

19  
207



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

## LA INVERSION EXTRANJERA EN "ZONA PROHIBIDA" ANTE EL PROCESO DE APERTURA ECONOMICA EN MEXICO



**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES**  
**P R E S E N T A :**  
**LEONORA MONICA HAMMER MARTINEZ**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LOPEZ



TESIS CON FALLA DE ORIGEN NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO

1983



## **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.

## INDICE

CAPITULO	PAGINA
Prólogo	1
Introducción	2
<b>CAPITULO I. LA INVERSION EXTRANJERA</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Conceptualización y Características Generales</b>	<b>7</b>
<b>1.1.i. La Inversión Extranjera Directa e Indirecta</b>	<b>8</b>
La Inversión Extranjera Directa	8
Antecedentes Históricos	12
La Inversión Extranjera Indirecta	13
<b>1.1.ii. Beneficios e Inconvenientes de la Inversión Extranjera</b>	<b>16</b>
Efectos de la Inversión Extranjera Directa	16
Efectos de la Inversión Extranjera Indirecta	16
<b>1.2. El Trato a la Inversión Extranjera en México</b>	<b>21</b>
<b>1.2.i. La Inversión Extranjera Durante el Gobierno de Porfirio Díaz</b>	<b>22</b>
<b>1.2.ii. La Inversión Extranjera Bajo el Modelo Estabilizador</b>	<b>23</b>
Gobierno de Lázaro Cárdenas	24
Gobierno de Manuel Avila Camacho	26
<b>1.2.iii. Surgimiento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera</b>	<b>28</b>
<b>CAPITULO II. EL PROCESO DE APERTURA EN MEXICO: LAS NUEVAS ALTERNATIVAS</b>	<b>33</b>
<b>II.1. Ambito Internacional</b>	<b>34</b>
<b>II.1.i. La Alternativa Neoliberal</b>	<b>34</b>
<b>II.1.ii. Apertura Comercial</b>	<b>37</b>
<b>II.1.iii. Liberalización de la Economía</b>	<b>37</b>
<b>II.1.iv. Desregulación Estatal</b>	<b>38</b>

## INDICE

CAPITULO	PAGINA
II.1.v. Formación de Bloques Económicos	44
Anexo 2.1. Etapas de Integración	45
II.2. Transformaciones en el Contexto Nacional	47
II.2.i. La Crisis de 1982 y el Giro de la Política Económica de México	48
II.2.ii. Nuevos Lineamientos de la Política Económica de México	51
II.2.iii. Estrategias para la Solución de la Problemática Económica del País	55
II.2.iii.a. Abatimiento de la Inflación	56
El Pacto Social	56
Sector Financiero	59
Anexo 2.2. PIB y Niveles Inflacionarios en México	62
II.2.iii.b. Saneamiento de las Finanzas Públicas y Privatización	65
Política de Ingresos del Sector Público	65
Política de Gastos del Sector Público	65
Balance Financiero del Sector Público	66
Ventas de Empresas del Sector Público y Privatización de las Sociedades Nacionales de Crédito	66
Anexo 2.3. Ingresos y Gastos del Sector Público; Ingresos de Empresas Paraestatales	68
II.2.iii.c. Solución al Problema de la Deuda	74
Anexo 2.4. Deuda Externa	76
II.2.iii.d. El Sector Externo	78
Política Comercial	79
Anexo 2.5. Comercio Exterior de México	81
Acuerdos de Apertura Comercial y Cooperación	84
Inversión Extranjera	85

## INDICE

CAPITULO	PAGINA
Inversión Extranjera de Cartera	86
Anexo 2.6. La Inversión Extranjera en México	87
II.3. El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá	93
II.3.I. Objetivos para México	94
II.3.II. Estado de las Negociaciones	95
II.4. La Inversión Extranjera ante el Proceso de Apertura Comercial de México	102
II.4.I. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	102
II.4.II. El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994	103
II.4.III. El Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras	104
II.5. Nuevas Modalidades de Inversión Extranjera	106
II.6. Últimas Consideraciones	110
CAPITULO III: LA "ZONA PROHIBIDA" EN MEXICO	111
III.1. Surgimiento y Significado de la "Zona Prohibida" en México	111
III.1.I. Aspectos de Política Exterior Vinculados al Concepto de "Zona Prohibida"	112
III.1.I.a. Soberanía	113
III.1.I.b. Seguridad Nacional	116
III.1.II. Principios Generales de la Política Exterior de México	118
III.2. Regulación de la "Zona Prohibida" en México	121
III.2.I. Antecedentes al Artículo 27 Constitucional en Materia de "Zona Prohibida"	123

## INDICE

CAPITULO	PAGINA
III.2.ii. Justificación Jurídica de la "Zona Prohibida"	125
III.3. La "Zona Prohibida" en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 1973	127
III.4. La "Zona Prohibida" en el Reglamento de 1989 a la Ley de Inversiones Extranjeras	129
III.5. Importancia Económica de la "Zona Prohibida" en México	131
III.5.i. El Caso de las Maquiladoras en la Zona Fronteriza	133
III.5.ii. Megaproyectos Turísticos en México	135
<b>CAPITULO IV. LOS FIDEICOMISOS COMO ALTERNATIVA DE INVERSION EXTRANJERA EN LA "ZONA PROHIBIDA"</b>	<b>139</b>
IV.1. La Figura del Fideicomiso	139
IV.1.i. Orígenes de los Fideicomisos	140
IV.1.ii. Características	141
IV.1.iii. Sujetos del Fideicomiso	144
El Fideicomitente	144
El Fiduciario	145
El Fideicomisario	147
El Patrimonio Fideicomitado	148
IV.2. El Fideicomiso en México	149
IV.2.i. Origen y Desarrollo del Fideicomiso en México	150
IV.2.ii. La Legislación Mexicana en Torno al Fideicomiso	150

## INDICE

CAPITULO	PAGINA
IV.3. Los Fideicomisos para la Inversión Extranjera en la "Zona Prohibida"	153
IV.3.i. Aplicaciones del Fideicomiso para la Inversión Extranjera en México	155
IV.3.ii. Casos Prácticos de Inversión Extranjera en la "Zona Prohibida"	156
IV.3.iii. Marco Geográfico-Comercial y Situación de Mercado de los Proyectos Turísticos	157
IV.4. Proyecto 1: Megaproyecto Cabo del Sol / Palmilla, Los Cabos	159
IV.4.i. Situación Turística de Los Cabos, Baja California Sur	159
IV.4.ii. Antecedentes	159
IV.4.iii. Promotores y Empresas	161
Las Empresas	161
IV.4.iv. Características Financieras de los Proyectos	162
Palmilla	162
Impulsora	162
IV.4.v. Integración del Proyecto	163
Proyecto Centro Turístico de Golf y Tenis Palmilla, Los Cabos - Proyecto Palmilla	163
a) Palmilla: Inversión Planeada	164
b) Palmilla: Programa de Ejecución	165
Proyecto Cabo del Sol	165
a) Cabo del Sol: Inversión Planeada	166
b) Cabo del Sol: Programa de Ejecución	167
IV.4.vi. Esquema del Proyecto	168
IV.4.vii. Evaluación y Objetivos del Proyecto	168
Proyecciones Financieras	169
Objetivos	170
IV.5. Proyecto 2: Megaproyecto Ruinas del Rey / Aoki Corporation	171

## INDICE

<b>CAPITULO</b>	<b>PAGINA</b>
<b>IV.5.i. Situación Turística y de Mercado en Cancún, Quinana Roo</b>	<b>171</b>
<b>IV.5.ii. Antecedentes</b>	<b>172</b>
<b>IV.5.iii. Promotores del Proyecto</b>	<b>172</b>
<b>Aoki Corporation</b>	<b>172</b>
<b>Industrial Bank of Japan</b>	<b>175</b>
<b>IV.5.iv. Características del Proyecto</b>	<b>176</b>
<b>Estructura Legal</b>	<b>178</b>
<b>a) Sociedades</b>	<b>176</b>
<b>b) Fideicomisos</b>	<b>177</b>
<b>IV.5.v. Integración del Proyecto</b>	<b>179</b>
<b>IV.5.vi. Aspectos Técnicos, Ecológicos y Arqueológicos</b>	<b>182</b>
<b>Aspectos Técnicos</b>	<b>182</b>
<b>Aspectos Ecológicos</b>	<b>183</b>
<b>Aspectos Arqueológicos</b>	<b>183</b>
<b>IV.5.vii. Evaluación</b>	<b>183</b>
<b>IV.6. Repercusiones de los Proyectos para la "Zona Prohibida"</b>	<b>185</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>187</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>196</b>

## PROLOGO.

Las relaciones internacionales están incursionando cada vez más en nuevos campos que años atrás estaban reservados únicamente para ciencias tales como la economía y el derecho. Ejemplo de ello es que los debates internacionales giran en torno a diversas cuestiones que en la actualidad están íntimamente vinculadas. El estudioso de las relaciones entre Estados, debe ahora incursionar en campos diferentes, e incluir conocimientos de dichos temas, a fin de llevar a buen término el estudio de la ciencia misma.

Los conflictos internacionales, origen del surgimiento de la Teoría de las Relaciones Internacionales, si bien comprenden a las relaciones políticas entre Estados, son provocados por intereses de diversa índole. Los términos de "soberanía" y "seguridad nacional", por ejemplo, tienen importancia, en la medida que existan precisamente relaciones entre Estados. Justamente, estas relaciones están influidas por diversos factores, los cuales permiten que dichas relaciones tengan sentido, en la medida en que generan respuestas de un tipo u otro, por parte de los otros Estados.

Por consiguiente, los factores que originan los intereses ante los cuales responden los Estados, son de gran importancia para el analista de las relaciones internacionales; ahora no debe atender solamente a las relaciones entre Estados, sino incursionar en campos tales como el derecho, la economía, la ciencia, y la tecnología, para encontrar los elementos que generarán las respuestas y decisiones que toma un Estado en torno al otro.

En este sentido, consideramos importante elaborar un trabajo que involucre precisamente cuestiones de tipo económico y jurídico, para poder vislumbrar las actitudes del país en torno a un tema en particular.

El presente trabajo es un ejemplo más de que las relaciones internacionales no se encuentran solamente en los acontecimientos de tipo político y comercial, sino que a raíz de los acontecimientos mismos, o como base en ellos, los intereses de tipo económico, jurídico y social están presentes.

Si se coincide con la idea de que las relaciones internacionales son un efecto de diversos intereses, y por ende, es necesario incursionar en áreas de diferente tipo según el tema que se busque analizar, el presente estudio brindará un enfoque diferente del tema que nos ocupa, y será al mismo tiempo testimonio de que en la actualidad, el estudioso de las relaciones internacionales, deberá proponer nuevas alternativas para los temas de interés del jurista o del economista, en virtud de su visión global de la problemática internacional, considerando que cada vez más, los asuntos de tipo político, económico y jurídico, entre otros, están entrelazados.

**INTRODUCCION.**

El estudio que presentamos, se enfoca a un tema comúnmente contemplado por estudiosos en economía internacional y derecho, que sin embargo, constituye un generador importante de relaciones entre Estados, debido a la importancia del mismo.

La llamada "zona prohibida", constituye la franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas de nuestro país en la que se prohíbe el dominio directo de tierras y aguas por extranjeros, según el artículo 27 constitucional. Consideramos que la inversión extranjera en la "zona prohibida" es un tema de especial interés, debido a la historia de su surgimiento en México, y los efectos de tipo político, económico, jurídico y social que conlleva.

En este sentido, se buscó como punto de partida el proceso de apertura económica por el que atraviesa México en la actualidad, como parte del proceso global de la comunidad internacional, para determinar el nuevo trato a la inversión extranjera en México, a partir de la década de los ochentas, y consecuentemente, los cuestionamientos en torno al tema de la "zona prohibida", y la inversión en la zona mediante el uso de fideicomisos.

En el primer capítulo, se abordará el tema de la inversión extranjera, desde el punto de vista micro y macroeconómico, sus características, efectos y nuevas modalidades en la economía nacional e internacional. Posteriormente, se llevará a cabo un recuento de la inversión extranjera en México, y el trato que se le ha dado en los periodos presidenciales más significativos, tanto por el impulso o limitante que se le ha dado, como los efectos que este trato ha tenido en este tipo de inversión.

El capítulo II se concentrará en el proceso de apertura económica que surge en la década de los ochentas, primeramente a nivel mundial, y posteriormente a nivel nacional, como respuesta a las necesidades de la economía. En primera instancia, desglosaremos los elementos que conforman dicho proceso, para después, y en base a sus efectos, visualizar las medidas que ha ido tomando el gobierno en México, para hacer frente a la crisis de 1982, resolver la problemática económica resultante de la crisis, y buscar alternativas en el ámbito comercial, financiero, económico y jurídico para llevar a cabo dicho proceso.

Concluiremos con un estudio de los avances y perspectivas del Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá; y los posibles efectos que dicho Acuerdo tendrá sobre el trato a la inversión extranjera en México. Finalmente, presentaremos el marco que regula el desenvolvimiento de la inversión extranjera en la actualidad, tanto a nivel de política económica, -los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988, y 1989-1994-, como a nivel jurídico, a raíz del surgimiento del Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras, de 1989, y a nivel práctico, en cuanto a las diferentes formas de inversión extranjera que se llevan a cabo en el país.

El tercer capítulo está enfocado en la llamada "zona prohibida", que como se mencionó anteriormente, aparece en el artículo 27 Constitucional, en su fracción I. Comenzaremos presentando los antecedentes de la aparición del concepto, y su vinculación con la política exterior de México, para continuar con un recuento de su regulación y antecedentes a nivel jurídico, que permitieron hacer de este concepto un tema particular que incide en el trato al inversionista extranjero en México.

En su segunda parte, veremos los elementos particulares de la legislación referente a la inversión extranjera en la "zona prohibida", y finalmente, concluiremos con un análisis de la importancia económica de la zona, y los usos que se le han dado en los últimos años, especialmente, en lo que se refiere a las maquiladoras y al sector turístico, por su efecto generador en ámbitos de interés para el país.

El capítulo IV se concentra en el fideicomiso, como figura jurídica que constituye el único medio jurídicamente aceptado para llevar a cabo actividades de inversión extranjera en la citada zona, por sus características de flexibilidad y control. Una vez descrito su origen y características generales, haremos un breve análisis de los fideicomisos en la legislación mexicana, y el surgimiento de los fideicomisos para la inversión extranjera en la "zona prohibida".

Posteriormente, y a manera explicativa de las posibilidades de inversión que ofrece la zona, y el efecto generador de divisas y empleos que resulta de estas inversiones, presentaremos dos proyectos de inversión en el sector turístico nacional, el primero, en Los Cabos, Baja California Sur; y el segundo, en Cancún, Quintana Roo.

Consideramos que los proyectos que hemos escogido, nos permitirán visualizar el funcionamiento de los proyectos en la "zona prohibida" mediante el uso de fideicomisos; el uso este tipo de instrumentos jurídicos para permitir el aprovechamiento de la citada zona; el grado de avance y complejidad del tipo de proyectos que se llevan a cabo en la actualidad; y el efecto generador que la inversión extranjera inyecta en la zona de referencia, en materia de divisas, empleos, servicios, y nueva tecnología.

Las transformaciones por las que atraviesa un gran número de países en la actualidad, hacen necesario cuestionar diversos temas, y buscar la mejor manera de adaptar la regulación, el manejo y los mecanismos a la realidad.

El presente estudio, busca retomar el tema de la inversión extranjera en la "zona prohibida" a la luz de las perspectivas de cambio en términos de apertura económica, en el contexto nacional e internacional; y presentar un enfoque global del tema en cuestión, de sus alternativas y sus implicaciones para el país en la actualidad.

# CAPITULO I

LA INVERSION

EXTRANJERA

## CAPITULO I.

### LA INVERSION EXTRANJERA

La inversión extranjera, como medio para contar con recursos provenientes del exterior, prueba ser, en la actualidad, una práctica común entre Estados, y un complemento a la inversión realizada por los nacionales y por el Estado mismo.

La necesidad de captar recursos externos por esta vía, ha constituido para muchos países, una oportunidad para reconsiderar sus recursos físicos, humanos, económicos y políticos, creando de esta manera, nuevas ventajas competitivas.

La historia del trato a la inversión extranjera, nos permite visualizar la complejidad de intereses que dicha inversión lleva implícita, tanto para el país receptor, como para el inversionista, y demás elementos que involucra; además del grado de desarrollo que han tenido las prácticas mismas de inversión extranjera.

En la actualidad, existe una diversidad de alternativas de inversión extranjera, cada tipo con sus respectivas características, y efectos micro y macroeconómicos.

A nivel mundial, hoy más que nunca se requiere de capital foráneo, y existe escasez del mismo. Un sinnúmero de países son demandantes de circulante, como pieza fundamental en las diversas y trascendentes transformaciones por las que atraviesan. Alemania requiere de capital para financiar su proceso de unificación, de la misma forma que Europa Oriental necesita inyección de capitales en su paso a una economía de mercado, y sobre todo, América Latina requiere de fuentes de capital para modernizar su planta productiva para hacerla competitiva a nivel nacional e internacional.

Por otro lado, la oferta de dinero no es tan extensa, y países que tradicionalmente eran inversionistas por excelencia, como Francia, Inglaterra o Estados Unidos, han dejado de serlo, o bien, han reducido su participación, como consecuencia de la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE), y los problemas derivados de ella, en el caso de los primeros, y la recesión económica que vive el último.

Como resultado de lo anterior, las condiciones económicas actuales favorecen ampliamente a uno de los únicos países con capacidad de inversión como lo es Japón, quien destinará su capital a aquella región, o aquél país que ofrezca las mejores condiciones en cuanto a legislación, recursos naturales y humanos, y mecanismos de la actividad misma.

En el caso particular de México, el trato a la inversión extranjera se ha caracterizado por ser cauteloso; prueba de ello ha sido su legislación y manejo en las políticas adoptadas después de la Revolución de 1910, situación comprensible por la problemática derivada de las experiencias del país a fines del siglo diecinueve, y principios del siglo veinte. Sin embargo, las tendencias internacionales, la competencia por el capital externo a nivel mundial; las necesidades de reactivar la economía, y contar con un flujo de divisas permanente, a mediano y largo plazo, han logrado colocar a la inversión extranjera como una alternativa viable para complementar la inversión doméstica.

En este sentido, las nuevas perspectivas han hecho necesario llevar a cabo modificaciones legislativas, administrativas y operativas, a fin de integrar a la inversión extranjera dentro del proceso de cambios que requiere el país en la actualidad, como parte complementaria de la inversión privada y estatal.

### **1.1. Conceptualización y Características Generales.**

La inversión extranjera es un instrumento de desarrollo, que viene a complementar la inversión pública y privada en los diferentes sectores económicos del país donde se lleva a cabo.

A grandes rasgos, la inversión extranjera consiste en la participación del capital de un ente extranjero en la economía de un país determinado. Esta participación puede llevarse a cabo mediante la adquisición directa de empresas en el país huésped, la participación accionaria, o en el papel comercial de una empresa nacional; o bien, mediante préstamos otorgados por bancos u organismos oficiales a un país, es decir, la llamada inversión extranjera indirecta.

No obstante las diferencias existentes entre la inversión extranjera directa, y la inversión extranjera indirecta, y los diferentes efectos que cada una tienen en el país huésped, la entrada de capital foráneo al país se considera importante, de ahí que la competencia entre los países que requieren de flujos de capital para el desarrollo de sus economías, de su industria, de su infraestructura, y de sus niveles de tecnología, sea cada vez mayor.

En el caso de México, la historia de la inversión extranjera ha sido en muchas ocasiones dolorosa, sin embargo, gracias a este tipo de inversión, ha sido posible encaminar al país, a los niveles de industrialización y desarrollo que marcan los estándares internacionales.

Si bien las prácticas de colonización en nuestro país, no son por varios motivos equivalentes o comparables con la inversión extranjera, como la conocemos en la actualidad, vale mencionar ciertos elementos que justamente conforman las bases de las primeras inversiones en nuestro país.

A diferencia del proceso de colonización, durante el cuál, otros países buscaban explotar los territorios, especialmente aquellos denominados como "baldíos", la inversión extranjera busca obtener un beneficio o una utilidad de la inversión original dentro del territorio de un país, de acuerdo con las normas pactadas entre el país que invierte y el país receptor de este tipo de inversión.

Cabe señalar que mientras en el primer caso, se busca a la persona física para hacerse cargo de cierta extensión, el segundo caso toma más bien a la persona moral, o al capital foráneo como medio para desarrollar la industria, o como complemento de la infraestructura nacional.

### **I.1.i. La Inversión Extranjera Directa e Indirecta.**

Tanto los empréstitos gubernamentales, las inversiones directas de empresas, como la apertura de crédito entre bancos de distintos países, y la compra de acciones de empresas extranjeras, son formas de inversión extranjera, sea esta de tipo directo o indirecto; por lo que han constituido verdaderas alternativas para el desarrollo económico de los países que la reciben.

#### **La Inversión Extranjera Directa.**

La entrada de capital foráneo al un país se lleva a cabo mediante dos modalidades distintas: la inversión extranjera directa, y la inversión extranjera indirecta, como se mencionó en el punto anterior.

La inversión extranjera directa consiste básicamente en la inyección de recursos provenientes de entes económicos extranjeros, sean públicos o privados, en el país huésped, con el fin de obtener un beneficio de tipo no financiero. Como veremos de manera más detallada en el inciso siguiente, los beneficios que busca el inversionista extranjero son diversos, puesto que los intereses en este tipo de inversiones tienen diversos orígenes.

La inversión extranjera directa (IED), canaliza los recursos no financieros, erogados en planta, equipo o propiedad, funcionando así como complemento de la economía nacional. Este tipo de inversión extranjera puede a su vez ser, o bien única, cuando el capital es de origen 100% extranjero, o mixto, cuando el capital es de origen nacional y extranjero.

La inversión extranjera directa constituye una modalidad de entrada de capital extranjero a un país, en cuanto hace posible la compensación de divisas que el país pueda conseguir en el exterior.

Existen diversas definiciones en torno a la inversión extranjera directa, entre las cuales destacan las siguientes:

"Tradicionalmente, la inversión extranjera directa, ha sido definida como la inversión en la cuál una persona física o moral extranjera tiene un interés de largo plazo en, y un cierto nivel sobre la administración de una sociedad en otra nación distinta a la de su residencia."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase artículo "Relevancia de la Inversión Extranjera Directa en México", por José Andrés Casco y Liliana Edé en INVERSION EXTRANJERA BANAMEX- 1990 P. 21

Por su parte, la Metodología de la Balanza de Pagos del F.M.I., la define como "la participación directa o indirecta del 10% o más de las acciones con capacidad de voto en una empresa extranjera"<sup>2</sup>; y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera la considera como la inversión realizada por personas morales extranjeras, personas físicas extranjeras, unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, 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.

"La inversión extranjera directa es aquella efectuada por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, también por particulares en un país extranjero. Puede efectuarse a través del otorgamiento de toda clase de créditos a personas físicas y morales del país receptor, cuya única finalidad y atractivo, consiste en la obtención del interés pactado; puede también efectuarse a través del establecimiento de un negocio propio, encaminado a producir utilidades, o bien, mediante la compra de un negocio ya establecido."<sup>3</sup>

Al respecto, podemos constatar que las características fundamentales de la inversión extranjera directa son las siguientes:

- La inversión extranjera directa es efectuada por personas físicas o morales extranjeras;
- en la inversión extranjera directa, la inversión se realiza sobre inmuebles, empresas, negocios y proyectos de inversión;
- el inversionista extranjero cuenta con una participación mayoritaria sobre las empresas en cuestión, y por ende, cuentan con la facultad de participar administrativamente sobre la misma.

La inversión extranjera directa es toda aquella inversión realizada por agentes económicos extranjeros al país, a través de participaciones en el capital, y mediante el cual, se toma parte en forma activa, dentro de las decisiones administrativas, financieras, de conocimientos, tanto empresariales y tecnológicos, y de transferencia de insumos, y cuyos centros de decisión están en el exterior del país en el que se realiza la inversión.

---

<sup>2</sup> Ibid. P. 21

<sup>3</sup> RAMOS GARZA, Oscar, *México ante la Inversión Extranjera*, Docal Editores, México, 1974. P. 3

Si bien podemos decir que la inversión extranjera directa efectuada por empresas transnacionales, se lleva a cabo bajo los mismos supuestos que acabamos de enunciar, existen ciertas diferencias entre ambos. Según Dunning<sup>4</sup>, las diferencias que las distinguen son las siguientes:

- La inversión extranjera directa puede ser realizada por agentes económicos diferentes de las empresas.
- En la inversión extranjera directa, se incluye la inversión en todas las empresas, independientemente de la extensión en que participan en actividades extranjeras, o aún en las nacionales.
- Mientras que las inversiones extranjeras directas sólo incluyen capital del inversionista, el papel de las empresas transnacionales está en función del control de los recursos.
- A diferencia de la inversión extranjera directa, las empresas transnacionales se evalúan de acuerdo a una estrategia común de operaciones en una entidad constitutiva.

Independientemente de lo anterior, y para facilitar nuestro estudio, podemos constatar que la inversión en el exterior, se inicia una vez que se reconoce una ventaja para las empresas que llevan a cabo este tipo de inversión, que puede ser de tipo financiero, de mercado, tecnológicas, de mano de obra, o bien, por la ventaja monopólica que implica este tipo de inversión.

Si bien, una manera de evitar la inversión extranjera por parte de la empresa, es la exportación de sus productos a otros mercados, según indica Streeten<sup>5</sup>, existen cuatro ventajas principales que llevan a una empresa a invertir en el extranjero, en vez de exportar:

1. Bajo costo de producción, con una distribución eficiente de los recursos.
2. Existencia de barreras proteccionistas, que favorecen la venta en el país donde se realiza la inversión.

---

<sup>4</sup> Véase DUNNING, Richard; *Las Empresas Multinacionales*. Ed. F.C.E., México, 1973.

<sup>5</sup> Al respecto, es conveniente revisar, STREETEN, Paul. *Investment, TNC's and Developing Countries*. Prentice Hall, EUA, 1977; y *The Frontiers of Economic Studies*, Macmillan, Londres, 1972.

3. Posibilidades de llevar a cabo una evaluación más eficiente del mercado, debido a la presencia en el mismo.

4. Detección de posibles amenazas, para romper su ventaja monopolística.

Vernon<sup>6</sup>, por su parte, explica la presencia de la inversión extranjera directa y el paso del comercio internacional a ella, mediante su teoría del ciclo del producto.

El ciclo del producto, constituye las etapas por las que atraviesa el producto, que van modificando su posición en el mercado, y con ella, su modo de producción y distribución. Las partes de las que se compone el ciclo son las siguientes:

1. La etapa de innovación, en la cuál, el producto se lanza al mercado con innovaciones tecnológicas y diferenciaciones. Los productos son creados, elaborados y vendidos en países con altos ingresos y habilidades, principalmente en países desarrollados o industrializados. La ventaja fundamental se debe a que estos productos cuentan con baja elasticidad en el precio, condición monopolística importante.
2. La siguiente etapa, llamada de crecimiento, la demanda interna del producto es insuficiente, por lo que se empieza a expandir la oferta hacia nuevos mercados, iniciándose las exportaciones. Aquí es cuando surgen los primeros competidores, al imitar o desarrollar tecnologías semejantes. En esta segunda etapa, se incrementa la elasticidad de precios, y se inicia el comercio internacional.
3. La etapa de madurez consiste en una estandarización de la tecnología, y una diversidad de competidores, así como un incremento sustancial de la elasticidad de precios. La amenaza al mercado de exportación de estas empresas trae como consecuencia, la producción fuera de su país.
4. La última etapa, denominada de decadencia, surge a partir del momento en que la empresa pierde su ventaja oligopólica, y encuentra que no puede obtener provecho sobre sus imitadores nacionales o extranjeros. La presión para la matriz y la subsidiaria, hacen necesario optar por diferentes alternativas, entre las que destacan: suspender la producción; establecerla en sitios donde sea posible mantener las ventajas y exportar a su país de origen; o bien, mantener el producto en el mercado, mediante una nueva diferenciación, estudios de mercado y publicidad.

---

<sup>6</sup> Véase VERNON, Raymond, *Soberanía en Peligro*. Ed. FCE, México, 1970.

Al respecto, podemos concluir que la presencia de nuevos nichos de mercado en los que se mantenga cierto nivel monopólico, aunado con la existencia de posibilidades de reducir costos de producción, y de políticas acordes a los intereses de la empresa extranjera en el país huésped, darán al inversionista extranjero la pauta para invertir o no en un país determinado.

### **Antecedentes Históricos.**

Como se mencionó anteriormente, la empresa transnacional constituye la forma más común de inversión extranjera directa que se conoce. A nivel empresa, podemos decir que las transnacionales constituyen la forma más palpable a nivel internacional, de ubicar los orígenes de la inversión extranjera directa, como la conocemos en la actualidad.

Según algunos autores, existen básicamente tres etapas de la evolución histórica de las empresas transnacionales:

La primera surge a partir de la expansión de las empresas, sin que aún exista una estrategia centralizada, que le dé el carácter propiamente dicho de empresa transnacional. Muchos autores consideran que la "East India Company", establecida en la India en el siglo XVI, es el primer ejemplo de ellas. Por otra parte, algunos otros consideran que fue la "Compañía de Moscú", en el año de 1655.

Esta etapa se caracterizó por un proceso de ensanchamiento de mercados, y la necesidad de ampliar las posibilidades de venta de los productos que dichas empresas generaban, así como de aprovechar las ventajas de la mano de obra barata, y la existencia de abundantes recursos naturales para estas empresas.

Sin embargo, no fue hasta el siglo XVIII que la Revolución Industrial y el proceso de acumulación de capital, efectuada en los países de Europa, trajo consigo el establecimiento de normas de operación que se consolidarían en las empresas, durante el siglo siguiente.

Durante ese periodo, las empresas subsidiarias estaban orientadas en forma individual hacia los mercados locales; sin embargo, para el año de 1914, aún cuando las operaciones eran reducidas, la "empresa transnacional" o "multinacional", ya constituía un término comúnmente empleado a nivel internacional.

Los problemas derivados del período entre guerras, las tendencias nacionalistas, principalmente en Europa, la crisis monetaria a partir del abandono del patrón oro, los altos niveles de inflación y finalmente, la gran depresión a finales de los años veinte, fueron elementos desfavorables para el desarrollo de este tipo de empresas. No obstante, aquellas empresas con altos adelantos tecnológicos, y las productoras de artículos de consumo masivo, hicieron posible su supervivencia y expansión en esos años.

La Segunda Guerra Mundial marcó una serie de cambios a nivel internacional que hicieron posible la consolidación de este tipo de empresas. Entre estos cambios, destacaron, el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), y el Plan Marshall, elementos que incrementaron la participación de este tipo de empresas en diversos países, y permitieron una mejor organización dentro de dichas empresas, caracterizada por la centralización de las decisiones y la interrelación de procesos de producción y venta.

De esta manera, la tendencia a dedicarse a un mercado local únicamente, fue sustituido por una visión globalizadora, por parte de las empresas extranjeras, que permitió establecer una organización más compleja, favoreciendo de esta manera, su proceso de expansión a nivel internacional, bajo las diversas formas que conocemos en la actualidad.

#### **La Inversión Extranjera Indirecta<sup>7</sup>.**

La inversión extranjera indirecta (IEI), o "de cartera" es aquella, según indica Ramos Garza, "que se efectúa a través de préstamos entre gobiernos o de organismos internacionales al gobierno, empresas públicas, o a través de la colocación de valores bursátiles oficiales del país receptor del crédito, en las bolsas de valores del país que lo otorga."<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Aun cuando la inversión extranjera indirecta constituye una forma bastante utilizada a nivel internacional, no será explicada de manera detallada en el presente trabajo, puesto que su nivel de complejidad amerita un estudio más profundo de la misma.

<sup>8</sup> Op.Cil. RAMOS GARZA, P. 5

La inversión extranjera indirecta, se caracteriza porque el país o agente prestamista no administra directamente el capital desembolsado, su papel se limita únicamente a cobrar el capital y los intereses según el tiempo durante el que se haya otorgado el préstamo, que puede ser de corto, mediano y largo plazo<sup>9</sup>.

La institución que otorga los préstamos en este tipo de inversión puede ser de tipo público o privado, siendo las primeras, las que normalmente guían sus recursos hacia los objetivos del desarrollo de los países acreditados, más que a los niveles esperados de rentabilidad.

Los préstamos pueden ser de carácter bilateral o multilateral, según el número de instituciones o países involucrados. Cabe señalar que en el primer caso, existen más presiones de tipo político por parte del país acreedor, que en el segundo.

Si bien es cierto que la duración, el origen y las condiciones a los que está sujeto un préstamo, considerado como inversión extranjera indirecta, son de gran importancia en lo que se refiere a la benevolencia o inconveniente de este tipo de inversiones, el país receptor de las mismas debe analizar minuciosamente su estructura de endeudamiento, para determinar, tanto su solvencia, como la carga que dicho endeudamiento puede generar en su estructura productiva.

Esta situación se aplica tanto en el caso de préstamos a países, como en los préstamos a empresas nacionales; sin embargo, las presiones políticas que se llegan a gestar son normalmente generadas a partir de préstamos oficiales, más que a nivel individual.

El pago de capital e intereses de la deuda de un país, tiende a limitar su capacidad de contar con divisas necesarias para otro tipo de actividades, tales como la importación y la dinámica económica, situación que a la vez trae consigo problemas por déficit en la balanza de pagos, y los bajos niveles de ahorro interno.

Al respecto, los países deudores, están muchas veces sujetos a problemas en sus términos de intercambio, así como de generación de divisas, lo que repercute en su capacidad de hacer frente a sus obligaciones, situación que provoca tensiones bilaterales y multilaterales de mayor peso para los países deudores.

---

<sup>9</sup> Cabe señalar al respecto, que la inversión extranjera indirecta efectuada a largo plazo, se considera como la más benéfica para los países en vías de desarrollo, ya que logra complementar sus recursos internos, para llevar a cabo programas de mayor duración, en materia de programas de desarrollo, infraestructura, etc.

### **I.1.II. Beneficios e Inconvenientes de la Inversión Extranjera.**

A lo largo de la historia de la inversión extranjera, mucho se ha discutido acerca de las repercusiones que estas inversiones tienen, tanto en el país receptor, como en el país del inversionista, así como en las partes directamente involucradas, tales como empresas, e inversionistas.

Si bien es cierto que han habido experiencias dolorosas para una o todas las partes, también existen diversos antecedentes de empresas exitosas, cuyas actividades han logrado aprovechar las ventajas del país receptor, e inclusive brindar diversos beneficios.

En este sentido, consideramos que para evaluar este tipo de inversión, debemos distinguir entre: las ventajas o desventajas para el país receptor, y las ventajas o desventajas para el inversionista extranjero; y a la vez considerar elementos tales como: viabilidad de los proyectos de inversión extranjera a nivel macro y a nivel microeconómico, y consideraciones de índole política, puesto que se trata de acciones que involucran elementos económicos y políticos entre los países y elementos que la conforman.

Sin embargo, en el caso particular de la inversión extranjera considerada como un elemento para impulsar la dinámica macroeconómica, sus beneficios e inconvenientes, mucho tienen que ver con el trato a este tipo de inversiones y la legislación que las regula en el país huésped; los ámbitos en los que se lleva a cabo la inversión extranjera; y la regulación por las instancias administrativas del país en cuestión.

En este sentido, la inversión extranjera, sea de tipo directo o indirecto, trae consigo una serie de beneficios al país que la recibe. Entre estos beneficios destacan los de tipo económico y social, principalmente, siempre y cuando se definan debidamente sus alcances e inconvenientes. En primera instancia, la inversión tiende a brindar al país receptor, infraestructura y tecnología modernos, así como nuevas líneas de productos y servicios, que en muchos casos, suelen incrementar la oferta, y en otros, permitir la exportación de productos no tradicionales. Por otra parte, la generación de nuevas fuentes de empleos, en muchos casos, mejor remunerados, permite dar cabida a la población económicamente activa, ávida de prestar sus servicios en un mercado de trabajo muchas veces limitado.

Otro factor de gran importancia a nivel macroeconómico, es el flujo de divisas que se genera a partir de la puesta en marcha de un proyecto de inversión extranjera en el país.

### **Efectos de la Inversión Extranjera Directa.**

Si bien, la inversión extranjera directa no es considerada por varios autores como generadora de capitales a largo plazo de manera significativa, en lo que respecta a su participación dentro de la balanza de pagos en la cuenta de capitales, este tipo de inversión es de gran importancia en cuanto a su aportación de tecnología, *know-how*, estructura de mercados, niveles de producción, empleos y oferta exportable.

Por consiguiente, la inversión extranjera directa, no influye tanto sobre los déficit en cuenta corriente, sino más bien, sobre el proceso de desarrollo de un país en términos cualitativos y cuantitativos.

### **Efectos de la Inversión Extranjera Indirecta.**

En el caso de la inversión extranjera indirecta, tal como mencionamos anteriormente, las presiones originadas por la dureza de los términos y condiciones de los préstamos efectuados por fuentes privadas o comerciales en un país en vías de desarrollo son determinantes en el grado de aprovechamiento de los recursos. Por consiguiente, es recomendable elegir proyectos económicos viables, a fin de que la entrada de capitales externos por esta vía, favorezca realmente a la economía nacional, y permita una eficiente generación de divisas, con las cuales se reduzca el déficit en balanza de pagos, y sea posible realizar los pagos correspondientes de capital e intereses.

