecen de efectividad, tienen un carácter recomendativo pero no son de ejecución; los lineamientos o propósitos de éstos son considerados o no sin ser demasiado influyentes, además claro está, que tanto los titulares de las Secretarías como Subdirectores Generales, jerárquicamente están sometidos a la decisión Presidencial, por lo tanto, no son autónomos. La realidad es que prácticamente todo el manejo de la inversión extranjera o al menos en gran medida, recae sobre la Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Su propio reglamento interior en el artículo 20, señala sus atribuciones: "Son atribuciones de la Dirección General de Inversio-

nes Extranjeras: I.- Promover, en coordinación con las autoridades competentes, aquellas inversiones extranjeras que complementen el ahorro nacional y contribuyan al logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales. II.- Promover las estrategias y mecanismos de complementación de capitales extranjeros en el país y participar en la concertación de operaciones, asesorando a los inversionistas mexicanos en proyectos específicos. III.- Realizar los estudios de factibilidad económica, técnica y de mercado, que sirvan de base para orientar la inversión extranjera a los sectores, campos y ramas industriales, que se consideren complementarios a la inversión nacional. IV.- Instrumentar las políticas de inversión extranjera conforme a los criterios y resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, así como analizar el comportamiento de dicha inversión en los distintos sectores y ramas de actividad y realizar los estudios que le encomiende la misma. V.- Operar el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras y efectuar las inscripciones, modificaciones y cancelaciones a que se refiere la ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera sus reglamentos y disposiciones complementarias, así como expedir las constancias respectivas. VI.- Emitir las autorizaciones que correspondan con apego a las disposiciones dictadas por la Comisión Nacional de Inversiones Extran-

jas, así como vigilar el cumplimiento de los compromisos establecidos en las mismas. VII.- Vigilar y verificar el cumplimiento de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y de sus reglamentos, e imponer las sanciones correspondientes por incumplimiento de los mismos. VIII.- Coordinarse con las instituciones financieras en lo relativo a la concertación de la inversión extranjera. XI.- Participar con la Dirección General de Desarrollo Tecnológico en la determinación de políticas y disposiciones sobre transferencia de tecnología. X.- Difundir los estudios sobre factibilidad económica, financiera y técnica de complementación nacional y extranjera, en ramas industriales específicas". (72)

Para concluir podemos decir, que gracias a la colaboración de las dependencias integrantes de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que son responsables de las políticas sectoriales, existiendo avances de acuerdo a la conformación de los criterios de carácter general que la Comisión utiliza al sancionar casos particulares sometidos a su consideración. Estos criterios parten de la autoridad y competencia que, en sus respectivas esferas, tienen las dependencias del Ejecutivo Federal.

(72) Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Artículo 20.

5. RÉGIMEN DE CLASIFICACIÓN DE ACTIVIDADES POR RAMA O CLASE

El régimen de autorización por rama o clase de actividad económica, de acuerdo con la clasificación mexicana de actividades y productos (CMAP), obedece a la siguiente tabla: I.- Actividad reservada de manera exclusiva del Estado: Extracción de petróleo y gas natural. Extracción y/o beneficio de otros. Fabricación de Productos Petroquímicos básicos. Tratamiento de uranio y combustibles nucleares beneficiados. De la industria manufacturera, la acuñación de monedas. Generación y Transmisión de energía eléctrica. Suministro de energía eléctrica. Servicio de transporte por ferrocarril.

II.- Actividades reservadas a los mexicanos: Silvicultura; Explotación de viveros forestales; Comercio de gas licuado (combustible); Servicio de autotransporte de materiales de construcción; Servicio de autotransporte de mudanzas; Otros servicios de autotransporte especializado de carga; Servicio de autotransporte de carga en general; Servicio de transporte foráneo de pasajeros en autobús; Servicio de transporte urbano o suburbano de pasajeros de autobús; Servicio de transporte en automóvil de ruleteo; Servicio de transporte en automóvil de ruta fija; Servi-

cio de transporte en automóvil de sitio; Servicio de transporte escolar y turístico; Servicio de transporte marítimo de cabotaje; Servicio de remolque en altamar y costero; Servicio de transporte en aeronaves; Servicio de transporte en aerotaxis; Servicio de instituciones crediticias, bancarias auxiliares de crédito (Fondos y fideicomisos financieros); Uniones de crédito; Almacenes Generales de Depósito; Casas de cambio; Consejo, fomento y comisiones financieras; Instituciones no bancarias de captación de ahorro y de otorgamiento de préstamos; Otras instituciones crediticias; Servicio de Casa de bolsa; Servicio de bolsa de valores; Servicio de instituciones de fianzas; Servicio de instituciones de seguros; Servicio de cajas de pensiones independientes; Transmisión privada de programas de radio; Transmisión y repetición de programas de televisión; Servicios de notarías públicas; Servicios de agencias aduanales y de representación; Administración de puentes marítimos, lacustres y fluviales.

III.- Actividades con regulación específica en las que se permita la participación de la inversión extranjera hasta con el 34% del capital de las sociedades: Explotación de minerales de hierro; Extracción y/o beneficio de mineral no metálico (fosfórica); Explotación de azufre.

IV.- Actividades con regulación específica en las que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 40 % del capital de las sociedades: Fabricación de productos petroquímicos secundarios; Fabricación de partes y accesorios para el sistema eléctrico automotriz; Fabricación ensamble de carrocerías y remolques para automóviles y camiones; Fabricación de motores y sus partes para automóviles y camiones; Fabricación de partes para el sistema de transmisión de automóviles y camiones; Fabricación de partes para el sistema de suspensión de automóviles y camiones; Fabricación de partes y accesorios para el sistema de frenos de automóviles y camiones; Fabricación de otras partes y accesorios para automóviles y camiones.

V.- Actividades con regulación específica en las que se permite la participación de la inversión extranjera hasta con el 49 % del capital de las sociedades: Pesca en altamar; Pesca costera; Pesca en agua dulce; Acuicultura; Extracción y/o beneficio de minerales con contenido de oro, plata y otros minerales y metales preciosos; Extracción y/o beneficio de mercurio y antimonio; Extracción y/o beneficio de minerales industriales con contenido de plomo y zinc; Extracción y/o beneficio de minerales con contenido de cobre; Minerales metálicos no ferrosos. Explotación de yeso; Extracción y/o beneficio de barita; Extracción

y/o beneficio de fluorita; Extracción y/o beneficio de otros minerales para la obtención de productos químicos; Extracción y/o beneficio de sal; Extracción y/o beneficio de grafito; Extracción y/o beneficio de otros minerales no metálicos; Fabricación de explosivos y fuegos artificiales; Fabricación de armas de fuego, cartuchos y municiones; Servicio de transporte fluvial y lacustre; Servicio de transporte en el interior de puertos; Servicios telefónicos; Otros servicios de telecomunicaciones; Arrendadoras financieras.

VI.- Se requiere la resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que la Inversión Extranjera participe en esas actividades en forma mayoritaria: Agricultura; Ganadería y caza; Recolección de productos forestales; Tala de árboles; Edición de periódicos y revistas; Fabricación residencial de vivienda; Edificación no residencial; Construcción de obras de urbanización; Construcción de plantas industriales; Construcción de plantas de generación de electricidad; Construcción y tendido de líneas y redes de conducción eléctrica; Construcción para la conducción de petróleo y derivados; Montaje o instalación de estructuras de concreto; Manejo o instalación de estructuras metálicas; Obras marítimas y fluviales; Construcción de obras

viales y para el transporte terrestre; Construcción de vía; Instalación hidráulica y sanitaria en edificios; Instalaciones eléctricas en edificios; Instalación en telecomunicaciones; otras instalaciones especiales; Movimientos de tierra, Cimentaciones; Excavaciones subterráneas; Obras subacuáticas; Instalación de señalamientos y protecciones; Demoliciones; Construcción de plantas potabilizadoras o de tratamiento de aguas; perforación de pozos petroleros y de gas; Perforación de pozos de agua; otras obras de construcción no mencionadas anteriormente; Servicio de transporte marítimo de altura; Servicio de alquiler de embarcaciones turísticas; Sociedades de inversión directa; Servicios privados de educación preescolar; Servicios privados de educación primaria; Servicios privados de educación secundaria; Servicio privados de educación media superior; Servicios privados de educación que convinan los niveles de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior, Servicio de enseñanza comercial y de idiomas; Servicio de capacitación técnica de oficios y artesanías; Servicio de enseñanza de música, danza y otros servicios particulares de enseñanza; Servicios de contaduría y auditoría; Servicios de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares; Servicios de administración de caminos, puentes y servicios auxiliares; Servicios de grúa para vehículos; Otros servicios relacionados con el transporte terrestre no mencionados anterior-

mente, Servicios a la navegación aérea; Servicios de administración de aeropuertos y helipuertos; Servicio de asesoría en inversiones y valores; Servicios de gestores y agentes de seguros y fianzas; Servicios de asesoría de pensiones; Servicios de oficina de representación de entidades financieras del extranjero; Otros servicios relacionados con las instituciones financieras, de seguros fianzas no mencionados anteriormente; Se excluyen de esta clase las sociedades de inversión de renta fija, que están reservadas a mexicanos; las sociedades podrán detentar la participación de inversión extranjera que autorice la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, sin embargo, los prestadores de servicios profesionales regulados por la ley reglamentaria del Artículo 3º Constitucional en materia de profesiones, deberán ser mexicanos; Se excluye de esta rama de actividad la producción de aceite básico reservado al Estado; Las sociedades de inversión de renta fija, permanecen reservadas a mexicanos.