Entre estos proyectos, podemos considerar, el apoyo a las exportaciones; la sustitución eficiente de importaciones; la creación de programas y fondos de apoyo a empresas nacionales; los programas de apoyo al turismo; y los fondos de apoyo a la industria maquiladora de exportación, principalmente.

En lo que respecta al tiempo y origen de los préstamos, estimamos preferibles los préstamos a largo plazo, ya que permiten dar mayores márgenes para la redinamización de la economía y desarrollar la base industrial exportadora durante un lapso mayor. Por otra parte, los préstamos provenientes de fuentes oficiales parecen ser los más apropiados, mientras que el país no pueda cumplir con términos y condiciones más exigentes.

En este sentido, podemos decir que la inversión extranjera es un instrumento de desarrollo, puesto que al iniciarse, genera una gama de elementos que favorecen el dinamismo de la economía, a la vez que dan cabida a la mano de obra del país en el que se invierte. Bajo este esquema, la inversión extranjera, siempre y cuando esté debidamente evaluada y controlada, crea un círculo virtuoso en el país donde se desarrolla.

Sin embargo, existen diversas posturas que difieren de este enfoque. Las amargas experiencias que tuvieron lugar en la década de los sesentas, y las tensiones generadas de este tipo de inversión, tanto en los países inversionistas, como en los países receptores, fueron un vivo ejemplo de los inconvenientes de este tipo de inversión.<sup>10</sup>

Según Vernon, las subsidiarias de empresas extranjeras tienden a provocar muchas veces dos tipos de conflictos: por una parte, la necesidad del país huésped de controlar las actividades de estas subsidiarias; y el llamado "conflicto de jurisdicciones", resultado de la contraposición de las medidas del país de donde provienen las empresas extranjeras y aquéllas del gobierno nacional.

En muchos de los casos, la necesidad del país huésped por reducir la vulnerabilidad hacia las presiones del país de los inversionistas extranjeros, resultante de estos conflictos, y su interés por mantener un control sobre este tipo de inversiones, determina las políticas que buscan reducir la participación del capital extranjero en el país.

Aunque en muchas ocasiones, los controles principales han sido respecto al porcentaje de las inversiones implicadas, y sobre las ramas y las zonas en las que se puede invertir, según Vernon, "en términos económicos, los controles del gobierno han sido más importantes en lo referente a los controles y sobre la corriente de fondos que se establece entre las matrices y sus subsidiarias"<sup>11</sup>

Sin embargo, las necesidades de inversión y de nueva tecnología han hecho necesario utilizar a la inversión extranjera como medio para llevar a cabo ciertos proyectos a nivel nacional, razón por la cuál, en ciertos casos se han establecido regulaciones poco explícitas o se han ofrecido ventajas especiales a los inversionistas, para atraer a este tipo de inversión.

Otro elemento importante que hace atractiva a la inversión extranjera para los gobiernos de los países que la reciben, es el acceso a recursos que de otra manera no podría generar el país. Sin embargo, todos estos elementos implican un sentimiento de vulnerabilidad hacia las prácticas de inversión en los países donde se lleva a cabo esta inversión.

---

<sup>10</sup> Para una descripción más detallada de las tensiones originadas por la presencia de empresas de capital extranjero en los países en vías de desarrollo, consúltese Op. Cit. VERNON, Raymond.

<sup>11</sup> *Ibid.* P. 242

En la economía mundial de la década de los ochentas y los noventas, la inversión extranjera ha logrado ocupar un lugar privilegiado, en la medida que su participación en el proceso de cambios estructurales de muchos países del mundo se ha ido convirtiendo en un elemento de vital importancia. De esta manera, la internacionalización de las economías es una tendencia cada vez más común, misma que se ha logrado a partir de la intervención del capital extranjero en las empresas y proyectos nacionales.

La reestructuración económica y comercial tienden a la integración de las economías, donde los patrones productivos y de organización de corrientes tecnológicas cobran un nuevo sentido. "Importar el *know-how* es indexar a los procesos tecnológicos nacionales, a las estrategias globales de las multinacionales."<sup>12</sup>

Tal como menciona el citado autor, esta reestructuración se logra, entre otras formas, mediante la apertura al capital extranjero en los sectores de mayor necesidad de estos patrones productivos, pues la participación de capital foráneo hace posible integrar procesos y conocer a fondo el *know-how* que requieren las empresas para poder ser competitivas en el mercado internacional, e integrar innovaciones de los bienes exportados. Cabe hacer mención de la importancia en la actualidad de adecuarse a la demanda mediante las innovaciones tecnológicas en la producción.

En este sentido, "las pequeñas empresas sólo pueden acceder a las grandes inversiones y utilización a gran escala de equipos especializados, cuando modifican su estatus de autonomía, y se integran a los nuevos conceptos de producción vertical, subsidiaria, maquiladora, y proveedor de la gran empresa".<sup>13</sup>

La evolución de los mecanismos financieros y comerciales han permitido introducir nuevos elementos en las prácticas tradicionales de la inversión extranjera mundial.

Sin embargo, el incremento de la inversión extranjera a nivel mundial en la década pasada, y su impacto sobre el desarrollo y el crecimiento de los países, se ha visto minado por diversas acciones, entre las que destacaron: el proteccionismo de las potencias industrializadas, derivado de la competencia por ganar mercados; la inestabilidad política y económica de países menos desarrollados, que desincentivaron en muchas ocasiones, los flujos de inversión.

---

<sup>12</sup> Véase artículo "Paradigmas de la Industrialización en los años 80", por Humberto Juárez Nuñez. Publicación de la Universidad Autónoma de Puebla. P. 21

<sup>13</sup> Op. Cit. JUAREZ NUÑEZ, P. 21

Esta situación dio como resultado que los flujos de inversión extranjera se dirigieran a aquéllos países con mayor potencial económico, y niveles de estabilidad más altos, tales como los nuevos países industrializados de Asia. Esta situación ha ido en detrimento de los intereses de países menos abiertos y con mayores problemas en sus economías. Tal es el caso de América Latina y el Medio Oriente.

Sin embargo, a la vez que sirve como medio para obtener ganancias al país donde se lleva a cabo esta inversión, la inversión extranjera ha sido, como ya vimos, generadora de tensiones internas, de problemas con el exterior, y de limitantes para la puesta en práctica de políticas, por parte del Estado receptor.

Al respecto, para llevar a cabo una evaluación de los efectos de la inversión extranjera en un país, consideramos necesario:

- Contar con un marco regulatorio que permita el desarrollo sano de la inversión, de tal manera, que se simplifiquen los procedimientos, y se definan los órganos responsables; así como la existencia de cláusulas para evitar prácticas que amenacen a las empresas domésticas y a la economía nacional en su conjunto.
- Definir los montos esperados y efectos generadores deseados, a manera de regularla y fomentarla, según estas necesidades.
- Contar con leyes que definan claramente los órganos responsables para el manejo de la inversión extranjera, los requisitos para el registro, y los procedimientos a seguir para llevarla a cabo.
- Evaluar los elementos económicos, políticos, jurídicos, sociales, naturales y de mercado que ofrece el país, para poder llevar a cabo una promoción efectiva.

Como complemento a estas cuestiones, consideramos apropiado tomar en cuenta las siguientes preguntas:

A. ¿ Las prácticas de inversión extranjera en el país, son acordes con la legislación que las regula ? ¿ Existe verdaderamente la capacidad del país para prever las necesidades de inversión, de tal manera que puedan adelantarse a las prácticas mismas ?

B. ¿ La inversión extranjera en el país, actúa efectivamente como multiplicador de beneficios económicos esperados, es decir, los montos de inversión extranjera participan adicionalmente en otros rubros de la economía ?

**C. ¿ Existen las condiciones necesarias en el país en materia jurídica, administrativa, de infraestructura y recursos, de mano de obra capacitada, y de conciencia de los actores involucrados, para poder promocionar objetivamente a las prácticas de inversión extranjera en el país ?**

**D. A fin de poder reducir los márgenes de tensión que pueden derivarse de las prácticas de inversión extranjera en el país huésped, ¿ se cuenta con los elementos necesarios para lograr un control efectivo en cuanto a leyes, reglamentos, marcos administrativos y coercitivos ?**

## 1.2. El Trato a la Inversión Extranjera en México.

Como mencionan diversos autores, la inversión extranjera en México se ha caracterizado por tener un desarrollo heterogéneo, como resultado de las tensiones generadas por este tipo de inversión, los procesos económicos que ha sufrido el país, y los incentivos o barreras que el gobierno mexicano ha impuesto a tales inversiones.

Las posturas hacia la inversión extranjera, de los diferentes gobiernos post-revolucionarios han ido variando, según las condiciones predominantes, tanto a nivel interno como externo, y en materia económica, política y social.

México cuenta con los elementos necesarios para atraer la inversión extranjera: un clima social y político estable, abundancia de recursos naturales, vías de comunicación con el exterior, mano de obra barata y capacitada para la producción intensiva, y un amplio mercado nacional, entre otros. Sin embargo, los flujos de inversión extranjera no se derivan únicamente de estos elementos, sino que toman en cuenta los riesgos que la economía del país huésped pueda llevar consigo.

Como veremos a continuación, factores como la tasa de crecimiento de la economía nacional, el salario real de los trabajadores, y la evolución del tipo de cambio, la legislación que regula la inversión, así como los apoyos que pueda otorgar el gobierno federal a inversionista extranjero, pueden incentivar o desincentivar la inversión extranjera en el país.

La inversión extranjera directa en la historia post-revolucionaria, tuvo su auge a nivel nacional, y fue el centro de atención internacional, a fines de los años sesentas y principio de los años setenta, durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz, y Luis Echeverría Álvarez, respectivamente. Sin embargo, los acontecimientos derivados de la "Crisis del Petróleo", y del Debate Norte-Sur, a mediados de los años setenta, hasta principios de los ochentas, mantuvieron una actitud de cautela, especialmente hacia las empresas transnacionales, fuentes tradicionales de inversión extranjera.

Sin embargo, los lineamientos de la economía mundial, las nuevas tendencias sugeridas por nuestros acreedores internacionales, y la necesidad de captar recursos y tecnología de punta del exterior, sin recurrir una vez más a la deuda externa, han vuelto a poner a la inversión extranjera, en la agenda de prioridades en materia de política económica.

México ha buscado, ante las perspectivas del entorno internacional de apertura y desregulación, dar un mayor impulso a los flujos externos para complementar su proceso de desarrollo económico y dinamizar su industria nacional.

La inversión extranjera en México es particularmente interesante, pues en su historia se conjugan, tanto los lineamientos de su política exterior, sus experiencias en las diferentes etapas de desarrollo, como la influencia de este tipo de inversión en la economía nacional. Como veremos a continuación, la inversión extranjera en México no ha guardado una sola línea, sino que ha variado como resultado de factores de diversa índole como son: las prioridades nacionales, los lineamientos de su política económica, y las condiciones internacionales de mercado, entre otros.

No obstante los beneficios que dicha inversión genera (empleos, nivel de sueldos, calidad, productos de exportación, tecnología, nuevas líneas de productos, flujo de divisas e infraestructura, entre otros), el gobierno mexicano no tuvo en años pasados una visión favorable de su participación en la economía del país, pues las controversias políticas que generó en el pasado, y los temores de la pérdida de la soberanía nacional (principio tantas veces utilizado respecto a este tipo de inversión, especialmente en lo que respecta a la "zona prohibida"), no le ha dado a este tipo de inversión una imagen benéfica para los objetivos nacionales.

### 1.2.1. La Inversión Extranjera Durante el Gobierno de Porfirio Díaz.

La independencia de las colonias españolas y portuguesas en América Latina en el primer cuarto del siglo XIX, permitió abrir oportunidades de inversión, especialmente para el capital inglés (1824 y 1825). En México, las inversiones se concentraron en la explotación de recursos naturales (metales preciosos, principalmente), y la adquisición de títulos públicos. A finales del primer decenio de este siglo, ya había en el país unas 170 sociedades anónimas bajo control extranjero. En total, el capital extranjero con respecto al nacional, representó el 77% del capital total.<sup>14</sup>

El gobierno del Presidente Porfirio Díaz (1876-1910) logró grandes avances en la economía nacional, gracias a la importancia que se le dio a la inversión extranjera. Durante este período, se buscó generar capital suficiente para dar a la naciente economía capitalista, las condiciones necesarias para su posterior desarrollo, especialmente en materia de comunicaciones, industria, comercio y servicios.

---

<sup>14</sup> Op. Cit. CASCO y EDE. P. 24

Ante estas expectativas, se logró atraer capitales foráneos para el desarrollo de áreas estratégicas del país, tales como los ferrocarriles, la minería, la metalurgia y la producción petrolera, tratando de aprovechar los abundantes recursos naturales y de mano de obra con que se contaba, y el interés de los países con un mayor grado de desarrollo, entre los que destacaron: Francia, Alemania y Gran Bretaña en Europa, y Estados Unidos.

El Porfiriato fue el inicio de las prácticas de inversión extranjera, enfocadas al desarrollo económico nacional. La apertura del gobierno de Porfirio Díaz a la inversión extranjera directa, y la benevolencia de las leyes en torno a ésta, permitieron aprovechar las tendencias del capital foráneo hacia regiones menos desarrolladas, para el desarrollo de importantes sectores económicos.

Fue durante este periodo, específicamente en los años 1874 a 1914, que hubo un incremento sustancial de capitales provenientes de naciones europeas (Alemania, Gran Bretaña y Francia), de 6,000 a 33,000 millones de dólares, con una participación de casi el 70% de las inversiones totales, excluidas la agricultura y la artesanía.

Al respecto, el trato a la inversión extranjera durante el gobierno del Presidente Díaz, "no tuvo restricciones, al considerarla como el centro del desarrollo económico nacional"<sup>15</sup>

## **1.2.ii. La Inversión Extranjera bajo el Modelo Estabilizador.**

Los años que siguieron al movimiento revolucionario de 1910 permitieron configurar los aspectos relevantes de la política económica del país, con matices proteccionistas y nacionalistas. Desde ese periodo, hasta mediados de la década de los ochentas, hubo un papel creciente del Estado y los nacionales en la economía, una tendencia a políticas nacionalistas, y altos niveles de proteccionismo económico, que dieron lugar a que la inversión extranjera en el país fuera altamente restringida.

Si bien, el modelo anteriormente mencionado abarca diversos gobiernos, para fines del presente estudio nos enfocaremos particularmente a tres de los más sobresalientes, en materia del trato a la inversión extranjera en México.

---

<sup>15</sup> Véase artículo "Marco Jurídico de la Inversión Extranjera Directa en México", por Jorge Amigo en INVERSION EXTRANJERA BANAMEX-1990. P. 16

### Gobierno de Lázaro Cárdenas.

Con el rompimiento de las estructuras que tuvo lugar con la Revolución de 1910, las prioridades de las políticas nacionales cambiaron, para dar cabida a los principios derivados de la experiencia revolucionaria. La Constitución de 1917 dio el marco jurídico que insertaría los nuevos principios de política exterior, medidas sociales, y funciones del Estado en el país, así como los lineamientos que seguiría su sistema político.<sup>16</sup>

Como resultado de los resentimientos y problemas provocados por la inversión foránea en territorio nacional, y la intención del gobierno por "dar por terminada la dependencia de la economía en el exterior"<sup>17</sup>, las expropiaciones de propiedades agrícolas y empresas con capital extranjero, fueron acciones comunes en la década de 1920 y los primeros años de la década de los treinta.

Los nuevos objetivos del Estado para 1930 no dieron gran margen de acción a la inversión extranjera, por considerarla fuera de los objetivos nacionales de ese momento, en el cuál se llevaron a cabo prácticas de expropiación y nacionalización de las empresas en el país. Ejemplos de ello fueron: la nacionalización de los ferrocarriles, la expropiación de la industria petrolera, y la creación de la Comisión Federal de Electricidad.

Todas las medidas de ese periodo, estuvieron encaminadas a desarrollar un marco productivo y de servicios nacional, con una mínima participación del capital extranjero, por considerarlo ajeno a los intereses del país.

Por su parte, en materia jurídica, la Carta Magna hizo referencia a dos elementos centrales de su política hacia los extranjeros: la llamada "Cláusula Calvo" y las limitaciones de tipo sectorial, cuantitativo y cualitativo, para la inversión extranjera en el país.

---

<sup>16</sup> Para una explicación más somera de los principios de los que deriva la Constitución de 1917, véase CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. Ed. Porrúa, México, 1990

<sup>17</sup> Esta frase, mencionada en diversas ocasiones, pone en evidencia la postura de los gobiernos del periodo post-revolucionario. Sin embargo, las cifras económicas muestran todo lo contrario, puesto que no obstante se buscó resolver los problemas de tipo económico y social por medios internos, hubo siempre una recurrencia a préstamos del exterior, y las relaciones con nuestros principales socios comerciales no variaron en gran medida.

En el primer caso, las fracciones (i) y (iv) del Artículo 27 de la Constitución, establecieron que los extranjeros que invirtieran en territorio nacional estarían condicionados a no invocar la protección de sus gobiernos, respecto a los bienes adquiridos en el país, y de considerarse en esta materia como nacionales<sup>18</sup>. En lo que respecta a las posibilidades de inversión, el mismo artículo impuso limitantes a las zonas de las cuáles los extranjeros no podrían hacer uso, por estar reservadas únicamente al Estado o los nacionales, únicamente.

A raíz de estas necesidades, el Gobierno de Lázaro Cárdenas buscó sentar las bases del cambio social y económico que el país demandaba en esos momentos. Las políticas de este periodo se enfocaron a buscar el interés público, caracterizándose acciones tales como el reparto agrario, la expropiación petrolera y el adecuado uso de los recursos naturales, a favor de los nacionales. Sin embargo, éstas tuvieron un impacto negativo en los niveles de inversión extranjera directa, y para su ejecución, fue necesario incrementar los niveles de endeudamiento externo. Cárdenas buscaba una mayor participación gubernamental en la economía, de manera que se generaran los beneficios requeridos a nivel interno.

El Plan Sexenal de Desarrollo (1934-1940) consideraba al Estado como centro del desarrollo nacional, para lo cuál se establecerían políticas de planeación económica. El Estado sería un agente de gestión y ordenación de los fenómenos económicos, buscándose a la vez, la integración del país, bajo los siguientes supuestos: nacionalización de los derechos del suelo en territorio nacional; protección de los recursos naturales, especialmente, de las minas y del petróleo; prohibición de monopolios; y fortalecimiento de la reforma agraria. Lo anterior, como medio para fortalecer y proteger la soberanía nacional.

Cabe mencionar que en este periodo, hubo una constante oposición a estas medidas por parte del sector empresarial mexicano, sin embargo, la base económica y el Estado siguieron desarrollándose. Fue de hecho, a partir de este momento, que se empezó a consolidar el llamado "Estado paternalista", que buscaba brindar las condiciones económicas necesarias a las sociedad, mediante su actividad como principal agente económico.

---

<sup>18</sup> Los principios que generan y la definición somera de la Doctrina Calvo, se define más ampliamente en PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Derecho Internacional Privado*. Ed. Harla, México, 1991.

Los resultados de esta política hicieron posible reactivar el comercio exterior, elevar los niveles de la producción agrícola, y de la participación del sector manufacturero en la economía nacional. Fue en este periodo, que se crearon diversas instituciones de desarrollo para promover la industria, el comercio, y las actividades financieras a nivel interno, entre las que destacaron: Nacional Financiera, el Banco Urbano, el Banco Hipotecario, el Banco Nacional de Obras Públicas, y el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros.

### **Gobierno de Manuel Ávila Camacho.**

Como resultado de las acciones originadas en la década anterior, las prioridades de los años cuarenta se concentraron en desarrollar una base industrial sólida, cuyo motor fuera el sector privado nacional, con apoyos del gobierno. El estallido de la Segunda Guerra Mundial permitió a México aprovechar su capacidad productiva para hacer frente a los problemas de abasto, tanto nacionales, como de los países combatientes, especialmente Estados Unidos, y algunos países europeos.

Durante el Gobierno de Manuel Ávila Camacho, a diferencia del periodo Cardenista, se buscó de nuevo dar un impulso al desarrollo del empresario mexicano, así como establecer lineamientos jurídicos a favor de la inversión nacional y extranjera.

La Segunda Guerra Mundial permitió sentar las bases para que el país generara superávits en materia de exportaciones e inversión extranjera. A raíz de la guerra contra Alemania, Italia y Japón, el 1o. de junio de 1942 fue publicado en el Diario Oficial, el primer Decreto referente a la capacidad del Ejecutivo para legislar sobre los diferentes ramos de la administración pública. Dos años más tarde, Ávila Camacho expidió otro decreto, a fin de establecer ciertas medidas de control sobre la inversión extranjera en el país.

En este sentido, cabe señalar que el 29 de junio de 1944, entró en vigor el Decreto para Regular las Actividades del Capital Foráneo, mismo que dio origen a elementos que se han mantenido vigentes hasta la fecha: el manejo de las inversiones extranjeras caso por caso, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y el antecedente de la aplicación de medios alternativos de inversión en la "zona prohibida", - el arrendamiento por más de diez años, y el fideicomiso- de los cuales hablaremos en el Capítulo III de este trabajo.

Sin embargo, al finalizar la Guerra, los decretos antes mencionados no permitieron sentar nuevas bases jurídicas para la inversión extranjera en el país.

Posteriormente, se estableció un Acuerdo, el 23 de junio de 1947, en el que se crea la llamada "Comisión Mixta Intersecretarial", integrada por siete miembros representantes de las principales Secretarías de Estado, y de la Presidencia de la República, con el fin de establecer los lineamientos, en forma de leyes y artículos, referentes a la regulación de la inversión extranjera en el país. Cabe señalar que aún cuando la Comisión Mixta Intersecretarial funcionó solamente hasta 1953, fue el primer antecedente de la Comisión de Inversiones Extranjeras, aún vigente en nuestros días.

Aun cuando los decretos en vigor durante la Guerra, y el Acuerdo de 1947, no constituyeron aún una Ley sobre la materia, dichos instrumentos complementaron la normatividad constitucional, al condicionar la inversión extranjera al permiso previo de la SRE, y a la participación máxima del 49% del capital extranjero, en empresas nacionales, así como sentar las bases de la mencionada Comisión de Inversiones Extranjeras.

Las restricciones a la inversión extranjera tuvieron una disminución temporal en el transcurso de los años 1949-1957. La participación de Estados Unidos se incrementó durante este periodo, y la industria manufacturera en el país aumentó sustancialmente, destacando las ramas: automotriz, de artículos eléctricos, productos farmacéuticos y químicos, y de alimentos procesados.

No fue hasta los años cincuenta, que la inversión extranjera directa pudo aprovechar la protección a la industria nacional para incrementar su participación en el país. Paradójicamente, el proteccionismo fue aprovechado por empresas con inversión extranjera, por las posibilidades que brindaba en cuanto a una competencia limitada, y altos niveles de rentabilidad. Sin embargo, los años que siguieron, dieron prioridad a la participación del Estado y los particulares mexicanos en la economía, por lo que las restricciones volvieron a incrementarse a inicios de la década de los sesentas, estableciéndose ramas con participación mínima del capital extranjero, tales como la minería, la industria maderera, la banca y los seguros, entre otros.

Adicionalmente a estas medidas, la inversión de este tipo se mantuvo sujeta a la aprobación discrecional de la SRE. Diez años después, se restringieron la industria del vidrio, del acero, del cemento, los fertilizantes, el papel y el aluminio.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Véase artículo "El Entorno de los Negocios en México: Un punto de vista de la empresa extranjera", en INVERSION EXTRANJERA BANAMEX-1990. P. 52

### **1.2.iii. Surgimiento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.**

En la década de los setentas, se expidió un decreto para reglamentar los permisos que otorgaba la SRE para las prácticas de inversión extranjera en el país, mismo que venía a complementar a los anteriores. Se mantuvo la participación extranjera a un límite del 49% en ciertas industrias, tales como la siderúrgica, el vidrio, el cemento, la celulosa, los fertilizantes y el aluminio<sup>20</sup>.

Sin embargo, no fue hasta el año de 1973 que por primera vez se emitió una Ley en materia exclusiva de inversiones extranjeras en el país, durante el gobierno del Lic. Luis Echeverría Álvarez: tanto la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, como la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, lograron conjugar las normas ya vigentes en la materia, estableciendo el marco jurídico para llevar a cabo dichas actividades, en el contexto e desarrollo de la economía nacional, en proceso.

Para entender un poco el contenido de esta Ley es conveniente recordar que la política denominada "Desarrollo Compartido" de este sexenio, procuraba el crecimiento sin el costo social de la anterior política económica, conocida como el "Desarrollo Estabilizador".

La política de "Desarrollo Compartido" pretendía continuar con el proceso de nacionalización de la economía, donde el Estado se constituiría como su rector, además de incrementar los niveles de productividad, hacer más ágil la administración pública, incrementar el ahorro nacional y la inversión productiva, y en el campo de la inversión extranjera, buscaba fijar, regular e intervenir en las áreas de operación del capital foráneo en las empresas mexicanas sujetas a control extranjero.

Entre los principales puntos tratados en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LPIMRIE), destacaron los siguientes:

- La definición de la inversión extranjera, considerada como "la inversión realizada por personas de nacionalidad extranjera, o aquélla que efectúen empresas mexicanas, donde tengan la facultad de determinar su manejo"<sup>21</sup>;

---

<sup>20</sup> Véase artículo "La Inversión Extranjera Directa: Un Análisis Comparativo" por OPALIN e ITURBIDE, en INVERSION EXTRANJERA BANAMEX-1990, P. 5.

<sup>21</sup> Referirse directamente a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada por Ed. Porrúa, México, 1973.

- la consideración de los inversionistas extranjeros con igualdad de derechos como los inversionistas mexicanos, siempre y cuando, no estén vinculados con los centros de decisión económica en el exterior;
- la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), para autorizar en cada caso, la concesión de autorizaciones a las entidades económicas extranjeras, y para actuar como fiduciarios en la llamada "zona prohibida", para llevar a cabo actividades turísticas o industriales;
- el surgimiento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE); y la creación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), conformada, tal como su antecesora, por representantes de las diferentes Secretarías de Estado, para atender asuntos específicos de inversión extranjera, y emitir la autorización respectiva, en su caso.

La LPIMRIE o Ley de Inversiones Extranjeras de 1973 fue un intento de recuperar el control de ciertas áreas consideradas como estratégicas para el desarrollo nacional, en poder de inversionistas extranjeros, así como de lograr sentar las bases para la inversión nacional, y diversificar las fuentes de capital extranjero, y sus rubros de participación en la economía nacional.

A nivel jurídico, la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973 fue la primera que estableció los lineamientos que habría de seguir este tipo de inversión en el país, acorde a los lineamientos constitucionales del momento, y que comprendía las disposiciones anteriormente emitidas sobre la materia. En este sentido, la Ley estableció los siguientes principios:

a) La inversión extranjera en México estaría dividida, tal como establece la Constitución, en tres rubros principales: la inversión en actividades reservadas al Estado; las actividades reservadas a personas físicas o morales mexicanas, con cláusula de exclusión de extranjeros en su acta constitutiva; y la inversión de personas físicas o morales extranjeras con un máximo de participación del 49% en las áreas no reguladas por la Ley, y límites máximos en sectores regulados, que no podrían exceder este porcentaje.

b) La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE) fungirían como vigilantes y supervisores de las prácticas de inversión extranjera en el país, así como los agentes que determinarían sobre asuntos particulares referentes a dicha inversión. Asimismo, ambos órganos se encargarían del registro y seguimiento de estas actividades.

c) La formulación de criterios para la autorización de la participación mayoritaria de capital extranjero, en casos particulares.

Como complemento a estas acciones, en el mes de diciembre del mismo año, fue emitido el Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, a fin de establecer los criterios para los procedimientos correspondientes al registro, y los pasos a seguir para los inversionistas extranjeros potenciales. Asimismo, el Reglamento dio a conocer los tipos de inversión extranjera que debían ser inscritos al Registro, y los documentos a presentar en el momento de su inscripción.

Cabe mencionar que este instrumento normativo ya consideraba los diferentes tipos de inversión extranjera, destacando: personas físicas o morales extranjeras; sociedades de capital en propiedad de extranjeros, o dados en garantía a su favor; los fideicomisos en los que participarían como fideicomitentes y/o fideicomisarios, las personas físicas o morales extranjeras; y las sociedades cuyas acciones fueran negociadas en la bolsa de valores, aquéllas que estuvieran en el extranjero, y las acciones en poder de las instituciones de crédito.<sup>22</sup>

Conjuntamente, se establecieron una serie de criterios por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), a fin de determinar las posibilidades de ingreso del capital foráneo al país. Los criterios principales fueron:

- la incorporación de insumos locales a los productos, con lo cuál se buscaba incluir la participación de proveedores nacionales en las empresas con capital extranjero;
- las empresas con capital foráneo debían ofrecer asistencia tecnológica y técnica al país, de manera que la inversión brindara los avances tecnológicos de países con mayores niveles de desarrollo;
- la inversión extranjera debía incrementar los niveles de empleo en el país, abriendo nuevas oportunidades para la mano de obra nacional;
- se establecieron limitaciones a fin de no desplazar a la industria nacional, ni invertir en áreas ya cubiertas por empresas de capital nacional. Lo anterior, como medio de proteger a la producción doméstica;

---

<sup>22</sup> El artículo "Marco Jurídico de la Inversión Extranjera en México", por Jorge Castañeda, en INVERSION EXTRANJERA BANAMEX-1990, presenta interesantes puntos respecto al tema que se está tratando.

Durante este periodo, las prácticas de inversión extranjera fueron tornándose paulatinamente hacia la comercialización de productos importados a empresas productoras mexicanas, y al ensamble de piezas importadas a las que se le agregaba mano de obra nacional. El proteccionismo derivado del modelo económico de aquellos momentos hizo posible que las empresas con capital extranjero fueran el motor de la producción nacional, no obstante se orientaran al mercado doméstico.

Sin embargo, el proceso en su conjunto provocó un déficit creciente en la balanza comercial del país, debido a los gastos derivados de la adquisición de bienes de capital y de uso intermedio, necesarios para la producción dirigida al mercado local. Por otra parte, el desequilibrio comercial de las empresas con inversión extranjera, así como su transferencia de utilidades y regalías, provocó en ese periodo, un déficit en cuenta corriente por un monto acumulado de 17 mil millones de dólares en la década 1970-1980.

Otra consecuencia de este proceso, fue el incremento del rendimiento real del capital, derivado de la protección excesiva del mercado interno, con lo que las inversiones en tecnología de protección intensiva en el uso de capital se incrementaron, dejando a un lado, a los factores de producción nacionales. Sin embargo, el desarrollo de las empresas con capital extranjero durante la década de los setentas tuvo un impacto positivo en la economía, en lo referente a la generación de empleos en varios sectores de la economía, la remuneración al personal ocupado (26.62% para 1980), y la balanza comercial, por el impulso a las exportaciones.<sup>23</sup>

En resumen, el trato a la inversión extranjera se manifestó según las circunstancias internacionales y nacionales que vivía el país, careciendo de una definición de las políticas a tomar respecto al capital extranjero. La postura de México en torno a este tipo de inversiones se caracterizó en las décadas que siguieron a la Revolución, por la cautela y el escepticismo, en cuanto a los beneficios que pudiera aportar al país. Por consiguiente, no se establecieron programas nacionales para promoverla.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Mexicana pudo sin embargo, recopilar muchos de los decretos emitidos a partir de la década de los veinte, y de esta manera hacer patentes los lineamientos generales que regularían este tipo de inversión en el país.

---

<sup>23</sup> Véase Op. Cit. CASCO y EDE, P. 21

Por su parte, el inversionista extranjero pudo aprovechar el proteccionismo que se vivió en las diferentes etapas del desarrollo post-revolucionario del país, para ganar mercados en los rubros permitidos por la ley. Sin embargo, los rubros y montos de inversión extranjera destinados al país no fueron constantes, puesto que el escepticismo a las condiciones internas del país, y de su política económica, no eran durante los periodos anteriormente mencionados, lo suficientemente atractivos para este tipo de inversión.

CAPITULO II

EL PROCESO DE  
APERTURA ECONOMICA  
EN MEXICO:  
LAS NUEVAS  
ALTERNATIVAS

## **CAPITULO II.**

### **EL PROCESO DE APERTURA EN MEXICO: LAS NUEVAS ALTERNATIVAS**

En el transcurso de la última década, México ha sufrido una serie de cambios, derivados tanto del ámbito nacional, como del medio internacional. Resultado de estos dos elementos es que factores tales como la política exterior, los lineamientos de la política económica y comercial, y los marcos regulatorios bajo los cuales se rigen dichos factores, están en proceso de modificación.

Para que tuvieran lugar los cambios a los que nos referimos, tanto de tipo político, económico, comercial, social e inclusive ideológico, fue necesario que se conjugaran una serie de elementos o factores, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. A continuación se presentan los factores que dieron origen a los cambios, así como algunos de los resultados visibles hasta el momento.

En el presente capítulo, se presentarán las diversas tendencias que han ido permeando la política económica, tanto a nivel mundial, como a nivel nacional. Si bien, el relato de los acontecimientos que anteceden y someten a la comunidad internacional a los cambios que hacemos referencia, corresponde a un estudio particular, consideramos necesario exponer las diferentes tendencias -derivadas de dichos acontecimientos-, a fin de encuadrar el tema que nos ocupa.

Como resultado de las experiencias pasadas y presentes, los diversos actores de la comunidad internacional están presenciando un fin de siglo lleno de nuevas formas del que hacer mundial. El proceso de globalización<sup>1</sup> será la principal tendencia, seguida de conceptos tales como la apertura económica, la desregulación estatal, y la formación de bloques económicos.

Por su parte, México ha ido modificando las bases y objetivos de su política económica. La segunda parte de este capítulo hace un recuento de las diferentes etapas por las que ha transcurrido, a partir de la "Crisis de 1982", momento que marca un giro en las prioridades y las estrategias nacionales, dentro de la política económica nacional.

Finalmente, se abordará el tema de la inversión extranjera en México, ante el proceso de apertura en el país, y ante la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, para concluir con las diferentes modalidades que este tipo de inversión está tomando en la actualidad.

---

<sup>1</sup> El término se refiere a la conjunción de variables de tipo político, económico, social e ideológico de una gama de países, que están íntimamente vinculados.

### **II.1. Ambito Internacional.**

La década de los ochenta y principios de los noventa, han sido de cambios profundos en todos los ámbitos, y han tenido influencia en la mayor parte del mundo. Algunos de estos cambios han surgido como propuestas para dar por terminadas las crisis de tipo económico, político y social en diversos países, y para buscar el bienestar de la comunidad internacional, y de cada uno de sus actores.

Una manifestación característica de la nueva era, es la creciente correlación de fuerzas viejas y nuevas, y el fortalecimiento de las interconexiones entre ámbitos que en cierto momento estaban aparentemente aislados, tales como la política, el comercio, y la economía.

La formación de bloques económicos y zonas de libre comercio parecen ser la pauta a seguir en las relaciones internacionales, en tanto que prometen ser la solución de una gran parte de la problemática económica internacional, que se había caracterizado por el aislamiento, el nacionalismo y el proteccionismo, en muchos de los países.

En lo que respecta a las relaciones internacionales, podemos constatar que al responder a nuevos lineamientos, el objeto de estudio se ve influido por ellos, lo cuál implica que a fin de contar con un estudio lo suficientemente completo, sea necesario recurrir a las nuevas manifestaciones que se están gestando, tanto a nivel interno, como a nivel internacional.

#### **II.1.i. La Alternativa Neoliberal.**

La teoría llamada "neoliberal", vigente en esta última década, se caracteriza por la crítica contra las prácticas del Estado en la economía. Se argumenta que dicha intervención propicia bajos niveles de eficiencia económica y desaprovechamiento de la capacidad de los factores productivos del país. Bajo estos supuestos, esta situación da como resultado, desequilibrios que el Estado debe resolver con medidas artificiales que sustituyen a las libres fuerzas del mercado, entre las que se destacan: la producción, el subsidio al consumo local, y el control de las variables económicas tales como la oferta, el control de cambios, las importaciones y las exportaciones, los precios y los salarios<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase artículo "El Neoliberalismo Económico, Expresiones en México y en América Latina", por Benito Rey Romay, en la revista MOMENTO ECONOMICO. México, 1991. P. 15-18.

El neoliberalismo supone que la libertad de acción de los actores en el mercado es racional, por lo que la intervención estatal desequilibra este orden con políticas artificiales que disminuyen el nivel natural de productividad de la industria, al imponer limitantes y normas de producción, salarios, precios, y niveles de oferta y demanda de tipo artificial. Por consiguiente, dentro de este esquema, la participación del Estado en la economía, restringe a las fuerzas del mercado, provocando así una situación ficticia, poco prometedora para la plena realización de sus actores naturales. Supone además, que los sistemas políticos sustentados en empresas públicas es decadente, puesto que desincentivan la productividad en las empresas con altos niveles de apoyo estatal. Esta situación, según el modelo, genera un círculo vicioso de: "encadenamiento circular pernicioso de déficit fiscales - inflación - inestabilidad cambiaria - subsidios - mayores déficit."<sup>3</sup>

Como propuesta, se busca democratizar y liberalizar la economía, tanto nacional como internacional, de tal manera que en los dos ámbitos pueda desarrollarse el mercado en forma natural, cuyos actores se desarrollen mediante altos niveles de competitividad y ganancias. Se toma como supuesto que los incentivos están dados, a medida que exista libertad y competencia, lo que generará un nivel cada vez más alto de calidad, producción, y adaptación a las necesidades del consumidor y del mercado, de ahí que prevalezca un orden originado por las fuerzas del mercado, que se suponen, son racionales.