Cabe resaltar que existe una flexibilidad notoria para que la inversión foránea participe, sin embargo, en nada afectaría que esto tendiera a ampliarse, es decir, que al probar su efectividad, las áreas de participación mayoritaria puedan ser más extensas, en la inteligencia

de que ésto puede redundar en una mayor atracción de capitales.

CAPITULO IV

C A P I T U L O I V

LA REALIDAD DE LA INVERSION EXTRANJERA EN LA ACTUALIDAD

- 1.- Ventajas y Desventajas en la Actualidad.
- 2.- Limitaciones en la Inversión Extranjera.
- 3.- Crítica al Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- 4.- Tratado de Libre Comercio.

1. VENTAJAS Y DESVENTAJAS EN LA ACTUALIDAD

Las repercusiones públicas que ha producido la nueva legislación en materia de Inversiones Extranjeras, se bifurca en dos corrientes de opinión: La primera, que apoya la inversión foránea, y la segunda, que critica la política de apertura al capital extranjero. A continuación examinaremos diversos artículos periodísticos, que reflejan la polémica generalizada en relación con la conveniencia o inconveniencia de abrir nuestras fronteras al capital no nacional.

Como opiniones a favor, podemos citar los siguientes artículos periodísticos: Jesús Belmont Vázquez, del periódico "El Financiero", comenta: "La escasez de recursos financieros que provocó la prolongada crisis deudora obligó al gobierno federal a, iniciar la apertura al capital privado aún en aquellos rubros antes reservados exclusivamente al sector público como son la construcción de carreteras, redes ferroviarias, aeropistas, equipo e infraestructura de los puertos, etcétera. Información de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes explica que tan sólo en la construcción de carreteras se tiene prevista para este año una inversión de 300 mil millones de pesos, de los cuales el

Estado aportará 100 mil millones y el resto los sectores privado y social..." (73)

Ángel Viveros, del periódico "El Financiero", escribe: "La pequeña y mediana industria, a través de sociedades de inversión tendrán mayor acceso a la adquisición de los lotes hoteleros, comerciales y en condominio que vende Fonatur, dentro del cambio administrativo registrado en el organismo para fomentar las inversiones de capitales extranjeros y nacionales en las zonas de recreo del país. A partir de junio, Fonatur inició la venta de éste tipo de lotes incluidos residenciales o de habitación unifamiliar en Cancún, Ixtapa, Cabo San Lucas y San José del Cabo, que tienden según explicó a fortalecer la imagen de los centros turísticos integrales, y a la vez desarrollar, en forma garantizada, la infraestructura de esos tipos de atracción turística. Pero aún existe la disponibilidad en esos lugares lo mismo que en otros sitios mencionados. Se trata de incrementar la inversión y estimular el desarrollo para superar los problemas del precarismo urbano".(74)

(73) BELMONT Velázquez, Jesús, "Por la Crisis Económica, México dio Apertura al Capital Privado", periódico "El Financiero", 2 de agosto de 1989, Sección Nacional, Año VIII, Núm. 1992, pág. 6.

(74) VIVEPOS, Ángel. "Apertura a las Inversiones en Fonatur para las Microempresas", periódico "El Financiero", 19 de julio de 1989, Sección Industrial, Año VII, Núm. 1982, pág. 28.

La periodista Teresa Weiser, de "El Financiero", reproduce la siguiente nota: "El director general de Fertilizantes Mexicanos, S.A., Manuel Cadena Morales, declaró ayer que aún cuando "no se puede decir que Fertimex está a la venta", esta paraestatal está abierta a la inversión tanto de la iniciativa privada nacional, como al capital extranjero que quiera invertir en la industria de fertilizantes. Cadena Morales no descartó la posibilidad de que se trate de una venta total, pues, dijo será decisión de los propios inversionistas la que determinará los porcentajes de su participación en la industria descentralizada, pero señaló "ese proceso tiene que ser gradual". En el desayuno con el grupo 20 Mujeres y un Hombre, Cadena Morales informó que ya existen pláticas preliminares con diversos grupos de inversionistas tanto mexicanos como extranjeros y mencionó entre los interesados al grupo Monterrey, de Guadalajara y Sinaloa así como a los Japoneses, Españoles y Holandeses como posibles inversionistas en este sector industrial. Las instrucciones del Presidente Salinas de Gortari, siguió, son que ésta industria deberá ser autosuficiente y productiva y en este sentido hemos reorientado la industria mediante el cambio estructural que incluye la descentralización, el adelgazamiento su crecimiento de la capacidad instalada en la planta industrial y la apertura para que la iniciativa privada o inversionistas extranjeros participen en nuevos pro-

El periodista S.A. Pérez Stuart, del periódico "Excélsior", comenta las decisiones del Presidente Salinas de Gortari en relación con la apertura comercial; "Hay un sólo México, pero dos respuestas frente a las decisiones de Carlos Salinas de Gortari: El torrente de nuevos inversionistas para las principales zonas turísticas nacionales... APERTURA TOTAL Y REGLAS CLARAS. Precisamente el viernes, el Presidente fue a la puesta en marcha de los trabajos que permitirán con la participación de los particulares, construir una carretera indispensable, que sólo permitirá a los habitantes del Distrito Federal estar únicamente en cuatro horas en el Puerto de Acapulco, sino que conseguirá otros objetivos: La apertura no queda ahí, los particulares podrán participar también en las obras relacionadas con el suministro de energía eléctrica, como las hidroeléctricas y las termoeléctricas.

Y ahí está el ejemplo del sector petroquímico, donde el gobierno estableció un reordenamiento que permite el recurso de grupos privados en áreas que estaban

175. WEISER, Teresa: "Fertímex, Abierta a la Inversión Nacional y al Capital Extranjero, dice Cadena Morales, Periódico "El Financiero", 19 de julio de 1989, Sección Economía, Año VIII, Núm. 1562, pág. 28.

restringidas. Esta apertura en el ámbito económico, no es como algunos grupos quisieran ver: Entreguismo. Simple y sencillamente es la aplicación de una estrategia sustentada en el sentido común. ¿Cómo encerrarse en la idea de que el gobierno lo puede todo, si sólo la realidad financiera muestra la realidad?... No resulta, por lo tanto extraño que ante el cúmulo de medidas implantadas por el gobierno de Carlos Salinas para indemnizar al país, en lo político y en lo religioso, las voces populistas del pasado se levantan...

¿No es acaso notable el que el Primer Ministro de Japón decida visitar México? ¿No lo es más, aún, después del cambio de autoridades, tras los escándalos financieros en aquel país? ¿Y la preferencia por México, no revela acaso el interés en observar de ésta los cambios que se están haciendo, y que seguramente se traducirán en mayores inversiones niponas, aprovechando nuestra cercanía con Estados Unidos, el principal mercado comercial del mundo?..." (76)

Finalmente, transcribimos la última nota periodística en favor de la apertura comercial auspiciada por el gobierno mexicano: Patricia Muñoz, periodista del "El

(76) PÉREZ Stuart, J. P.: "Gabinete", periódico "Excélsior", 2º de agosto de 1989, Sección Comercio, Año VIII, Núm. 2011, pág. 23.

Financiero", bajo el título: "Quebraron sólo las empresas Ineficientes ante la Apertura", anota lo siguiente: "Si han cerrado o quebrado empresas por apertura comercial pero éstas eran las incompetentes o ineficientes, sostuvo el Subsecretario de Comercio Exterior de la Secofi, Herminio Blanco Mendoza, y precisó que la liberación de las importaciones en nuestro mercado "no ha debilitado a la planta productiva, ya que por el contrario, la mayor parte de los sectores industriales se ha reforzado y fortalecido en tal forma, que ahora puede competir internacionalmente". Dijo que la planta productiva nacional ha incrementado en los últimos años sus importaciones, tanto al mercado estatal como hacia los países de la Comunidad Económica Europea, lo cual demuestra que la industria no está débil, por la apertura comercial implantada por el gobierno. Por el contrario, agregó el espíritu del empresario es totalmente diferente ahora que hace unos años, pues ya está convencido de que el mercado no es México, sino el mundo. Herminio Blanco (Subsecretario de Comercio Exterior) confirmó, por otra parte, que definitivamente no autorizarán incrementos a los impuestos de importación, como han demandado algunos sectores supuestamente afectados por la apertura..." (77)

(77) MJC2, Patricia: "Quebraron sólo las Empresas Ineficientes ante la Apertura", periódico "El Financiero", 29 de agosto de 1989, Sección Comercio, Año VII, Núm. 2011, pág. 23.

Una vez transcritos los anteriores artículos periodísticos, mismos que apoyan o hablan favorablemente de la política de apertura comercial al capital foráneo, estoy de acuerdo y apoyo los argumentos que considero medulares de lo antes citado y que puedo sintetizar en los siguientes puntos:

1. Efectivamente la escasez de recursos financieros en el país provocada por la crisis deudora de casi 15 años, erosionó la planta productiva y produjo un relativo crecimiento durante el beneficio petrolero de los cuatro primeros años de José López Portillo, sin embargo, en el último año de su régimen y todo el período presidencial de Miguel de la Madrid, no creció México, los economistas denominan "recesión económica", y que significa el nulo crecimiento del PNB (Producto Nacional Bruto).

2. La política del Presidente Carlos Salinas de Gortari, según Cadena Morales, director general de FERTIMEX, en relación con las paraestatales, es que sean autosuficientes y productivas y se pretenden cambiar las estructuras de las mismas, adelgazando sus áreas administrativas, el incremento de la capacidad instalada en la planta industrial y la apertura a la inversión nacional y extranjera para fomentar nuevos proyectos. Considero que la política

con respecto a los organismos paraestatales, es positiva, ya que se requiere una reestructuración en el plano paraestatal, de modo que dejan de ser improductivas las empresas públicas y sean una carga para el presupuesto del país. Pienso que tanto el interés de capitales nacionales como extranjeros, deben enfocarse a las empresas públicas que sean estratégicas o que coadyuven al crecimiento de la planta productiva.

3. El artículo de J.P. Pérez Stuart nos refleja que la apertura económica no es entreguismo, sino que es una estrategia y se pregunta Pérez Stuart: ¿Cómo cerrarse en la idea de que el gobierno lo puede todo, si sólo la realidad financiera muestra su imposibilidad? Comparto la idea de este periodista, toda vez que el gobierno no es omnipotente, no puede resolver todos los problemas, sino que es necesaria la participación de los demás sectores sociales, empresarios y obreros, campesinos y sector popular, para superar la crisis económica.

4. Por lo que respecta a la nota de Teresa Weiser, en el sentido de que si han cerrado y quebrado empresas por la apertura comercial, pero éstas eran incompetentes, en opinión del Subsecretario de Comercio Exterior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, agregando

éste funcionario, que no se ha debilitado la planta productiva ya que por el contrario, la mayor parte de los sectores industriales se han reforzado en tal forma, que ahora pueden competir internacionalmente, dijo que la planta productiva nacional ha incrementado en los últimos años sus exportaciones, tanto en el mercado estatal como hacia los países de la Comunidad Europea, lo cual demuestra que la industria no está débil por la apertura comercial implantada por el gobierno.

Pienso que efectivamente el ingreso de importaciones tanto del mercado norteamericano como de los mercados europeos, han hecho quebrar o cerrar empresas nacionales; sin embargo, estimo que deben protegerse aquellos productos nacionales, que de acuerdo a los intereses del país, deban fomentarse para que puedan elaborarse a tal nivel de calidad, que puedan exportarse a los mercados mundiales y que compitan con los productos similares en el exterior. Considero que el sector manufacturero es el que debe protegerse, a efecto de que hasta que no alcance un nivel competitivo en el mundo, se implementen restricciones a las importaciones de las manufacturas del exterior.

Puntualizadas las opiniones anteriores, a continuación reproducimos las notas periodísticas sobre la

apertura comercial, que han aparecido en las publicaciones periódicas y que critican o cuestionan la Reforma Legislativa en materia de Inversiones Extranjeras: El periodista Rodolfo Benítez, de "El Financiero", cita lo manifestado por Rafael Blanco, presidente del Instituto Mexicano del Plástico Industrial: "Las importaciones de productos para el entretenimiento y la diversión, cuya fabricación es a base de plástico, provocaron el cierre de alrededor de 200 empresas fabricantes de juguetes con los últimos 18 meses. El presidente del IMPI, Rafael Blanco, informó lo anterior y dijo que hasta el momento las autoridades comerciales han omitido la aplicación de normas estrictas a los productos provenientes de otros países los cuales causan problemas a la planta reproductiva nacional. Por ejemplo, en las bodegas de Petróleos Mexicanos quedó almacenado un volumen cercano al 42 por ciento de la producción polietileno hasta el mes de julio, debido a las importaciones de diversos productos y materias primas de la rama de plásticos. Las resinas, añadió, registran precios más bajos en el extranjero que en el mercado doméstico, como resultado de la falta de maquinaria especializada para la industria del plástico, lo cual afecta a los sectores aledaños de la industria, principalmente del fabricante de polietileno. En México hay un retraso tecnológico de 20 años en la industria del plástico y hasta de 30 años en lo referente a programas educativos del sector. La

industria del plástico dio empleo a 180 mil personas en 1988 y llegó a ocupar el 1.25 por ciento del producto interno bruto, concluyó Rafael Blanco". (76)

El periodista Rodolfo Benítez, de "El Financiero", entrevista a Ismael González, presidente del Consejo Coordinador de las Industrias Metal-Mecánicas de la CANACINTRA, empresario que afirmó: "La apertura comercial agarró a los industriales "con los dedos en la puerta" y ahora México está considerado como el gran mercado para las naciones exportadoras, aseguró Ismael González, quien dijo que por ejemplo las herramientas se venden hasta en los semáforos, lo cual perjudica al fabricante nacional. Hasta el momento no hay control en las importaciones y llegan al país productos nacionales pero que sorprenden a los consumidores por sus lujosos enpaques. Entrevistado en la conferencia de prensa en la que la realización de la Expo Máquina-Mex 89, comentó que en cuestión de maquinaria hay fuertes importaciones de bienes de capital y en algunos rubros del sector agrícola, como tractores. De tal forma, mientras el mercado se mantiene contraído por la falta de inversiones públicas y probadas, llegan máquinas y equipo del exterior, así como herramientas que en muchas ocasiones se compran como oferta

76) BENÍTEZ, Rodolfo: "Cerraron 200 Fábricas de Juguetes a causa de la Apertura: R. Blanco", periódico "El Financiero", 2 de agosto de 1989, Sección Industrial, Núm. 1992, pág. 27.

y se desplaza la producción nacional. Manifestó que la importación de maquinaria agrícola es muy baja en México, debido a que en este rubro la demanda es mínima, pero existen pocos recursos para el campo y los productos agrícolas cada vez están más descapitalizados por diversas razones..." (79)

El corresponsal del periódico "Excélsior", Eduardo Chimely, entrevista a Jorge Kahwagi, dirigente de la Canacindra quien refiere: "COLIMA, COL. 1 de septiembre. La inversión extranjera no debe propiciar el canibalismo industrial, pues su entrada en el país debe contribuir a la generación de empleos, en lugar de crear industrias en ramas con capacidad nacional de competencia, dijo hoy aquí el dirigente de la Canacindra, Jorge Kahwagi. Por ello, indicó que se realiza un análisis de las ramas industriales donde se requiere de capital foráneo, para hacerlo complemento del sector. Indicó que el ingreso de nuestro país al GATT hizo que pasáramos en poco tiempo de una economía cerrada a la más abierta del mercado, ante el cual se tienen que exigir mecanismos adecuados para controlar el ingreso de productos extranjeros que no cubren los requisitos de calidad. Entrevistado al término de un acto de inversionistas Colimenses Kahwagi mencionó que no existe temor a la competencia inter-