A nivel internacional, dicha libertad supone que la participación del Estado en la economía es un impedimento para el libre flujo de bienes, servicios y capitales entre los países, al implementar medidas artificiales tendientes a limitar los flujos, tales como las medidas arancelarias y no arancelarias, el control de cambios, y las limitaciones a la participación del capital extranjero en la economía nacional, al imponer obligaciones al empresario extranjero, con lo que de nuevo se generan desequilibrios que involucran inclusive a contraponer los intereses entre los Estados.

Las recomendaciones para los países con desequilibrios económicos y comerciales en la actualidad, es sujetarse de manera racional a las fuerzas del mercado, y para ello, promover acciones que generen la apertura comercial, el libre flujo de bienes y servicios, la inversión privada en la industria, el comercio y los servicios de todo tipo, y una mínima inversión por parte del Estado en la economía, la democratización de la economía<sup>4</sup>, y la formación de zonas de libre comercio y bloques económicos, principalmente.

---

<sup>3</sup> Ibid. P. 16

<sup>4</sup> Democratización en términos de una participación de la iniciativa privada en gestiones de tipo económico y comercial, de manera que se dé un equilibrio de las fuerzas del mercado.

Si bien varios autores critican ampliamente esta postura, por carecer de alternativas para los sectores menos afortunados de la población, y por dejar la problemática económica a las libres fuerzas del mercado, los acontecimientos mundiales, las crisis económicas derivadas del modelo proteccionista y de los regímenes socialistas en diferentes países del mundo han mostrado que la única alternativa viable hasta el momento, es de lograr una mayor interrelación entre los Estados, y permitir que la iniciativa privada genere elementos que favorezcan el estado de la economía, conjuntamente con la participación de la inversión estatal, cuando se requiera, y del capital foráneo.

En el caso particular de México, a raíz de la "Crisis de 1982"<sup>5</sup>, y la puesta en marcha de programas que lograran sacarlo del estancamiento económico, así como de sus problemas estructurales, derivados del excesivo proteccionismo y del modelo de "Sustitución de Importaciones", el hecho de retomar los principios del neoliberalismo en boga, no sólo constituyó una vía para hacer frente a los lineamientos que demandaban sus acreedores internacionales, y los organismos financieros, sino que sentó las bases para comenzar una nueva etapa de su desarrollo, encaminado a resolver sus problemas económicos, sociales, y comerciales, y a dar por terminada la etapa anterior de desarrollo, bajo nuevos esquemas que incluyen: la desincorporación y venta de empresas estatales, la privatización, la desregulación estatal, la apertura económica, comercial y financiera, y la revisión de esquemas que favorezcan su incorporación competitiva en el ámbito internacional.

De esta manera, y como veremos posteriormente, ha sido posible resolver paulatinamente la problemática económica del país, y recuperar la confianza del exterior.

Como consecuencia de la aplicación del modelo neoliberal a nivel mundial, a diez años de iniciarse su práctica, presenta una serie de problemas derivados, tales como el desempleo, el cierre de empresas, la oposición de diversos sectores del país a la formación de bloques o zonas de libre comercio. Sin embargo, consideramos que la búsqueda de un esquema que logre vincular los aspectos positivos de los diferentes modelos, es una tarea a largo plazo, para la comunidad internacional en su conjunto, y por consiguiente, a falta de una alternativa de este tipo, el modelo neoliberal ha probado ser exitoso para resolver la problemática económica derivada de modelos anteriores.

---

<sup>5</sup> En el punto II.2.ii. de este capítulo, se explica de manera detallada en qué consistió la llamada "Crisis de 1982" en México.

**II.1.ii. Apertura Comercial.**

A grandes rasgos, la apertura comercial como propuesta, supone eliminar todas aquellas barreras de tipo legal, administrativo y político, que incidan en el libre flujo de bienes y servicios dentro, y entre los países, de manera que se promueva el comercio doméstico e internacional, de acuerdo a las necesidades de los mercados que ahí participan.

A nivel internacional, el surgimiento de acciones por parte de diferentes países para llevar a cabo un proceso de apertura comercial, se estaba vislumbrando para el inicio de la década de los ochentas. Las tendencias de apertura comercial serían la pauta a seguir, considerando la necesidad de incrementar los flujos comerciales de esos países a fin de incrementar sus niveles de oferta, cubrir sus necesidades de demanda y de divisas; y la interdependencia que las necesidades de cada uno generaban.

Por consiguiente, los principios de la apertura comercial parecen ser la mejor solución a los problemas internos de muchos de los países que ya los estaban poniendo en práctica hasta entonces. Durante la década de los ochentas, la interdependencia era una realidad aceptada por una mayoría de ellos, que tendría sus mayores avances en el transcurso de ese periodo. Se había llegado a la conclusión de que la supuesta autosuficiencia solamente podría funcionar en casos particulares, pero que a nivel mundial, con Estados que carecen de uno u otro factor económico o social, era absolutamente imposible. Este proceso de cambio de conciencia hacia la necesidad de acciones interdependientes en diferentes ámbitos de la vida estatal, es lo que se denomina actualmente como la "globalización".

**II.1.iii. Liberalización de la Economía.**

La liberalización de la economía es una tendencia que ha venido permeando diversas políticas en los últimos tiempos. La imposibilidad del Estado de hacer frente a las diferentes tareas de índole económico, y la necesidad de que la inversión privada tenga cabida en la economía nacional, han hecho imprescindible contar con mecanismos que permitan el intercambio y la producción libres de barreras o apoyos artificiales.

Ante este contexto, países con economías cerradas<sup>6</sup>, ampliamente reguladas por el Estado, han comenzado a buscar nuevas alternativas. Como resultado de esta situación, hemos presenciado fenómenos de índole política, social y económica, tendientes a buscar, a toda costa, un marco que les permita satisfacer libremente sus necesidades de oferta y de demanda.

#### II.1.iv. Desregulación Estatal.

A nivel macroeconómico, el Estado está perdiendo cada vez más el control de la economía, dando paso a la privatización de empresas públicas, y el apoyo a la capacidad productiva de las empresas privadas. Se vislumbra de nuevo el principio de la competitividad como el origen del bienestar económico nacional, y la solución de los problemas desde un punto de vista de interdependencia y competencia internacional, aunado con la especialización en las actividades prioritarias de los países, y en las de mayor ventaja a nivel internacional.

En la actualidad, podemos hablar de un "proceso de democratización de la economía", que consiste en una mayor participación del empresariado nacional en el manejo de la política económica. El Estado está tornándose cada vez más desligado del que hacer económico, dejando paulatinamente, que los actores económicos se desenvuelvan con la mayor libertad.

Al respecto, nos parece certera la postura de Benedesky y de Giner de los Ríos, "la disputa entre el mercado y el Estado es una cuestión básica en todo modelo de desarrollo y modelo económico. Ambos son un punto central a considerar en lo tocante al bienestar de la sociedad. En la medida que se logra la complementación de ambas leyes de manera óptima, es que se puede lograr un beneficio real y un buen funcionamiento del Estado en su conjunto. Sin embargo, los gobiernos están entre la disyuntiva de elegir entre ambas instancias, ante las presiones de los grupos que pugnan por uno u otro factor."<sup>7</sup>

En lo que respecta a las nuevas tendencias, se cuestiona actualmente el papel del Estado en los diferentes ámbitos de la vida política. El neoliberalismo hace referencia a estas aseveraciones de la teoría del liberalismo económico, referentes a la supremacía del mercado como regulador, sobre la participación estatal, principalmente, en su aspecto económico.

---

<sup>6</sup> El término "economía cerrada" ha sido utilizado para designar aquellas economías caracterizadas por imponer diversas barreras al comercio de bienes y servicios, y cuya producción doméstica estaba sujeta a la demanda interna. En términos generales, los países con regímenes socialistas contaban con economías de este tipo, no obstante, formaban parte de agrupaciones comerciales con países que contaban con un régimen similares o equivalentes. En la actualidad, el único país con una "economía cerrada" es Cuba. Todos los demás países están en proceso de transición a las llamadas "economías de mercado".

<sup>7</sup> BENEDESKY, León y GINER DE LOS RÍOS, Francisco. Repeticiones para Mercado y Estado, en *El Nuevo Estado Mexicano/1. Estado y Economía*. Ed. Nueva Imagen. P. 163

Bajo este esquema, la libertad individual supera a la sociedad en su conjunto, de ahí que la participación estatal se considera que obstaculiza la libertad de los actores individuales dentro del Estado. Por consiguiente, estos supuestos consideran que las funciones del Estado tienen necesariamente que reducirse al resguardo del orden interno, y a la protección de la libertad individual, así como a la defensa del territorio ante las amenazas externas.

La incapacidad del Estado liberal para resolver los diversos problemas que se presentaron a nivel económico y que culminaron con la "Crisis de 1929", dio como resultado una alternativa que buscaba una mayor participación del Estado en la economía, fundamentalmente en los ámbitos de interés público, el keynesianismo fue el origen del entrelazamiento de los órdenes público y privado dentro del Estado, cuyas funciones volvieron a ser cada vez más amplias, abarcando campos de la economía, la sociedad y la política, que el orden privado no podía asumir. El Estado fue convirtiéndose en una mayoría de países, en el responsable de la distribución de la riqueza pública, y de la generación de recursos.

Sin embargo, la intervención del Estado en las diversas esferas, provocó no solamente la falta de participación del orden privado, sino que fomentó un creciente burocratismo e ineficacia para resolver los diversos problemas que se iban suscitando a lo largo del tiempo. Si bien, fue posible que las políticas públicas abarcaran una diversidad de cuestiones, se dio una crisis de cuestionamiento del tamaño del Estado y de su participación. "La excesiva centralización y planificación, resultaron incapaces para responder a las demandas y propiciar el crecimiento económico. A nivel mundial, se han ido fortaleciendo las tendencias que demandan el adelgazamiento del Estado".<sup>8</sup>

En este sentido, cabe cuestionar si el problema del Estado actual es de tamaño, de organización, o de las esferas en las que interviene. No cabe duda que uno de los problemas del proyecto estatista de las sociedades fue la incapacidad de los órganos públicos, e instituciones estatales, para hacer frente a sus compromisos sociales, políticos y económicos. Sin embargo, no podemos pensar que el Estado se reduzca en tamaño, puesto que como tal es indivisible.

---

<sup>8</sup> Véase ALONSO, Jorge, Introducción. Cuestionar al Estado, en *El Nuevo Estado Mexicano*. Ed. Nueva Imagen. México, 1992. P. 20

Lo que consideramos necesario es que se lleve a cabo un proceso racionalizado de desincorporación de las responsabilidades y órdenes de acción de la administración pública dentro del Estado, a fin de dar cauce a la participación de los deferentes actores que lo conforman, para aprovechar sus potencialidades, tanto en lo económico, como en lo político y en lo social. De esta manera, se reasignan funciones, se descartan instituciones obsoletas, y se modifican y mantienen aquéllas que sean prioritarias para permitir la interacción de los diversos actores en los ámbitos que se considere necesario.

El problema del Estado, de sus funciones, de la forma en que sus órganos regulan las actividades dentro de él, es un tema central alrededor del cual una mayoría de países están haciendo hincapié, para estructurar sus actividades a futuro, y el manejo de las relaciones de los actores dentro y fuera del Estado.

A manera de recapitulación, podemos criticar ambas posturas, y encontrar a la vez, elementos positivos de cada práctica. Mientras que el liberalismo no fue capaz de resolver problemas de tipo social, de distribución de los recursos, y propició desigualdades tanto a nivel individual, como a nivel internacional, propició que en base a las libres fuerzas del mercado, se diera una especie de "darwinismo" en las esferas política, económica y social, evitando así monopolizar los aspectos macroeconómicos.

Por otra parte, el keynesianismo o "Teoría del Estado Benefactor" con sus diversas variantes, hizo lo contrario, fomentando una distribución más equitativa de los recursos, una mayor organización y control en los ámbitos de interés público, pero a su vez, provocó el desaprovechamiento de los factores individuales, privados y corporativos de la sociedad, siendo incapaz de resolver problemas de orden económico, tanto a nivel nacional como internacional.

Si bien no se ha llegado a establecer la forma óptima de Estado, capaz de contemplar todos los problemas que afectan a los diferentes ámbitos, el cuestionamiento en torno a él nos remite a una serie de cuestiones, entre las que destacan: la democracia como forma óptima que permita altos niveles de participación; la óptima distribución de recursos dentro de la sociedad, sea ésta mediante órganos estatales, o según las fuerzas del mercado; el rendimiento y eficacia del aparato productivo, sea esta en forma organizada por vías estatales, o bien, mediante la maximización de la participación de actores individuales; la soberanía<sup>9</sup> como término que lleva a pensar que la participación del Estado en diferentes rubros está vinculada o no con dicho término.

---

<sup>9</sup> Soberanía entendida como la capacidad de hacer o no hacer del Estado, como representante de la voluntad popular, y como elemento inherente al Estado.

En el caso particular de los países en vías de desarrollo, las tendencias neoliberales parecen no encajar con la historia de su formación. Como se recordará, estos países fueron en cierta medida los más perjudicados en el periodo de auge del liberalismo económico<sup>10</sup>. El Estado en los países en vías de desarrollo difieren en muchos aspectos, de aquéllos que pugnan por la tendencia neoliberal. En estos países, la intervención del Estado no es exterior al proceso de acumulación. Hay un protagonismo económico del Estado.

A este respecto, nos parece interesante la postura de Alonso, en cuanto a que "Los Estados capitalistas dependientes -aunque no constituyan una estructura de poder directamente accesible para las diversas burguesías imperialistas- se ven investidos por una delegación parcial de funciones a escala internacional, de la tarea de asegurar la reproducción ampliada de las diversas funciones del capital mundial que se entrecruzan en el espacio nacional"<sup>11</sup>.

En este sentido, cabe señalar la importancia de las tendencias cepalinas<sup>12</sup>, que complementariamente con el proceso de industrialización que se propuso en las décadas de 1930 y 1940, planteaban la sustitución de importaciones como un medio para contrarrestar la tendencia adversa de los términos de intercambio que enfrentaban los países en vías de desarrollo, considerados como "países de la periferia"<sup>13</sup>. Para resolver estos problemas, la CEPAL planteaba la participación del Estado como rigurosa para proteger y desarrollar los sectores económicos potenciales de los países, y el establecimiento y desarrollo de la industria nacional, así como para la asignación de recursos y la planificación económica del país. Para la CEPAL, contrariamente a lo que se piensa en la actualidad, el libre comercio ampliaría la brecha entre el desarrollo y el subdesarrollo, e incrementaría los niveles de dependencia de los países periféricos. Sin embargo, el modelo no logró consolidar a la industria nacional, volviéndola por el contrario, poco eficiente, y dependiente de muchos productos de importación. Por otra parte, no fue posible diversificar ni desconcentrar geográficamente, y las relaciones con el exterior no variaron en gran medida.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Se llega a pensar que de no haber sido por las colonias establecidas en África, Asia y América, por varios países que actualmente son potencias mundiales, la distribución internacional de la riqueza hubiera sido distinta.

<sup>11</sup> Op. Cit., ALONSO, Jorge. P. 30

<sup>12</sup> CEPAL - Comisión Económica para América Latina, especializada en aspectos económicos de países en vías de desarrollo de Latinoamérica, y cuyas aportaciones en materia económica tuvieron un impacto a la puesta en marcha de planes y políticas de estos países, especialmente, durante de década de los años sesenta.

<sup>13</sup> Según la CEPAL, estos países se caracterizaban por ser exportadores de materias primas, con dificultades para incorporar el progreso técnico al proceso de producción, dada su escasa industrialización, y el carácter de su participación en el mercado internacional.

<sup>14</sup> Op. Cit. BENEDESKY y GINER, p. 165

Sin embargo, y a pesar de que se auguraba un futuro prometedor para los países en vías de desarrollo, si el Estado intervenía para resolver una diversidad de aspectos donde la sociedad, por su grado de "inmadurez política y económica" no podría intervenir, el modelo del llamado "Estado paternalista" no prosperó. Las crisis políticas y económicas, aunadas a la falta de una organización en la puesta en marcha del modelo, provocaron que se estancara la capacidad de crecimiento y desarrollo de estos países, y en muchos casos, se incrementara el nivel de dependencia.

En la actualidad, se vuelve al cuestionamiento de la capacidad del Estado para resolver los diversos problemas que atañen a los países, especialmente a aquéllos con menor grado de desarrollo.

La postura que ha prosperado, independientemente de los muchos efectos resultantes del libre juego de las fuerzas del mercado, ha sido, como ya mencionamos, el del modelo neoliberal. Este enfoque, compartido principalmente por países con altos niveles de desarrollo, ha ido poco a poco, y por diversas vías, penetrando en los países con menores grados de desarrollo, debido, principalmente, a las presiones del exterior, especialmente de organismos internacionales, y países con intenciones de contar con mayores socios comerciales económicamente compatibles, y de la incapacidad de los modelos de intervencionismo estatal, para resolver problemas económicos y sociales de diversa índole.

Sin embargo, tal como mencionan Benedesky y Giner<sup>15</sup>, "es muy cuestionable la noción misma de la existencia de una situación de equilibrio en economías con estructuras políticas que son esencialmente desequilibradas. En la medida que el mercado es el que asigna los recursos, el bienestar máximo posible, corresponde a la eficiencia económica absoluta. Pero estos planteamientos remiten de nuevo al dilema de la eficiencia y la igualdad, remiten también al dilema entre los objetivos sociales representados por el Estado, y los objetivos económicos determinados por el mercado (y sus actores)."

---

<sup>15</sup> Ibid. P. 171

Parece que las nuevas tendencias de apertura y desregulación o desincorporación de las funciones del Estado, parecen olvidar que en muchos de los casos, el funcionamiento del mercado depende en cierta forma de las políticas que siga el Estado, en combinación con los diferentes Estados de la comunidad internacional, en torno a las libertades individuales, la iniciativa privada, y la puesta en práctica de las políticas públicas. Si bien la existencia del Estado como tal, depende de la nueva configuración territorial, social y política que se vaya gestando con el desarrollo de nuevos tipos de instituciones, y el surgimiento de otras formas de organización, la injerencia de éste en los diversos ámbitos de los países, es una cuestión de gran importancia.

En gran parte de los países que hoy en día observamos en la plataforma internacional, tenemos varios ejemplos de la tendencia hacia una mayor desincorporación de la figura estatal, y la privatización de empresas anteriormente propiedad del Estado. La supervivencia de la figura estatal es posible en la actualidad, siempre y cuando logre ceder algunas de sus funciones a entes extra-gubernamentales, como son la iniciativa privada, y las organizaciones independientes.

En este sentido, cabe hacer mención de que "mientras que se han ido estableciendo nuevas relaciones (Estados Unidos y organismos financieros multilaterales como el F.M.I. y el Banco Mundial<sup>16</sup>), el sector empresarial ha ido ganando terreno, especialmente, su fracción financiera. En este sentido, las áreas de decisión han ido cambiando, dando paso a nuevos actores en la economía y política nacional."<sup>17</sup>

En lo que respecta a la inclusión de grupos de poder en las actividades que durante años estuvieron a cargo del Estado, las nuevas relaciones de poder influyen en la fuerza política del Estado. Sin embargo, la existencia del Estado sigue permeando los asuntos de peso en los países, tal como sugiere la tendencia neoliberal.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Además del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), y otros similares.

<sup>17</sup> Op. Cit. ALONSO.P. 35

<sup>18</sup> Op. Cit. BENEDESKY y GINER. P. 171

### II.1.v. Formación de Bloques Económicos.<sup>19</sup>

Como medida complementaria a las anteriores, la formación de bloques económicos y zonas de libre comercio son hoy en día la vía alternativa para solucionar asuntos de tipo económico y comercial en diversas regiones del planeta.

Las tendencias de complementariedad de las economías en la actualidad, y la búsqueda de un bienestar económico compartido entre diversos países, ha hecho necesario establecer agrupaciones comerciales y económicas de países, mediante un sistema de interdependencia económico-comercial entre ellos.

La integración económica es un proceso mediante el cuál se logra reducir al máximo las barreras económicas y comerciales entre los países que forman parte, tratando a su vez, y con el mismo fin, de armonizar las políticas entre ellos. Si bien, los procesos de integración implican la transición por diversas fases entre las que destacan las uniones aduaneras, las zonas de libre comercio, y los mercados comunes, en todos los casos, lo que se busca es la complementación entre las partes, y el bienestar común.

La formación de bloques comerciales, el proceso de integración a diferentes niveles, han sido, desde los inicios de la década de los ochenta, la vía para lograr la competitividad a nivel regional.

Como ejemplos, basta mencionar el BENELUX<sup>20</sup>, la Comunidad Económica Europea (CEE), la zona de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá, y la formación de agrupaciones económicas en la llamada Cuenca del Pacífico<sup>21</sup>, todos ellos ejemplos de que "la unión hace la fuerza" a nivel económico y comercial, al conjuntar las potencialidades de los países que constituyen estas agrupaciones.

En este contexto, y a medida que muchos de los países poco industrializados se han ido recuperando de sus respectivas crisis económicas, la tendencia a la formación de zonas de libre comercio, como primer intento de integración, parece ser la línea a seguir en la próxima década.

---

<sup>19</sup> Véase anexo 2.1. sobre agrupaciones económicas y niveles de integración.

<sup>20</sup> Agrupación comercial entre Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo, que ha logrado altos niveles de desarrollo económico y comercial en la región.

<sup>21</sup> Para un estudio global de esta región, véase el libro de MILLAN, Julio, *La Cuenca del Pacífico*. Ed. FCE. México, 1992.

## ANEXO 2.1.

ETAPAS DE INTEGRACION<sup>22</sup>

Existen diferentes formas de integración económica, según el grado de avance de la integración misma, y las variables que se utilicen para cada caso. Si bien, la consecución de cada uno de las formas de integración ocurre en todos los casos, como veremos a continuación, algunos de ellos funcionan de manera consecutiva y ascendente:

ZONA DE LIBRE COMERCIO	UNION ADUANERA	MERCADO COMUN	UNION ECONOMICA	INTEGRACION ECONOMICA TOTAL
1. Disminución o eliminación total para algunas mercancías de impuestos a la importación y barreras no arancelarias.	1. Eliminación total de restricciones al comercio, tanto de impuestos a las importaciones, como barreras no arancelarias.  2. Adopción de una tarifa arancelaria común frente a países que no forman parte de la Unión, denominados "terceros países".	Además de los compromisos de la Unión Aduanera:  1. Libre circulación de personas, servicios y capitales.  2. Unificación o armonización de políticas nacionales que faciliten tales movimientos.	Además de los compromisos del Mercado Común:  1. Armonización de políticas sociales, económicas (monetaria y fiscal), y anticíclica.	Además de los compromisos de la Unión Económica:  1. Se propone el establecimiento de una autoridad supranacional.  2. Funciona como una entidad única en sus relaciones con terceros países.

<sup>22</sup> Véase artículo "Formas de Integración Económica" en la revista EL MERCADO DE VALORES, Num. 15, agosto 1, 1991.

**ANEXO 2.1**

Según muestra el cuadro anterior, cada una de las etapas de integración se diferencia de la otra según el grado de cohesión económica, comercial y política entre los países que la conforman, además de las características de este tipo de cohesión, entre las que destacan: medidas comerciales comunes, tales como aranceles, impuestos a la importación y barreras no arancelarias; políticas fiscales y monetarias similares o iguales; libertad de circulación de bienes y personas; armonización de políticas nacionales; y establecimiento o no, de una autoridad supranacional, ante la cuál los países renuncian a sus respectivas soberanías, para actuar en conjunto.

No cabe duda que hasta el momento, está por verse la posibilidad de una integración económica total entre una agrupación de países. Sin embargo, la tendencia a la formación de bloques económicos y la firma de tratados de libre comercio, parecen indicar que las agrupaciones de países son ya una realidad, al menos en lo que respecta a los ámbitos comerciales y económicos.

En este contexto, la concreción de acuerdos entre los países que conforman la Cuenca del Pacífico, -entre ellos México-; la consolidación de la Comunidad Económica Europea; la firma del Tratado o Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México; y los demás acuerdos que se están gestando entre países del sur de América, Centroamérica, el Caribe, y los países asiáticos, son el reto para la comunidad internacional en su conjunto. Los inicios del siguiente siglo serán testigo de los beneficios o problemas que estas diversas formas de integración traigan consigo para las economías de los diferentes continentes, y especialmente, para los cambios en las relaciones internacionales en su conjunto.

## II.2. Transformaciones en el Contexto Nacional<sup>23</sup>.

México no ha sido tradicionalmente un país abierto al comercio internacional, debido principalmente a sus experiencias con el exterior, que desde el tiempo de la Colonia probaron que el comercio le era desventajoso y lo desposeía de sus recursos; así como de sus características como país en vías de desarrollo después de la Revolución de 1910, cuyos principios estuvieron en contraposición con la apertura hacia el exterior. Por consiguiente, México se caracterizó por tener políticas proteccionistas que variaban en intensidad a medida que fuera necesario contar con divisas del exterior, en un momento determinado.

Fue a partir de 1958 que México adopta el modelo de "Sustitución de Importaciones" como parte integrante de las políticas del "Modelo Estabilizador", para sustentar su proceso de desarrollo. Dicho modelo, caracterizado por el apoyo y la protección a la industria nacional, los controles a las importaciones, y la dependencia de préstamos externos para financiar la infraestructura nacional, tuvo su auge hasta 1970. Como resultado de estas acciones, se observó hasta ese momento, el crecimiento del PIB, bajas tasas de inflación, estabilidad de la paridad cambiaria, tasas de interés positivas y un bajo déficit gubernamental. Sin embargo, al no considerar el costo social, y los resultados a largo plazo, el modelo tuvo repercusiones en la distribución del ingreso, los niveles de empleo y la competitividad de la industria.

En los años siguientes, durante el gobierno del Presidente Luis Echevarría, se implementó un modelo de "Desarrollo Compartido" que buscaba, básicamente, mitigar los efectos de la sustitución de importaciones en lo social, mediante el incremento del empleo, y la mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, al utilizar el gasto público para estos fines, se generó un desajuste en las finanzas públicas, y el estancamiento del consumo, derivado del decremento de la inversión productiva, y los altos niveles de inflación.

Esta situación provocó la desconfianza a nivel generalizado, que para 1976 mostró la imposibilidad de las acciones gubernamentales para contener los altos niveles de inflación, y el desequilibrio en la balanza de pagos, así como los problemas del tipo de cambio, que para ese momento no podían sostenerse más de manera artificial. Fue a partir de ese momento, que la incertidumbre provocó salidas generalizadas de divisas, y fuga de capitales, así como un ambiente de desconfianza a nivel nacional e internacional, con la consiguiente disminución de la capacidad productiva del país.

<sup>23</sup> Debido a los tiempos de elaboración del presente trabajo, los datos económicos, comerciales y de inversión extranjera que se presentarán en esta sección son de hasta finales de 1992, debido a que aún no se cuenta con datos suficientes para 1993.

Por consiguiente, al no poder hacer frente a la situación, fue necesario abandonar el tipo de cambio fijo, para sustituirlo por una flotación controlada, y congelar las cuentas de depósito en dólares. Adicionalmente, fue necesario recurrir a la imposición de límites a las importaciones, debido a los saldos deficitarios de la balanza comercial.

Sin embargo, aún cuando los problemas hacían necesario un cambio estructural que resolviera a nivel macroeconómico las deficiencias del modelo, el súbito incremento de los precios internacionales del petróleo parecieron ser de nuevo una solución aparente. Durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982), volvieron a fijarse expectativas ficticias y creció la dependencia, al observarse una fuente de ingresos de divisas de tipo temporal. Fue en este periodo que el PIB volvió a crecer, al igual que el endeudamiento del país a nivel público y privado, sostenidos por las perspectivas de exportación del energético. Se vivía en una economía frágil, donde prevalecían los altos gastos gubernamentales, el debilitamiento de las empresas privadas, y la producción nacional, y los altos niveles de inflación.<sup>24</sup>

### **II.2.1. La Crisis de 1982 y el Giro de la Política Económica de México.**

A nivel mundial, la llamada "Crisis de la Deuda Externa" significó la restricción de los flujos de liquidez provenientes de los organismos financieros internacionales, para los países deudores, especialmente para aquéllos que dependían de los precios internacionales del petróleo elevados en esos momentos para hacer frente a sus acreedores. Ante esta situación, el deterioro de los términos de intercambio para los países en vías de desarrollo, los llevó a buscar alternativas de apertura económica, comercial y financiera, y flexibilizar su trato a la inversión extranjera.

Al respecto, cabe señalar que como en toda relación entre acreedores y prestatarios, los primeros se encuentran normalmente en posibilidades de llevar a los segundos a contraer determinados compromisos, a fin de contar con cierto tratamiento preferencial. En este sentido, México tuvo que acceder a los lineamientos expuestos por sus principales acreedores internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) a fin de obtener un flujo de divisas para sustentar su proceso de desarrollo.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Para una explicación más detallada del proceso, véase Op. Cit. MILLAN.

<sup>25</sup> Para un estudio más profundo acerca de las condicionantes de los organismos multilaterales con los países acreditados, véase el artículo "Condicionamiento en el FMI, la Soberanía Nacional y el Derecho Internacional", por Julio Sau Aguayo, en CUADERNOS DE INVESTIGACION, ENEP ACATLAN, No. 7, México, 1987. P.p. 55-72.

En este sentido, aún cuando se cuestiona hasta qué punto, las cartas de intención firmadas por México, a fin de hacerle frente a sus compromisos con sus acreedores internacionales, implicaron adoptar medidas de política económica, es un hecho que las condiciones prevalecientes en la economía mexicana a principios de la década de los ochenta eran inciertas. Los acuerdos a los que se llegó con el F.M.I. a raíz de la crisis de 1982 fueron la única alternativa viable en ese momento, en que el proceso de sustitución de importaciones, el peso del Estado en la economía, y la falta de competitividad de la industria doméstica no podrían dar solución a la problemática que vivía el país.

El modelo de desarrollo que México había implementado para solucionar sus problemas de subdesarrollo, se vio agotado a principios de la década de los ochentas, como resultado de la "Crisis de 1982", que hizo relucir las deficiencias del modelo. La sustitución de importaciones y la participación excesiva del Estado en gran parte de las actividades económicas del país, probaron ser insuficientes para lograr un crecimiento real de la economía. Por ende, la historia de la política económica de los ochenta en México, fue la de una búsqueda de estabilidad y equilibrios económicos, como resultado de tal crisis, para reanudar el crecimiento y la modernización económica.

Hasta 1982, la política económica en México se había caracterizado por el proteccionismo, en el que la oferta estaba dada por empresas nacionales, muchas de ellas propiedad del Estado. Las importaciones eran limitadas, y el apoyo estatal, así como su participación en la economía, era excesivo. Por consiguiente, las relaciones de México con el exterior se limitaban en su mayor parte, a las exportaciones de petróleo y sus derivados, bajo el supuesto de que el "boom petrolero", que hasta entonces le había permitido al país endeudarse al máximo con sus acreedores internacionales, tanto públicos como privados, le permitirían hacer frente a sus compromisos. Hasta entonces, la economía se basaba en la exportación del energético, y la sustitución de importaciones, mientras que su industria nacional permaneció con bajos niveles de eficiencia.

A raíz de la caída de los precios internacionales del petróleo en 1982, el gobierno y las empresas mexicanas se vieron imposibilitados para afrontar sus compromisos financieros internacionales. Por consiguiente, a medida que ya no había un respaldo que permitiera sustentar su economía y su endeudamiento, México se vio envuelto en su mayor crisis económica, donde proliferaban altísimos niveles de inflación, bajos niveles de oferta y de calidad de la producción, y una moneda devaluada, elementos que imposibilitaban el crecimiento del país, y la confianza del exterior.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Véase GONZALEZ AGUILAR. *México Ante la Crisis*. Ed. Siglo XXI. México, 1987

El PIB en este periodo decreció de 6.5% en promedio, en 1975-1980, a un 0.6% en 1982, mientras que la tasa de inflación anual se ubicó en un 98.9%. El déficit financiero ascendió a un 17% del PIB, y la deuda externa total y su servicio, alcanzaron un 55% y 12% del PIB, respectivamente. En este periodo, las reservas internacionales del país disminuyeron en 3,195 millones de dólares, para arrojar un saldo de 1,832 a final de año. Adicionalmente, el tipo de cambio del peso frente al dólar situado a fines de enero de 1982 en 24 pesos por dólar, ascendió a 148.50 pesos por dólar a fines del mismo año.<sup>27</sup>

Fue este momento el que marcó el comienzo de los procesos de apertura del país, por ser imperativo implementar medidas que mitigaran los problemas a las que había que hacer frente para evitar conflictos de tipo social, político y económico. No obstante las posturas anti-apertura, los acontecimientos, y los resultados derivados de la política económica anterior dieron la pauta, junto con los organismos internacionales, y la comunidad internacional, que vendría a dar un giro de 360 grados a los lineamientos tradicionales de política económica del país.

---

<sup>27</sup> Op. Cit. MILLAN.

## **II.2.ii. Nuevos Lineamientos de la Política Económica de México.**

En 1982 y 1983, la crisis por la que atravesó la economía mexicana, traducida en un grave retroceso de la producción, niveles desbordantes de inflación y fuertes desequilibrios fiscales y externos, hizo necesario llevar a cabo una serie de reformas profundas, modificaciones estructurales en la política económica y comercial, de manera que fuera posible ir solucionando los problemas de manera óptima, y contar con el apoyo internacional.

Ante estas perspectivas, México requería implementar políticas que permitieran primeramente, bajar los niveles de inflación elevados, obtener mayores recursos en divisas para restablecer sus reservas internacionales, y eficientar la industria nacional para poder competir a nivel internacional. Estos logros permitirían financiar las etapas siguientes de su desarrollo y ahorrar los gastos derivados del servicio de su deuda externa.

Por consiguiente, la única medida que en ese momento apareció como viable, fue en principio, la preparación del país para lograr un nivel de competencia internacional en todos sentidos, para lo cuál sería imprescindible reducir los altos niveles de inflación y alzas de los precios, que afectaban la economía en su conjunto. Lo anterior, aunado con políticas y programas para reactivar la planta productiva y junto con ella, la creación de empleo y de productos de calidad de exportación.

Durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, comenzaron a ponerse en práctica los primeros intentos para desechar el modelo proteccionista y la dependencia en las exportaciones de petróleo, para dar paso a un proceso de liberalización paulatina de la economía, tendiente a resolver los problemas de manera global.

El primer paso, una vez renegociada la deuda externa con nuestros principales acreedores internacionales, fue una política denominada "Renovación Pragmática", con la cual fue posible reducir el gasto público, siguiéndole la reducción paulatina de las tasas arancelarias a partir de 1983, y el desmantelamiento del permiso previo a las importaciones. Sin embargo, aún había problemas de escasez de divisas, control de cambios, y estancamiento de la industria.

Posteriormente, para responder de manera eficaz a los problemas generados por la crisis, se empezó a desarrollar una estrategia a largo plazo, para estimular los niveles de crecimiento, y preparar al país para enfrentar los retos que demandaba el medio internacional. A nivel interno, se priorizó el combate a la inflación, la estabilidad de precios, la creación de empleos, la desregulación estatal, y el apoyo a la industria nacional, a fin de volver a incentivar la producción nacional, para hacerla competitiva.

A fin de lograr una estabilidad económica, se plantearon la reforma fiscal, la reducción del gasto público, y la privatización de empresas paraestatales, como principales acciones a tomar. El segundo paso consistiría en la apertura económica racionalizada, y la participación activa en el exterior. La consolidación de estas acciones fue la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y el proceso de reducción de barreras arancelarias, y eliminación de las no arancelarias, conjugado con el apoyo a empresas potencialmente exportadoras de bienes no petroleros.

Asimismo, destacaron medidas promocionales de los cambios suscitados en la economía, y los recursos que México ofrece al exterior, así como una mayor participación en foros internacionales, tales como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Desarrollo Industrial (ALADI), el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBECC), y la Conferencia Económica de Cooperación del Pacífico (PECC).<sup>28</sup>

La reordenación de la economía tras esta situación, se tradujo en la necesidad de un ajuste con estabilización, para lo cuál sería necesaria la reducción del déficit público, y el inicio de una política de cambio estructural cuyo sostén sería el redimensionamiento de la participación del Estado en la economía.

Sin embargo, estas medidas no lograron en ese momento recuperar la capacidad productiva, debido a la severa política de contención del gasto que fue necesario implementar, y la escasez de recursos, aspectos que combinados, contrajeron la actividad económica.

Por otra parte, el proceso de renegociación de la deuda externa a mediados de la década de los ochentas, no logró del todo resolver problemas de finanzas públicas, debido al peso elevado del servicio de la deuda en el producto interno bruto (PIB). De esta manera, no fue posible, en un inicio, garantizar una liberalización de recursos suficiente para apoyar la reconversión de la economía.

---

<sup>28</sup> Para una explicación detallada de estas cuestiones, véase Op. Cit. MILLAN.