(79) BENÍTEZ, Rodolfo: "Gran Mercado Para las Exportaciones, Afirma Canacindra", periódico "El Financiero", 19 de julio de 1989, Sección Industrial, Año VIII, Núm. 1982, pág. 26.

nacional pues está visto que en los últimos seis años se han incrementado las exportaciones de productos manufacturados, que eran de tres millones, a más de 12 mil millones de dólares. Advirtió que si en una economía abierta no hay tecnología adecuada y se incorpora al sistema productivo no será posible ser competitivo. "Ya no hay opción de traer cualquier tecnología, incluida la de desecho, ahora es necesaria una tecnología que haga más competitivo al sector pues estamos en el mercado internacional con nuestros productos y deben estar representadas". "La inversión extranjera continuó es un complemento de las tecnologías en ciertas ramas, por lo cual se realiza un análisis de las industrias que requieren capital foráneo y cuáles no..." (80)

En relación con las notas periodísticas anteriores, podemos comentar lo siguiente:

1. Lo manifestado por Rafael Blanco, presidente del Instituto Mexicano del Plástico Industrial, quien manifiesta el cierre de aproximadamente 200 empresas fabricantes de juguetes en los últimos 18 meses, pienso que este sector del plástico debe mejorar su calidad y sistemas de producción si quiere ser competitivo en los mercados in-

(80) CEMEX, Eduardo: "Que la Inversión Extranjera se Propicie el Capitalismo Industrial", periódico "El Nacional", 7 de septiembre de 1965, Primera Sección, Año XLIII, Tomo V, No. 26,376, p. 10.

terno e internacional. Esta nota nos demuestra que las industrias Ineficientes e incompetentes, tenderán a cerrar si no mejoran su producción y sistemas de operatividad.

2. Lo manifestado por Ismael González, de la Canacintra, que afirma que el mercado nacional se mantiene contraído por la falta de inversiones públicas y privadas, que llegan máquinas y equipo del exterior que desplazan la producción nacional. Pienso que la contracción del mercado interno se debe a que los empresarios ya no quieren invertir en México y han preferido invertir en mercados extranjeros, razón por la que no es válido el argumento de dicho dirigente empresarial.

3. Lo declarado por Jorge Kahwagi, dirigente de la Canacintra, quien dijo que el ingreso de nuestro país al GATT hizo que pasáramos en poco tiempo de una economía cerrada a la más abierta del mercado, ante el cual tienen que exigir mecanismo adecuados para controlar el ingreso de productos extranjeros que no cubren los requisitos de calidad. Considero que es válido el argumento del dirigente empresarial, ya que el gobierno debe vigilar la clase de productos que ingresan por nuestras fronteras, en atención a que debe evitarse el ingreso de productos de poca calidad que no reúnan los requisitos mínimos de control de calidad.

A continuación reproducimos una nota de "Excélsior" intitulada: "Entusiasmo de los Empresarios de Estados Unidos por las Medidas de Apertura de Carlos Salinas de Gortari", artículo periodístico que demuestra la repercusión de la apertura comercial en el exterior: "Washington, D.C., 22 de agosto(Reuter). Tras muchos años de suspicacias, sospechosas y separación México y Estados Unidos disfrutaban de una verdadera luna de miel política. Según el Presidente George Bush, "para Estados Unidos no hay relación más importante que la relación con México". Los integrantes de su gobierno ratificaron el pronunciamiento del inquilino de la Casa Blanca. Los hombres de negocios estadounidenses no ocultan su entusiasmo ante las medidas que viene adoptando el Presidente Carlos Salinas de Gortari para abrir la Economía Mexicana a los inversionistas foráneos limitar las restricciones sobre importaciones y alentar la competencia dentro del mercado libre. Para poner de relieve la importancia que asigna a su hasta hace poco y frecuentemente ignorado vecino meridional, Bush envió este mes a cinco miembros del gabinete estadounidense y a los jefes de tres agencias federales para participar en una reunión binacional que se celebró en México. El cónclave, sin embargo, no logró avances espectaculares recriminaciones entre los desiguales vecinos: drogas, inmigración y prácticas proteccionistas en

el sector comercial. "Esta fue la piedra basal de una nueva era de cooperación", dijo James Baker, quien encabezó la comitiva estadounidense. Ambos dirigentes tienen lazos más estrechos con el otro país que la mayoría de sus compatriotas. Salinas se graduó en la Universidad de Harvard, donde comulgó con las ideas de mercado en una actitud que hoy cosecha elogios de la comunidad empresarial norteamericana. Bush tiene una nuera mexicana y tres nietos mexicano norteamericanos, a quienes en son de broma llamó "los tres morenitos", durante la campaña proselitista del año pasado. "La actual luna de miel seguramente conducirá a un crecimiento clásico y terminará con los altercados conyugales y la separación", según vaticinio de Jorge Castañeda, profesor de Ciencias Políticas de la UNAM..." (81)

La nota anterior, demuestra el punto de vista del Gobierno Norteamericano consistente en el agrado que les produce la apertura comercial del Presidente Carlos Salinas de Gortari en el ámbito interno y externo de nuestro país, sin embargo, debemos tomar con cautela el pronunciamiento del Gobierno Norteamericano, en virtud de que como la experiencia nos ha enseñado, con el vecino del norte es difícil mantener una relación cordial, sobre todo por sus

(81) "Entrevista de los Empresarios de EE por las Medidas de Apertura de C. S. G.", periódico "Excelsior", 24 de agosto de 1989, Segunda Parte de la Sección A, pag. 21.

constantes interferencias en la política y en la Economía Mexicana, básicamente su control lo establece a través del Fondo Monetario Internacional en el aspecto económico (deuda externa) y en la presión diplomática (creando corrientes de opinión mundial sobre la actuación de México, por ejemplo, drogas, trabajadores indocumentados, corrupción en la sociedad mexicana, etc.) estos factores han influido en nuestra relación comercial con los países europeos y el mercado Japonés, los cuales, en más de una ocasión, han criticado nuestra política, y economía nacional, situación que dificulta la concertación de negocios con empresas de esos países.

No obstante lo antes citado, estimo en que las medidas adoptadas por nuestro gobierno en materia de drogas, de corrupción gubernamental, de saneamiento de las paraestatales y sobre todo, de las reformas al Reglamento en materia de inversiones extranjeras, está atrayendo a México flujos de inversiones del exterior, mismos que coadyuvarán a la creación de empleos, a la creación de nuevos proyectos de inversión en diversos campos de la economía mexicana, por ejemplo, constitución de empresas maquiladoras en la zona norte, proyectos turísticos, etc. Considero positiva la política comercial del gobierno sobre todo, si atendemos al hecho de que el inversionista nacional no quiere invertir en

México y ha sacado la mayor parte de su capital, mismo que está ayudando a crecer la economía de otros países.

El diputado del Partido Revolucionario Institucional, señor JULIO ALEMÁN, entrevistado el día 7 de noviembre de 1992, en la oficina del Representante Popular por el VII, Distrito Electoral, ubicado en las calles de Estafetas número 164, Colonia Postal, Delegación Política Benito Juárez, Código Postal 03410, de la ciudad de México; por considerar interesante conocer directamente la opinión al respecto de las Inversiones Extranjeras en nuestro país, por representantes populares ante el Congreso, asimismo con la finalidad de acrecentar nuestro trabajo de investigación.

A preguntas específicas el Diputado Julio Alemán, aseveró que las Inversiones Extranjeras en México siempre han existido en nuestro país, las que están reguladas por las leyes mexicanas, cuyas proporciones son específicas para los extranjeros y nacionales, puntualiza, que existe seguridad de que nuestro país y será siempre para los mexicanos. Al referirse a los beneficios que a los mexicanos proporciona la inversión extranjera, señala como la más importante la competitividad entre empresarios mexicanos y extranjeros y que a mayor volúmen, menores serán los costos,

señala que la creación de fuentes viables de trabajo, beneficiarán al problema de los desempleados que enfrenta el país. Señala, que las desventajas que someramente se podrían mencionar en relación a la inversión extranjera en nuestro país, serían los empresarios que no modernicen morirán, quienes no nivelen su calidad en los productos que elaboren, que no sea proporcionado su costo y calidad y los empresarios que no se actualicen y preparen de la mejor manera, se aniquilarán por la competencia. Al respecto sugiere, que la proporción en cuanto al costo y calidad de los productos no debe ser inmediata, opina que probablemente dentro de 15 años el nivel de calidad y costos sean liberados, por lo que el trabajador mexicano deberá prepararse para ser más responsable, capacitarse y crearse una conciencia de responsabilidad, los empresarios deberán modernizarse, prepararse o de lo contrario ellos mismos se excluirán de la competencia. Opina que debe cuidarse de dichas inversiones que no afecten a la ecología y sus productos y materiales no sean chatarra y desperdicio.

Manifiesta que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y su reglamento, es clara, precisa, concretamente señala los porcentajes de participación de nacionales y extranjeros y actividades en las que pueden participar y de las que son

exclusivas para el Estado y que de ninguna manera se contraponen con nuestra Constitución. Para concluir nos dice, que el sexenio anterior del Licenciado Miguel de la Madrid, barbechó en relación a la Inversión Extranjera en México, que el Presidente actual Carlos Salinas de Gortari, está sembrando y que a futuro México cosechará con los presidentes venideros, lo más importante ya se hizo; al referir el Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Canadá y los Estados Unidos de Norteamérica, dice ante la globalización de problemas mundiales los países tienen interés en celebrar tratados de ayuda a su economía, para ampliar su mercado y lo más relevante es participar internacionalmente, no excluirse; considera México está preparado para participar, pero como todo implica retos, pero si benéfico para nuestro país el haber celebrado el Tratado de Libre Comercio y puntualiza que la designación del Sr. Bill Clinton como presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, es favorable a México toda vez que tiene mayoría en el Congreso a diferencia del Señor George Bush; concluye diciendo que no habrá modificación al Tratado de Libre Comercio, sería, imposible, sin embargo, podía tal vez existir alguna adición pero no modificación.

2. LIMITACIONES DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

En el presente punto examinaremos las limitaciones que de acuerdo con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, ha consagrado el legislador a efecto de proteger el interés económico nacional. En el artículo 3 se establece la Cláusula Calvo al determinarse que los extranjeros que adquieran bienes de cualquier naturaleza en la República Mexicana, aceptan por ese mismo hecho, considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de su derecho por lo que se refiere a aquellos, bajo la pena, en caso contrario, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieran adquirido. La Cláusula Calvo, es una institución jurídica tanto de derecho internacional público como de derecho internacional privado. Esto nos da la pauta para realizar algunas reflexiones sobre la relación de estas dos ramas jurídicas.

José Luis Fernández Flores nos describe en su artículo intitulado: "Relaciones entre Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado", la relación entre ambas áreas jurídicas:

"...En resumen, podemos decir que:

1. El Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado, regulan relaciones que son diferentes, por razón de los sujetos entre los que se producen, aunque esta diferencia queda atenuada porque las nuevas realidades de ambas materias, producen interferencias de manera que la línea de separación no es nítida, como podía aparecer anteriormente; 2. La naturaleza de las normas de una y otra rama jurídica son distintas numéricamente y por principio aunque hoy tiende a homogeneizarse, lo que, sin embargo, no parece realizable en una perspectiva próxima; 3. Lo mismo el Derecho Internacional Público que el Derecho Internacional Privado, tiene una base común que es la multiplicidad de Estados soberanos; 4. En el orden de las funciones que cumplen una y otra descripción, se advierte un cierto entrecruzamiento, sobre todo en ciertas concepciones doctrinales de la función del Derecho Internacional Privado, pero la realidad es que éste se vale de criterios y fundamentos determinados del Derecho Internacional Privado, estando, en este sentido en una cierta dependencia de aquel respecto a éste; 5. En los actos internacionales, una evidente cercanía es observable entre los tratados y los contratos, aún persistiendo un régimen jurídico definido que aleja a una y otra rama jurídica". (62)

(62) FERNÁNDEZ FLORES, José Luis: "Relaciones entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado". Revista Jurídica, Univ. Iberoamericana, Núm. 14, México, 1982, pp. 165-166.

La Cláusula Calvo, es una de las instituciones jurídicas que es posible determinarla o encuadrarla, ya sea en el Derecho Internacional Público o Privado, puesto que como política de protección a la soberanía nacional en materia de la inversión extranjera, se ha insertado dicha medida en múltiples tratados internacionales.

Continuando con las limitaciones en la inversión extranjera, el artículo 4 de la ley, clasifica las actividades de acuerdo a su importancia nacional, separándose incluso actividades exclusivas del Estado:

Actividades exclusivas del Estado:

a) Petróleo y los demás hidrocarburos, b) Petroquímica básica, c) Explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear, d) Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia, e) Electricidad, f) Ferrocarriles, g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y h) Las demás que fijen las leyes específicas.

Actividades exclusivas a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades: a) Radio y televisión, b) Transporte de motor urbano, interurbano y en carreteras fe-

derales, c) Transportes aéreos y marítimos nacionales, d) Explotación forestal, e) Distribución de gas, y f) Las demás que fijan las leyes respectivas y las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

En las siguientes actividades se admite la inversión extranjera en forma parcial: a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, b) Productos secundarios a la industria petroquímica: 40%, c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40%, y d) las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Como quedó señalado, el porcentaje de la inversión extranjera podrá ser en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas, asimismo, el control de la empresa no podrá estar en manos de extranjeros. Sin embargo, dicho porcentaje y control de la empresa por extranjeros, se tornan flexibles ya que el artículo 5 de la ley, establece facultades discrecionales a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje aludido, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país.

3. CRÍTICA AL REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSIÓN MEXICANA Y REGULAR LA INVERSIÓN EXTRANJERA.

Con fecha 16 de mayo de 1989, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, promulgado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari y que en lo relativo al considerando, se prevee en términos generales: Que en el proceso de modernización de la economía nacional se reconoce la participación de la inversión foránea no puede ser indiscriminada pero que es necesaria para complementar los esfuerzos del ahorro nacional. Que los países que están en proceso de modernización de la economía utilizan en forma creciente la inversión extranjera, misma que complementa el ahorro, crea empleos, trae tecnología competitiva. Que los países que pierdan la oportunidad de participar activamente en esta nueva etapa de la historia serán los que queden al margen del progreso económico. Que México no se encuentra ajeno a estos procesos y ha iniciado ya la apertura de su economía para poder participar en los flujos de la inversión nacional.

Ahora bien, independientemente de que con posterioridad, transcribimos íntegra la exposición de motivos del nuevo Reglamento, veamos los pros y los contras de la medida adoptada por nuestro gobierno consistente en la apertura comercial de México al comercio mundial.

De los argumentos expresados en el Considerando del Reglamento, comparto los siguientes puntos de vista:

Es indudable que para crecer debe fomentarse la inversión productiva, en sus dos aspectos, tanto pública como privada, nacional y extranjera; que en atención al poco ahorro interno, se necesita de la inversión extranjera para complementar ése ahorro; que se necesita que los productos nacionales compitan con los mercados internacionales a fin de generar divisas y para poder competir, tenemos que modernizar nuestra economía, principalmente la adquisición de tecnología moderna para aumentar la productividad y competitividad en los mercados del exterior, lo cual, se traducirá en la creación de mejores empleos y en general, el aumento de nuestra planta industrial y comercial.

Los anteriores razonamientos, los considero correctos desde un punto de vista de sana crítica,

porque es evidente que México debe participar activamente en los mercados internacionales, pero debe modernizar sus sistemas productivos, su planta industrial, la capacitación cada vez mejor de sus trabajadores, a fin de poder competir con países que nos llevan una enorme ventaja, como los países industrializados, pero que no debemos caer en el escepticismo tradicional del mexicano, referente a que no podemos llegar a ser como Inglaterra, Japón o Francia, cuando estamos presenciando el despegue de naciones del "tercer mundo", como Singapur, Corea, Vietnam, Hong Kong, Tailandia y Filipinas, que se están convirtiendo en punta de lanza de la economía del Sudeste Asiático, mejorando el ingreso per cápita, aumentando su productividad y compitiendo por ejemplo, con la economía Japonesa, en ramas de la industria y del comercio.

México, tiene un similar desarrollo a los países últimamente citados, también nos encontramos en la llamada "Cuenca del Pacífico" y tenemos que entrar definitivamente a la competencia comercial de estos países por excelencia maquiladores, nosotros también tenemos capacidad para competir en la maquila industrial, como lo estamos haciendo hoy por hoy, en conjunción con empresas Japonesas, en la frontera norte. Así empezaron los países del Sudeste Asiático, con inversiones provenientes del exterior, misma

que ha sido aprovechada para después, actuar con autonomía y en forma independiente.