Así, en pleno proceso de cambios estructurales, los resultados esperados tardaron en llegar, puesto que elementos tales como el desajuste de los precios relativos <sup>29</sup>, el ritmo del deslizamiento cambiario, el elevado nivel de las tasas de interés, el deterioro de los ingresos tributarios, y el encarecimiento de la deuda interna del sector público, conformaron un nuevo rebrote inflacionario y especulativo que superó las previsiones para 1987.

Ante esta situación, se desarrolló una nueva política de control de la inflación que reconocía, además de la importancia del excesivo nivel de déficit público, la imperante necesidad de llegar a una concertación sectorial para su erradicación completa. Por consiguiente, a fines de 1987, se implementó el llamado "Pacto de Solidaridad Económica" (PSE), como respuesta a las necesidades de combatir la inflación mediante la aceptación del compromiso por parte de los principales sectores: gobierno, empresarios y trabajadores, de reducir el gasto, eliminar los subsidios, incrementar los precios y tarifas del sector público, y de esta manera, ir eliminando rezagos.

Como complemento a este programa, hubo manejos en el tipo de cambio, se implementó una política monetaria acorde a las nuevas necesidades, y se mantuvo el proceso de apertura económica y reactivación de la planta productiva. Esta nueva política tuvo sus frutos en 1988, año en que la inflación fue reduciéndose paulatinamente.

La Crisis de 1982 fue el origen de los cambios de dirección de la política económica del país, hacia la apertura económica y comercial, la desregulación estatal, y la privatización de la economía.

El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), ha sido participe de una serie de reformas estructurales que complementan a las anteriores. La política económica se ha caracterizado en este periodo, por dar prioridad al combate a la inflación, la disminución del déficit del sector público, y la desincorporación y privatización de empresas del Estado, complementada con la estabilidad de precios, y la ampliación del superávit primario de las finanzas públicas, mediante la renegociación de la deuda del sector público con los acreedores internacionales. Por otra parte, el apoyo a la industria nacional ha tenido como principal prioridad, el fortalecimiento de las empresas potencialmente exportadoras, y la creciente apertura al exterior.

---

<sup>29</sup> Según Millán (Véase Op. Cit. MILLAN), esta situación se debe a la imposibilidad de realizar el realineamiento completo de los precios de los bienes proporcionados por el sector público y por la existencia de estructuras oligopólicas en la estructura productiva.

Asimismo, ha sido necesario adaptar el proceso de regulación económica, para propiciar de esta manera, una participación más amplia de los sectores prioritarios, como son la inversión privada nacional, y extranjera.

Los retos que se le presentaron al Presidente Salinas en su nueva administración estuvieron ligados al estancamiento de los niveles de producción de las empresas públicas y privadas, el déficit presupuestal, los niveles de inflación, y la incapacidad del país de generar un flujo permanente de divisas. Estos elementos venían a ser causales del deterioro de la economía, la falta de crecimiento económico, y la estabilidad de precios.

La nueva estrategia de desarrollo que se instrumentó en la nueva administración, tomó como base las siguientes consideraciones:

- a) Era necesario un crecimiento gradual con estabilidad de precios, por lo que la reanudación y el aumento de la capacidad productiva debía ser igualmente gradual, para mantener el equilibrio, y evitar mayores niveles de inflación. Era imprescindible mantener un desarrollo sostenido que se lograría mediante la consolidación de la estabilidad de precios, como una de sus variables principales.
- b) Para recuperar su capacidad de crecimiento, se contaba con bases estructurales que sustentaran la expansión económica, tales como los avances en el proceso de transformación en la estructura de las exportaciones, la dinamización de la inversión extranjera, y el redimensionamiento de la participación del Estado en la economía. Dicho proceso debía ser profundo y acelerado.
- c) Debía replantearse el papel del Estado en la economía, en cuanto a su responsabilidad de atención al gasto social, y los niveles de productividad de los sectores estratégicos y prioritarios, y la selectividad del destino de los recursos para la inversión productiva.
- d) En materia de deuda externa, se buscaba abatir la transferencia neta de recursos al exterior, reducir el valor de la deuda histórica acumulada, asegurar recursos nuevos para el crecimiento sostenido del país, y disminuir durante la administración vigente, el valor real de la deuda y su proporción respecto a los niveles de producción nacional.
- e) El gobierno sería responsable del control presupuestario, a fin de evitar desbordes inflacionarios, y modernizar el sistema financiero para alentar el ahorro privado y evitar la especulación.

f) En base a los éxitos del Pacto de Estabilidad Económica, se planteó la institucionalización de la concertación entre los sectores, para redefinir la política económica.

g) A nivel social, se priorizaron cuatro temas básicos: la erradicación de la pobreza extrema; las garantías de seguridad pública; la dotación suficiente de servicios básicos en los diferentes estados de la República; y el restablecimiento de la calidad de vida en la ciudad de México.<sup>30</sup>

### II.2.iii. Estrategias para la Solución de la Problemática Económica del País.

A pesar de que muchos de los programas que se han implementado no tuvieron resultados visibles a corto plazo, ha sido posible resolver una serie de problemas que estaban impidiendo mayores niveles de desarrollo, y la obtención de fuentes de ingresos para el país. "Las reformas estructurales fueron fructíferas, al conjugar los elementos programáticos y prácticos para resolver cuestiones estructurales"<sup>31</sup>. A continuación se presentan los rubros principales de la economía mexicana, en los que se obtuvieron los logros esperados de las políticas implantadas.

El origen de los cambios en nuestra política económica respondió principalmente a dos factores: por una parte, a la necesidad de obtener préstamos en un momento en que México se encontraba ante la última alternativa de solicitar más recursos a los organismos financieros internacionales.

Para ceder a dichos préstamos, los organismos exigían el cumplimiento de ciertas condiciones, de manera que se aseguraran de la no incidencia de los problemas que habían provocado la necesidad de ellos.

Por otra parte, a la crisis del modelo de desarrollo que México había mantenido durante décadas, sustentado en altos niveles de participación del Estado en la economía, una excesiva regulación, especialmente en el comercio exterior y la inversión extranjera, y bajos niveles de competitividad en la industria nacional.

---

<sup>30</sup> Véase ALIDE, *Informe Anual 1990*. Lima, Perú.

<sup>31</sup> Extracto del folleto MEXICO TODAY, 1991. Editado por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

Desde 1983, la economía mexicana ha experimentado diversas transformaciones en su estrategia económica, a raíz del severo desequilibrio macroeconómico que se hizo patente en 1982, provocando excesivos niveles de deuda externa acumulada, el estancamiento de la actividad económica, la vulnerabilidad de la economía a las crisis del exterior, y la inestabilidad de precios, lo que a su vez, tuvo consecuencias en los niveles de pobreza y desigualdad social de la población.

Las experiencias vividas en los primeros años de la década de los ochentas, probaron que las medidas proteccionistas y la excesiva intervención del Estado en la economía constituyeran barreras al desarrollo y crecimiento del país.

Como resultado de esta situación, el gobierno mexicano comenzó en 1983 a implementar diversas medidas, con el objeto de redefinir el papel del Estado en la economía, lograr mayores niveles de apertura que se asemejaran a los de países de mayor desarrollo económico, y disminuir los altos niveles de inflación, entre otros, que permitieran un clima de confianza para nuestros acreedores en el exterior, y los inversionistas nacionales y extranjeros, y a la vez, recuperar el tiempo perdido a nivel de crecimiento y estabilidad económicos. De esta manera, se han establecido lineamientos de tipo económico, legal, y administrativo, que permitan brindar las condiciones necesarias para consolidar el cambio estructural que se busca en el país.

### ii.2.iii.a. Abatimiento de la Inflación.<sup>32</sup>

La estabilización a nivel macroeconómico se ha ido logrando mediante la reducción de los altos niveles de inflación, así como la estabilización de diversas variables macroeconómicas. En este sentido, la implementación de programas con un alto compromiso de los diferentes sectores sociales, y la modernización del sistema financiero nacional, han sido de gran utilidad.

### El Pacto Social.

A fin de mantener la vigencia de los programas de estabilización que se iniciaron en 1987, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), se implementó en 1988, bajo el gobierno del Presidente Salinas, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que serviría de base para reactivar la economía con estabilidad de precios, en forma gradual y sostenida, y con el apoyo de los sectores comprometidos.

---

<sup>32</sup> Véase anexo 2.2.

El PECE se dividió en diferentes fases, a fin de ir resolviendo paulatinamente, los problemas, en forma concertada.

La primera fase, entre enero y junio de 1989, consistió en los siguientes acuerdos:

**ACUERDOS DE LA PRIMERA FASE DEL PECE**

- Compromiso del gobierno para mantener un estricto control de las finanzas públicas;
- se autorizaron ajustes a los precios para ciertos bienes y servicios del sector privado, salvo para precios y tarifas de bienes que afectaran el presupuesto de los consumidores, tales como gas, gasolina, y electricidad;
- se acordó implementar una devaluación creciente del peso, a un peso diario en promedio, para prevenir la apreciación real;
- modificación de la estructura de los aranceles sobre las importaciones, para reducir su dispersión;
- el sector privado acordó absorber, sin incrementar los precios, los aumentos de los salarios (8%), el ajuste del tipo de cambio, y los incrementos de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público;
- se ratificó el derecho de los sindicatos a revisar los contratos de trabajo;
- el gobierno se comprometió a ajustar los precios de garantía de productos agrícolas, y no autorizar incrementos de precios en fertilizantes y combustibles para uso agrícola.

La segunda fase del PECE, firmada en junio de 1989, entró en vigor en el mes de diciembre del mismo año. En esta fase, se mantuvieron los acuerdos de la anterior.

La tercera fase se firmó en diciembre de 1989, entrando en vigor hasta el mes de mayo de 1990. Dicha fase ratificaba casi todos los compromisos anteriores, incluyendo la del incremento por 10% en los salarios, y ajustes de precios de bienes y servicios del sector público, a fin de alinear los precios relativos.

Para fines de 1989, ya eran visibles los resultados del Pacto, entre los que destacaban: la caída de las tasas de inflación, del 160% en 1987, a 19.7%. Las tasas de crecimiento de la economía se incrementaron a 3.3%. Cabe señalar que en este periodo hubo renegociaciones de la deuda pública externa, lo que permitió reducir el monto de las cuentas externas del país, y reforzó la credibilidad en el programa económico.

La cuarta fase del PECE, firmada en mayo de 1990, entró en vigor en el mes de noviembre del mismo año. Durante esta fase, se hizo posible reducir la depreciación diaria de la tasa de cambio de un peso, a 80 centavos, y sentó las bases para la firma de un Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad.

En la quinta fase, que entró en vigor en noviembre de 1991, se redujo una vez más la depreciación diaria del peso frente al dólar, esta vez a 40 centavos diarios; se volvió a incrementar el salario mínimo al 18%; se redujeron las tasas impositivas sobre la renta; y se realizaron ajustes de los precios de gasolina y electricidad, principalmente.

La sexta extensión del PECE, firmada en noviembre de 1991, estuvo en vigor hasta octubre de 1992. Durante esta fase, se abolió el tipo de cambio dual; la línea de flotación del tipo de cambio se amplió mediante la división del dólar a la compra y a la venta. En el primer caso, se redujo la devaluación diaria a 20 centavos, y en el segundo, se estableció un tipo de cambio fijo. Por otra parte, hubo otro incremento del 12% del salario mínimo. Las principales medidas de la política de ingresos del sector público correspondieron a un decremento del impuesto al valor agregado (IVA), del 20% al 15% y al 10%, y un aumento en los precios de la gasolina, diesel, gas líquido y electricidad, así como en otros bienes y servicios del sector público.

Adicionalmente, el 25 de mayo de 1992, fue firmado el Acuerdo Nacional para elevar la Productividad, entre los sectores gobierno, obrero, empresarial y agrícola. Con la firma de dicho acuerdo, se busca elevar los niveles de productividad y de calidad en forma sostenida.

Por otra parte, el 20 de octubre de 1992, se firmó el Pacto para la Estabilidad, Competitividad y Empleo, que estará vigente hasta diciembre de 1993. Cabe señalar que este último pacto, vino a reemplazar al anterior, con los siguientes compromisos:

**PACTO PARA LA ESTABILIDAD, COMPETITIVIDAD Y EMPLEO**

- Habrá una depreciación diaria de la tasa de cambio más baja ("a la venta"), de 40 centavos, para ampliar la flotación;
- habrá incrementos graduales y uniformes en combustible, que no sobrepasarán el 10% en doce meses;
- a partir del 1o. de enero de 1993, habrá un incremento en los salarios mínimos del 7% al 8%;
- se llevará a cabo un programa de apoyo para el sector agrícola.

Adicionalmente, el gobierno ha ratificado su compromiso de mantener una estricta disciplina de las finanzas públicas, puesto que estas acciones constituyen la base de los esfuerzos por consolidar la estabilidad económica y llegar a una tasa de inflación de un dígito, como se espera para 1993. Por su parte, el sector privado absorberá los incrementos de precios del combustible y la electricidad, y el sector obrero se comprometió a mantener negociaciones contractuales de salarios, de acuerdo al objetivo de llegar a niveles de inflación de un dígito.

**Sector Financiero.**

Un sistema financiero sano y desarrollado, es una condición necesaria para lograr mayores niveles de ahorro doméstico y fomentar el apoyo a la inversión productiva en la economía. La modernización del sistema financiero mexicano ha sido de gran importancia en este sentido, a fin de promover el ahorro y la canalización de recursos de manera eficiente y en los momentos justos. Las instituciones financieras se han eficientado, logrando ser cada vez más competitivas en el exterior.

Entre los objetivos que persigue la liberalización financiera destacan: el apoyo a las economías a escala; la reducción de costos e incrementar la competitividad; elevar los niveles de especialización; simplificar los procesos administrativos; y brindar una mayor seguridad al público inversionista.

A fin de llevar a cabo los objetivos antes mencionados, se han llevado a cabo las siguientes acciones: desregulación del ámbito financiero nacional; creación de nuevos grupos financieros; posibilidad de establecimiento a intermediarios financieros; mayores poderes a la Comisión Nacional de Valores; legislación que regule las nuevas condiciones del mercado financiero.

La modernización del sistema financiero mexicano se ha llevado a cabo mediante una serie de medidas, entre las que destacan:

a) Liberalización financiera a partir de 1988, para desregular los depósitos bancarios y las operaciones de crédito. En el mes de octubre del mismo año, los requerimientos de reservas fueron sustituidos por un coeficiente de liquidez del 30% sobre el promedio del total de depósitos, mismo que se eliminó en septiembre de 1991.

b) El proceso de privatización del sistema bancario comercial ha sido un punto clave de la reforma financiera, puesto que ha estimulado la competitividad de los bancos, permitiendo efficientar el sistema, ofreciendo mejores alternativas para el público inversionista.

c) La emisión de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras ha establecido los lineamientos para la organización y la operación de los grupos e intermediarios financieros, que en la actualidad están constituidos por casas de bolsa, arrendadoras, bancos, empresas de factoraje, uniones de crédito, entre otros.

Estas medidas han permitido al país, contar con un sistema financiero más sólido, capaz de inducir mayores niveles de ahorro interno, y una canalización más eficiente de los recursos de las actividades productivas del país.

La nueva Ley General de Instituciones y Organismos Auxiliares de Crédito ha logrado brindar a estos intermediarios, un sistema regulatorio más transparente, con un marco administrativo simplificado.

El progreso que se ha alcanzado en la actividad productiva, con la estabilidad de precios, fue la base para introducir, a partir de enero de 1993, el "nuevo peso", equivalente a mil pesos cada uno, para simplificar las transacciones en efectivo.

El sistema bancario opera bajo el principio de "banca múltiple", mediante el cuál una sola institución puede brindar todos los servicios de la banca. En la actualidad, existen más de 18 instituciones bancarias a nivel regional y nacional, comparadas con 60, que existían hace una década<sup>33</sup>. El proceso ha hecho posible contar con un sistema bancario más capitalizado, basado en niveles de eficiencia, con lo que han mejorado las condiciones económicas y operativas del sistema bancario nacional, y se ha incrementado la contribución del sector al crecimiento económico. Al minimizarse los costos financieros, ha sido posible incrementar el número de acreedores.

El mercado de valores, por su parte, ha jugado un papel clave para incrementar el ahorro doméstico, así como para atraer la inversión extranjera, puesto que constituye una alternativa de inversión atractiva. También brinda recursos necesarios para otorgar financiamiento a proyectos de largo plazo, con lo que contribuye al crecimiento económico del país.

Complementariamente, la inversión extranjera en el mercado de valores ha constituido una nueva fuente de divisas y un complemento a la inversión doméstica, que ha brindado aportaciones a la modernización de la planta industrial con tecnología avanzada, asimismo, ha permitido el retorno del país a los mercados internacionales.

---

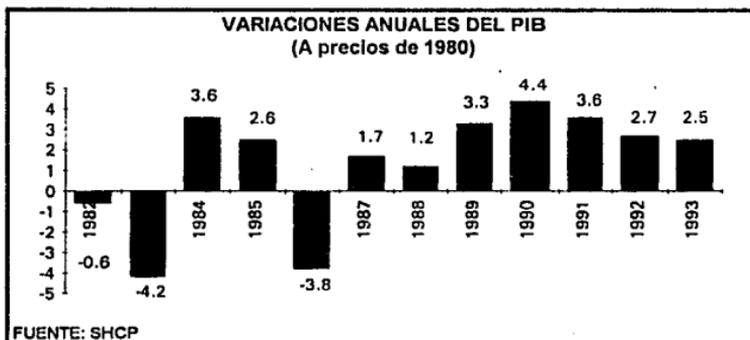
<sup>33</sup> Cabe señalar que a mediados de 1993, el proceso de creación de nuevos bancos en México, está en pleno desarrollo; asimismo, el número de bancos existentes tiende a incrementarse, si se incluyen los bancos de origen extranjero.

## ANEXO 2.2.

## PIB Y NIVELES INFLACIONARIOS EN MEXICO

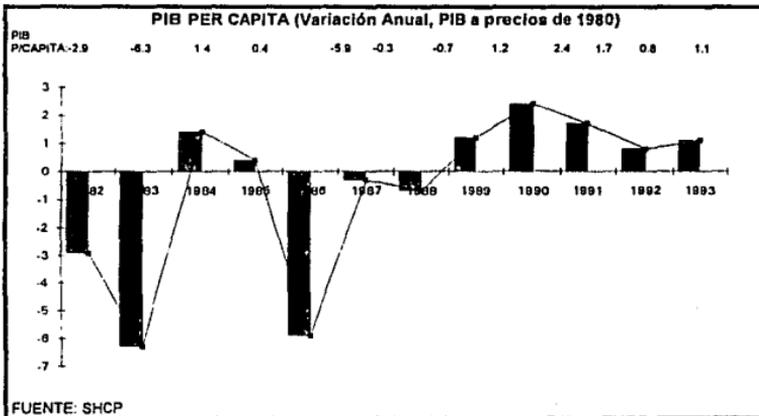
Los niveles esperados del Producto Interno Bruto (PIB), a precios de 1980 han tendido a incrementarse en los últimos años, en virtud de los apoyos a la industria y al comercio doméstico y hacia el exterior, y el surgimiento de nuevas empresas.

Las variaciones anuales del PIB a partir de 1982, nos muestran cómo, de niveles deficitarios en 1982 y 1983, fue posible elevarlos a niveles superavitarios para 1984. Sin embargo, una vez superado el déficit de 1986, volvieron a incrementarse las variaciones, esta vez de manera creciente hasta 1990. Hasta el momento, se observan variaciones decrecientes, derivadas principalmente del proceso de ajuste a una economía de mercado, y a la reestructuración de empresas antes paraestatales.



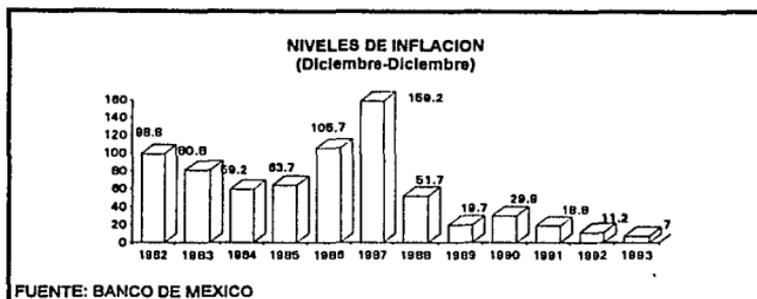
## ANEXO 2.2.

Por otra parte, el PIB per capita, como consecuencia de la situación anteriormente descrita, sufrió variaciones a menor escala, sin embargo, los déficit en las variaciones anuales fueron más críticos, lo que indica el impacto de la variación global, sobre éste.



## ANEXO 2.2.

En lo que respecta a los niveles de inflación en México, la tasa de crecimiento, que como se muestra a continuación, sufrió niveles crecientes hasta inicios de 1989, ha logrado mantenerse en niveles bajos. Si bien el objetivo de lograr niveles de inflación de un dígito no es una situación estable aún, los esfuerzos de los diferentes sectores para reducir los niveles de inflación han sido exitosos.



Por otra parte, se han destinado crecientes cantidades para hacer frente a la problemática social que afronta el país. El gasto público en el desarrollo social de los últimos cinco años, muestra el interés por parte del Gobierno de hacer frente a los aún altos niveles de pobreza y escasez de recursos que vive la población:

**GASTO PUBLICO EN EL DESARROLLO SOCIAL, 1988-1993**  
(En millones de nuevos pesos)

	1988	1989	1990	1991/p	1992/e	1993/a
EN MILES DE MILLONES DE PESOS	24.5	33.3	46.5	66.9	88.0	—
COMO PORCENTAJE DEL PIB	6.3	6.6	6.9	7.8	8.8	—
COMO PORCENTAJE DEL GASTO PUBLICO TOTAL PROGRAMABLE	33.0	37.8	39.7	44.9	50.9	53.6
CAMBIO PORCENTUAL REAL	-4.5	13.3	10.2	17.2	13.4	13.4

**II.2.III.b. Saneamiento de las Finanzas Públicas y Privatización<sup>34</sup>.**

El saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas está encauzado en la consolidación de los esfuerzos anti-inflacionarios, y en el incremento del ahorro interno. Por consiguiente, se han intensificado las acciones tendientes a incrementar los ingresos del sector público, y disminuir sus gastos.

**Política de Ingresos del Sector Público.**

La política de ingresos del sector público busca, entre otros objetivos: la eficiencia en la colocación de los recursos; la competitividad de las empresas mexicanas en el exterior; y el mejoramiento de la distribución del ingreso.

Entre las medidas que se han tomado para lograr los objetivos antes contemplados, están: la expansión de la base gravable; la reducción de tasas de interés; la simplificación de los lineamientos impositivos; y la lucha contra la evasión fiscal.

Por otra parte, los ajustes efectuados para los aranceles y los precios del sector público, han hecho posible eliminar los subsidios no justificados, y colocar los recursos de manera eficiente. Como resultado de estas acciones, ha habido, desde el periodo 1982-1988, una constante disminución de los ingresos de empresas propiedad del Estado, que actualmente cuentan con un 8.6% del PIB.

**Política de Gastos del Sector Público.**

Uno de los lineamientos clave en materia del sector público, es el estricto control de sus gastos. En este sentido, los objetivos principales han sido: la reducción del gasto público de manera selectiva, la eliminación de subsidios, y la colocación eficiente de las inversiones públicas.

Las acciones que se han llevado a cabo en esta materia, han estado enfocados a: la eliminación de transferencias del Gobierno Federal a las empresas públicas, mediante la alineación de los precios de bienes y servicios de estas empresas, a la inflación, y/o los precios internacionales; la eliminación selectiva de subsidios a nivel generalizado, manteniendo únicamente a aquéllos que benefician a los sectores más pobres de la sociedad; y eliminar subsidios dados, mediante tasas de interés concesionales.

---

<sup>34</sup> Véase anexo 2.3.

Entre los elementos que han permitido disminuir sustancialmente los gastos del sector público, destacan: la reestructuración de la deuda; la amortización de pasivos domésticos, con recursos obtenidos de la venta de empresas públicas; y la reducción de la deuda externa. Cabe señalar que los recursos liberados se han enfocado a actividades con alto impacto social, tales como la educación, la salud, el desarrollo urbano y regional, y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Como se aprecia en la tabla anexa, los gastos totales del sector público como porcentaje del PIB han disminuido, de un 42.0% en el periodo 1982-1988, a un 24.9% estimada para 1992, lo que implica una reducción de casi la mitad de un periodo al otro. Cabe señalar que ha habido una importante disminución en el porcentaje de gasto público como porcentaje del PIB, que corresponde a los pagos de intereses de la deuda, del 13.9% en 1982-1988, a 4.0% para 1992.

#### **Balance Financiero del Sector Público.**

Como resultado de la puesta en práctica de las medidas antes mencionadas, el balance financiero actual estimado, muestra por primera vez, un superávit del 0.4% del PIB en 1992, y del 0.7% en 1983, habiendo reducciones importantes en los déficits de los años anteriores.<sup>35</sup>

#### **Venta de Empresas del Sector Público, y Privatización de las Sociedades Nacionales de Crédito.**

Como parte de la reforma estructural, el programa de venta de empresas del sector público, se instituyó con el fin de fortalecer las finanzas públicas, eliminar gastos y subsidios no justificados, promover la productividad de la economía, y enfocarse solamente a sectores o áreas de prioridad para el país.

Mediante el Programa de Desincorporación, que comienza en 1983 y se mantiene hasta ahora, el Gobierno Federal ha llevado a cabo una estrategia de tipo coconversión y de concesiones con el capital privado, en áreas que anteriormente estaban reservadas únicamente al sector público, como son: la construcción y operación de carreteras, puertos marítimos, aeropuertos, tratamiento de aguas residuales, el sector energético, la recolección de basura, y la electricidad y telefonía, entre otros.

---

<sup>35</sup> Cabe señalar que estos resultados no consideran los ingresos derivados de la venta de empresas públicas y sociedades nacionales de crédito al sector privado.

La venta de empresas públicas ha ido aumentando paulatinamente. La experiencia del gobierno en la venta de empresas de grandes dimensiones, como son Teléfonos de México, Altos Hornos de México, y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, han probado, junto con la venta de los bancos, su capacidad para hacer frente a los requerimientos de la economía, en lo que respecta al proceso de desincorporación.

Como podemos observar a continuación, ha habido una notable disminución de empresas públicas en manos del Estado. De un total de 1,155 en 1982, ha sido posible disminuir su número en 221, para 1992. Esta situación muestra que el Gobierno ha sido capaz de implementar mecanismos financieros ágiles que faciliten las transacciones, a la vez que atraen al inversionista privado, sea nacional o extranjero, en su caso.

Por otra parte, el proceso de reprivatización de la banca, iniciado en 1991, ha dado frutos: para el mes de julio de 1992, terminó el proceso de la venta de 18 bancos a la iniciativa privada. Según los datos más recientes, el total recibido por la venta de ellos fue de unos 37,856.45 mil millones de pesos (37,856.45 millones de nuevos pesos). Cabe señalar que uno de los logros más relevantes de este proceso, fue la diversificación y ampliación del número de accionistas.

## ANEXO 2.3.

## INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO

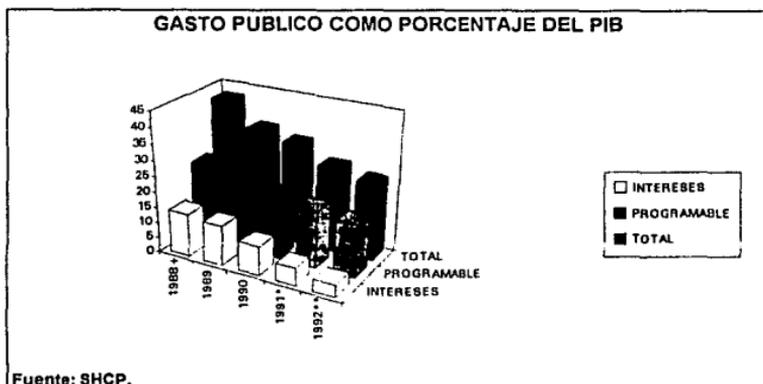
La situación que guardan los ingresos y gastos del sector público en México, ha ido mejorando a en los últimos cinco años, en virtud de los esfuerzos por lograr el saneamiento de las finanzas públicas, mediante una mayor regulación y orden en aspectos impositivos; reducción de gastos derivados de empresas paraestatales, y la venta de una gran parte de ellas.

Los ingresos por impuestos del gobierno federal se han venido incrementando, debido a los esfuerzos por lograr el pago efectivo de impuestos por parte de los contribuyentes. Hasta fines de 1992, se aprecia un ligero descenso en los niveles del año anterior, en .8%. Sin embargo, hubo un incremento sustantivo en los últimos años, como se presenta a continuación:



## ANEXO 2.3.

A continuación podemos ver cómo el gasto público ha logrado reducirse, de niveles totales de 42.0% del PIB, como promedio en el periodo 1982-1988, hasta un estimado de 24.9% del PIB, a lo largo de 1992:

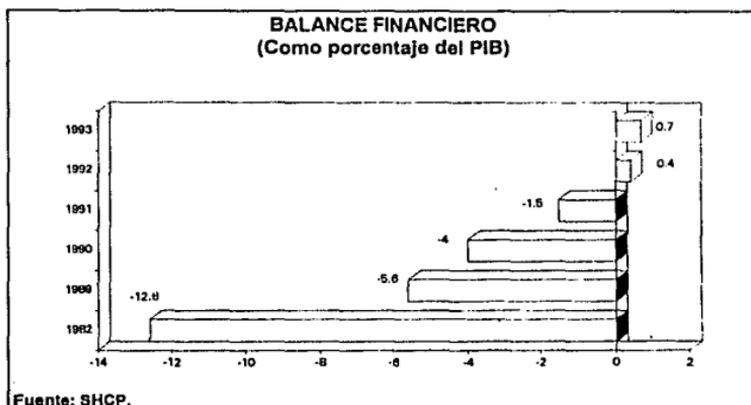


Los montos por año y tipo de gasto pueden apreciarse de acuerdo a la gráfica en la tabla siguiente:

TIPO DE GASTO:	1982-1988 (Promedio)	1989	1990	1991 (Preliminar)	1992 (Estimada)
INTERESES	13.9%	13.0%	9.6%	5.7%	4.0%
PROGRAMABLE	25.3%	19.0%	20.0%	18.7%	17.3%
TOTAL	42.0%	34.5%	32.2%	27.2%	24.9%

## ANEXO 2.3.

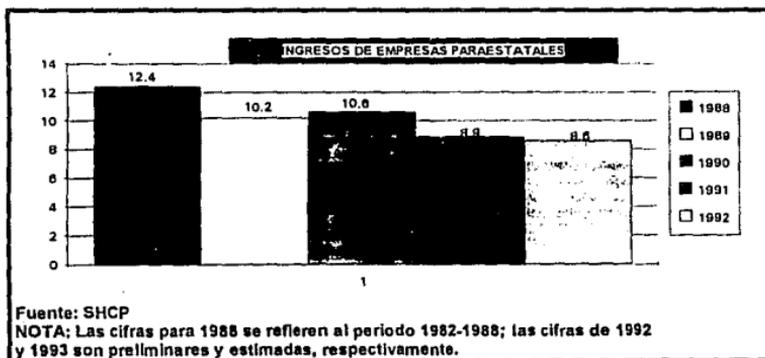
Adicionalmente, el balance financiero como porcentaje del PIB se ha ido estabilizando. Las cifras deficitarias del promedio de 1982-1988 se han reducido, y en la actualidad, aparecen cifras positivas del 0.4% y 0.7% en 1992 y estimado para 1993, respectivamente.



## ANEXO 2.3.

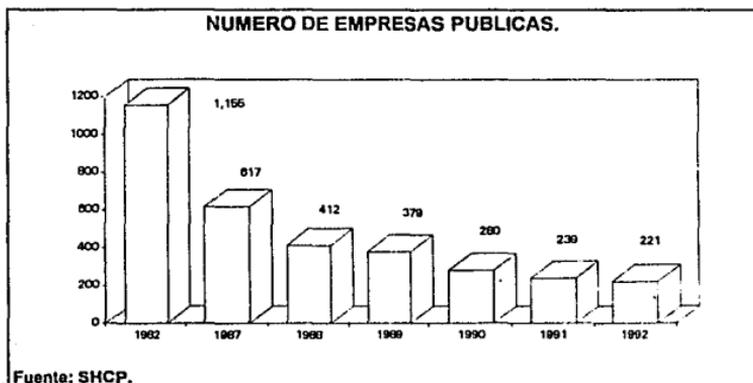
## INGRESOS DE EMPRESAS PARAESTATALES

A raíz del proceso de privatización de empresas paraestatales, entre ellas la reprivatización de los bancos, y otras empresas como Teléfonos de México, la compañía Aeroméxico, Tubacero, y Altos Hornos de México, entre otros, ha habido una reducción de los niveles de ingresos de empresas paraestatales, en el periodo comprendido entre 1990 y 1992.



## ANEXO 2.3.

Por otra parte, las ventas de empresas paraestatales, han constituido un excelente mecanismo para integrar ingresos adicionales a las cuentas de las finanzas públicas. De 1,155 empresas públicas en 1982, se logró contar con ventas de más de 1,200 empresas, hasta 1992. Actualmente, según estima la SHCP, en octubre de 1992, se cuenta ya con 221 empresas paraestatales restantes.



ANEXO 2.3.

Las principales empresas que se privatizaron en 1992, pueden apreciarse en el cuadro siguiente:

PRINCIPALES VENTAS DE EMPRESAS PARAESTATALES

1989 - Junio (Privatizadas)

- |   |   |
|---|---|
| - Aeronaves de México                           | - Productos Pesqueros Mexicanos (13 empresas)   |
| - Mexicana de Aviación                          | - Plantas Azucareras (35)                       |
| - Grupo Dina (4 empresas)                       | - Tabacos Mexicanos                             |
| - Compañía Real del Monte y Pachuca             | - Teléfonos de México                           |
| - Industrias Conasupo (10 plantas industriales) | - Astilleros Unidos de Veracruz                 |
| - Mexinox                                       | - Siderúrgica Nacional                          |
| - Fermentaciones mexicanas                      | - Fertilizantes Mexicanos (7 sucursales)        |
| - Fideicomiso Prodel                            | - Leche industrializada Conasupo (3 sucursales) |
| - Turbo Reactores                               | - Bancos Comerciales (18)                       |
| - Tubacero                                      | - Patrimonio de la Unidad Industrial de         |
| - Compañía Minera de Cananea                    | - Constructora de Carros de Ferrocarril         |
| - Altos Hornos de México                        | - Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas       |

1992 (EN PROCESO DE PRIVATIZACION)

- Aseguradora Mexicana
- Fertilizantes Mexicanos (2 sucursales)
- Leche Industrializada Conasupo
- Almacenes Nacionales de Depósito
- Canal 7
- Corporación Mexicana de Radio y Televisión (Canal 13)
- Periódico El Nacional
- Compañía Operadora de Teatros

### II.2.iii.c. Solución al Problema de la Deuda<sup>36</sup>.

La renegociación de la deuda externa, como se menciona anteriormente, ha hecho posible reducir la transferencia neta de recursos al exterior, y consecuentemente, contar con suficiente ahorro doméstico para el consumo y la inversión, lo que ha permitido recuperar los niveles de crecimiento económico.

El 4 de febrero de 1990, México firmó un acuerdo de reestructuración de la deuda externa con la comunidad financiera internacional, que culminó en el mes de marzo del mismo año. La emisión de bonos de la deuda ofrecían tres opciones a los bancos:

a) intercambiar la deuda mexicana por nuevos bancos, a un descuento del 35.0% sobre el principal (Bonos de Descuento); b) intercambiar la deuda por bonos con el mismo valor nominal de la deuda original, pero con un interés fijo de 6.25% (Bonos Par) y; c) brindar nuevos créditos entre 1989 y 1992, que totalizaran el 25.0% del valor nominal de la deuda no comprometida en las otras dos opciones, cuya madurez fue ampliada a 30 años con un solo pago.

De un total de 47,476 millones de dólares, como base de la deuda, el 42.3% correspondió a la primera opción; el 46.8% a la segunda, y el 9.4% a la tercera.<sup>37</sup> Como resultado de la implementación de este "Paquete Financiero 1989-1992", fue posible reducir la deuda externa con bancos comerciales, en unos 7,200 millones de dólares.

El balance de la deuda externa total, como porcentaje del PIB, muestra claramente cómo ha sido posible, mediante este paquete, disminuir la carga de un 63% en 1982-1988, a un 31.8% estimado para 1992.

Adicionalmente, y como parte del Paquete Financiero, se implementó el Programa de Conversión de Deuda por Capital (SWAP's), cuyo objetivo era el seguir reduciendo la deuda externa, mediante la atracción de la inversión nacional y extranjera. En un primer momento, y para evitar presiones inflacionarias, el Programa se limitó al financiamiento de proyectos de infraestructura, y a la adquisición de activos del sector público en proceso de desincorporación. Pero el buen funcionamiento del Programa, hizo posible diversificar las actividades, entre las cuales destacaron: proyectos de turismo, ganadería, industria, telecomunicaciones y transporte; agregándoseles posteriormente proyectos sociales de educación, ecología, asistencia social y salud, entre otros.

---

<sup>36</sup> Véase anexo 2.4

<sup>37</sup> Op. Cit. Documento SHCP, 1993

Gracias a estos esfuerzos, fue posible reducir las transferencias netas de la deuda para fomentar el crecimiento económico, y al mismo tiempo, permitir el acceso ampliado de las entidades del sector público y privado, a los mercados internacionales de capital. Por otra parte, los ingresos resultantes de la desincorporación de empresas del sector público y de la banca, permitieron cancelar gran parte de la deuda interna.

Los resultados de estas medidas han permitido contar con ahorros en el pago de intereses por servicio de la deuda, y recobrar la confianza de los organismos financieros multilaterales, así como de los inversionistas nacionales y extranjeros. La solvencia financiera del país ha mejorado en gran medida, a partir de la puesta en práctica de estos programas, y la disminución del pago de intereses, ha permitido dirigir las prioridades hacia las actividades productivas y el crecimiento. Asimismo, con un nivel de riesgo menor, México cuenta con mejores condiciones a nivel de préstamos y pagos a las instituciones acreedoras.

Adicionalmente, se han puesto en marcha, políticas consistentes de el tipo de cambio y tasas de interés. El ahorro financiero en 1993 ha crecido en 15% en términos reales, respecto a 1989, y simultáneamente, han ido bajando las tasas de interés.

Esta capacidad del mercado financiero se originó gracias a la renegociación de la deuda pública externa, y a la mejoría de las finanzas públicas, en su afán por elevar el ahorro, y ampliar los recursos disponibles para la inversión y el crecimiento.

Las expectativas de crecimiento, derivadas de los cambios en la política económica del país, permitieron redinamizar la inversión privada, impulsando en 1989 y 1990, un crecimiento del PIB superior al de la población, que fue el más alto en los nueve años precedentes. De esta manera, se impulsó el dinamismo en todos los sectores, destacando el sector industrial, con 5.4%, el de la construcción con 7.7%, y los sectores agropecuario, silvícola y pesquero, entre otros.

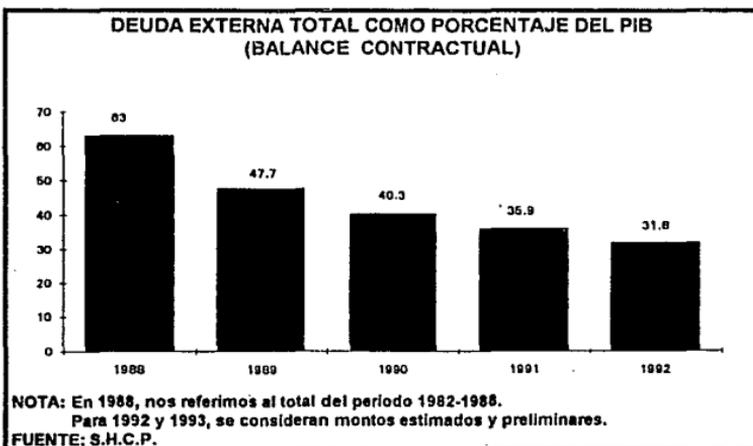
El dinamismo de la demanda agregada, provino de los gastos de consumo privado e inversión. La inversión privada se expandió en 13.6%, y la pública en 12.8%. Como resultado de estos incrementos, la composición de la inversión para 1990, fue de 75% en el sector privado. Asimismo, fue posible generar nuevas fuentes de empleo, y una moderada recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores en algunos sectores, con un incremento de las remuneraciones medias de la industria manufacturera, de 3.1% anual real<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Los datos que venimos de comentar, provienen de Op. Cit. Documento S.H.C.P., 1993.

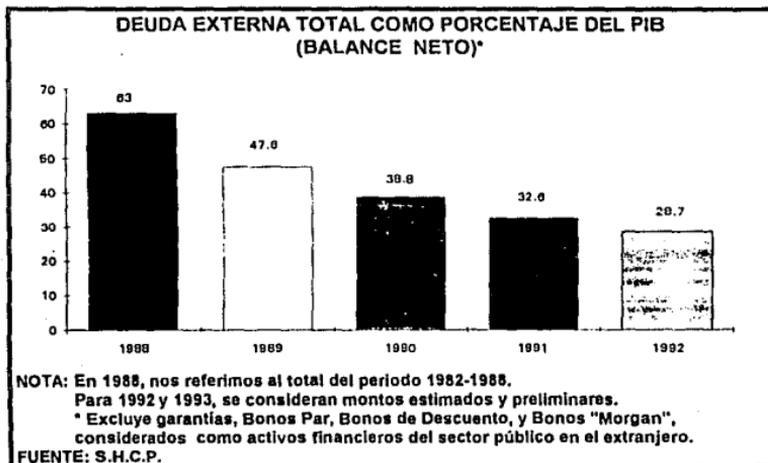
**DEUDA EXTERNA TOTAL**

Como podemos ver en la gráfica siguiente, el Gobierno Mexicano ha hecho posible, a través de diversos mecanismos, la reducción paulatina de la deuda externa del país. El monto acumulado para el periodo 1983-1988, que ascendía a un 63.0% del PIB, se redujo, según cifras estimadas para 1992, en más de la mitad (31.8%). Lo anterior muestra que en lo que respecta a los adeudos con el exterior, se ha logrado exitosamente su reducción, a lo largo del periodo 1988-1992.



## ANEXO 2.4.

En lo que respecta a la deuda externa total, según el balance neto de la misma, los totales como porcentaje del PIB, se redujeron de la siguiente manera:



#### II.2.III.d. El Sector Externo.<sup>39</sup>

En lo que respecta al sector externo, las medidas implementadas se han enfocado al fortalecimiento de la posición financiera y comercial del país en el exterior. Entre las medidas que se han adoptado, destacan principalmente: la reestructuración de la deuda externa, mediante la reducción permanente del total y de los intereses; la consolidación del proceso de liberalización comercial; la promoción de exportaciones no-petroleras; la promoción de la inversión extranjera directa e indirecta; el apoyo a la repatriación de capitales; y el reingreso a los mercados de capitales.

El proceso de liberalización del comercio exterior de México, ha sido posible, gracias a que se eliminaron y redujeron las tarifas y barreras no-arancelarias, y se incrementaron las exportaciones de productos no-petroleros. Como resultado de esta situación, la evolución de la balanza de pagos reflejó en 1990, circunstancias más favorables, con un superávit en la cuenta de capital que permitió financiar el déficit en cuenta corriente, y acumular reservas adicionales. Al 31 de diciembre de 1990, México contaba con reservas internacionales por 10,274 millones de dólares.

El fondo de contingencia que se creó en 1990, para enfrentar la caída eventual de los precios internacionales del petróleo, contaba para 1991, con recursos crecientes, por aproximadamente 4,550 millones de dólares.

Adicionalmente, en este periodo fueron puestos en práctica, el Programa Permanente de Promoción a las Exportaciones, el Programa para la Modernización de la Micro, Pequeña y Mediana Industria, y la reforma constitucional para establecer un régimen mixto de la propiedad de la banca comercial, así como modificaciones a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, mediante su nuevo Reglamento de 1989, entre otros.

En este sentido, y complementando lo anterior, el proceso de desregulación ha sido fundamental para contar con mayores niveles de competitividad, y atraer capital extranjero. La desregulación de la industria ha sido posible, gracias a la nueva legislación para el fomento a la inversión extranjera, y los cambios en la normatividad de la transferencia de tecnología y régimen de patentes y marcas. Por otra parte, se ha dado una desregulación del transporte terrestre; una reclasificación de los petroquímicos controlados, para una mayor inversión en este rubro; así como nuevas reglamentaciones en la industria automotriz, y sobre la flexibilidad de la industria maquiladora.

---

<sup>39</sup> Aún cuando el problema y renegociación de la deuda externa en México corresponderían por orden de temática a este punto, el inciso anterior se enfoca únicamente a él, razón por la cuál no se maneja en el rubro de Sector Externo.

Todas estas acciones han estado encaminadas a incrementar el potencial exportador del país, y eliminar barreras a las exportaciones, y a otras fuentes de divisas. Como podemos apreciar en la gráfica anexa, las exportaciones se han incrementado, especialmente aquéllas del sector manufacturero del país, y se ha reducido la dependencia de las exportaciones petroleras.

#### **Política Comercial<sup>40</sup>.**

Como resultado de las necesidades derivadas de las Crisis de 1982, momento en el cuál la economía mexicana era una de las más protegidas a nivel de comercio exterior, en 1983 comenzaron a implementarse medidas para disminuir el nivel de proteccionismo, e inducir a la economía mexicana a participar más activamente en el comercio mundial.

Entre los objetivos que plantea la política comercial, destacan: incrementar la eficiencia de la planta productiva; incrementar y diversificar los mercados para las exportaciones mexicanas; y lograr una protección uniforme y efectiva para la industria nacional.

Bajo estos supuestos, se buscó primeramente, suprimir las medidas no-arancelarias, para sustituirlas por aranceles, que a su vez fueron reducidas de un 100% en 1982, hasta un máximo del 20% en 1989. Las categorías arancelarias también disminuyeron, de 16 a 5, en el mismo periodo. La tabla siguiente (anexo 2.5.), presenta diversas modificaciones en la estructura arancelaria, con el fin de lograr una mayor diversificación y ampliación de nuestro comercio con el exterior.<sup>41</sup>

Por otra parte, se han implementado medidas tendientes a apoyar la oferta exportable del país, mediante apoyos para la adquisición de materias primas, el Programa de Importación Temporal, y facilidades adicionales a nivel aduanero y de impuestos, para las empresas con potencial exportador.

De esta manera, ha sido posible incrementar los montos correspondientes a la exportación de bienes y servicios no-petroleros, e incrementar los ingresos por exportaciones, que se elevaron, para productos no-petroleros, de 10.0 mil millones de dólares en 1982-1988, a 26.3 mil millones en 1992, aproximadamente.

---

<sup>40</sup> Véase anexo 2.5.

<sup>41</sup> México Ingresó al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, lo que permitió reducir aún más las medidas proteccionistas prevaletientes en los primeros años de la década de los ochentas.

En materia de comercio exterior, las cifras indican que a raíz de la liberalización comercial del país, ha habido un serio incremento de las importaciones, que a la vez ha tenido un impacto sobre las exportaciones, que también se han incrementado.

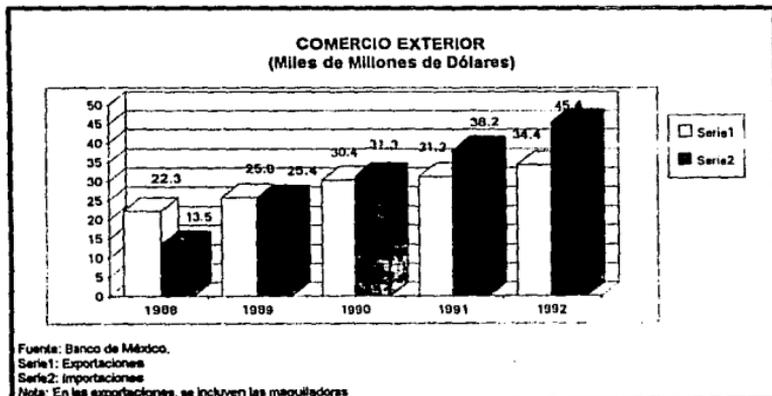
Al respecto, cabe señalar que las necesidades de exportar, en el caso de un país que para muchas industrias carece de las materias primas, los bienes intermedios o de capital necesarios, implica necesariamente mayores niveles de importación, a fin de poder completar el ciclo productivo de su oferta exportable. Asimismo, las medidas enfocadas a dar facilidades de importación a ciertas empresas potencialmente exportadoras, han facilitado dicho proceso. Sin embargo, se espera poder llegar a un balance entre exportaciones e importaciones, una vez que se consolide el sector exportador nacional.

### COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

El comercio exterior de México ha constituido desde principios de la década de los ochentas, una alternativa para incrementar los niveles de participación en el comercio mundial, y hacer frente a las tendencias de apertura en el contexto internacional.

A partir de los inicios del proceso de apertura económica y comercial del país, en 1982-1988, y la entrada de México al GATT en 1986, con la consecuente eliminación de barreras comerciales, las exportaciones se han ido incrementando gradualmente, con incrementos de un 10% aproximado entre un año y otro.

Sin embargo, si bien, a lo largo de los últimos cinco años, ha sido posible incrementar los niveles de nuestras exportaciones, el proceso de apertura implica también un incremento sustancial en las importaciones de casi cuatro veces el total que se tenía en el periodo 1982-1988, como podemos ver en el cuadro siguiente:



## ANEXO 2.5.

Lo anterior ha implicado que el balance en cuenta corriente, como porcentaje del PIB esté incrementando su déficit, a medida que las importaciones se incrementan sobre las exportaciones. En el periodo 1982-1988, el balance en cuenta corriente mantenía un superávit de 0.4%, mismo que llegó a niveles deficitarios a partir de 1989 (-2.9%); 1990 (-2.9%); y 1991 (-4.7%). Los niveles estimados y preliminares para 1992 y 1993, según el Banco de México, indican un déficit en cuenta corriente de -6.0% para ambos periodos.

En lo que respecta a las exportaciones de México por tipo de producto, sea petrolero o no petrolero, las ventas al exterior de los primeros se han ido reduciendo. Lo anterior, por una parte, debido a la baja en los precios internacionales del petróleo, y adicionalmente, por los apoyos a la industria maquiladora de exportación y manufacturera, principalmente, para incrementar sus niveles de exportación.

Como podemos ver en la gráfica siguiente, de 1988 a 1992, hemos logrado incrementar nuestras exportaciones de productos no petroleros en más del doble, lo cuál indica que se está dejando atrás la dependencia en las exportaciones de productos derivados del petróleo.



## ANEXO 2.5.

Por otra parte, la estructura arancelaria de los productos, a partir de 1986, se redujo sustancialmente el número de permisos de importación, así como el arancel promedio para una diversidad de productos, tal como se muestra a continuación:

AÑO	1982	1986	1989	1990	1991
NUMERO DE BIENES	8,008	8,206	11,838	11,826	11,826
VALOR DE LAS IMPORTACIONES SUJETAS A PERMISO PREVIO	100.0%	27.8%	18.0%	14.0%	14.0%
ARANCEL PROMEDIO	27.0%	22.6%	13.1%	13.1%	13.1%
ARANCEL PROMEDIO PONDERADO	16.4%	13.1%	9.5%	10.4%	10.8%
FUENTES: SHCP y BANCO DE MEXICO					

### **Acuerdos de Apertura Comercial y Cooperación.**

La firma de acuerdos de apertura comercial y cooperación son complementarios al proceso en su conjunto. Entre los objetivos que se persiguen con la firma de acuerdos de este tipo, destacan el de incrementar y diversificar el comercio exterior; el desarrollo de la oferta exportable; la explotación de la complementariedad de la producción de bienes y servicios; y el establecimiento de empresas o asociaciones bilaterales y multilaterales con capital foráneo.

A la fecha, México es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada en 1980 para promover el comercio y la cooperación entre los países miembros y no miembros, de América Latina y el Caribe.

En 1986, se firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), con vistas a incrementar la participación del país en el comercio mundial, mediante la liberalización del comercio exterior, y la reducción de barreras arancelarias, además de su interés por participar en un foro para el arreglo de controversias en este rubro.

El 22 de septiembre de 1991, el Gobierno mexicano firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile, mediante el cual se busca llegar a incrementar el comercio entre los dos países, a un 200%. El acuerdo estableció la eliminación de barreras no arancelarias, para el 1o. de enero de 1992, mientras que las barreras de aduana se irían eliminando entre 1992 y 1996. Este acuerdo adicional permitirá penetrar a un mercado potencial de 13 millones de personas, y representa una oportunidad más para incrementar el comercio y diversificar las exportaciones y oportunidades de negocios en las áreas automotriz, química, petroquímica, minería, vidrio y textiles, principalmente.

Adicionalmente, en enero de 1991, fue suscrita el Acta de Tuxtla, por los presidentes de México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Este documento establece siete programas para integrar el Acuerdo Marco de Cooperación Económica, que son: liberalización del comercio; cooperación financiera; desarrollo de las exportaciones en Centroamérica; promoción de inversiones; cooperación en actividades primarias; provisión de combustible; y cooperación y apoyo técnico. Posteriormente, el 20 de agosto de 1992, fue firmado el Acuerdo Marco, bajo el cual se negociarán los acuerdos de libre comercio entre los países signatarios.<sup>42</sup> La región centroamericana ofrece otro mercado potencial, con 27 millones de personas.

---

<sup>42</sup> Cabe señalar que Guatemala, El Salvador y Honduras forman el "Triángulo Norte" de Centroamérica, y han decidido negociar como bloque de manera bilateral.

En la actualidad, se están estudiando las posibilidades de firmar acuerdos de este tipo con otros países. Se están diseñando acuerdos de cooperación económica con Colombia y Venezuela, mismos que se espera sean firmados en un futuro próximo. Por otra parte, en abril de 1991, México firmó un Acuerdo Marco de Cooperación con la Comunidad Económica Europea, y en ese mismo año, entró a formar parte de manera formal a la Conferencia de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico.

### **Inversión Extranjera<sup>43</sup>.**

En el mes de mayo de 1989, fue emitido el Reglamento a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, con el fin de servir de apoyo al proceso de liberalización comercial, y complementar el ahorro doméstico. Dicho Reglamento permitió brindar mayor seguridad, estabilidad y transparencia a las prácticas de inversión extranjera en el país, así como ampliar los rubros y los niveles de inversión.

Bajo este nuevo Reglamento, se incrementó a 100% el límite prevaleciente de 49% para la inversión extranjera en 58 sectores de la economía. Se abrieron otros 36 sectores anteriormente reservados para la inversión doméstica, a la inversión foránea, con un máximo del 49% de su participación, en los sectores de petroquímica secundaria, minería y pesca. Se eliminó la necesidad de contar con el permiso previo de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera para las inversiones de menos de 100 millones de dólares en plantas manufactureras localizadas fuera de las tres áreas metropolitanas más grandes del país<sup>44</sup>. Adicionalmente, se estableció que la Comisión debería resolver durante un periodo máximo de 45 días, a partir del cual se daría la autorización automática para la inversión extranjera, según los lineamientos establecidos en el Reglamento.

Cabe señalar que el Reglamento permite como parte de las nuevas políticas hacia la inversión extranjera, la adquisición de Certificados de Participación de empresas mexicanas, en fideicomisos especializados para tal efecto.

El incremento en los montos de inversión extranjera en el país a partir de 1989, muestran que la restauración de la confianza en el país ha dado resultado, gracias a la disminución de los niveles de inflación, la recuperación paulatina del crecimiento económico, y la apertura a nuevos campos de inversión.

---

<sup>43</sup> Véase anexo 2.6.

<sup>44</sup> Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

### **Inversión Extranjera de Cartera.**

En los últimos dos años, se han implementado una serie de reformas legales para promover la inversión extranjera "de cartera". El Gobierno mexicano permite ahora la adquisición de acciones Serie "A", con el fin de brindar mayores oportunidades de este tipo de inversión, mediante los llamados Fideicomisos Globales, constituidos en bancos mexicanos.

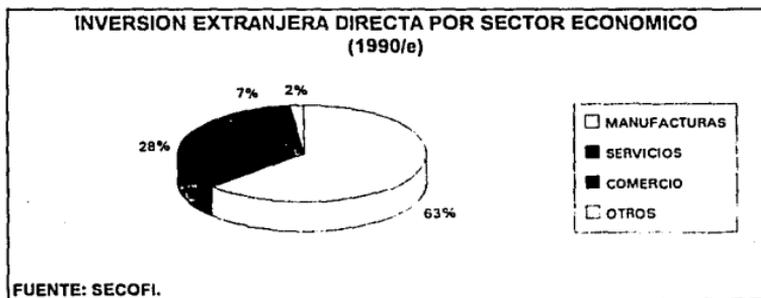
Cabe señalar que desde 1981, cuando se creó el "Fondo México", no se había constituido, hasta 1991, ningún otro fondo de inversión en el extranjero. Sin embargo, gracias a los nuevos mecanismos de inversión que se ofrecen en el país, se cuenta actualmente con unos 15 fondos más con acciones mexicanas en los mercados internacionales.

En agosto de 1992, la inversión extranjera de cartera llegó a ser, en valores de mercado, de 21,872 millones de dólares, lo que representa el 19% de la capitalización del mercado. Esta figura incluye los "ADR's" de 30 empresas mexicanas, 151 series de acciones de libre suscripción, y 58 series en el Fondo México, y otros fondos neutros.

**DISTRIBUCION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO**

México ha buscado incrementar los flujos de inversión extranjera, lo cuál se refleja en las modificaciones a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que aparecen en su Reglamento de 1989.

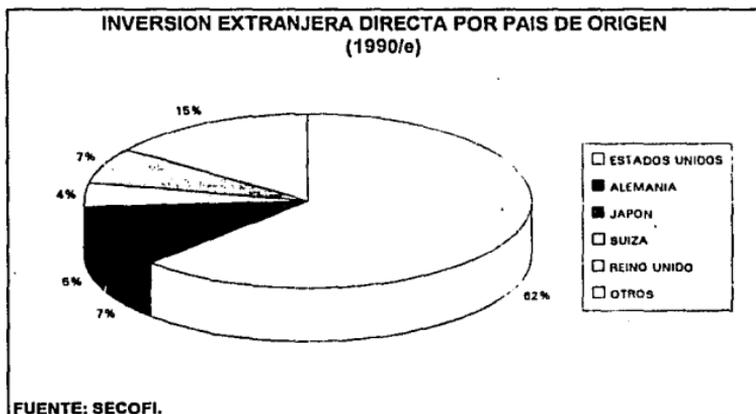
Las nuevas medidas tendientes a incrementar la participación de la inversión extranjera directa en la industria, se reflejan en el siguiente cuadro, con un 63.5%, mientras que en los servicios, la participación es del 28.1%, para 1990. Sin embargo, hasta ese año, los flujos de inversión extranjera directa en el comercio exterior son reducidos, mostrando solamente un 6.9%, y en otras actividades, un 1.5%.



Por otra parte, en cuanto a la distribución de la inversión extranjera directa por país de origen, Estados Unidos mantiene un alto porcentaje, del orden de 62.6%, siguiéndole en importancia otros países no especificados (14.8%); Reino Unido (6.8%); Alemania (6.5%); Japón (4.9%); y Suiza (4.4%).

## ANEXO 2.6.

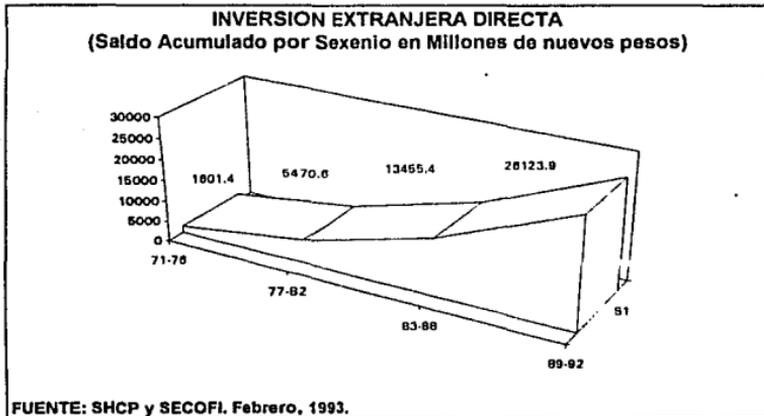
Es interesante notar que la estructura de la inversión extranjera directa, en cuanto a país de origen, se mantiene muy similar a la estructura que dicha inversión tenía a finales del siglo pasado, con el gobierno de Don Porfirio Díaz. Lo anterior indica que si bien, se ha incrementado la participación de Estados Unidos, debido a sus elevados niveles de capacidad de inversión, no ha sido posible, dadas las condiciones de la oferta de inversión derivada de la capacidad de los países a nivel mundial, diversificar las fuentes de inversión extranjera directa en México.



En virtud del nuevo Reglamento de Inversiones Extranjeras, el inversionista cuenta con nuevas posibilidades para realizar sus proyectos, entre los que destacan: el establecimiento de sectores en los que se permite una inversión extranjera directa de hasta el 100% en su participación; la aprobación automática de ciertos proyectos; la expansión de las inversiones extranjeras ya existentes, en su nivel de participación; y la creación de fideicomisos para establecer coinversiones con capital de empresas mexicanas, o llevar a cabo proyectos de inversión en actividades o zonas limitadas, o reservadas para los nacionales, como es el caso de la inversión extranjera en la "zona prohibida".

## ANEXO 2.6.

La participación de la inversión extranjera en la economía mexicana, en la década de los ochenta y principios de los noventa se ha venido incrementando, como se puede apreciar en la gráfica siguiente:



## ANEXO 2.6.

Los datos siguientes, nos presentan la situación de la inversión extranjera por año. Es a partir de 1989, que se puede observar un súbito incremento de la inversión extranjera directa en el país, superando los montos observados hasta entonces.

## INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

(En millones de dólares)

PERIODO	POR AÑO	EN EL SEXENIO	HISTORICA
1976	299.10	1601.40	5315.80
1982	626.50	5470.60	10786.40
1988	3157.10	13455.40	24087.40
1989	2913.70	2913.70	27001.10
1990	4978.40	7892.10	31979.50
1991	9897.00	17789.10	41876.50
1992	8334.80	26123.90	50211.30

FUENTE: SECOFI y BANCO DE MEXICO.

A continuación se presenta uno de los artículos periodísticos más recientes, que nos permiten visualizar el estado que guarda la inversión extranjera directa en México, hasta los primeros meses de 1993:

*Artículo: "Mayor Dinamismo de la Inversión Extranjera Directa en 1992" por Rocío Piña Santiago, en Análisis, Observatorio Económico. Febrero 20, 1993. EL FINANCIERO.*

" La inversión extranjera directa (IED) captada en 1992 ascendió a USD8,334.8 millones, cifra inferior en USD1,562.2 millones, o en 15.8% que el saldo del año anterior, según lo informó la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Sin embargo, con la IED captada en 1992, el monto acumulado en esta administración llegó a USD26,123.9 millones, mayor en 8.8% que la meta programada para todo el sexenio; asimismo, el saldo histórico sumó USD50,211.3 millones.

ANEXO 2.6.

Los capitales foráneos captados el año pasado son muy significativos, si se toma en consideración el entorno en el que se desenvuelve nuestra economía a nivel internacional, ya que varios de los países industrializados, nuestros principales proveedores de inversión extranjera, resintieron una desaceleración de su actividad económica, situación que mermó el flujo de recursos de estas naciones hacia el interior, y amplió la competencia entre los países que demandan dicha inversión.

El monto de la IED arrojó como consecuencia un superávit contable para la actual administración, distinguiéndose el mayor volumen de ésta en algunos sectores de la economía.

Como se señaló, los recursos foráneos han provenido de países industrializados, principalmente de Estados Unidos, y después de Gran Bretaña y Alemania, sin embargo, el flujo de capital del vecino país del norte disminuyó, en comparación con el de 1991; al mismo tiempo, creció la participación de las nacionales latinoamericanas y del Caribe, así como de la Asociación Europea de Libre Comercio.

En este sentido, hay que señalar que México ha ejercido una fuerte atracción como receptor de inversiones externas, lo que se encuentra relacionado con el buen funcionamiento de las variables económicas, particularmente, de la inflación, de las tasas de interés, del tipo de cambio, y como un elemento central del saneamiento de las finanzas públicas.

La conjunción de estos elementos, aunada a la menor participación del Estado como regulador de la economía, han sido fundamentales para lograr la estabilidad macroeconómica que impera en el país, además de que en estos momentos existe una mayor apertura externa que la observada en sexenios pasados, lo que ha incidido favorablemente en el movimiento y participación del capital privado.

**ANEXO 2.6.**

En opinión de la SECOFI, con los recursos externos captados hasta la fecha, existe confianza por parte de los inversionistas para atraer capitales al país, hecho que complementado con la simplificación en los procedimientos y trámites, en particular del Régimen Automático de Inversión, permite con mínimos requisitos y sin la autorización de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE), la inversión foránea en cualquier proporción de la propiedad accionaria de una empresa en el momento de su constitución.

**BUEN PANORAMA PARA LA IED CON EL TLC.**

En este sentido, es previsible que en 1993 continúe con éxito el ingreso de capitales internacionales al país, aunado a que con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) de Norteamérica, se promoverá la mayor confianza hacia el inversionista externo para depositar sus recursos excedentes en México, ocasionando un impulso a la actividad productiva nacional.

Cabe señalar que con el TLC, Estados Unidos seguirá siendo uno de los principales proveedores de capital extranjero para México, ya que además de que en nuestro país se han aminorado procesos administrativos y burocráticos a las importaciones, relajando limitaciones a la inversión en muchas industrias, se han fomentado los intercambios de deuda por capital en renglones eminentemente sociales.

Finalmente, destaca que México podría captar unos USD25 mil millones en IED en los próximos siete años, derivado de la apertura que a los capitales impondrá el TLC, permitiéndoles a las empresas más grandes de México, y no sólo a éstas, seguir financiando sus procesos productivos."

### **II.3. El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.**

La firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, en el contexto de la liberalización comercial y económica de México, se ha presentado como una gran oportunidad para asociarse comercialmente con nuestro mayor socio comercial: Estados Unidos, y compartir los beneficios que el libre comercio entre ellos pueda traer consigo.

Ante dicha situación, la inversión extranjera en México ha aumentado en importancia, en tanto que la firma de un tratado de libre comercio, implica la posibilidad de incorporarse a uno de los mercados más grandes del mundo, y ampliar la gama de actividades en las que la inversión extranjera podría participar.

Como parte de las tendencias globalizadoras de la actividad económica y de la imperante necesidad de establecer agrupaciones comerciales que permitan reforzar las tendencias de liberalización de mercados, la situación prevaleciente llevó a México a la conclusión de las negociaciones formales de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el 12 de agosto de 1992, cuyo texto legal fue firmado el 7 de octubre del mismo año, por los ministros de comercio de los tres países. Aunque aún no ha sido firmado el Acuerdo por los jefes de los gobiernos respectivos, y no ha sido todavía ratificado por los órganos legislativos correspondientes, se espera su entrada en vigor para 1994.

Entre los objetivos que se persiguen con la firma de este Acuerdo, destacan: la eliminación de barreras al comercio entre sus miembros; el establecimiento de un mecanismo justo para resolver controversias; brindar la suficiente protección a nivel de derechos de propiedad intelectual; que los países firmantes se beneficien de la naturaleza complementaria de sus economías; y la atracción de la inversión extranjera entre ellos.

### II.3.1. Objetivos para México.

La firma de un Acuerdo de Libre Comercio dará como resultado el establecimiento de una amplia zona de libre comercio, con un mercado de aproximadamente 362 millones de personas, y un PIB agregado de 6 mil millones de dólares.

El interés de México en un acuerdo de este tipo está íntimamente relacionado con la relación que ha guardado con los países del norte de América (Estados Unidos y Canadá), aún desde los primeros años de su independencia de España. Como sabemos, las relaciones comerciales, políticas y económicas de México con nuestros vecinos del norte, son de gran magnitud.

Estados Unidos representa nuestro mayor socio comercial, y existen lazos de cooperación de tipo político y económico; mientras que las relaciones bilaterales entre México y Canadá han sido igualmente buenas.

El interés de formalizar mediante un Acuerdo de Libre Comercio, este tipo de relaciones, aunado con la necesidad para la región del norte de América de establecer una zona de libre comercio ante las expectativas internacionales, son en primera instancia, los elementos principales que han intervenido para que se lleve a cabo una negociación de este tipo.

México necesita en la actualidad, elevar su estatus, al de un país desarrollado, resolviendo sus problemas económicos, políticos y sociales. Si bien, la firma de un Acuerdo de Libre Comercio no viene a resolver esta situación, se prevé que permitirá elevar sus niveles de competitividad internacional, dar mayor seguridad a los inversionistas, tanto nacionales, como internacionales, y especialmente de Estados Unidos y Canadá; y establecerá un marco jurídico adecuado a las exportaciones e importaciones con los países signatarios.

Si bien, estamos en espera de la puesta en marcha de este Acuerdo, y han surgido una serie de discusiones en torno a él, la situación internacional, y la historia de las relaciones comerciales, económicas y de inversión entre estos países, parece indicar que un Acuerdo de este tipo, será de gran utilidad para los países involucrados.

### II.3.II. Estado de las Negociaciones.<sup>45</sup>

Las negociaciones del Acuerdo se llevaron a cabo mediante dieciocho grupos de trabajo en seis áreas principales: el acceso a los mercados, las inversiones, reglas de comercio, derechos de propiedad intelectual, servicios, y solución de controversias.

Entre los aspectos que regula el Acuerdo, destacan los siguientes resultados de las negociaciones:

#### 1. Comercio de Bienes.

El ALC incorpora las mismas obligaciones que establece el GATT, en materia de bienes importados, mismos que serán considerados con trato nacional. El Acuerdo prevé la eliminación progresiva de todos los aranceles sobre los bienes considerados como "norteamericanos". Se espera que en un término de 5 a 10 años, se eliminen la mayor parte de derechos de aduana, mientras que para ciertos otros bienes, los aranceles se irán eliminando en un periodo de hasta 15 años. Por otra parte, se aplicarán ciertas reglas para bienes de tipo agrícola, automotriz, textil, y de energía.

#### 2. Reglas de Origen.

En este sentido, todos los bienes originados en los países contratantes serán tratados de manera igual ("norteamericanos"), y por ende, sujetos a derechos derivados del Acuerdo. En el caso de aquellos bienes que contengan cierto grado de integración nacional, es decir, que cuyos materiales, aunque no provengan de la región, hayan sido lo suficientemente transformados dentro de ella, éstos entrarán también dentro a la clasificación.

#### 3. Eliminación de Barreras Comerciales.

En el caso de textiles y prendas de vestir, las provisiones del Acuerdo superarán a aquéllas del Acuerdo Multifibras del GATT. Se buscará que en un periodo máximo de 10 años, se eliminen los derechos de aduana y aranceles sobre los bienes producidos en la región.

---

<sup>45</sup> Véase los documentos: "Descripción del Proyecto de Tratado de Libre Comercio con América del Norte", elaborado por los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México en agosto 12 de 1992; y "Conclusión de la Negociación del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá", por Jaime Sierra Puche, del 14 de agosto de 1992.

Asimismo, se buscará reducir al máximo, los aranceles a automóviles, camiones, transporte de pasajeros, y sus partes y refacciones, así como las restricciones de inversión, en un periodo de 10 años. Cabe señalar que en promedio, el grado de integración norteamericana deberá ser de un 60%.

En materia de energía y petroquímica básica, se respetará lo estipulado en las Constituciones de los países firmantes, respecto a petróleo crudo, gas, productos refinados, petroquímica básica, electricidad, carbón e inversiones en México, en dichos rubros.

Los productos agrícolas serán negociados de manera separada. En el caso del comercio entre México y Estados Unidos, se eliminarán todas las barreras no arancelarias, una vez que el Acuerdo entre en vigor, mediante la conversión a "cuotas de tasa arancelaria", o bien aranceles ordinarios. Se estipula que las barreras arancelarias serán eliminadas en un periodo de 10 años, y de 15 para productos específicos. En el caso del comercio de productos agrícolas entre México y Canadá, se eliminarán todas las barreras, salvo en ciertos sectores específicos, entre los que destacan: huevo, lácteos y azúcar. Se espera concluir con la eliminación de aranceles en un periodo de 5 a 10 años.

#### **4. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.**

Bajo el Acuerdo, cada país signatario establecerá los niveles de protección sanitaria y fitosanitaria, que considere adecuadas. Sin embargo, se buscará establecer niveles estandarizados para dichas medidas, a fin de evitar barreras al comercio.

#### **5. Estándares Técnicos.**

Las medidas internacionales servirán de base para las medidas que emplee cada uno de los países del Acuerdo. Sin embargo, se permitirá el refuerzo a dichas medidas, cuando sea necesario incrementar el nivel de protección. Los países signatarios buscarán conjuntamente, el establecimiento de medidas que fomenten la seguridad, la salud, y la protección ambiental y de los consumidores, tratando de hacer que las medidas sean cada vez más compatibles, a fin de facilitar el comercio, y reducir costos adicionales.

## 6. Salvaguardas.

A nivel bilateral, durante el periodo de transición, en el caso de que las importaciones de otro país signatario llega a ser una grave amenaza para las industrias locales del otro, el país signatario podrá tomar medidas temporales de suspensión de los acuerdos pactados respecto a la eliminación de aranceles o derechos. Sin embargo, dichas acciones deberán llevarse a cabo una sola vez, y por un periodo máximo de tres años.

## 7. Medidas "Antidumping" y Derechos Compensatorios.

El Acuerdo establece mecanismos para fijar paneles independientes a nivel binacional para revisar las determinaciones en materia de *antidumping* y derechos compensatorios. Dichos paneles sustituirán a las revisiones judiciales domésticas.

Aunque el Acuerdo permite que cada país signatario mantenga sus leyes en materia de *antidumping* y de derechos compensatorios, se buscarán las modificaciones pertinentes, a fin de cumplir con los objetivos de dicho Acuerdo.

## 8. Compras Gubernamentales.

El ALC establece un amplio margen del mercado para las adquisiciones de bienes, servicios y productos de la construcción, de los gobiernos de los países signatarios, siempre y cuando sea de manera no discriminatoria.