Realizadas las acotaciones a favor de la inversión extranjera en México, veamos ahora los puntos en contra de tal inversión: Se afirma en el Considerando del Reglamento, que México posee un sector productivo nacional que ha probado suficientemente y que tiene capacidad para competir con la inversión extranjera. En este punto, no estoy de acuerdo toda vez que nuestra planta industrial producto de la crisis que tiene ya más de 10 años en México, no se ha modernizado en lo más mínimo, podemos afirmar que ha subsistido la más fuerte y competitiva, pero la industria pequeña y mediana no ha logrado subsistir y se ha tenido que ir a la quiebra.

Lo que es preocupante, no es la gran industria nacional o transnacional en México, sino la pequeña y mediana, la cual, representa el 90% del mercado nacional y la que contribuye mayormente a la creación de empleos ya que la gran industria, producto de la crisis, ha tenido que realizar recorte de personal y recortando prestaciones; pero las otras empresas han cerrado. Considero que las autorizaciones que de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras a las empresas del exterior, las otorguen a los sectores

industriales y comerciales que no afecten a las empresas pequeñas y medianas, a modo de brindarles protección hasta tanto no mejoran sus condiciones de productividad y sean competitivas.

No obstante el punto de vista en contra del Reglamento considero que es positivo que México haya abierto sus puertas al capital extranjero, ya que al no haber inversión alguna interna, por la creciente desconfianza de los empresarios mexicanos, quienes han preferido invertir y enriquecer a países extranjeros con su capital, al gobierno no le queda otra alternativa que recurrir al capital foráneo, pero siempre que se autorice vigilando el interés nacional y en particular el del pequeño y mediano empresario.

Como se verá en dicha exposición, se hacen valer otros argumentos muy válidos, que demuestran la situación general de la economía nacional, incluyendo el factor inflacionario, cuestiones de productividad, de tecnología, de creación de mejores empleos y en general, de la necesidad de abrir el mercado nacional.

4. TRATADO DE LIBRE COMERCIO.

El Mercado Común Norteamericano es para

algunos el nombre que, sin rodeos debe recibir el objetivo último de las políticas que directa o indirectamente persigan incrementar los vínculos comerciales, en lo particular y la integración económica, en general, de México, Estados Unidos y Canadá.

Planteamientos de esta naturaleza se realizan bajo la óptica de que la integración regional de bloques económicos es la estrategia seguida por la mayoría de los países para afrontar en mejores condiciones el crecimiento del comercio mundial y la globalización de las actividades financieras. A simple vista, parece paradójico, pero no lo es, grupos de países buscan fortalecerse para alcanzar mayores niveles de competencia en la economía mundial, primero establecen acuerdos, tratados y reglamentaciones con un pequeño grupo de países que por principio excluyen a todos los demás. Son por decirlo así, periodos de maduración, fortalecimiento y aprendizaje mediante los cuales algunos países se preparan para sacar el mayor provecho posible a la globalización de las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, la formación de un mercado común es, sin duda alguna, un proceso complicado, pues supone la presencia de condiciones que harán los beneficios se repartan lo mejor posible entre los países participantes.

En realidad no debería pensarse en términos de un mercado común, pues es ciertamente el producto de una evolución histórica e implica cierta pérdida de soberanía en manos de una autoridad central y la aplicación de políticas económicas comparativas por los miembros, como es el caso tácito de la Comunidad Económica Europea. No cabe duda que, en actuales circunstancias, ni Estados Unidos, ni Canadá, ni México, aceptarían tales situaciones.

Siguiendo el ejemplo del proceso de integración de la Comunidad Económica Europea, debemos recordar que para 1992 significa un esfuerzo de 43 años para superar las problemáticas nacionales y regionales de sus países miembros, por lo que hablar de mercado común entre México, Canadá y Estados Unidos es demasiado prematuro aún. Un mercado común representa un proceso que se desarrolla a través del tiempo, en el que tiene que darse una serie de condiciones que permitan cada vez aumentar las semejanzas y disminuir las diferencias de las economías que paulatinamente van integrándose, de lo contrario, las economías más débiles se ven asimiladas por las más fuertes. No es posible comparar, las posibilidades de un mercado común norteamericano con tres economías disimboles (el producto nacional bruto de Estados Unidos, es doce veces mayor que el de Canadá y éste es casi el doble del de México) con el esfuerzo de

la Comunidad Económica Europea que engloba a 23 países y en donde las decisiones se toman con un carácter multilateral en Bruselas.

Tal parece que la orientación, en la actualidad, es hacia un acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. La idea de mercado común es a largo plazo, porque deben entenderse como todo un proceso histórico de largo alcance. En el ramo comercial, tanto México como Estados Unidos, siguen manteniendo restricciones importantes al libre movimiento de productos. Un verdadero mercado común no tiene porque limitarse solamente al comercio de bienes y servicios o a la inversión, sino que también incluiría el libre movimiento de personas entre los distintos países del acuerdo, lo cual lógicamente significaría una desventaja para los Estados Unidos, por la alta tendencia de la migración de población mexicana.

Reiterando las ventajas y desventajas que representa para México su posible incorporación a un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y posteriormente con Canadá, se puede observar que las primeras se relacionan con los siguientes aspectos: Mayores niveles de inversión extranjera y atracción de capitales, aprovechando los bajos costos salariales y la mano de obra barata de nuestro país.

Mayores niveles de crecimiento económico, como queda demostrado por diversos análisis que evidencian, con las debidas discreciones que después de la posguerra las naciones que se abren al libre flujo de bienes y servicios obtienen mayores beneficios en este contexto que las naciones con alto grado de proteccionismo. Disponer de un mercado de más de 350 millones de personas que equiparía en importancia a la de Europa y Asia, asegurando a los productos Mexicanos y en una forma permanente, su libre acceso al mercado más grande del mundo. A través de la eliminación de los gravámenes arancelarios y no arancelarios, así como sistemas de cuotas, una reactivación de las exportaciones mexicanas. Mayores oportunidades de coinversión y transferencia de tecnología, mediante una creciente participación en el sector privado en el comercio bilateral.

Entre las desventajas que se pueden atribuir podemos mencionar las siguientes: Nuestro país requeriría una modificación de sus bases jurídicas tradicionales: Modificación de la Ley de Inversiones Extranjeras, eliminación de barreras no arancelarias, desaparición del proteccionismo, eliminación de subsidios, modificación de artículos constitucionales para permitir la inversión extranjera privada en banca, comunicaciones, etcétera (En particular el artículo 27 Constitucional que habla de las zonas restringi-

das a los extranjeros y el artículo 28 de las actividades reservadas para el Estado). Por los desiguales niveles de desarrollo de las empresas industriales de los países a integrarse, así como los niveles de competencia, significaría un desplazamiento de las plantas industriales locales, limitando el desarrollo industrial interno y propiciando una mayor dependencia de empresas de alta tecnología. El riesgo de continuación de políticas "DUMPING" por parte de las empresas norteamericanas, lo que frenaría los esfuerzos de penetración de los productos mexicanos en el mercado norteamericano. En forma general los desniveles en el desarrollo de los países podrían implicar una dependencia económica, tecnológica y política, beneficiando a los centros hegemónicos de poder norteamericanos. Una relativa pérdida de la soberanía mexicana, por una mayor sumisión a las políticas económicas de Washington. Una relativa pérdida de la cultura e identidad nacionales, aunque esto sería completamente relativo.

Considero que se requiere de un análisis más profundo en estas cuestiones, igualmente considerar las diferencias económicas y las ramas industriales que cuenten con capacidad para enfrentar el libre comercio, así como los derechos y obligaciones de los países. De esta forma, una posible integración con el mercado norteamericano deberá

buscar las posibles opciones explorando las ventajas comparativas del comercio internacional.

Tampoco hay que exagerar que una mayor integración con este mercado implica para México la pérdida de su cultura e identidad, lo cual puede observarse en el caso de la integración de ciertos países miembros de la Comunidad Económica Europea con desiguales niveles de desarrollo, como es el caso de Grecia y Gran Bretaña, o Portugal y Alemania. Si se considera que el 70% del comercio exterior de México se realiza con Estados Unidos, aparte de un dinámico comercio fronterizo, se puede decir que existe una integración a priori. En la actualidad se ha observado un alto proceso de integración comercial mediante la práctica del libre comercio en la franja fronteriza que comprende diez Estados y según el Secretario de Comercio Estadounidense, Robert A. Mosbacher, para 1995 podría duplicarse el monto de divisas de este intercambio entre México y Estados Unidos son muy significativos: En 1989, México vendió mercancías por 27,116 millones de dólares a Estados Unidos y compró artículos por 24,968.7 millones, lo que ascendió a 52,084.7 millones, representando una cifra récord en el comercio bilateral.