## 9. Comercio de Servicios en las Fronteras.

Los servicios están considerados, al igual que los productos, bajo el supuesto de un tratamiento nacional, y de la nación más favorecida, sin embargo, el renglón de servicios no aplicará en asuntos que trate el Acuerdo de manera independiente, en sus apartados, como son: compras gubernamentales, servicios financieros, subsidios, y servicios relacionados con la energía. Tampoco incluye a los servicios de aeronáutica, telecomunicaciones básicas, y servicios sociales, que estarán a cargo de los países signatarios; así como a los sectores de la industria marítima que están considerados en la Constitución mexicana, como reservados exclusivamente al Estado o a sus nacionales.

Cabe señalar que bajo el Acuerdo, un país signatario no requerirá de la condición de establecer su residencia, abrir oficinas u otro tipo de empresas, a fin de que otro país signatario le brinde un servicio.

#### 10. Transporte Terrestre.

Se establece un itinerario a fin de eliminar las barreras a los servicios de transporte terrestre entre los países signatarios, así como para el establecimiento de estándares técnicos y de seguridad para ese rubro. Lo anterior, a fin de crear las mismas oportunidades en el mercado de transporte terrestre de Norteamérica.

#### 11. Telecomunicaciones.

Se buscará la no discriminación, así como condiciones favorables, para los servicios en materia de telecomunicaciones. Sin embargo, la operación y mantenimiento de dichos servicios no están sujetos al Acuerdo.

#### 12. Inversiones.

Los inversionistas de los países signatarios estarán sujetos al tratamiento nacional, mientras que a los inversionistas de terceros países se les brindará un tratamiento de la nación más favorecida. Ningún país signatario podrá imponer requerimientos especiales a las inversiones en su territorio, tales como niveles determinados de exportación, grado de integración nacional mínimo, preferencias en cuanto a proveedores domésticos, transferencia de tecnología, o de balanza comercial.

Los inversionistas de los países signatarios podrán efectuar conversiones de una moneda a otra, a la tasa del mercado, para sus utilidades, ganancias, pagos, u otras transacciones derivadas o relacionadas con sus inversiones. Cada país signatario asegurará que se lleve a cabo la libre transferencia de moneda.

Salvo para fines públicos, ningún país signatario podrá expropiar directa o indirectamente las inversiones de otro país signatario. En el caso de llevarse a cabo, deberá ser en base no discriminatoria y de acuerdo con los principios de la ley en la materia.

Adicionalmente, se establece la prohibición de que un país signatario reduzca sus medidas de protección ambiental a fin de atraer inversiones.

**13. Políticas de Competencia, Monopolios, y Empresas Estatales.**

Cada país signatario adoptará y mantendrá medidas contra las prácticas no competitivas, y cooperará a fin de reforzar las leyes y otras acciones para evitar dichas prácticas.

El Acuerdo obliga a cualquier empresa propiedad o bajo control de un gobierno federal, provincial o estatal, de actuar de manera consistente con las obligaciones que estipula el Acuerdo. Además, se imponen ciertas obligaciones en lo concerniente a monopolios estatales o cualquier otro monopolio propiedad de particulares.

**14. Servicios Financieros.**

Los proveedores de servicios financieros de un país signatario podrán establecerse en otro país signatario, en materia de banca, seguros, y operaciones de tipo accionario, al igual que en los demás servicios financieros. Cada país permitirá la adquisición de dichos servicios en el territorio del otro país signatario.

Cada uno de los países signatarios, brindará tanto tratamiento nacional, como de oportunidades competitivas y de la nación más favorecida, a los prestadores de servicios financieros de otro país miembro que opere en su territorio. El ALC buscará que cada país establezca las medidas precautorias adecuadas, especialmente en lo que respecta a fines de balanza de pagos, bajo circunstancias especiales.

**Compromisos Específicos.**

**Canadá:**

Los bancos mexicanos no estarán sujetos al tope del 12% de activos que aplica para los bancos no pertenecientes al Acuerdo, ni estarán condicionados a la aprobación del Ministerio de Finanzas canadiense para abrir sucursales en Canadá.

**Mexico:**

Se permitirá el establecimiento de firmas financieras organizadas bajo las leyes del otro país signatario, para las instituciones financieras en el país, siempre y cuando queden sujetas a ciertos límites de porcentaje en el mercado, que operarán durante un periodo de transición hasta el año 2000. Podrán, por ende, aplicarse ciertas provisiones de salvaguarda en los sectores de banca y seguros.

**Estados Unidos:**

Los Estados Unidos permitirán el acceso a un grupo financiero mexicano que haya adquirido conforme a la ley, un banco mexicano con operaciones en los Estados Unidos, para continuar sus operaciones en una firma de acciones en Estados Unidos, durante un periodo de cinco años, después de su adquisición. La adquisición deberá ocurrir antes que el Acuerdo entre en vigor, y el banco y las acciones de la firma involucrada deberán haber estado operando en los Estados Unidos desde el mes de enero de 1992, y el 30 de junio del mismo año, respectivamente.

**15. Propiedad Intelectual.**

El ALC establece ciertos compromisos respecto a la protección de derechos de autor, incluyendo grabaciones, programas de computación, y bases de datos, patentes y marcas, diseños industriales, secretos comerciales, circuitos integrados, e indicaciones geográficas, entre otros.

**16. Entrada Temporal para Personas y Negocios.**

Cada país signatario mantendrá el derecho de proteger la base permanente de empleo de su fuerza de trabajo doméstica, así como para implementar sus propias políticas de inmigración y para proteger la seguridad de sus fronteras.

**17. Arreglos Institucionales y Procedimientos de Solución de Controversias.**

La institución central responsable para la implementación del Acuerdo, asegurando su manejo, y para la solución de disputas entre los países signatarios, será la Comisión de Comercio, que estará formada por los ministros u oficiales designados para cada país. El ALC establece un Secretario para la Comisión, así como otros cuerpos subsidiarios, y paneles de solución de disputas.

En el momento en que surja cualquier situación que pueda afectar los derechos de un país signatario bajo el Acuerdo, dicho país podrá solicitar consultas, y los países involucrados deberán llevar a cabo su consulta respectiva. Si el problema no logra resolverse dentro de los 30 o 45 días siguientes, cualquier país podrá llamar a la Comisión a reunión, siempre y cuando estén presente todos los representantes de los países signatarios. En el caso de que aún no sea resuelta la controversia, podrán iniciarse las acciones de los paneles.

Si la disputa puede presentarse ante el GATT o el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica, el país afectado podrá escoger cualquier foro. En el caso de escoger los procedimientos bajo el ALC, podrá solicitar el establecimiento de un panel arbitral.

#### **II.4. La Inversión Extranjera ante el Proceso de Apertura Comercial de México.**

La política de apertura comercial que siguió a la Crisis de 1982, ha buscado incorporar a la inversión extranjera en un marco acorde con los objetivos de la nueva política comercial del país, para lograr los objetivos de la industria nacional, el apoyo a las exportaciones de productos no petroleros, y la necesidad de contrarrestar los problemas de la balanza de pagos, mediante el apoyo al financiamiento del ahorro nacional.

En este sentido, los Planes Nacionales de Desarrollo, el de 1983-1988, y el de 1989-1994, así como el Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras de 1989 y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, han contribuido sustancialmente a los cambios en el tratamiento de las inversiones extranjeras en México.

##### **II.4.i. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.**

El Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 surge a partir de la necesidad imperante de llevar a cabo modificaciones al aparato productivo nacional, y elevar las aportaciones divisas, de recursos tecnológicos, administrativos y financieros provenientes del exterior. Por consiguiente, en dicho Plan, se establecieron bases más flexibles para hacer posible incorporar a la inversión extranjera en la economía, de manera complementaria a los demás factores económicos involucrados.

Cabe agregar que en el mismo periodo, se elaboró el Programa Nacional de Fomento Industrial y de Comercio Exterior, para resolver la problemática a nivel sectorial, y explicitar la manera en que la inversión extranjera podría complementar las actividades económicas del país.

A este respecto, el Programa estableció que "la política de inversión extranjera promoverá activa y selectivamente su entrada, y la orientará hacia las áreas donde contribuya al logro de los objetivos de desarrollo".<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Op. Cit. MILLÁN.

Asimismo, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras estableció en el mes de febrero de 1984, los nuevos lineamientos que delimitarían la inversión extranjera, entre los que destacaron: la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973, no se modificaría; se crearía una Subsecretaría de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, que dependería de la SECOFI; y el surgimiento de programas de promoción selectiva a la inversión extranjera, para apoyar las actividades de exportación, maquila, y coinversión, principalmente.

A raíz de estas políticas, la inversión extranjera, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, resultó ser una importante fuente de financiamiento, que logró canalizarse a los sectores de comercio y de servicios, y su composición mostró una mayor variedad. Cabe agregar, que el establecimiento del mecanismo de sustitución de deuda por inversión, logró en gran medida incrementar los montos de inversión extranjera que entraron al país en ese periodo

#### **II.4.ii. El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, las políticas hacia la inversión extranjera tienen los objetivos siguientes:

- a) Se busca automatizar y facilitar los procedimientos para autorizar las nuevas prácticas de inversión extranjera en el país;
- b) a fin de agilizar el proceso, se requiere la simplificación de procedimientos y definición precisa de requisitos para la autorización de proyectos de inversión extranjera;
- c) la inversión extranjera deberá promover el aprovechamiento de la tecnología "de punta" y el acceso a los demás mercados internacionales;
- d) es imprescindible crear mecanismos que impidan presiones adicionales de la inversión extranjera, en los mercados financieros nacionales;

Bajo estos supuestos, se espera que los flujos de capital extranjera para 1994, lleguen a 25 mil millones. Cabe señalar que según los datos que muestra la gráfica 2.6., los niveles de inversión extranjera directa sumaron para 1992, USD\$8,334.8 millones, sumando con ello, USD\$26,123.9 para lo que va del sexenio del Lic. Salinas de Gortari.

#### II.4.III. El Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras.

En el contexto de apertura y desregulación, se establecieron nuevos lineamientos que permitieran la infiltración de capital foráneo a la economía nacional, en un reglamento que incorporara los puntos establecidos por instrumentos jurídicos anteriores, atendiendo a los principios constitucionales. El Reglamento a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973, o RLIE), fue inscrito en el Diario Oficial el 16 de mayo de 1989, contemplando los siguientes cambios a la Ley en la materia:

- La participación máxima de inversión extranjera permitida podría ser hasta del 100%, en forma automática, siempre y cuando no fuera en actividades reguladas por la clasificación anexa.
- Las empresas altamente exportadoras (ALTEX), maquiladoras o de comercio exterior podrían, sin autorización previa, ampliar sus actividades, establecimientos o líneas de productos. Asimismo, en estas empresas, se permitiría la adquisición de acciones por inversionistas extranjeros hasta cualquier proporción, sin previa autorización.<sup>47</sup>
- Se estableció la llamada "afirmativa ficta", para permitir que en caso de no tener respuesta de las autoridades competentes después de 45 días hábiles a partir del momento de entrega del expediente, las entidades extranjeras, contarán con la autorización automática.
- Se crearon los fideicomisos de inversión temporal, para actividades prioritarias restringidas a la inversión extranjera, y los fideicomisos de inversión neutra.<sup>48</sup>
- Se releva la autoridad de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para regular los fideicomisos en la "zona prohibida" o "restringida", a fin de poder adquirir bienes raíces para proyectos turísticos o industriales en dicha zona, siempre y cuando se establezcan fideicomisos, con una duración máxima de 30 años, revocables a 30 años más.

<sup>47</sup> En lo que respecta a las posibilidades de participación directa de la inversión extranjera en México, el Reglamento incrementó la participación máxima del 49% al 100%, lo que prueba hasta qué punto, el trato a la inversión extranjera se está flexibilizando.

<sup>48</sup> Este tipo de fideicomisos han tenido la virtud de permitir la cotización de empresas mexicanas en la Bolsa de Valores, con acciones tipo "N" o neutras, para su adquisición como certificados de participación ordinaria, por entidades extranjeras.

- Se crea el Comité para la Promoción de la Inversión en México; y
- se simplifica el procedimiento y requisitos para la inscripción al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

El Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras (RLIE) es el primer documento en la materia, que integra en sus apartados, los nuevos lineamientos de la política económica de México, al dar a la inversión extranjera un lugar importante como complemento a la inversión nacional, puesto que ofrece al inversionista extranjero, la protección, transparencia, y seguridad jurídica necesarios para la participación de su capital en el país, a la vez que se respetan los principios constitucionales.

Sin embargo, aún cuando se han hecho modificaciones a la Ley de Inversiones Extranjeras mediante este nuevo Reglamento, y se han tomado medidas que contribuyan a facilitar el proceso de establecimiento de empresas con inversión extranjera, mediante la automatización y la disminución de requisitos, así como de los renglones donde se ha incrementado su participación, la inversión extranjera parece ser aún insuficiente para contribuir a los objetivos nacionales que se plantearon a inicios de la presente administración.

Hasta la fecha, los inversionistas extranjeros han visto limitaciones para su participación en el país, debido a las restricciones en materia de propiedad de bienes inmuebles, dentro de la llamada "zona prohibida", problemática de la que hablaremos en el capítulo siguiente. Asimismo, se habla de la falta de protección suficiente a la propiedad intelectual, y los elevados impuestos a pagar por dicho concepto.

## II.5. Nuevas Modalidades de Inversión Extranjera.

La política económica que rige al Estado mexicano en la actualidad, ha reasignado el papel de la inversión extranjera, otorgándole diversas tareas que permitan complementar el proceso de reestructuración económica del país. Entre los objetivos que se persiguen está el de proporcionar una mayor entrada de divisas al país; orientar a la economía a las actividades de exportación; generar fuentes permanentes de divisas al país; orientar a la economía a las actividades de exportación; generar fuentes permanentes de empleo; proporcionar tecnología y *know-how* a la altura de los requerimientos internacionales; y brindar la capacitación necesaria para hacer frente a los niveles de competitividad mundiales.

Como podemos ver, a raíz de los cambios por los que ha atravesado la inversión extranjera, "las grandes corporaciones multinacionales han dejado de dominar la escena inversionista internacional: hoy en día, son las pequeñas y medianas empresas, cuyo impulso para ampliar las operaciones en el exterior están dando auge a nuevas formas de inversión extranjera directa. Esto permite al país anfitrión reducir riesgos políticos y minimizar los comerciales, mediante tratos como: coinversiones, subcontratación, licencias, franquicias, coparticipación de producción y riesgo, entre otros."<sup>49</sup>

La diversificación, perfeccionamiento y medidas regulatorias aplicables a la inversión extranjera, tanto en el país, como a nivel internacional, han permitido brindar al inversionista una gama de nuevas opciones para invertir. En este sentido, las principales modalidades de inversión extranjera permitidas en nuestro país se describen a continuación.

El Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras define tres tipos básicos con capital extranjero:<sup>50</sup>

a) Nuevas empresas con participación hasta del 100% de capital extranjero.

Formadas por sociedades mexicanas que operan bajo la legislación nacional. Sus actividades se limitan a aquellas reservadas al Estado o a los mexicanos. La función de este tipo de empresas, es la atracción de recursos externos a la economía, así como a la creación de empleos, capacitación y tecnología avanzada.

---

<sup>49</sup> Op. Cit. OPALIN e ITURBIDE.

<sup>50</sup> Artículo, "Opciones que Existen en la Actualidad para la Inversión Extranjera en México", por Aureliano González Baz, en INVERSION EXTRANJERA BANAMEX. México, 1990. P.p. 35-38.

Las condiciones incluyen una inversión en el período pre operativo en activos fijos de 250 mil millones de pesos (250 millones de nuevos pesos); los recursos financieros pueden proveerse desde el exterior; el capital social pagado debe ser de un mínimo del 20% del total de activos fijos en los primeros 3 años, con un saldo equilibrado en su balanza de pagos; compromiso para crear empleos, capacitación de personal; y uso de tecnología moderna; y contar con un responsabilidad fiscal completa ante las leyes fiscales mexicanas.

**b) Maquiladoras o Firmas de Exportación.**

Este tipo de empresas, sean creadas o adquiridas, podrán contar hasta por un 100% del capital extranjero. Su función principal es la generación de divisas mediante actividades de exportación, y creación de empleos.

Las empresas maquiladoras operan bajo un contrato registrado de maquila. Cuentan con apoyos para la adquisición de equipo, y para la producción, mediante un tratamiento aduanero ágil, y mínimas restricciones migratorias, así como un mínimo impacto del impuesto sobre la renta. Estas empresas pueden renunciar a su programa de maquila, mediante el Programa Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), o con respecto a un proyecto específico, o una sola planta.

Por su parte, las firmas de exportación gozan de las ventajas de empresas con un 100% de capital extranjero, estando constituidas como sociedades mexicanas. Si se les clasifica como altamente exportadoras (ALTEX), reciben apoyos para el reembolso de impuestos, e impulsos promocionales, así como la posibilidad de importar libres de impuesto, los elementos necesarios para su producción, siempre y cuando, exporten por lo menos el 30% de sus ventas totales anuales. Además, gozan de la posibilidad de vender en el mercado nacional, en mayor medida que las maquiladoras.

**c) Compañías de Coinversión, o *Joint Ventures*.**

Este tipo de compañías se caracterizan por ser la combinación de capital nacional y extranjero, cuyo permiso ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIIE) depende de la participación de capital extranjero (mayor del 49%). En este caso, el inversionista sí tiene participación en la política corporativa de la empresa. Sin embargo, este tipo de empresas tienen un control mayoritario por parte de las autoridades mexicanas.

Como podemos constatar, las consideraciones respecto al tipo de empresa a constituir, o para la inversión extranjera, dependen del tipo de proyecto que se pretenda establecer, y los beneficios que se busque obtener, entre los que destacan: requisitos de control de cambio, posibilidad de importar, niveles de responsabilidad económica en el exterior, y consideraciones de mercado.

A través de las modalidades de provisión inicial de trabajo por parte del país huésped; subcontratación del proceso de manufactura o ensamblaje, licenciamiento al acceso de tecnología a cambio de una cuota, o participación de productos o acciones de la empresa nacional, otorgamiento del uso de franquicias para poder utilizar marcas comerciales por una cuota establecida, exploración, administración y producción, por parte de la compañía extranjera a cambio de la participación de las ganancias al país anfitrión, principalmente, la inversión extranjera bajo estas formas, reemplaza a las formas tradicionales de inversión.

"En la medida que las naciones menos avanzadas vayan adoptando nuevas formas de inversión, precisará que discriminen las inversiones del momento, en favor de las de largo plazo, para evitar la connotación negativa que este tipo de inversión originó en diferentes naciones en el pasado."<sup>51</sup>

Adicionalmente, existen diversos mecanismos, mediante los cuales se pueden adquirir acciones de empresas mexicanas en bolsa -la llamada "inversión extranjera indirecta, como se mencionó en el capítulo I de este trabajo-, entre las que destacan:

a) Acciones de Suscripción Libre (*Free Subscription Shares*)

Este tipo de acciones son las más comúnmente utilizadas por los inversionistas. Las acciones, conocidas como las Acciones Serie "B", pueden ser adquiridas libremente por inversionistas extranjeros. Dichas acciones brindan los mismos derechos de propiedad y corporativas al inversionista extranjero, que al inversionista nacional.

b) Fideicomisos de Inversión Neutra (*Neutral Investment Trusts*)

Este mecanismo surge a partir del Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras de 1989, y opera mediante el establecimiento de fideicomisos, por parte de los cuáles, se puede adquirir de manera indirecta, acciones que de otra manera están reservadas a los mexicanos, -las acciones Serie "A". Este mecanismo permite a los inversionistas extranjeros recibir "Certificados de Participación Ordinaria" (COP's), respaldados con las acciones en el fideicomiso.

---

<sup>51</sup> Op. Cit. OPALIN e ITURBIDE.

De esta manera, se permite a las corporaciones que cuentan con acciones Serie "A" en la Bolsa mexicana, a emitir acciones neutras, -acciones Serie "C"- , que están sujetas a la regulación sobre inversión extranjera.

Mediante este tipo de acciones, los inversionistas extranjeros pueden contar con el 30% de las acciones en bancos comerciales y firmas de corredores de bolsa, sujetos a ciertas restricciones en cuanto al tamaño de los tenedores individuales.

**c) Certificados de Depósito Americanos (*American Depositary Receipts - ADR's*).**

Los Certificados de Depósito son un instrumento que permite adquirir acciones mexicanas de manera indirecta. Los ADR's son certificados negociables, denominados en dólares de los Estados Unidos, y en base al capital social de la empresa, que están sustentados en un fideicomiso que contiene acciones de compañías no estadounidenses, establecido con un banco de los Estados Unidos, por un intermediario que adquiere las acciones en los mercados del extranjero. Las acciones que sustentan los ADR's están depositados en el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL), a nombre de un banco mexicano, que funge como fiduciario.

**d) Bonos o Títulos de Compañías Mexicanas (*Bonds of Mexican Companies*).**

Este instrumento se ha convertido en una importante fuente de financiamiento para las grandes corporaciones mexicanas. Desde 1990, se han colocado más de 25 emisiones de papel comercial de empresas mexicanas, en los mercados internacionales.

**e) Fondos de Inversión Internacionales (*International Investment Funds*).**

Los Fondos de Inversión Internacionales cuentan con una cartera de acciones de las empresas más importantes en la bolsa mexicana de valores, y están generalmente establecidas en los mercados internacionales más importantes. El primero de estos mecanismos fue el llamado "Fondo Mexico", que ha estado en la bolsa de Nueva York por más de una década.

Complementariamente a estos nuevos mecanismos de inversión, existen instrumentos emitidos por el Gobierno Federal, tales como los Certificados de la Federación (CETES).

### II.6. Últimas Consideraciones.

La inversión extranjera, como hemos podido constatar en los incisos anteriores, ha logrado convertirse, a raíz de los cambios estructurales que han tenido lugar en México a partir de mediados de la década de los ochentas, en un complemento para elevar los niveles de productividad, debido a su efecto generador de divisas, empleos, productos y servicios, tecnología y *know-how*, entre otros.

Si bien es cierto que la nueva política económica del gobierno mexicano ha podido hacerle frente a una serie de problemas que impedían continuar el proceso de desarrollo del país, y limitaban su crecimiento; quedan aún varios problemas sin resolver, entre los que destacan: el desempleo, -agudizado a raíz del cierre de empresas públicas-, los bajos salarios; los aún reducidos niveles de calidad de varios productos y servicios; la obsolescencia de diversas plantas productivas y bienes de capital; el desconocimiento de nuevos mecanismos financieros y su óptimo aprovechamiento; y la necesidad de contar con tecnología a fin de incrementar los niveles de competitividad.

En este sentido, es que la inversión extranjera es un medio idóneo que, complementariamente a la inversión nacional, permitiría gracias a su efecto multiplicador en la economía nacional, ir paulatinamente resolviendo este tipo de limitantes para el crecimiento de México en sus diversas esferas.

## CAPITULO III

LA " ZONA PROHIBIDA "

EN MEXICO

**III.1. Surgimiento y Significado de la "Zona Prohibida" en México.**

El tratamiento a la llamada "zona prohibida" en México es de gran importancia, cuando se trata de atraer al inversionista extranjero. Lo anterior deriva de las características propias de la zona en cuestión, y de los beneficios que puede brindar una vez que se invierte en ella.

La "zona prohibida" constituye una prohibición constitucional, derivada de la tradición post-revolucionaria, bajo la cuál se pone de manifiesto el trato diferenciado al extranjero en México, en aspectos de propiedad inmobiliaria e inversión extranjera.

Definida como una extensión territorial, limítrofe a las fronteras y litorales dentro de la República Mexicana -"la faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta a lo largo de las playas en las que por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas"-, según establece el artículo 27 Constitucional, la llamada "zona prohibida" nos permite contemplar cómo independientemente de las reformas a las leyes para ampliar la participación del capital extranjero en la economía nacional, se mantienen vigentes los principios de seguridad que la Constitución estableció en base a las experiencias que el país tuvo en el pasado, y la necesidad de mantener un control efectivo sobre ciertas zonas estratégicas.

A continuación presentaremos los antecedentes de la "zona prohibida" en la historia de México, para posteriormente, analizarla en los documentos jurídicos que la amparan, y finalmente, evaluar su tratamiento a la luz de la legislación en materia de inversión extranjera, ante los cambios en la política del país.

Si bien, la Constitución de 1917 concibe a la "adquisición inmobiliaria para extranjeros en fronteras y costas nacionales", como cosa fuera del comercio, la legislación sobre la materia ha logrado flexibilizar esta prohibición a medida que el derecho de goce de esta zona se ha hecho necesario.

El propósito que se persigue al analizar la inversión extranjera en México en la "zona prohibida", es precisamente visualizar cómo la actividad se ha desarrollado, y las posibilidades de que se incrementen los beneficios derivados de la misma, para complementar las nuevas condiciones económicas que vive el país en la actualidad, y la manera en que la prohibición constitucional para el inversionista extranjero puede ser resuelta mediante la aplicación de mecanismos que permitan a la vez, control y apertura. En primera instancia, este capítulo tratará la problemática de la "zona prohibida" dentro de la legislación mexicana, derivada de los conflictos que supone el uso pecuniario de la misma, así como los principios nacionales que encuadran la zona, dentro de la política exterior, y económica de México.

En el momento actual, con vistas a una mayor apertura en todos los ámbitos, la "zona prohibida" cumple con un compromiso, en el que la promoción, la inversión y el desarrollo son las metas a corto, mediano y largo plazo. Por consiguiente, y a manera de aprovechar las ventajas del país para poder afrontar los retos de la interdependencia y el comercio internacionales, es necesario recurrir a las posibilidades y mecanismos óptimos que permitan la óptima utilización de las ventajas que brinda. Es por esto, que el conocimiento detallado de sus características, es básico para mantener los mecanismos de inversión existentes, o bien, de establecer nuevos.

### **III.1.1. Aspectos de Política Exterior Vinculados con el Concepto de "Zona Prohibida".**

Existen ciertos principios básicos dentro de la política interna y exterior de México que contemplan el problema de la prohibición para adquirir bienes inmuebles en fronteras y litorales, por entes extranjeros.

En todo Estado-nación, la delimitación territorial es la base física sobre la cuál se desarrollan sus actividades, y dentro de la cuál llega el alcance de las leyes nacionales. El territorio nacional es el ámbito de soberanía del Estado, y por consiguiente, de su capacidad para generar las decisiones que mejor le convengan.

Por ende, con el fin de llevar a cabo los fines y objetivos que plantea el Estado, se deben establecer medidas para evitar poner en peligro su integridad territorial, y la seguridad de sus instituciones, de su población y de sus políticas internas.

Dentro de este contexto, el problema de la adquisición de bienes inmuebles en fronteras y litorales por entes extranjeros puede contemplarse como una medida para evitar la amenaza de un peligro, a tal integridad y seguridad por parte de un ente no nacional.

**III.1.1.a. Soberanía.**

En el Estado, "el principio de soberanía y de representación, son decisiones político-formales, porque determinan la forma de la organización política de la sociedad". En este sentido, este tipo de decisiones están plasmadas en la Constitución, según señala Luis F. Canudas<sup>2</sup>, en los siguientes puntos:

- a) En el Estado mexicano, la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo;
- b) En el Estado mexicano, todo poder público dimana del pueblo;
- c) En el Estado mexicano, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;
- d) El Estado mexicano, es un Estado que adopta la forma republicana de gobierno;
- e) El Estado mexicano, es un Estado federal;
- f) El Estado mexicano es una democracia constitucional de carácter representativo;
- g) El Estado mexicano reconoce los derechos individuales públicos de los hombres, y los derechos sociales;
- h) En el Estado mexicano, existen tres poderes, a saber: legislativo, ejecutivo y judicial;
- i) En el Estado mexicano, el municipio libre, es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Según el autor, en México encontramos cuatro primeras decisiones fundamentales que son: soberanía, sistema representativo, derechos humanos y división de poderes.

---

<sup>1</sup> Véase CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. Ed. Porrúa. México, 1990. P. 132.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 135

El término "soberanía" se encuentra como uno de los puntos fundamentales de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, como uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. En el citado documento, la soberanía reside en la nación.

Según Carpizo, la palabra "soberanía" ha sido un "concepto defensivo de un nuevo sistema político, es en nuestros días un elemento de ataque, es la concepción material y formal que caracteriza determinadamente el sistema de gobierno en una sociedad"<sup>3</sup>

Para poder hablar de su conceptualización, la soberanía es una característica propia del Estado nacional, que se originó en la alta Edad Media. Etimológicamente, "soberanía" significa el poder del Estado para "dictar, aplicar y hacer cumplir leyes"<sup>4</sup>, en el sentido interno, mientras que a nivel externo, implica la "independencia y supremacía" del pueblo, a nivel internacional.

Puesto que para nuestro estudio, entendemos al Estado como un conjunto de elementos de los que se desprenden: voluntad popular y representatividad, consideramos innecesario hacer la diferenciación que los teóricos discuten acerca de quién posee la soberanía. En el artículo 27 Constitucional, se menciona que "la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo", lo cual nos parece suficiente para evitar la distinción entre el representante del poder público, y los representados. Tal como menciona Carpizo, "la unidad del Estado es el poder, y quien lo detenta es el titular de la soberanía"<sup>5</sup>. Por consiguiente, las definiciones que retomamos, no aluden a esta diferenciación.

Johannes Althusius (1603), definió la soberanía como "la potestad de dictar el derecho del Estado, y de obligar a su cumplimiento...". Para complementar la idea, Juan Jacobo Rousseau enunció, más de cien años más tarde, que "la soberanía es el ejercicio de la voluntad general, nunca es enajenable, prescriptible o divisible. La soberanía radica por esencia en el pueblo, como principio y fin de toda la organización política. El pueblo es su propio legislador y juez. El pueblo crea y destruye las leyes".

Por otra parte, para Loyseau, la soberanía en abstracto corresponde al territorio, mientras que la soberanía en concreto es aquella que posee el titular de dicho territorio; por consiguiente, la soberanía reside en el territorio. En este sentido, podemos decir que el territorio es la base física sobre la cuál se ejerce la soberanía, tal como lo expresa el artículo 42 Constitucional, referente a las partes integrantes de nuestra federación.

---

<sup>3</sup> Ibid. P. 136.

<sup>4</sup> Ibid. P. 136

<sup>5</sup> Ibid. P. 137

Si coincidimos con Hegel en el sentido que el Estado nacional es fuente de poder político, podemos decir que soberanía y poder político, entendido como el monopolio del poder, y la capacidad de crear y hacer cumplir las leyes, son muy similares. En este sentido, el Estado es el soberano; y por consiguiente, el poder político de un pueblo democrático que se hace patente mediante la Constitución, y los representantes de dicho pueblo, emanan para hacer valer el principio de soberanía en el Estado.

Es interesante notar que teóricos como N. Politis afirman que "el dogma de la soberanía está en su etapa de desaparición, virtualmente abolido, y que es necesario borrar del lenguaje jurídico la palabra 'soberanía', ya que ha sido utilizada para justificar las pretensiones arbitrarias de los gobiernos, dándoles pretexto para su intransigencia, su ambición y su imperialismo. Los ha empujado a guerras y a conquistas."<sup>6</sup>

Al respecto, consideramos que efectivamente, el uso del término para fines políticos ha sido común a lo largo de la historia. En el caso de la "zona prohibida", la prohibición constitucional, en muchas ocasiones ha sido justificada por la pérdida de soberanía del país en el caso de que la adquisición de bienes inmuebles fuese permitido.

A nuestro parecer, si bien la idea de universalidad y globalización están tomando la delantera al Estado individual, y las relaciones entre Estados son cada vez más cercanas, existe una base para decidir sobre tal interdependencia. Esta base es precisamente el poder del Estado mismo para decidir -hacer o no hacer-, que como menciona Hermann Heller, es "unidad de voluntad", resultante de una pluralidad de voluntades no subordinada a ninguna otra unidad política decisoria superior.

Por consiguiente, podemos concluir que a falta de un Estado universal, donde se conjuguen las voluntades de todos los habitantes del planeta, la existencia del Estado-nación, entendido a grandes rasgos, como la interrelación de territorio, población y gobierno, implica necesariamente la existencia de la capacidad de esta unidad, es decir, su poder hacia adentro, -toma de decisiones, creación de un cuerpo normativo e instituciones que los hagan cumplir dentro del territorio nacional-, y hacia afuera, -libertad de acción ante la comunidad internacional-.

Si bien el término "soberanía" se utiliza frecuentemente en el discurso político para justificar acciones del gobierno, del Estado en su conjunto, o bien del grupo en el poder, no cabe duda que la soberanía como tal es parte inherente del Estado-nación independiente.

---

<sup>6</sup> Citado en *Ibid.* P. 135

**III.1.1.b. Seguridad Nacional.**

Como acabamos de mencionar, la soberanía es una característica inherente del Estado-nación, de ahí su capacidad de acción frente a tal o cual problema originado del ámbito nacional o internacional.

La seguridad dentro del Estado es un problema que concierne precisamente a esa capacidad. En este sentido, los representantes de la voluntad popular, -el grupo en el poder-, son los responsables de establecer normas que brinden una seguridad, tanto para el Estado como unidad, como para las partes que lo conforman.

Sin embargo, aquí nos encontramos frente a un problema de seguridad y libertad, y la importancia de mantener un equilibrio que permita que tanto el Estado como sus partes, puedan existir y actuar en armonía, evitando el choque violento de sus intereses. Y es en este punto, en el cuál es necesario encontrar los medios adecuados para mantener y preservar el equilibrio de estos importantes elementos.

Como menciona Raymond Aaron en su libro, Guerra y Paz entre las naciones, "la seguridad es el objetivo primordial, no sólo de los hombres individuales, sino también de los entes políticos". La seguridad forma una condición indispensable para las demás necesidades y para el desenvolvimiento humano.<sup>7</sup>

A nivel interno, parecen suficientes las normas que se refieren a la seguridad de los individuos. Se cuenta con mecanismos jurídicos, un cuerpo de seguridad interna, y las medidas coercitivas para hacer valer la autoridad que vigila por la seguridad de los integrantes del Estado, sean estos individuos o instituciones.

Sin embargo, el problema aparece en el momento en que se enfrentan intereses de dos o más Estados, que pugnan cada uno, por su seguridad en el contexto internacional.

Como categoría política, el término de "seguridad nacional" ha sido utilizado en relación directa con la amenaza que ejerce un Estado sobre otro, por su poderío militar, ideológico, político o económico.

---

<sup>7</sup> Volker G. Lehr expone el problema de la seguridad nacional en su artículo "Conceptualización y Problemática de Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental", en CUADERNOS DE INVESTIGACION, ENEP-ACATLAN. No. 7, México, 1987. P. 15.

El término como tal fue común a partir del periodo de la postguerra, en el cuál se identificaron países que amenazaban a otros, específicamente, en el caso de la entonces Unión Soviética con Estados Unidos, sobre la base de que aquellos países que no formaban parte del grupo de las superpotencias, deberían llevar a cabo políticas tendientes a reducir la amenaza a sus países, de acuerdo a las prescripciones del país militar y políticamente más fuertes, con los que guardaron lazos de amistad y cooperación. En este contexto, México tuvo una participación menor que países como Chile, Brasil, o Argentina, para combatir las amenazas que según el discurso estadounidense, aquejaban al mundo.

Volker G. Lehr<sup>8</sup> indica que "en esas circunstancias, México ha trasladado sus preocupaciones por la seguridad, principalmente al nivel diplomático que se desempeña sobre todo, en los foros internacionales (ONU, CONTADORA)."

Para los fines de este trabajo, consideraremos la conceptualización de la seguridad, como aquellas políticas, mecanismos, órganos y acciones que el Estado lleva a cabo con el objeto de preservar su invulnerabilidad territorial, su integridad nacional, la estabilidad de su sistema político, su capacidad de desarrollo, y las vidas de sus habitantes, en un clima de paz. México, por las características de su política interna y exterior, y los principios de paz, seguridad y autodeterminación de los pueblos que ha manejado tradicionalmente a nivel de sus relaciones con otros Estados, ha procurado adoptar una idea de seguridad desde un punto de vista únicamente defensivo, y acorde con los principios de derecho internacional.

En este sentido, concluimos junto con Manuel M. Moreno<sup>9</sup>, que "México apoya a su seguridad en una firme estructura política y una definida política exterior", ya que son la identidad nacional y el desarrollo integral del país, las bases de las que parten las acciones del Estado mexicano, en torno a la seguridad. La Constitución y el estado de derecho son los instrumentos que garantizan el orden interno, mientras que la paz, la justicia, la cooperación, y la solidaridad internacionales, y el respeto a la autodeterminación de los pueblos, son los principios de derecho internacional sobre los que se apoya su política exterior.

Como resultado de la imperiosa necesidad de defender su integridad territorial, y la preservación del orden interno, así como de su poder de acción, -soberanía del Estado-, México ha buscado los mecanismos que permitan evitar las amenazas del exterior.

---

<sup>8</sup> Ibid. P. 16

<sup>9</sup> Artículo "La Seguridad Nacional desde la Perspectiva de la Constitución" por Manuel M. Moreno en CUADERNOS DE INVESTIGACION ENEP-ACATLAN. México, 1987. P. 73.

En este sentido, la Constitución y demás leyes, así como las instituciones y órganos del Estado han procurado, desde el surgimiento de México como país independiente, respetar y hacer valer estos principios.

Entre las amenazas más comunes a las que tuvo que enfrentarse el país recién obtenida su independencia de España, fueron las agresiones a su integridad territorial por parte de Estados Unidos y Francia, y los intentos por parte de otros Estados de intervenir en las decisiones internas del país. No cabe duda que la importancia que los términos de "soberanía", "autodeterminación de los pueblos", "no agresión", tienen para México, sea el resultado de sus experiencias a lo largo de sus diferentes etapas de desarrollo.

En resumen, México, como cualquier otro Estado, busca preservar la seguridad en su sentido interno, para lo cual cuenta con un sistema jurídico que regula las actividades dentro del país, así como un cuerpo de seguridad Secretarías, ejército y policía, principalmente... En lo que respecta a las relaciones con el exterior, nuestro país es miembro de organismos internacionales, además de contemplar el problema en su política exterior, y su Constitución y leyes afines.

Para los fines que persigue el siguiente trabajo, hablaremos únicamente de las medidas de seguridad relacionadas con la "zona prohibida", en el territorio nacional y la economía, desde el punto de vista del artículo 27 Constitucional, y otras leyes sobre la materia.

### **III.1.II. Principios Generales de la Política Exterior de México.**

La reivindicación de la política exterior de México se hizo patente a partir del surgimiento de la Constitución Política de 1917, que sintetizó los valores fundamentales de la nación, entre los que destacaron: la soberanía popular, un sistema democrático con un gobierno republicano, la integridad territorial, y la coexistencia pacífica con los demás Estados.

En este sentido, la llamada "Doctrina Carranza", expedida por Don Venustiano Carranza, sentó las bases de la forma en que México actuaría frente al exterior como Estado independiente, y sintetizó los objetivos a plantearse en materia de política exterior, en los siguientes puntos:

1. México es una nación soberana e independiente, y en tal virtud, autónoma del todo, tanto en el interior como en el exterior, para determinarse, y establecer la forma de su desarrollo económico y su política internacional.
2. México es jurídicamente igual que cualquier otro Estado.

3. En consecuencia, México no admite, sino que rechaza, la aplicación de cualquier otra doctrina que pretenda otorgar o reconocer alguna hegemonía, protección, o en general, cualquier sugerencia o intervención de otro Estado en sus relaciones con los demás países.

4. México proclama, ante los demás Estados, su inviolabilidad territorial, como consecuencia de su propia soberanía, y en tal virtud, es violatorio de la misma, cualquier vinculación del territorio nacional, por sinceras y amistosas que parezcan las protestas de no implicar hostilidad alguna contra el pueblo o el gobierno mexicano. Son atentadoras de nuestra soberanía, no sólo las invasiones de hecho, como las invasiones armadas norteamericanas en Veracruz, y la llamada expedición punitiva de Pershing, sino el mero paso de tropas, el vuelo de aviones sobre el espacio aéreo, y la estancia de buques de guerra en aguas territoriales, sin el previo y expreso consentimiento del gobierno mexicano.

5. México tiene el inalienable derecho de dictar leyes que determinen las condiciones de apropiación, aprovechamiento, reserva y conservación del suelo, del subsuelo, y de todos sus recursos y riquezas naturales; tiene asimismo la facultad de reservar especialmente para los mexicanos, el derecho de adquirir tierras, aguas, bosques, minas y cualquier otro recurso natural, y fijar las condiciones para que los extranjeros detenten o gocen de ellos.

6. Los extranjeros en México están sometidos a las leyes y autoridades mexicanas, y ninguno de ellos puede pretender fuero ni inmunidad ante las leyes, con excepción de las inmunidades diplomáticas.

7. Los extranjeros residentes en México gozan en su persona y en sus intereses, las mismas garantías y protección que gozan los nacionales; pero el Estado mexicano no admite la intervención en nuestros asuntos domésticos bajo el pretexto de la llamada protección diplomática de los extranjeros; y éstos se obligan a no invocar la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a los bienes que específicamente menciona el artículo 27 de la Constitución.

8. Ningún país debe intervenir en ninguna forma ni por ningún motivo en los asuntos internos de otro.

Los puntos anteriores pueden considerarse como un importante antecedente en lo que respecta a los principios de la política exterior de México, puesto que los principios que se hacen manifiestos en ellos están claramente explícitos en acuerdos, contratos, leyes y reglamentos que aluden a las relaciones de México con otros Estados.

Adicionalmente, en el año de 1945, fue aprobada la "Declaración de México", en la que se estipularon los principios normativos bajo los que se sustentaría la política exterior de nuestro país en la postguerra. De estos principios destacan:

- Igualdad jurídica de los Estados;
- los Estados son libres y soberanos;
- no intervención de un Estado en los asuntos internos de otro;
- inviolabilidad del territorio de un Estado, e invalidez de conquistas territoriales;
- la agresión de un Estado americano constituye una agresión para los demás Estados del continente;
- adhesión a los principios de paz y democracia.<sup>10</sup>

Además, el documento hace mención de los principios de derecho internacional que defiende México, tales como: no intervención; autodeterminación de los pueblos; no agresión; solución pacífica de controversias; igualdad y cooperación internacional para el desarrollo, entre otros.

Como pudimos constatar en la Doctrina Carranza y la Declaración de México, documentos que respaldan los principios a los que tradicionalmente se ha apegado México, en materia de política exterior, la soberanía y la seguridad constituyen elementos de gran importancia para el desarrollo del país, y para llevar a cabo las acciones que para tales fines, se crean convenientes.

En relación al problema que nos ocupa, si bien es cierto que las experiencias derivadas de la intervención de las naciones extranjeras para proteger los bienes de sus respectivos nacionales dentro del territorio del país, fueron una razón de peso para prohibir la adquisición de bienes inmuebles en la franja denominada "zona prohibida", y la correspondiente aplicación de una cláusula que obligara al extranjero a renunciar a la protección de su gobierno y considerarse bajo la ley mexicana, al adquirir bienes inmuebles en el país, la aplicación de la Cláusula Calvo hubiese sido suficiente para excluir dicha prohibición.

---

<sup>10</sup> Ibid. P. 100

### III.2. Regulación de la "Zona Prohibida" en México.

La regulación del ámbito territorial del país, ha sido siempre un asunto de extrema importancia. Asimismo, el acceso a los extranjeros, especialmente en lo que se refiere a su residencia, ha estado ampliamente regulado.

Si bien, desde antes de la Colonia, se tienen antecedentes respecto al tratamiento de los extranjeros en el territorio nacional, para fines del presente trabajo, nos enfocaremos únicamente a las leyes a partir de las cuáles, surge el concepto de la "zona prohibida".

Las Leyes de las Indias, en su Libro Noveno, Título Veintisiete, Ley Veintiuno, fueron el primer documento que estableció la prohibición para que los extranjeros tuvieran acceso a la zona fronteriza y costera del país.

Don Felipe dictó que "Mandamos que a los extranjeros legítimamente se les pueda dar licencia para estar, vivir y residir en nuestras Indias donde quisieren, y tratar y contratar con ellas, sin pasar de lo prohibido con que no residan en lugares y puertos marítimos, porque esto se ha de prohibir con grandes penas, procurando siempre retirarlos tierra adentro las leguas que pareciere conveniente."<sup>11</sup>

La prohibición a la que la Ley hizo referencia, estaba ligada a la necesidad de evitar el comercio ilegítimo, que podría dañar los intereses españoles de la metrópoli; por consiguiente, el mantener a los extranjeros alejados de la zona, evitaría las prácticas fuera de la Ley.

Los intereses derivados de las características de la zona limítrofe y litoral del país para la seguridad y la economía nacional se mantuvieron patentes en los años siguientes, de acuerdo a los objetivos del México independiente.

Como era de esperarse, tras las luchas independentistas, el nuevo Estado procuró mantener el control de las zonas estratégicas, siendo la franja fronteriza y las costas nacionales, las de mayor importancia.

Por consiguiente, se dictaron diversas disposiciones que regularon este control, destacando:

---

<sup>11</sup> Algunos de los antecedentes jurídicos vigentes durante el periodo Colonial en México, pueden encontrarse en la tesis de RAMÍREZ ESPAÑA, Rodolfo, *Estudio en Torno a la Zona Prohibida*, Escuela Libre de Derecho, México, 1968.

1. La Ley de Colonización del 18 de Agosto de 1824, que en su artículo 4o. dispuso que "no podrán colonizarse terrenos comprendidos entre las veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera, ni diez en los litorales, sin la previa aprobación del supremo Poder Ejecutivo General"<sup>12</sup>.

2. La Ley del 6 de Abril de 1830, estableció en su artículo 11o. que "el uso de la facultad que se reservó al Congreso General en el artículo siete de la Ley del 18 de Agosto de 1824, se prohíbe a los extranjeros colonizar zonas limítrofes en aquellos estados y territorios que colindan con sus naciones. En consecuencia, se suspenderán los contratos que sean opuestos a esta Ley"<sup>13</sup>.

3. El 11 de marzo de 1842, el General Antonio López de Santa Anna publicó:

- Artículo 9o. "Respecto a los departamentos limítrofes fronterizos con otras naciones, se expedirán leyes especiales de colonización, sin que jamás pueda adquirirse propiedad en ellos, por extranjeros, sin expresa licencia del Gobierno Supremo de la República."<sup>14</sup>
- Artículo 10o. "En los departamentos que no son limítrofes o fronterizos y que tuviesen costas, solamente a cinco leguas de ellas podrán adquirir propiedades rústicas los extranjeros."<sup>15</sup>

4. El Lic. Benito Juárez estableció en la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, el 20 de junio de 1863, el artículo 2o., considerando que "todo habitante de la República tiene derecho de denunciar hasta 2,500 has. de terreno baldío con excepción de los naturales de las naciones limítrofes de la República y de los naturalizados en ellas, quienes por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas lindan"<sup>16</sup>.

Las leyes a las que hacemos referencia, si bien no fueron las únicas en la materia, permiten visualizar la postura de los gobiernos del nuevo Estado independiente, en torno a los extranjeros, y su adquisición de tierras dentro del país, especialmente aquellas colindantes con otros Estados, y la zona costera.

Los preceptos de estas leyes mantuvieron una posición de alerta, estableciendo que el Estado mexicano ejercería control sobre la zona, y el permiso para adquirir propiedades por los extranjeros, estaría regulado por las leyes y las autoridades nacionales.

---

<sup>12</sup> Ibid. P. 27.

<sup>13</sup> Ibid. P. 27.

<sup>14</sup> Ibid. P. 30.

<sup>15</sup> Ibid. P. 33.

<sup>16</sup> Ibid. P. 35.

Esta necesidad respondió a la incapacidad del Gobierno para regular los crecientes asentamientos de inmigrantes norteamericanos en la franja fronteriza, - especialmente en los estados de Coahuila y Texas-, y a las amenazas de ataques del exterior, en un momento en que los conflictos bélicos a nivel mundial eran comunes, y los países recién independizados estaban aún desprotegidos de los intereses de países más consolidados<sup>17</sup>.

### **III.2.i. Antecedentes al Artículo 27 Constitucional en Materia de "Zona Prohibida".**

En los años posteriores, la creciente apertura hacia el exterior, dio como resultado que se flexibilizara el régimen inmobiliario. Con la llegada al poder de Don Porfirio Díaz a fines del siglo XIX, las medidas en torno a la inversión extranjera se volvieron más flexibles. Recordemos que durante ese periodo, la prioridad era consolidar la base económica nacional, para lo que era imprescindible recurrir al capital extranjero.

Bajo estos supuestos, el gobierno del Presidente Díaz, hizo posible que por primera vez en la historia del país, la adquisición del dominio directo de bienes inmuebles en la franja fronteriza y las costas nacionales, fuera permitido para los extranjeros.

Sin embargo, los problemas derivados de la participación de capital e intereses extranjeros en diferentes rubros de la economía nacional, tales como la industria, el comercio, las comunicaciones, el transporte y los servicios, probaron que el régimen inmobiliario en la zona debía volver al control del Estado y los nacionales.

La Revolución de 1910 trajo consigo el carácter defensivo ante el régimen de extranjería del país, que se plasmó en las leyes y reglamentos emitidos posteriormente. La Constitución de 1917 hizo patente el interés por parte de los nuevos gobiernos post-revolucionarios, de conservar el régimen inmobiliario en la zona, para los fines que sólo el Estado y los nacionales, consideraran conveniente.

---

<sup>17</sup> Recordemos que en aquellos momentos, México se encontraba en condiciones desfavorables, en tanto que su capacidad de regulación interna y defensa hacia el exterior estaban en pleno proceso de desarrollo.

El artículo 27 constitucional, en su fracción I, plasmó los intereses nacionales sobre el territorio nacional, estableciendo que

"sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas, y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieran adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas"<sup>18</sup>.

Para complementar lo anterior, la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, denominó a tal franja "zona prohibida", a partir de 1926.

De este artículo, se desprenden dos puntos básicos a ser considerados para nuestro estudio, a saber:

- Que los extranjeros en México tendrían únicamente los derechos y obligaciones que la Constitución, y las leyes concedieran a sus nacionales, siempre y cuando no invocaran la protección de sus gobiernos.
- Que el dominio directo en la llamada "zona prohibida" estaba reservado para el Estado y los nacionales, y por tanto, los extranjeros no podrían por ningún motivo, gozar de la propiedad inmobiliaria dentro de ella.

Ambas medidas, la primera derivada de la "Cláusula Calvo", y la segunda de las medidas que el Estado mexicano consideró como centrales para preservar la seguridad y el control territorial, se han mantenido hasta la fecha, como parte de las normas de extranjería vigentes en el país.

No obstante lo anterior, la Asamblea Constituyente careció de justificación suficiente en el caso particular de la "zona prohibida", incluyendo la prohibición tradicional, como medida precautoria adicional a la aplicación de la "Cláusula Calvo" en la Constitución de 1917.

---

<sup>18</sup> Texto del artículo 27 Constitucional, fracción I de la CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En lo particular, coincidimos con aquéllos autores que suponen que tal medida responde a la necesidad de evitar posibles agresiones que pudieran originarse en los puntos que comprende la zona, como respuesta a las experiencias del pasado, tales como invasiones al territorio nacional, la separación de franjas territoriales, como en el caso de Texas, y acciones por parte de empresas extranjeras, que amenazaban la seguridad de la zona en cuestión.

### **III.2.ii. Justificación Jurídica de la "Zona Prohibida".**

A falta de una exposición de motivos satisfactoria, y tomando como premisa el hecho de que todo Estado soberano tiene el derecho inherente de dictar las normas que considere convenientes a fin de preservar su orden interno, y sus relaciones con el exterior, siempre y cuando se mantengan acordes a los principios de derecho universalmente aceptados, consideramos conveniente tomar en cuenta las siguientes consideraciones, expresadas en el artículo 27 Constitucional:

- A nivel interno, la igualdad constitucional referida en el artículo I, confiere la igualdad legislativa para gozar de las garantías que establece la Constitución, siempre y cuando no existan disposiciones legales que la restrinjan. Para poder gozar de los derechos y obligaciones que establece la Constitución, los extranjeros en México deberán acceder a que las leyes mexicanas sean las únicas que regulen sus actividades. En el caso de la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros, se aplicará la "Doctrina Calvo", que establece la renuncia a la protección del su gobierno de origen, tal como se menciona en el apartado anterior.
- El poder soberano de la nación, ejercido a través del Constituyente y del Congreso de la Unión, faculta al Estado mexicano para imponer a la propiedad privada dentro de su territorio, las modalidades convenientes del interés público.
- A nivel precautorio, y por razones de seguridad y defensa sobre el territorio nacional, el Estado podrá establecer restricciones en materia de goce sobre bienes inmuebles dentro de la "zona prohibida" a los extranjeros, dentro de su legislación.

En este sentido, cabe mencionar el supuesto, que de estar permitido el dominio directo en la zona, es decir, el derecho de poseer los bienes inmuebles dentro de la franja territorial a la que nos referimos, -libertad de disposición plena de la cosa, si no lo impide la ley; derechos de enajenación, exclusión y disfrute de la misma<sup>19</sup>-, su aprovechamiento por parte de los extranjeros, podría en algún momento interferir con los intereses del Estado mexicano o de los nacionales, o bien, con la posibilidad de establecer políticas acordes al interés nacional. Esta situación, según mencionan diversos autores, es el origen de la reglamentación de la "zona prohibida", aún cuando la exposición de motivos, no haya sido lo suficientemente completa, desde el punto de vista jurídico.

Ante la necesidad de que la Ley vaya acorde con los objetivos y lineamientos del Estado en su constante desarrollo, podemos constatar que a pesar de que se conservan las bases que la Constitución plantea para las actividades dentro del mismo, es posible encontrar mecanismos alternativos, derivados de la flexibilidad de la ley en términos conceptuales.

La flexibilidad de la Ley en este sentido, ha permitido interpretar los términos que expresa, a fin de que prohibiciones de este tipo puedan superarse. En el caso de la inversión extranjera en la "zona prohibida", destacan los siguientes conceptos:

- que a nivel jurídico, el concepto de dominio directo excluye el goce de ciertos derechos que dicho dominio confiere. La prohibición del dominio directo de la zona en cuestión, tal como lo expresa el Constituyente en la Carta Magna, da cabida al derecho de goce dentro de la zona.
- que existen estructuras jurídicas, mecanismos e instrumentos jurídicos de diversa índole, que hacen posible resolver el problema que atañe al extranjero en relación al dominio directo en la zona, de ahí que sea posible superar la fracción I del artículo 27 Constitucional.

Por consiguiente, bajo estas últimas consideraciones, la inversión extranjera en la "zona prohibida", tiene posibilidades de llevarse a cabo. Sin embargo, no fue hasta la aparición de mecanismos jurídicos alternativos para la zona en la década de los setentas,-el fideicomiso, regulado en la Ley mexicana desde principios de este siglo-, que pudo finalmente superarse la prohibición estipulada en el artículo 27, fracción I, al menos parcialmente.

---

<sup>19</sup> Posesión, según la define el Diccionario Jurídico Mexicano.

**III.3. La "Zona Prohibida" en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, de 1973.**

En virtud de las necesidades derivadas del proceso de desarrollo industrial y turístico en México, y de las limitantes que el artículo 27, fracción I establecía para la "zona prohibida", fue contemplada la posibilidad, como alternativa práctica, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito, a partir de 1932, el uso de fideicomisos para la adjudicación de los derechos inherentes al dominio directo de la zona.

Años más tarde, como resultado del interés por promover y desarrollar la industria turística, como parte de la política económica del país, se expidieron acuerdos presidenciales, relativos a la materia.

De esta manera, el 30 de abril de 1971, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo presidencial, por medio del cuál, se autorizó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para conceder en forma concesional y casuística a los bancos, permisos para adquirir como fiduciarios, bienes inmuebles en las costas y fronteras, con fines turísticos e industriales<sup>20</sup>. Con el establecimiento de este tipo de fideicomisos, los extranjeros podrían gozar de los beneficios resultantes de la explotación de dichos bienes, siempre y cuando, formaran parte del fideicomiso establecido para tal efecto.

Sin embargo, no fue hasta que se expidió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial, el 9 de marzo de 1973, que el fideicomiso entró a formar parte de la legislación relativa a la inversión extranjera en México, de manera formal. La Ley de Inversiones Extranjeras, o LPIMRIE, vino a solucionar la problemática referente a las posibilidades alternativas para el inversionista extranjero en la "zona prohibida", y vincular las normas de inversión extranjera con las de extranjería, para este caso particular.

El uso de fideicomisos para hacer posible la inversión extranjera en la "zona prohibida", respondió, a nuestro juicio, a las siguientes consideraciones:

---

<sup>20</sup> Véase artículo "Fideicomiso e Inversión Extranjera", por Eduardo Carpio, en la Revista FIDEBAL. México, junio de 1989.

- En materia de protección y regulación, el establecimiento de fideicomisos permitió una alternativa práctica para hacer posible la inversión en la zona. En este sentido, el delito denominado comúnmente, "adquisición ilícita por interpósita persona", o "presta nombres", era una práctica común que se buscaba eliminar a toda costa, puesto que amenazaba los intereses contemplados en el artículo 27, fracción I, debido a que se trataba de la adquisición de bienes inmuebles de manera ilícita.
- En lo que respecta a los objetivos que contemplaba la política económica de la década de los setentas, los fideicomisos en "zona prohibida" daba la posibilidad de abrir nuevas alternativas para una zona tan demandada económicamente, por sus diversos recursos humanos, naturales y estratégicos. Cabe señalar que durante ese período, las necesidades de promover y dinamizar la industria y el turismo eran prioritarias.
- A nivel jurídico, el interés por incorporar nuevas alternativas para la regulación de los diferentes aspectos de política interna, hicieron posible que, una vez incorporada la figura del fideicomiso en la legislación, se extendieran sus funciones a diversos ámbitos, entre los que se juzgó conveniente, incluir a la "zona prohibida". Como veremos en el capítulo siguiente, entre las características inherentes de la figura jurídica del fideicomiso, destaca la de ser flexible, de ahí el interés de utilizarlo como medio para hacer posible la inversión extranjera en la zona, no obstante la prohibición constitucional.

El uso de fideicomisos ha aparecido como una alternativa que permite, por una parte, mantener el control que la Constitución plantea para la "zona prohibida", y por otra, permitir legalmente, por un período limitado, el derecho de goce de los bienes inmuebles adquiridos por extranjeros, sea para fines individuales, o a nivel empresa. Ambas posibilidades constituyen un logro que sólo el fideicomiso como tal haría posible, debido a su flexibilidad, y a sus características dentro del derecho mexicano, como veremos en el siguiente capítulo.

#### III.4. La "Zona Prohibida" en el Reglamento de 1989 a la Ley de Inversiones Extranjeras.

A medida que en la última década del siglo, se evidenció la necesidad de una mayor apertura económica, hacia las fuentes de recursos del exterior, sea vía comercio exterior, inversiones extranjeras, o empréstitos internacionales, han surgido una diversidad de nuevos mecanismos e instrumentos que faciliten estas actividades.

En este contexto, el surgimiento del Reglamento a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (RLIE), en el mes de mayo de 1989, apareció como un medio temporal, en su calidad de Reglamento, para abrir espacios adicionales a la inversión extranjera, para canalizar recursos provenientes del exterior, a un mayor número de ámbitos económicos.

No obstante que la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973 permitió, como ya vimos, establecer el primer marco jurídico para la inversión extranjera en el país, dicha Ley se caracterizaba aún, por mantener una actitud defensiva hacia este tipo de inversiones.

Por consiguiente, el Reglamento logró incorporar en algunos de sus preceptos, la tendencia de apertura que el país requería en esos momentos<sup>21</sup>.

El Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras de 1989, incorpora a la Ley, una serie de nuevas posibilidades para la inversión extranjera en México, entre los que destacan:

a) La inversión de hasta el 100% de capital extranjero en forma automática, según se establece en el anexo del Reglamento, siempre y cuando se cumplan los requisitos correspondientes<sup>22</sup>.

b) La participación de capital extranjero en las actividades de empresas ya establecidas, sin autorización previa, mientras dichas empresas sean altamente exportadoras, maquiladoras o de comercio exterior. Esta ampliación de actividades en las que el inversionista extranjero pueda invertir es un logro que permitirá incorporar nueva tecnología, nuevos productos, y un *know-how* competitivo a nivel internacional, en virtud del tipo de inversión que se reciba.

---

<sup>21</sup> Recordemos que un elemento importante del periodo de apertura económica del país, tal como se menciona en el Capítulo II de este trabajo, fue el de considerar a la inversión extranjera como parte complementaria del desarrollo económico del país.

<sup>22</sup> Si bien la Ley de Inversiones Extranjeras de 1973, contemplaba la posible participación de hasta el 100% de la inversión extranjera, en casos particulares autorizados por la SRE, el límite máximo a la inversión extranjera hasta 1989, era normalmente de hasta el 49%.

c) La posibilidad de adquirir acciones de empresas mexicanas, por parte de inversionistas en el exterior. Estas empresas deberán ser exportadoras, y/o maquiladoras, y la inversión podrá efectuarse en aquéllas ya establecidas, o bien, en el acto de su constitución.

d) La celebración de fideicomisos en los que la parte extranjera (el beneficiario), adquiera derechos de voto o pecuniarios en empresas mexicanas, aún cuando la inversión sea mayor al 49% de la participación<sup>23</sup>.

e) La creación de fideicomisos para la inversión temporal, es decir, para hacer posible la inversión extranjera directa en actividades restringidas o donde se limite la participación del capital extranjero.

f) El surgimiento de los "Fideicomisos de Inversión Neutra", para hacer posible que los extranjeros adquieran de certificados de participación de empresas mexicanas, sin derechos corporativos, en la bolsa de valores.

Al respecto, cabe mencionar que a fin de poder utilizar este instrumento, es necesaria la autorización previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIIE).

g) La automatización y simplificación del procedimiento para autorizar solicitudes de inversión extranjera. Una vez transcurridos 45 días después de haber entregado la solicitud de inversión a las autoridades mexicanas competentes y no haber recibido respuesta alguna, existirá la llamada "afirmativa ficta", es decir, la autorización automática para la inversión extranjera en el país, siempre y cuando, cumplan con lo establecido en la legislación sobre la materia.

No obstante el Reglamento constituye un cambio importante, en materia de inversiones extranjeras, e incluye cambios en la legislación que hasta 1989 había regulado estas prácticas, el tema de "zona prohibida" se ha mantenido tal y como la Ley de 1973 y la Constitución establecen. Al parecer, los fideicomisos seguirán constituyendo la única forma legalmente permitida para que el inversionista extranjero pueda gozar de los beneficios que la zona ofrece, en tanto la Ley de Inversiones Extranjeras y el artículo 27 Constitucional no sufran modificaciones.

---

<sup>23</sup> En este sentido, el fideicomiso está considerado como una importante fuente que permite la inversión extranjera, de ahí, como veremos posteriormente, que su utilización para este tipo de actividades sea cada vez más común en la actualidad.

Tal como expresan diversos autores<sup>24</sup>, el Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras, es un primer paso para brindar la certidumbre y la seguridad jurídica al inversionista extranjero, ante los nuevos lineamientos de la política económica del país y las necesidades de competitividad que requiere el medio internacional.

Sin embargo, a fin de establecer aún mejores criterios de elegibilidad, promoción, y ámbitos de inversión, es necesario establecer una base sólida, -una nueva ley de inversiones extranjeras-, bajo la cuál se establezca detalladamente el tratamiento que de ahora en adelante, se le dará a la inversión extranjera en el país, especialmente en lo que se refiere al uso de la "zona prohibida".

### **III.5. Importancia Económica de la "Zona Prohibida" en México.**

Como consecuencia del proceso de apertura por el que está atravesando México en la actualidad, es de vital importancia determinar aquellas zonas que cuenten con un alto potencial económico.

Se habla actualmente, de que la inversión extranjera viene a convertirse en un instrumento de desarrollo, complementario dentro del proceso de apertura y desregulación. El crecimiento sólo se podrá mantener estable, una vez que los diferentes agentes del proceso queden debidamente evaluados y regulados, y cuenten con una mecánica operativa apropiada.

En este contexto, la "zona prohibida" ofrece al inversionista extranjero una diversidad de oportunidades de inversión que van desde el establecimiento de plantas industriales, hasta megaproyectos hoteleros. En este sentido, cabe hacer hincapié en que para poder obtener beneficios mutuos, y altos rendimientos a mediano y largo plazo, la generación de un efecto multiplicador en la economía es vital. La inversión extranjera en "zona prohibida" puede entonces considerarse como una oportunidad para regenerar o reactivar zonas económicas, así como para obtener altos rendimientos, una vez evaluado el proyecto en cuestión.

Para probar lo anterior, basta mencionar que la extensión que abarca la llamada "zona prohibida", es de grandes magnitudes. La franja en cuestión cuenta con una extensión territorial de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras, y 50 kilómetros a lo largo de las playas y costas, amplitud que, considerando el perímetro total del país, viene a abarcar un espacio idóneo para llevar a cabo proyectos de inversión de diferentes magnitudes. Por otra parte, al abarcar los diferentes puntos que rodean al país, se cuenta con una variedad de climas y recursos naturales, que constituyen un alto potencial para el inversionista.

---

<sup>24</sup> Véase artículos de Jorge Amigo (ibid. p. 20) y de Eduardo Carpizo (ibid. P.40), en los que se menciona la importancia del RLIE.

El interés de utilizar y disfrutar de los beneficios que acabamos de mencionar, han llevado al extranjero a buscar medios alternativos para hacer uso de bienes inmuebles situados en la zona.

Tal como se comentó anteriormente, hasta 1971, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo presidencial que autorizó permisos para la adquisición de bienes inmuebles en la "zona prohibida" mediante el uso de fideicomisos, las prácticas violatorias a la norma constitucional eran comunes en el país.

Entre las principales acciones de este tipo, encontramos aquéllas en las que se aprovechaba la posibilidad de la inversión de nacionales en la zona, para que bajo su nombre, los beneficios fuesen recibidos por extranjeros, práctica denominada "interpósita persona", o "presta nombres"; la membresía de clubes; el usufructo; y las adquisiciones por sociedades de doble piso.

En la actualidad, el uso de fideicomisos es el único medio que hasta la fecha permite al inversionista extranjero, aprovechar los beneficios y oportunidades que brinda la "zona prohibida". El artículo 27, fracción I Constitucional, mantiene aún su vigencia, y hasta la fecha, las leyes sobre la materia no han considerado la posibilidad de la eliminación de dicha zona, de las prohibiciones para el extranjero.

Sin embargo, aún cuando el fideicomiso constituye un magnífico instrumento que permite superar a la prohibición constitucional, haciendo posible gozar al inversionista extranjero, de los beneficios que ofrece la zona, a la vez que permite mantener un estricto control sobre las prácticas de inversión en ella, consideramos que como uno de los lineamientos que se busca adecuar a las inversiones extranjeras, es la competitividad internacional.

Muchos son los países que demandan altos niveles de inversión extranjera, por los diversos elementos que se han ido comentando a lo largo de este trabajo. En la actualidad, los temores que aquejaban a diferentes países en torno a la inversión extranjera, especialmente en América Latina, por sus experiencias del pasado, son cada vez menores. Lo anterior, debido al grado de sofisticación que estas inversiones han tomando, y la conciencia de que la inversión extranjera, si está lo debidamente regulada y controlada, mediante acuerdos lo suficientemente específicos, que indiquen claramente los derechos y obligaciones de las partes, es funcional, y el riesgo es mínimo.

Por otra parte, a la luz de la necesidad de ser competitivos en el medio internacional, se requiere aprovechar las potencialidades que el país cuenta en su conjunto, y buscar a toda costa, que toda inversión realizada, brinde los frutos esperados, especialmente en lo que se refiere a cadenas productivas, y efectos multiplicadores a nivel económico.

Por lo anterior, consideramos que la inversión extranjera en la "zona prohibida" constituye una gran oportunidad para incrementar los beneficios de este tipo de inversión, y de los efectos multiplicadores que los proyectos generen.

Aún cuando el fideicomiso fue utilizado exitosamente para permitir este tipo de inversiones, las necesidades actuales de inversión, tecnología, y competitividad, hacen necesario elaborar una ley que incorpore estas necesidades, de tal manera que sea posible elaborar un mecanismo simplificado de inversión, que posibilite regular la inversión según las necesidades del país, sin constituir barreras al inversionista extranjero.

A continuación se presentan dos casos, en los que la inversión extranjera en la "zona prohibida", ha probado ser de gran utilidad para la generación de oferta exportable, divisas, y empleos.

### **III.5.I. El Caso de las Maquiladoras en la Zona Fronteriza<sup>25</sup>.**

Una maquiladora es una compañía establecida en México, que se compromete mediante un contrato con una compañía matriz en el extranjero, a llevar a cabo un proceso industrial o un servicio para la manufactura, la elaboración o la reparación de mercancía de origen extranjero, importada al país de manera temporal, para su exportación subsecuente. Una compañía que ofrece servicios para fines de exportación o apoyo de las exportaciones, puede también ser considerada como una maquiladora de exportación.

Las maquiladoras generalmente combinan fuerza de trabajo y materias primas de origen mexicano, con tecnología, componentes y capital extranjeros. Importan del exterior, la maquinaria, el equipo, las partes y refacciones, materias primas necesarias, y otros componentes para el armado y la manufactura de bienes semi-terminados, y terminados.

---

<sup>25</sup> Para un estudio detallado de la industria maquiladora en México, véase el documento informativo "The In-Bond Industry in Mexico", publicado por SECOFI y BANCOMEXT. México, 1991.

El sector de la maquila, implementado por el Gobierno Federal desde 1965, es un mecanismo de inversión extranjera, establecido con el fin de incrementar las exportaciones. En la actualidad, el programa de las maquiladoras, permite apoyar a diversas industrias, complementando las medidas para atraer la inversión extranjera al país.

A raíz del buen funcionamiento de la industria maquiladora de exportación, el Gobierno Federal emitió un Decreto el 22 de diciembre de 1989, con la finalidad de darle un mayor acceso al mercado doméstico, a nivel de recursos y ventas internas, y consolidar su posición en la economía del país.

Por otra parte, según establece el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras de 1989, en su Título 2o. sobre Inversión Extranjera, artículo 6o., las compañías maquiladoras pueden estar constituidas hasta con un 100% del capital extranjero, sin previa autorización por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Adicionalmente, el 18 de octubre de 1990, se expidió una resolución mediante la cuál, las compañías que operen como maquiladoras están exentas de su registro en la Segunda Sección del Registro de Inversiones Extranjeras, según establece el Decreto del 22 de diciembre de 1989, y la Ley de Inversión Extranjera, de 1973.

En la actualidad, la industria maquiladora cuenta con un papel importante dentro del proceso de globalización. Este tipo de actividad, que se lleva a cabo en más de 1,600 plantas en el país, brinda trabajo a unas 450,000 personas, generando altos niveles de productos de exportación.

Los segmentos más importantes del sector de la maquiladora, basados en el valor agregado en México, son, entre otros, los productos electrónicos y partes automotrices. Los productos químicos, muebles de metal y madera, equipo de transporte, productos eléctricos y electrónicos, juguetes, y artículos deportivos cuentan con tasas de crecimiento del valor agregado, de más del 50%.

La industria maquiladora y los programas para su fortalecimiento y apoyo, han permitido ayudar a diversas empresas a elevar sus niveles de competitividad, y expandir sus mercados, tanto a nivel interno, como a nivel internacional.

### **III.5.II. Megaproyectos Turísticos en México.**

Los megaproyectos turísticos en México están cobrando importancia en la actualidad, como resultado de la imperante necesidad de aprovechar los recursos naturales y culturales, que ofrece nuestro país al turista extranjero.

A la fecha, podemos constatar que una vez más, la promoción del turismo, y la inversión en centros turísticos de gran magnitud, están siendo consideradas como una fuente adicional para captar recursos del exterior, y generar empleos en zonas que años atrás estaban reservadas al turismo nacional, o bien, al turismo local.

Muchos son los ejemplos palpables de que las actividades turísticas en playas, centros culturales, y ciudades coloniales están siendo promovidos, y que el turismo se está incrementando en ellos. Muchos inversionistas extranjeros, especialmente aquéllos provenientes de los Estados Unidos están interesados en invertir o coinvertir, para atender tanto el mercado proveniente de sus propios países, como al mercado mexicano.

Según indica el artículo "*Joaquín Wants More Tourists*", aparecido en la revista *Products from Mexico*, en el verano de 1992, el Secretario de Turismo, Pedro Joaquín Coldwell se está esforzando por lograr incrementar el turismo proveniente de Europa del 6% al 18% para 1994, a fin de recibir USD\$5 mil millones de flujos de capital extranjero anualmente.

México ha buscado implementar la promoción de sus centros turísticos en países europeos como Alemania y España, y tal como menciona el citado artículo, el turismo alemán en México se ha incrementado ya en un 40%.

Por otra parte, la inversión por USD\$200 millones, realizada por Aoki Corp, en el megaproyecto Ruinas del Rey<sup>26</sup>, favorecerá ampliamente el turismo proveniente de la llamada Cuenca del Pacífico.

Adicionalmente, el artículo señala que la empresa Ixtapa Palace Resort ha invertido USD\$6.6 millones en las primeras etapas de un desarrollo turístico de tiempo compartido, que se espera, tendrá una tasa de ocupación del 90%.

Las autoridades del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, -FONATUR-, han comentado que se prevee al turismo como la mayor fuente de ingresos financieros en el próximo siglo.

---

<sup>26</sup> Las características y funcionamiento del megaproyecto Ruinas del Rey, se verán detalladamente en el Capítulo IV.

Según informan, para el año 2000, los ingresos crecerán a unos USD\$12 a USD\$15 mil millones. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo ha financiado a la industria turística mexicana con un total de USD\$307.5 millones, desde 1971, generando inversiones de USD\$915 millones.

Los principales megaproyectos turísticos con los que cuenta el país hasta la fecha, pueden apreciarse en el cuadro siguiente:

MEGAPROYECTOS	INVERSION	TOTAL DE		INGRESOS	ORIGEN DE LA
		EMPLEADOS	TURISTAS EXTRANJEROS		
1. Puerto Cancún	1,485	45,000	570,000	350.0	México-Italia
2. Santa Buenaventura	295	8,088	34,080	15.3	México
3. Marina Ixtapa	518	53,000	375,000	140.0	SIDEK
4. Punta Ixtapa	187	13,010	106,149	58.4	DESC
5. Puerto Escondido	560	12,045	128,000	69.0	México-Francia
6. Bahía de Cacaluta	415	11,250	195,000	112.0	México-E. U. A.
7. Soldado de Cortés	2,153	33,280	967,000	110.0	México-E. U. A.
8. La Pasca	1,396	20,945	350,000	167.0	México-E. U. A.
9. Rancho Majagua	124	77,400	181,000	64.4	México-E. U. A.
10. Otros	508	16,963	147,282	73.1	
<b>TOTAL:</b>	<b>7,641</b>	<b>291,001</b>	<b>3,031,511</b>	<b>1,159.2</b>	

Por otra parte, según un artículo de Darío Celis Estrada, aparecido en El Financiero<sup>27</sup>, diez de los veinte megaproyectos turísticos impulsados por el gobierno, están ya en construcción, y se prevee su operación en los próximos dos años. Los estados de la República, beneficiados con esta inversión son: Baja California, Baja California Sur, Nayarit, Colima, Guerrero, Tlaxcala, Oaxaca, y Quintana Roo.