También debe examinarse como la integración de Canadá-Estados Unidos en diversos productos y ramas industriales, a través de eliminación de barreras arancelarias, afecta a México, por lo que se requiere un examen minucioso de la complementariedad entre las economías de Canadá y México. (Las opiniones de Canadá con el acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos son encontradas. Unos hablan de que se firmó con demasiada prisa, lo que generó desventajas para Estados Unidos y Canadá). Por lo anterior, no debemos olvidar que se está hablando de dos proyectos: Uno a corto plazo, referente al acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, otro a largo plazo, mucho más complejo, relativo al mercado común norteamericano. En ambas formas de integración, se deben tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo económico de los integrantes. Urge, en esta primera etapa, una racionalización de los elementos sustantivos que conformarían el acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

El acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos implica, en el marco del Comercio Internacional, la liberalización gradual y total de intercambio de bienes y servicios entre las dos naciones, así como la aplicación de políticas públicas no restrictivas para el fomento de las exportaciones y racionalidad en el flujo de las im-

portaciones. No obstante, existe una corresponsabilidad entre los gobiernos de los dos países para vigilar que los términos del acuerdo se cumplan en los plazos convenidos, previendo equidad y armonía en el intercambio. El reto externo y el comercio internacional, mediante la competitividad, puede propiciar una mejor redistribución del ingreso, adquirir un profundo sentido social y mejorar productivamente el nivel de vida de los mexicanos. Por lo que los acuerdos comerciales, en ocasiones, conllevan beneficios concretos a la población, fortalecen la industria, logrando un aumento sostenido del salario real y del empleo, representando vehículos reales de desarrollo social. El acuerdo con Estados Unidos asegurará el acceso a nuevas exportaciones, mayores niveles de competitividad mundial y niveles de bienestar. Sin embargo las diferencias entre las dos naciones en materia de productos per cápita y nacional, productividad, niveles tecnológicos y educativos, ponen en entre dicho los anteriores objetivos por los riesgos de ciertos grados de desempleo, desplazamiento de la industria y mercado internos y mayor concentración del ingreso. Por otro lado, una débil estrategia exportadora por parte de México, podría ocasionar que nuestro país se convirtiera en una economía "trampolín" para otros productos del extranjero.

El acuerdo de libre comercio representa

un cambio valiente en la política mexicana de comercio internacional hacia bloques mundiales, que permite situarse a la par con las tendencias internacionales hacia una mayor apertura e integración por bloques y un enorme reto para nuestro gobierno. Ciertamente que la diversificación de nuestras exportaciones ha operado un progreso notable, pues si en 1980 sólo el 18 % de nuestras exportaciones estaba constituido por manufacturas, la participación de éstas en 1989 ya había ascendido a 54 %, seguidas por la minería que incluye la venta de petróleo, 38 % y los productos agropecuarios, con el 8 %.

Sin embargo, la alta concentración de los beneficios provenientes de éstas exportaciones, saltan a la vista. Según un estudio de BANAMEX, en 1985 (83), las diez industrias no petroleras líderes de exportación, explican el 20 % total; en 1989, sólo el automovilístico aporta el 15 %. El asunto es que las mayores ventas de manufacturas van acompañadas de un incremento en la concentración y la dependencia de pocos productos, cuestión que incrementa la vulnerabilidad de nuestro sector externo. Si la dependencia de algunos bienes se acompaña con la dependencia de un solo mercado, la cuestión se complica.

(83) Economía, "Estatos de la Situación Económica de México", Volúmen LIV, No. 776, Junio de 1990.

Algo similar sucede con las importaciones. En el mismo estudio se señala, que en 1985, el 58 % de las compras lo hacían los diez sectores líderes y en 1980 el 55 %. Sin embargo entre 1986 y 1988, el número de empresas crece a más del doble pasando de 8 mil a más de 15 mil en los años respectivos. Si un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá reforzara esta tendencia, tendríamos por un lado una infinidad de empresas ante la imposibilidad de competir con los bienes importados, dejan de producir cerrando su planta o se dedican a la comercialización y por otro lado, a un conjunto de poderosas industrias que acaparan los beneficios que acarrea la liberalización. Además de la supuesta reducción de precios de las importaciones desplaza ramas o sectores, cuya producción interna es incluso políticamente más conveniente, como es el caso de los alimentos, las perspectivas son aún más inciertas.

El proceso debe ser gradual y por sectores. No todos los sectores industriales y de servicios podrán liberarse de inmediato, pues hay factores de competencia y complementariedad que deben analizarse minuciosamente. En ciertas áreas, como el vidrio y el cemento, el proceso se dará lo más pronto posible dado que la industria mexicana es competitiva, por lo que no extraña que se pretenda incluir rápidamente. En otros sectores que ha estado protegidos en

México, como la Agricultura, textiles y servicios bancarios, se deberán negociar términos favorables para la apertura, tanto en nivel de profundidad como en plazos. En sectores como el bancario, farmacéutico y automotriz, no será posible una apertura inmediata porque apenas se ha iniciado la desregulación interna. Además del sabido retraso tecnológico motivado por la crisis económica.

Ciertamente las potencialidades que para México, encierra el mercado estadounidense son enormes. Se debe, por ejemplo, que a pesar de que el mercado de nuestro vecino del norte representa casi el 70 % de las exportaciones mexicanas, estas ventas sólo significan un 1 % del total del consumo de esa región durante 1989, según reveló un estudio preparado por consejeros comerciales del Banco Nacional de Comercio Exterior. En ese documento, también se consignaba que la estrategia comercial de México debe tomar como base una división regional de Estados Unidos y Canadá. Ellos proponen diez y adelantaron que tan sólo el potencial de la comunidad hispana asciende a 92,432 millones de dólares de poder de consumo. Para penetrar en cada uno de los diez mercados, es preciso utilizar diferentes estrategias y diversos productos, de acuerdo con las condiciones históricas y culturales de cada una de las zonas.

El mercado del este de Canadá, demanda productos hortifrutícolas, ropa, calzado, accesorios, artículos de piel, cemento, petróleo y sus derivados; Ontario requiere maquinaria y equipos químicos, mármol, cantera y cerámica, muebles, café, demandan sal, sulfuros, metales preciosos, furtas y nueces, ,maquinaria y equipo y la región oeste importar frutas, joyería, artículos para deporte, mármol y terracota.

La parte oeste de Estados Unidos precisa mueblería fina, joyas, ropa de moda en telas finas, cuero, zapatos y accesorios, productos químicos y artículos relacionados con la industria de la computación; el sureste es un mercado ideal para el cemento, mármol, piezas de cerámica, productos para la industria textil, alimentos y colorantes para la industria avícola, petróleo y sus derivados y productos del mar. El norte centro necesita vehículos automotrices, vidrios y refacciones para todo tipo de vehículos, herramientas, acero y hierro, muebles, químicos y pinturas, grandes volúmenes de ropa, maquinaria automotriz y agrícola, partes y piezas fundidas, maquinadas y forjadas. El centro sur estadounidense, requiere alimentos, tanto frescos como procesados, bebidas y productos concentrados, artículos de moda y accesorios, muebles, artículos de la industria de la construcción, regalos y artesanías, café y té, especias,

productos eléctricos y electrónicos, cristal, vidrio y artículos de piel. El sureste, es uno de los mercados más grandes y más competidos pero la demanda de artículos mexicanos, puede enfocarse a flores, frutos, muebles y artículos de decoración, eléctricos y electrónicos, plásticos y empaques, mármol y cantera, losa fina y cerámica, partes y maquinaria relacionada con la industria de la aviación.

En conclusión México tiene al norte de su frontera un mercado de consumo de gran importancia, consecuentemente la apertura al Tratado de Libre Comercio presenta una gran oportunidad para aumentar nuestro nivel de vida en todas las esferas, por lo que debemos ser un país que exporte y no que importe y consuma ya que con las exportaciones, tendremos divisas que nos darán la oportunidad de ser un país con mayor expectativa de desarrollo.

C O N C L U S I O N E S

Primera.- La adecuación Constitucional provocaría la instrumentación de una ley más moderna y acorde a los requerimientos de la realidad, dirigida a la regulación y promoción de la inversión, no sosteniendo mitos ni tabúes sino un cuerpo legal sano, libre de ataduras sectaristas que dan coartada a grupos deficientes. Una ley que implante una nueva cultura de la inversión y el desarrollo de esta área.

Segunda.- El Artículo 27 Constitucional en su parte relativa a la zona restringida para extranjeros requiere de una revisión profunda, si de hecho la acción se realiza con permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de fideicomisos, ¿porqué no pensar en la posibilidad de un programa piloto con dominio directo en zonas turísticas determinadas?, con él se evaluarán los costos y beneficios que se obtengan de una situación que a pesar de todo, tarde o temprano debemos modificar, ¿porqué no ahora?

Tercera.- Del Artículo 4o. de la Ley, donde se encuentran las actividades reservadas al Estado y exclusivas de los mexicanos, bien podría pensarse en una revisión a fondo, en las primeras en algunas áreas del petróleo, ferrocarriles y comunicaciones y en las segundas, podemos

hablar de todas, la libre competencia nos obliga a evitar estas restricciones.

Cuarta.- Lo relativo a inversiones en zonas prohibidas para extranjeros y que se realiza de hecho con permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a través de fideicomisos de los que hablan los artículos 7o., 18o., 19o., 20o., 21o. y 21o. de la ley propongo que se instrumenten programas pilotos en alguna región como experimento con dominio directo de capital extranjero para medir los beneficios desde varias ópticas, para ello, no sólo se requerirá una mención en la ley, sino una aclaración constitucional, sin embargo, esta situación cada día es más insostenible y más vale que nos preparemos para el futuro.

Quinta.- Las medidas para promover la Inversión Mexicana del Artículo 10o. de la Ley, deben ser definidas a través de una investigación de campo sobre los requerimientos y necesidades del inversionista nacional, no sólo estamos hablando de recursos, la promoción requiere de un cambio de mentalidad, de confianza para ellos, por tanto el espíritu del presente artículo debe estar inspirado en el estudio que proponemos, delimitando cuáles serán aquellas acciones con las que la ley pueda contribuir al estímulo del ejercicio de la inversión nacional.

Sexta.- La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras contenida en los artículos 11o. y 12o. de la Ley, e integrada por varias Secretarías habría que darles una nueva proyección. En primer término proponemos sea retirada la Secretaría de Gobernación por no tener dentro de sus fines una justificación contundente de estar involucrada. La Comisión, sería competente para determinar el porcentaje autorizado de inversión foránea de una sociedad, concentrando información actualizada, definiendo la política en materia de inversión para nuevas áreas económicas no consideradas por la ley y resolviendo los conflictos originados por situaciones como esas, y será un órgano consultivo profesional para todo lo relativo a inversión.

Séptima.- Los criterios de autorización de Inversión Extranjera del Artículo 13o. de la Ley, deberán ser más flexibles y adecuados a la libre competencia y la consolidación económica, por tanto la fracción II, resulta un atentado contra las propias esenciales leyes de la economía.

Octava.- Con respecto a las solicitudes de autorización y el plazo para otorgarles de su Artículo 2o. sugerimos que éste se acorte lo más posible, además pro-

ponemos que un sólo órgano que bien puede ser la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras en donde se ventile todo el asunto, evitando así el ir y venir de documentos de la Comisión a la Secretaría de Comercio.

Novena.- El Reglamento, proponemos sea el arma operativa del gran piloto que antes mencionábamos determinando la zona y dando las bases y finalidades del que sin confusiones ni esperanzas ocultas será naturalmente la participación directa del capital foráneo en las zonas restringidas, en particular las playas para desarrollo de zonas turísticas.

Décimo.- Dentro del Artículo 23 del Reglamento, proponemos que la autorización que la Secretaría de Comercio debe otorgar para lo cual se requiere resolución previa de la Comisión, sea otorgada directamente por la Comisión, esto fortalecerá el órgano, y contribuirá al descongestionamiento burocrático, esto en la inteligencia que es ella la que de acuerdo con el Artículo 24, conoce la situación y ante ella se presentan los elementos para solicitarla.

Décima Primera.- En el Artículo 29 del Reglamento, encontramos nuevamente la intervención de la Secretaría de Comercio para autorizar nuevos campos de actividad

económica o nuevas líneas de productos. Si la Comisión, el órgano profesional para conocer de esto y demás, es quien más sabe, tendremos justificación para proponer nuevamente que sea ella directamente la que decida sobre esto.

Décima Segunda.- La integración real de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, debe obedecer a los artículos 80, 81, 82, 83, 84, sin embargo, es un hecho que los Secretarios del ramo no podrían además de las labores de sus Secretarías atender lo relativo a la Comisión. El Comité de Representantes integrado por Directores puede caer en el mismo caso, por lo que sugerimos que los funcionarios que participen en la Comisión, sean permanentes, sin dualidad de ocupaciones puede pensarse en una mayor dedicación y un adecuado funcionamiento de la Comisión, es decir que esta sea la que decida y no la Dirección de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio.

BIBIOGRAFIA GENERAL

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A., Edición Cuarta, México, D. F. 1981.
- 2.- ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1987.
- 3.- ARELLANO García, Carlos. Derecho Internacional Privado, Edit. Porrúa, S. A., Edición Segunda, México, D. F. 1976.
- 4.- APILLA Vila, Manuel. Derecho Fiscal y Económico de la Empresa, Vol. I, Edit. Cárdenas, México, D. F. 1981.
- 5.- BAÑUELOS Sánchez, Froylan. Derecho Notarial, Edit. Cárdenas Hermanos, México, D. F. 1986.
- 6.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Edit. Siglo XXI, México, D. F. 1987.
- 7.- CERVANTES Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1954.

- 8.- CEREVANTES Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1964.
- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, con sus reformas.
- 10.- Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLVIII Legislatura, Tomo III, Número 41, del 29 de diciembre de 1972.
- 11.- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia de la Lengua Española, Edit. Espasa Calpa, Edición Décimo Novena, Madrid, España, 1970.
- 12.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, Edit. Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, 1967.
- 13.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1988.
- 14.- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1932.

- 15.- Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973.
- 16.- MEYER, Lorenzo. Cambio Político y Dependencia: México en el Siglo XX. Lecturas de Política Exterior Mexicana, Edit. El Colegio de México, México, D. F.
- 17.- NIROYET, J. P. Principios de Derecho Internacional Privado, Edit. Editora Nacional, 1974.
- 18.- OJEDA, Mario. Alcances y Límites de la Política Exterior de México, Edit. El Colegio de México, México, D. F., 1981.
- 19.- PALOMAR, de Miguel Juan. Diccionario para Juristas. Edit. Mayo Ediciones, S. de R. L., Edición Primera, México, D. F., 1981.
- 20.- Periódico "El Financiero", número 1992.
- 21.- Periódico "El Financiero", número 1982.
- 22.- Periódico "El Financiero", número 2011.

- 23.- Periódico "Excelsior", número 26,376.
- 24.- PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, S. A., Edic. Décima Primera, México, D. F., 1983.
- 25.- Publicación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Informe 1983-1987, México, 1988.
- 26.- PUENTE, Arturo y CALVO M., Octavio. Derecho Mercantil, Edit. Banca y Comercio, Edit. Décima, México, D. F. 1962.
- 27.- RECASES Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1988.
- 28.- Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 1989, y fé de erratas del 6 de julio de mismo año.
- 29.- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 30.- Revista Banamex, número 776.

- 31.- Revista Jurídica, Universidad Iberoamericana, número 14.
- 32.- RODRIGUEZ Rodríguez. Curso de Derecho Mercantil, Tomo II, México, D. F., 1947.
- 33.- ROMERO Del Prado, Victor N. Tratado del Derecho Internacional Privado, Tomo I, Edit. Assandri, Córdoba, Argentina, 1942.
- 34.- Semanario Judicial de la Federación, Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 250 de la Compilación 1917-1965, Segunda Sala.
- 35.- SERRA Rojas, Andrés. La Función Constitucional, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1982.
- 36.- TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1987.
- 37.- ULLOA, Berta. La Lucha Armada, Historia General de México, Tomo II, Edit. El Colegio de México, México, D. F., 1981.
- 38.- ZORAIDA Vázquez, Josefina. Una Economía en Bancarrota, Historia General de México, Tomo II, Edit. El Colegio de México, México, D. F.