Se dice que por el momento, seis son los megaproyectos que están ya por iniciarse, mismos que buscan captar recursos provenientes de Alemania, Estados Unidos, Francia y Alemania. Asimismo, el avance de este tipo de proyectos en el país dependerá del grado de promoción de los recursos culturales, coloniales, y naturales, con los que cuenta el país.

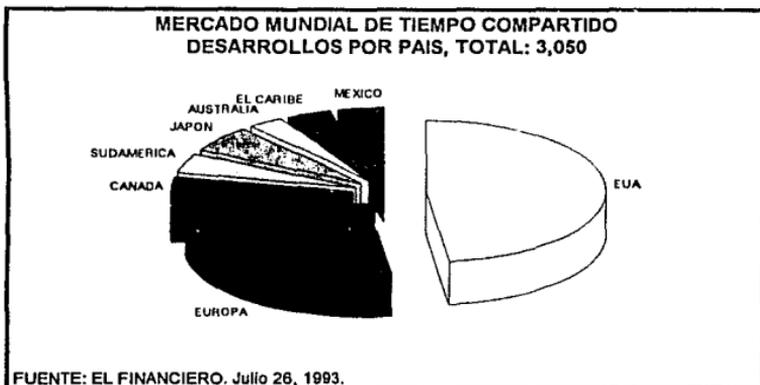
<sup>27</sup> Véase artículo "Empresarios y Gobierno Diseñan NOM para Regular la Venta de Tiempos Compartidos", Julio 26, 1993. P. 48

Entre los proyectos que menciona dicho artículo están:

MEGAPROYECTO	LOCALIZACION	INVERSION EN INFRAESTRUCTURA (Millones de USD)
Malecón, Cancún	Q. Roo	45
Nuevo Vallarta	Nayarit	80
Rancho Majagua	Colima	65
Punta Ixtapa	Guerrero	135
Palmilla	B.C.S.	50
San Francisco	Tlaxcala	10
Paradores	B.C.	3
Cabo del Sol	B.C.S.	25
Marina Ixtapa	Guerrero	50
Bajamar	B.C.	50
Azul Ixtapa	Guerrero	6
Ruinas del Rey	Quintana Roo	70
Zaashila	Oaxaca	12
<b>TOTAL</b>		<b>601</b>

*Fuente: SECTUR y FONATUR.*

Entre los proyectos anteriormente mencionados, existen varios de ellos cuya finalidad es la venta de los llamados "tiempos compartidos". A ese respecto, según informa el periódico El Financiero<sup>28</sup>, en próximas fechas se establecerá la Norma Oficial Mexicana NOM-SCFI-1993, a fin de regular a los prestadores y usuarios de estos servicios, así como la promoción que deberá hacerse, así como los lineamientos respecto a las obligaciones de pago, entre otros. Al respecto, el mercado mundial de "tiempo compartido", se presenta en la tabla siguiente:



Como podemos constatar, a partir de los proyectos de maquiladoras en la zona fronteriza del país, y de aquéllos que se llevan a cabo en las costas mexicanas, los beneficios que brindan las características geográficas y de mercado de varias regiones en el país, situadas en la "zona prohibida", son un aliciente para la inyección de capitales de origen extranjero.

Estos flujos de capital extranjero, generan todo un efecto multiplicador en la economía de la región, lo que incide en la economía nacional, y en el incremento de las divisas en el país, especialmente en proyectos a mediano y largo plazo. Por esta razón, este tipo de proyectos en la "zona prohibida", constituyen una ventaja competitiva adicional para el país.

<sup>28</sup> Véase artículo "Empresarios y Gobierno Diseñan NOM para Regular la Venta de Tiempos Compartidos", Julio 26, 1993. P. 46

## CAPITULO IV

# LOS FIDEICOMISOS COMO ALTERNATIVA DE INVERSION EXTRANJERA EN LA "ZONA PROHIBIDA"

## **CAPITULO IV.**

### **LOS FIDEICOMISOS COMO ALTERNATIVA DE INVERSION EXTRANJERA EN LA "ZONA PROHIBIDA"**

#### **IV.1. La Figura del Fideicomiso.**

La figura del fideicomiso, por sus características particulares que veremos a continuación, ha estado ligado en los últimos años, a la posibilidad de llevar a cabo prácticas de inversión extranjera en la "zona prohibida".

El presente trabajo procura dar cauce a las posibilidades que la mencionada zona pueden brindar al país, mediante la inversión extranjera en la misma, de ahí que consideramos conveniente señalar los aspectos generales que hacen del fideicomiso, la mejor alternativa a la que han llegado los juristas, para hacer posible en la "zona prohibida", este tipo de inversiones.

El fideicomiso es una institución jurídica, originada en el derecho romano, que surge en nuestro país para cumplir con una serie de funciones de tipo económico, en virtud de sus características de flexibilidad y seguridad jurídica.

El fideicomiso fue utilizado por primera vez en el derecho romano, y posteriormente se le dio una aplicación más compleja y variada bajo la legislación anglosajona, apareciendo por primera vez en México en el año de 1905, en el Proyecto Limantour. Sin embargo, fue la Ley General de Operaciones y Títulos de Crédito de 1932, que le dio forma como institución, le dio difusión, y lo reglamentó.

Definido como el "acto mediante el cual una persona física o moral, -el fideicomitente-, da la transmisión de derechos sobre un bien, -patrimonio fideicomitado-, a otra persona, -el fiduciario-, para llevar a cabo los fines que se establecen en el contrato o acto constitutivo del mismo", el fideicomiso presenta una serie de obligaciones y derechos para las partes que lo constituyen.

Aunque el fideicomiso en México tiene una gran similitud con el "trust" anglosajón, el elemento principal de diferencia entre ellos, es el hecho de que el titular de los bienes, el fiduciario, es una institución bancaria mexicana, y no una empresa fiduciaria o *trust company*. Por esta razón, en México se considera al fideicomiso como una actividad netamente bancaria. Sus aplicaciones son diversas, y existen varios ejemplos de sus ventajas en el ámbito jurídico y económico.

---

<sup>1</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1980.

La palabra "fideicomiso" proviene del término latino "fideicommissum", referido a la conciencia fiel del comisario o fiduciario para entregar el bien encomendado a los beneficiarios.

Según Luis Muñoz<sup>2</sup>, el fideicomiso es "un negocio jurídico indirecto y fiduciario, en virtud del cuál, la institución fiduciaria (el banco), adquiere la propiedad de ciertos bienes que le transmite al fideicomitente con la obligación de dedicarlos a un fin convenido."

Por otra parte, Raúl Cervantes<sup>3</sup> define al fideicomiso como "un negocio jurídico por medio del cuál, el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para la realización de un fin determinado, siendo un acto mercantil, negocio unilateral exclusivamente bancario".

El fideicomiso como tal no tiene personalidad jurídica propia. Su constitución se hace mediante un contrato, denominado "acto constitutivo", donde participan las partes contratantes que son: el fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario. El fideicomiso tiene efectos reales y su constitución impone obligaciones para las partes que lo integran. Cabe mencionar que el acto constitutivo proviene de una declaración unilateral de voluntad del fideicomitente, misma que puede ser *inter vivos* o por testamento.

#### IV.1.1. Orígenes de los Fideicomisos.

La figura jurídica del fideicomiso tuvo sus orígenes en el derecho romano, en el cuál se refería a la sucesión testamentaria en la que el testador elegía a un heredero para transmitir la herencia a terceras personas que él designara.

Como figura jurídica, el fideicomiso en el derecho romano aparece primeramente como la "*fiducia romana*" y el "fideicomiso testamentario". El primero, definido como la "garantía en cuya virtud, alguien entrega a otro, una cosa *por mancipatio* o *in jure cessio*, con cargo de restitución, una vez logrado el fin perseguido; el segundo, correspondiente a "una obligación moral en aquél que recibe algo del causante, con el ruego de satisfacer el deseo del testador"<sup>4</sup>

Ambos instrumentos se crean con el objeto de establecer un mecanismo jurídico que permitiese cumplir con un fin determinado y dar los frutos al beneficiario.

Sin embargo, fue a partir del "*trust*" anglosajón, que aparece en la *Common Law* y la *Equity Law* de Inglaterra entre el siglo XIII y el XV, que se derivaron algunas de las leyes referentes al fideicomiso en Latinoamérica.

---

<sup>2</sup> MUÑOZ, Luis, *El Fideicomiso*. Ed. Cárdenas, México, 1980. P. 9

<sup>3</sup> CERVANTES, Raúl. *Títulos de Crédito*. Ed. Porrúa, México, 1980. P. 308

<sup>4</sup> Véase LEPAULLE, Pierre, *Tratado Teórico-Práctico de los Trusts*. Ed. Porrúa. México, 1975.

En términos generales, el *trust* se define como "la relación de confianza entre dos personas, por la que una cede a otra la propiedad para que la administre en beneficio de una tercera"<sup>5</sup>. En el *trust*, una persona denominada *trustee*, recibe una propiedad para su control denominada *trust property*, que será administrada por la primera, para beneficio de otras personas, denominadas *cestui qui trust*. En Estados Unidos, el *trust* es utilizado para crear fundaciones de caridad, administración de bienes, y para formar patrimonios como garantía de valores mobiliarios, entre otros.

A diferencia del *trust*, en el que se utilizan comúnmente a compañías fiduciarias o *trust companies*, para la administración de los bienes fideicomitidos, en México, el fiduciario siempre es un banco debidamente autorizado para realizar las funciones que el acta constitutiva establece para tal efecto.

Entre los antecedentes con los que cuenta México, para la instauración de fideicomisos, antes de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, tenemos el llamado "*trust deed*", de origen extranjero, relacionado con préstamos y mandatos, presente en el Código Civil de 1884; y el "Derecho sobre Bonos de Empresas Ferroviarias" de 1897, bajo el cuál se consolidó y se fusionó la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, con la emisión de bonos que se colocaron en el extranjero, mediante el fideicomiso del 29 de febrero de 1908<sup>6</sup>.

El primer intento de incorporar esta institución en el derecho mexicano fue el Proyecto Limantour de 1905, el Proyecto Creel de 1924, y posteriormente el Proyecto Vera Estañol de 1926, y la Ley de Bancos de Fideicomiso, en el mismo año.

Sin embargo, no fue hasta el año de 1932, que el fideicomiso fue contemplado como negocio típico bajo la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

#### IV.1.ii. Características.

En este rubro, cabe hacer la aclaración de que para los fines que persigue este trabajo, nos concentraremos únicamente en aquellas características que permitan considerar al fideicomiso como una figura jurídica que brinde seguridad y control, tanto a las partes contratantes, como al patrimonio fideicomitado, que en este caso, se caracteriza por ser un bien inmueble de gran importancia para la nación, -la "zona prohibida".

---

<sup>5</sup> Véase *Diccionario de Administración y Finanzas*. Ed. Océano. México, 1990. P. 187

<sup>6</sup> Op. Cit. MUÑOZ.

La decisión de constituir un fideicomiso es un acto unilateral del fideicomitente, y no es hasta que designa las partes, y constituye el negocio jurídico, que el fideicomiso se convierte en una obligación multilateral, en el momento en que se necesita el consentimiento del fideicomisario, y produce efectos a terceros.

Además, es un negocio plurilateral, en tanto que las partes asumen derechos y obligaciones; el fideicomitente ante el fiduciario y el fideicomisario; el fiduciario frente al fideicomitente y el fideicomisario; y el fideicomisario ante el fideicomitente y el fiduciario. Mientras que los bienes están fideicomitados (involucrados) en tanto se cumpla con el objeto o fin del negocio, siendo un patrimonio autónomo sobre el que sólo se ejercen acciones y derechos derivados del fideicomiso mismo y de su fin. Es por esto que no se puede hablar de derechos de propiedad en sentido jurídico, y el fiduciario es sólo su titular.

Según Barrera Graf<sup>7</sup>, el fideicomiso está generalmente constituido contractualmente, y si bien puede surgir de una ley, o por disposición testamentaria, no constituye en sí, una persona jurídica. Sin embargo, el fideicomiso supone la existencia de un patrimonio, y de diferentes actores que lo constituyen, que como veremos posteriormente, cumplen una función específica, con sus respectivos derechos y obligaciones, derivados del contrato en cuestión.

Otra de sus características, según este autor, es de establecer una situación patrimonial con división de derechos para las partes involucradas; y de afectar el patrimonio fideicomitado, por lo que no tiene personalidad propia, y por consiguiente, el titular en cuestión sólo puede realizar sobre él los fines previamente asignados para los que se constituyó dicho fideicomiso.

En el caso de México, el fideicomiso es un derecho bancario, en tanto que la parte fiduciaria debe ser por ley, una institución bancaria, debidamente autorizada. Al respecto, cabe señalar que según Miguel Acosta Romero<sup>8</sup>, el área fiduciaria no puede realizar operaciones por cuenta propia, es decir, forman parte de las funciones del banco en cuestión, y por consiguiente, no pueden tampoco contratar con otros departamentos de la institución. Sin embargo, como menciona el autor, su actividad es más bien un servicio profesional técnico, que de tipo bancario, o de intermediación de crédito, aunque el servicio solamente pueda ser ejercido, según la Ley mexicana, por este tipo de instituciones.

---

<sup>7</sup> BARRERA GRAF, Jorge; *Instituciones de Derecho Mercantil*. Ed. Porrúa. México, 1991, P. 265. En su libro, Barrera Graf realiza un interesante estudio sobre las características del fideicomiso en México.

<sup>8</sup> Véase ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Bancario*. Ed. Porrúa, México, 1988. P. 431-440.

Al respecto, consideramos que si bien el servicio fiduciario funciona por medio de instituciones privadas en otros países, tales como en Estados Unidos y Gran Bretaña, en México aparece más controlado por parte del Estado, mediante las instituciones bancarias autorizadas.

Aunque aparentemente, esta situación es un impedimento y una limitante, debido a que la actividad se restringe a ciertos bancos, el hecho de que el negocio fiduciario esté a cargo de instituciones bancarias autorizadas, brinda al fideicomitente y al fideicomisario, la seguridad de que el negocio está respaldado por una institución altamente capacitada para tales fines.

El fideicomiso, como instancia jurídica, aporta tres nociones, según la legislación vigente, que son: la afectación, la transmisión y la titularidad. En el caso de la "zona prohibida", la afectación de la zona, se lleva a cabo mediante la institución fiduciaria, según indica la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en su artículo 20. La institución fiduciaria encargada, afecta el patrimonio fideicomitado, sin por esta razón, constituirse con la categoría de propiedad. La transmisión, por su parte, se lleva a cabo generalmente mediante un contrato en el cual se le asigna a la institución fiduciaria el patrimonio fideicomitado. Finalmente, la titularidad de los bienes inmuebles en "zona prohibida" es de índole temporal para la institución fiduciaria, en tanto se cumplan los fines para los que dicho fideicomiso se constituyó.

A este respecto, cabe señalar que el establecimiento de un contrato en el que una de las partes está previamente asignada y reconocida por el Estado como responsable de las actividades que se lleven a cabo para la realización de los fines preestablecidos, es signo del control que se prevé para los bienes materia del fideicomiso. Por consiguiente, podemos constatar que el fideicomiso es en este sentido, un medio seguro para realizar los fines previstos por el fideicomisario.

Por otra parte, existe flexibilidad, en tanto que los fideicomisos se prestan para llevar a cabo diversas actividades, en las que para este trabajo, destaca la de hacer posible el goce y disfrute de los beneficios de la inversión extranjera en la "zona prohibida".

**IV.1.iii. Sujetos del Fideicomiso.**

Para su funcionamiento, todo fideicomiso está integrado por cuatro partes fundamentales, que se denominan para tal efecto: fiduciario, fideicomisario, fideicomitente, y patrimonio fideicomitado.

**El Fideicomitente.**

El fideicomitente es la persona física o moral, que por acto unilateral de voluntad constituye el fideicomiso, para lo cuál deberá tener el poder de disposición sobre los bienes y derechos que se denominarán "patrimonio fideicomitado", una vez constituido el fideicomiso.

Para ese efecto, en el caso del fideicomiso para la inversión extranjera en "zona prohibida", el fideicomitente deberá tener la capacidad jurídica para afectar los bienes objeto del fideicomiso, o tener la calidad de autoridad judicial y administrativa, cuando se trate de bienes cuya administración responda a dichas autoridades, o a las personas que se designen.

El fideicomitente, deberá ser de nacionalidad mexicana; y en el caso de las personas morales, deberá contar con una Cláusula de Exclusión de Extranjeros en sus estatutos.

Entre los objetivos que persigue el fideicomitente están: la declaración unilateral de voluntad para destinar los inmuebles objeto del fideicomiso a actividades turísticas y/o industriales tal como indica la Ley sobre la materia, y el objeto contractual, referente a la "mexicanización" de los inmuebles fideicomitados al momento de la extinción del fideicomiso en cuestión. Este último objetivo se lleva a cabo mediante la transmisión del patrimonio fideicomitado en favor de personas capacitadas legalmente para adquirirlo, es decir, personas físicas, morales o administrativas mexicanas, según expresa la Ley.

Mientras dure el fideicomiso, el fideicomitente sólo tendrá derechos sobre los bienes que se hayan establecido expresamente en el acto constitutivo, como "patrimonio fideicomitado", y el derecho de reversión cuando se extinga el fideicomiso, a menos que se haya establecido otro fin en el contrato.

Cabe señalar que el fideicomitente puede establecer un comité técnico, a fin de distribuir los fondos, y sus facultades estarán contempladas en el acto constitutivo correspondiente.

Entre los principales derechos del fideicomitente<sup>9</sup>, destacan:

- la reserva expresa de sus derechos para los fines convenidos bajo el contrato;
- la designación de uno o varios fideicomisarios, según convenga;
- la designación de una o varias instituciones fiduciarias, para llevar a cabo los objetivos del acto constitutivo;
- la supervisión del manejo del fideicomiso;
- la remoción, en caso de ser necesario, del fiduciario originalmente establecido;
- la transmisión de derechos a terceros, siempre y cuando el contrato y la ley sobre la materia lo permitan;
- el derecho de novación, es decir, de modificar o reformar el fideicomiso, cuando se juzgue conveniente;
- la revocación;
- la terminación del fideicomiso por convenio expreso con el fideicomisario y el fiduciario;
- reversión de los bienes (patrimonio fideicomitado), en su caso.

Las obligaciones principales del fideicomitente son:

- el pago de honorarios y gastos derivados del fideicomiso;
- y el saneamiento de los bienes, en caso de evicción.

#### **El Fiduciario.**

El fiduciario es, en el caso de México, la institución bancaria debidamente autorizada para tal efecto, designada por el fideicomitente para que haga uso de los bienes de los que es titular, a fin de realizar el objetivo según se establece en el acto constitutivo del fideicomiso en cuestión.

Tal como mencionamos anteriormente, en materia de fideicomisos, la ley sustantiva, en su artículo 350, establece que el fiduciario es aquella institución bancaria mexicana autorizada conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. El fiduciario es para ese efecto, el titular de los bienes fideicomitados, y se encarga de llevar a efecto la realización de los fines, mediante el ejercicio obligatorio de los derechos que le haya transferido el fideicomitente.

Aún cuando el fideicomitente puede designar uno o varios fiduciarios en el acto constitutivo, en caso de no designarlos, será el Juez de Primera Instancia del lugar donde se encuentre el patrimonio fideicomitado, quien los designará como fiduciarios. En el caso de no llevarse a cabo la designación de un fiduciario por las partes correspondientes, se dará la extinción del fideicomiso de manera automática.

---

<sup>9</sup> Véase Op. Cit. MUÑOZ.

En el caso particular de la "zona prohibida", la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá autorizar en cada caso, las concesiones de permisos para adquirir del dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades turísticas y/o industriales, a las instituciones fiduciarias que juzgue conveniente.

Entre las obligaciones del fiduciario, está la de llevar a cabo el fiel desarrollo de las actividades lícitas, derivadas de los fines que persigue el fideicomiso, dentro del marco jurídico que las regula.

La ley sobre la materia establece que la institución fiduciaria tendrá también, conforme a la ley y el acto constitutivo del fideicomiso, el derecho de creación de un comité técnico para sus respectivas reglas de operación y facultades. Por otra parte, dicha institución contará con la obligación de retribuir emolumentos por prestación de servicios, comisiones, mandato o administración, por el tiempo que dure el fideicomiso. La falta de estas retribuciones, serán causales de renuncia de la institución y por consiguiente, de la extinción automática del fideicomiso.

El fiduciario sólo percibirá los honorarios y comisiones establecidos según el acto constitutivo del fideicomiso, y llevará a cabo sus funciones mediante funcionarios denominados "delegados fiduciarios". En este caso, y con la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria (CNB), el banco responderá de sus gestiones ante el fideicomiso. A dicho personal, se le considerará al servicio del patrimonio fideicomitado.

El fideicomiso para la inversión extranjera en "zona prohibida", como cualquier otro fideicomiso, funciona a través de delegados fiduciarios, que se encargarán de llevarlo a buen fin, según establezca el acto constitutivo, y la institución fiduciaria. El desempeño del cargo de los delegados fiduciarios, deberá ser de buena fe, y no podrán apropiarse de parte o todos los bienes fideicomitados, ni utilizarlos para su propio beneficio. El uso que se haga de los bienes en cuestión, será únicamente con el fin de cumplir cabalmente con lo estipulado en el contrato. Se les prohíbe también, garantizar los rendimientos de dichos bienes, de ahí que deberá rendir cuentas al fideicomitente y al fideicomisario, en su caso.

Por su parte, la institución fiduciaria tendrá la obligación de responder civilmente por todos los daños y perjuicios originados por falta de cumplimiento de los términos y condiciones estipulados en el acta constitutiva del fideicomiso. De probarse la imposibilidad de realizar las gestiones conforme a lo establecido en el contrato, y de acuerdo con la ley, un banco no podrá aceptar el cargo de fiduciario.

### **El Fideicomisario.**

El fideicomisario es la persona física o moral con derecho a recibir los beneficios obtenidos del fideicomiso. Es la persona física o jurídica, con la capacidad suficiente para recibir los beneficios que el mismo fideicomiso brinda, según expresa el artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo a la estructura de este instrumento jurídico, el fideicomisario puede ser a la vez el mismo fideicomitente. Sin embargo, no puede existir como sujeto jurídico, en tanto no se establezca en el acto constitutivo. Por consiguiente, la designación de las partes deberá hacerse expresamente, en el momento de establecimiento del fideicomiso. En el caso de México, cuando se trate de fideicomisos para instituciones de beneficencia y otras no lucrativas, el fideicomisario será el Ministerio Público.

Según establece la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en su artículo 2o., en el caso de los fideicomisos para la inversión extranjera en "zona prohibida", los fideicomisarios son "las personas físicas o morales extranjeras, las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica, y las empresas mexicanas donde participe mayoritariamente el capital extranjero, o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa".

El fideicomisario cuenta con el derecho de hacer uso de los inmuebles destinados a actividades turísticas y/o industriales, según prescribe la ley sustantiva y la ley bancaria, para el caso de la inversión extranjera en "zona prohibida", además de aquellos derechos y obligaciones que establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 355, y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en su artículo 65. Cabe mencionar que de acuerdo a las leyes, los extranjeros no requerirán de permisos por parte de la Secretaría de Gobernación, para la adquisición de derechos que se deriven de este tipo de fideicomisos, según indica la Ley de Inversiones Extranjeras, en su artículo 22. En este sentido, la única obligación del fideicomisario, será la erogación por concepto de compensaciones, a favor de la institución fiduciaria.

Los principales derechos del fideicomisario son:

- cumplimiento del fideicomiso;
- protección de los bienes fideicomitados, a fin de evitar pérdidas o menoscabos;
- anular actos de mala fe, o por exceso de facultades del fiduciario, en su perjuicio;
- derecho de reivindicación de los bienes, en caso necesario;
- solicitar cuentas, y exigir que se cumplan las responsabilidades de las partes;
- pedir la remoción del fiduciario en caso de irresponsabilidad;

- transmitir sus derechos a terceros, según se haya convenido en el contrato;
- y la renuncia expresa a su calidad de fideicomisario.

#### **El Patrimonio Fideicomitado.**

El patrimonio fideicomitado consiste en todos aquellos bienes y derechos, o bien los derechos sobre bienes, -salvo aquéllos que de acuerdo a la ley, sean estrictamente personales del fideicomitente-, que pasan a ser, del fideicomitente, para convertirse en un patrimonio autónomo o de afectación, sobre los cuáles sólo se podrán ejercer derechos o acciones derivados del acto constitutivo y fines del fideicomiso.

En el caso de los fideicomisos para la inversión extranjera en "zona prohibida", los bienes inmuebles sujetos a inversión extranjera se convierten, en el acto constitutivo del fideicomiso, en un patrimonio de afectación, del que sólo podrá hacer uso la institución fiduciaria, para los fines establecidos en el contrato. Cabe señalar que el patrimonio fideicomitado en este caso, es normalmente propiedad del Estado o de particulares, que en su calidad de fideicomitentes, lo darán como patrimonio fideicomitado a la institución fiduciaria designada por las autoridades mexicanas.

Los requisitos que deberá cumplir el contrato o acto constitutivo para el establecimiento del fideicomiso son los siguientes:

- Deberá ser una escritura pública, o un escrito privado si se trata de un testamento.
- Contará con antecedentes o declaraciones previas, es decir, una exposición de motivos para el establecimiento del fideicomiso.
- Las partes que lo conforman, sean físicas o morales, deberán estar debidamente identificadas, y contar con la capacidad para los efectos que el fideicomiso requiere.
- Se encomendará a una institución bancaria para fungir como fiduciario. Una vez designado, el fiduciario deberá aceptar el cargo, y posteriormente, determinar a aquéllas personas que serán designadas como delegados fiduciarios. Se deberá asimismo establecer las facultades y obligaciones de dichos funcionarios nombrados como delegados fiduciarios.
- El fideicomitente informará todo lo referente a su comité técnico (actas, juntas, quórum, etc.).

- Será determinado si el fideicomiso es revocable o irrevocable.
- Establecimiento de directores, gerentes, secretarios técnicos y ejecutivos que formen parte del fideicomiso. Asimismo, serán indicados los honorarios, comisiones y otros gastos que será necesario erogar, para cada una de las partes.
- Se dará notificación de defensa del patrimonio, y se establecerán claramente las características del patrimonio fideicomitado.
- Se establecerán los deberes de rendir la información y cuentas, a los diez días de ser requeridos por las partes correspondientes, y autoridades en la materia.
- Se determinará el plazo de duración del fideicomiso, cuyo término es normalmente de 30 años.
- En términos legales, se determinará la jurisdicción y la competencia de los jueces correspondientes. Asimismo, se establecerá la responsabilidad de cumplir con los resultados esperados, por parte del fiduciario.
- Establecimiento de reglas especiales para el caso de venta de los bienes fideicomitados, si se trata de un fideicomiso en garantía

Como podemos ver, los puntos anteriormente señalados permiten establecer los lineamientos principales que regularán el fideicomiso que se trate. El contrato o acta constitutiva son la base sobre la que se operará durante el tiempo que dure el fideicomiso en cuestión, por consiguiente, de esta manera, los fideicomisos quedan respaldados por las autoridades competentes, y la aceptación de sus términos y condiciones por parte del fideicomitente, el fiduciario, y el fideicomisario, así como las autoridades correspondientes.

Por consiguiente, el fideicomiso prueba ser un mecanismo jurídicamente regulado, que permite un control por parte de las autoridades, y el cumplimiento cabal de los compromisos a los que por el acto constitutivo, se hacen acreedoras sus partes.

#### **IV.2. El Fideicomiso en México.**

Como se mencionó anteriormente, el fideicomiso es una figura jurídica que surge en el país por la necesidad de contar con una figura que cristalizara la intención por parte del propietario legítimo de los bienes, para ser administrados de buena fé, por una institución bancaria debidamente autorizada para tales fines.

Como se mencionó anteriormente, el fideicomiso en México se derivó, como figura jurídica del Derecho Romano y Anglosajón. Sin embargo, no fue hasta principios del siglo Veinte, que se desarrolló la legislación adecuada para instaurar esta figura jurídica en México, como la conocemos actualmente.

#### **IV.2.i. Origen y Desarrollo del Fideicomiso en México.**

Aunque la primera aplicación del fideicomiso en México fue a partir de la construcción de material para ferrocarriles por constructoras de origen inglés y estadounidense, el verdadero intento de incorporar a esta figura jurídica a la legislación mexicana fue a partir del llamado "Proyecto Limantour".

El Proyecto Limantour<sup>10</sup> proponía que las instituciones comerciales en México fueran utilizadas como agentes fiduciarios, ante un contrato o acto jurídico. Sin embargo, el intento sólo sirvió como antecedente, pues los acontecimientos derivados de la Revolución, y las presiones políticas no hicieron posible su puesta en práctica, o inclusión en la legislación correspondiente.

En el año de 1924, se expuso el llamado "Proyecto Creel", ante la Comisión Bancaria, mismo que retomaba el concepto del *trust* anglosajón para el establecimiento de fideicomisos en México. Sin embargo, el proyecto nunca fue sancionado, debido a que se consideraba que las funciones de las partes que constituían el esquema fiduciario, no eran lo suficientemente homogéneas<sup>11</sup>.

Sin embargo, en ese mismo año, se logró finalmente avanzar en materia del establecimiento de la figura del fideicomiso en México, por el surgimiento de los llamados "bancos de fideicomiso" en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, misma que estableció su función como administradores de capitales en su artículo 73<sup>12</sup>.

#### **IV.2.ii. La Legislación Mexicana en Torno al Fideicomiso<sup>13</sup>.**

Como se mencionó en párrafos anteriores, el proceso de elaboración de una ley que estableciera las características, funciones y mecanismo del fideicomiso en México, comenzó formalmente a partir de los primeros años de este siglo.

Las leyes que hacen alusión al término y sus funciones, que consideramos más características para nuestro estudio, son las siguientes:

---

<sup>10</sup> Véase BATIZA, Rodolfo, *El Fideicomiso*, Ed. Porrúa, México, 1977. P. 99

<sup>11</sup> Op. Cit. BATIZA. P. 103.

<sup>12</sup> Véase Op. Cit. LEPAULLE, Pierre, P.XIV.

<sup>13</sup> Para una descripción detallada de la legislación respectiva, véase Op. Cit. BATIZA. P. 99-110.

**Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.**

En esta Ley aparecieron por primera vez los llamados Bancos de Fideicomiso como instituciones de crédito, cuya función primordial fue la administración de capitales, regidos, según indicaban los artículos 73 y 74, bajo una ley especial.

Sin embargo, las funciones de estos bancos como fiduciarios no estaban aún debidamente determinadas.

**Proyecto Creel de 1924.**

En este proyecto de Ley, se buscaba retomar el *trust* anglosajón para incorporarlo a la legislación mexicana. El Proyecto Creel no logró concretarse, sin embargo, sirvió como antecedente de la legislación posterior, en ciertos aspectos.

**El Proyecto Vera Estañol.**

En 1926, el Lic. Vera Estañol presentó a la Secretaría de Hacienda, un Proyecto de Ley de Compañías Fideicomisarias y de Ahorro. Sin embargo, dicho proyecto se consideró de dudosa aplicación en la doctrina, y de mínima influencia en la legislación actual.

**Ley de Bancos de Fideicomiso.**

Promulgada en 1926, esta Ley compiló los elementos aportados por Creel. Su exposición de motivos recomendó, sin embargo, modificaciones a la Ley, de acuerdo al tiempo de aclimatación y según aconsejara la práctica jurídica en México.

**Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926.**

En esta Ley, fue posible por primera vez, establecer explícitamente la definición, características y funciones del fideicomiso, de manera muy similar a la que se conoce actualmente. En sus artículos 6o. y 102, respectivamente, se estableció el concepto de fideicomiso como "un mandato irrevocable, en virtud del cuál, se entregan al banco, con carácter de fiduciario, determinados bienes para que disponga de ellos según sea la voluntad del que los entrega, llamado fideicomitente, en beneficio de un tercero, llamado fideicomisario"<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Op. Cit. BATIZA.

Otros artículos establecieron una definición más detallada de términos sobre la materia. Los artículos 12 y 108 consideran salidos del patrimonio del fideicomitente, los bienes entregados para la ejecución del fideicomiso, en cuanto sea necesario para la ejecución o por lo menos, gravados a favor del fideicomisario; los artículos 10. y 103, se refieren al fin lícito del fideicomiso; en tanto que el 14 y 110 facultan al fiduciario a ejercer acciones inherentes al dominio de los bienes entregados en fideicomiso, limitándolo para gravar los bienes en beneficio propio.

**La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.**

En su exposición de motivos, esta Ley criticaba a la de 1926, puesto que rompía con la tradición, al suscribir en su cuerpo legal la institución jurídica del fideicomiso, y no determinaba en forma exacta los conceptos, lo que daba lugar a una vaguedad jurídica. Recomendaba, por ende, la definición clara en contenidos y efectos de la institución; la incorporación de este concepto a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; así como la reglamentación de las personas que actuaran como fiduciarios.

En esta Ley, se consideraba que el fideicomiso sería de gran utilidad para la actividad económica del país, por lo que se le presagiaba un gran desarrollo. Por otra parte, no precisaba el carácter sustantivo de la institución, dejando vaguedad en la aplicación de conceptos. Enfatizaba que la autorización para constituir los fideicomisos estaba sujeta a que la institución fiduciaria fuera vigilada por el Estado, impidiendo las sustituciones ilícitas y la constitución de patrimonios alejados del comercio jurídico normal.

**Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.**

Aunque es indudable el paralelismo que existió entre esta Ley y la Ley de Instituciones de Crédito, además de existir cierta complementaridad entre ambas, la Ley de Títulos estructura el fideicomiso como institución sustantiva, mientras que la Ley de Instituciones se ocupa exclusivamente de la regulación de las personas que actúan como fiduciarios.

En su exposición de motivos, se manifestaba que el fideicomiso significaría un enriquecimiento de la economía nacional.

La radicación del fideicomiso expreso en nuestra legislación respondió a que "los fines sociales que el fideicomiso explícito lleven en países de organización jurídica diversa de la nuestra, pueden ser cumplidos, por el juego normal de otras instituciones jurídicas mejor constituidas. En cambio, el fideicomiso expreso puede servir a propósitos que no se lograrían sin él, por el mero juego de otras instituciones jurídicas o que exigirían una complicación extraordinaria en la contratación"<sup>15</sup>.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

Su exposición de motivos estableció la permanencia de conceptos de la Ley anterior respecto a las instituciones que fungieran como fiduciarias; además, se añadieron ciertas formas de regulación en los cometidos del fideicomiso para la inversión de capitales de la institución, cuando las indicaciones del fideicomitente no sean claras y precisas.

Es de notar, que a inicios de la promulgación de las leyes referentes al fideicomiso en México, dicha institución tuvo una función meramente utilitaria para regular las necesidades del momento, así como la de representar una alternativa dentro de las leyes mexicanas, es decir, una adaptación de este importante instrumento jurídico originado en el Derecho Romano, y posteriormente, derivado del *trust* anglosajón. Sin embargo, a medida que se sigue regulando el fideicomiso en las leyes mexicanas, vemos cómo su función va teniendo cada vez más una tendencia hacia sectores económicos y financieros en el país.

### **IV.3. Los Fideicomisos para la Inversión Extranjera en la "Zona Prohibida".**

En el caso de la "zona prohibida", los inmuebles situados en dicha zona son el sujeto material afectado en fideicomiso, siendo éste un negocio jurídico constituido mediante la declaración unilateral de voluntad de un sujeto denominado fideicomitente, que destina dichos bienes para un fin lícito, mediante la cesión de titularidad del objeto del fideicomiso a una institución bancaria mexicana, -el fiduciario-, para que lo administre, y así ofrecer los beneficios resultantes, a personas físicas o morales extranjeras, en su calidad de fideicomisarios.

La estructura misma del fideicomiso como ya vimos, cuenta con una doble característica de flexibilidad y control. Por una parte, es flexible, en tanto que aún cuando la figura jurídica está debidamente reglamentada por la Ley en la materia, el contrato de fideicomiso puede adaptarse a las necesidades que se busque resolver a partir del establecimiento del fideicomiso mismo.

---

<sup>15</sup> VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel, *Doctrina General del Fideicomiso*. Ed. Porrúa, México, 1980, P. 44.

El control ejercido es como ya vimos, resultante de una Ley en la materia, así como de su estructura en la legislación mexicana, que determina la existencia de una institución fiduciaria autorizada para los fines del fideicomiso en cuestión.

En este sentido, estas características han hecho del fideicomiso, una institución idónea para hacer posible que se lleven a cabo prácticas de inversión extranjera en la "zona prohibida", por los siguientes motivos, a saber:

- La inversión extranjera canalizada a través de un fideicomiso, permite que el patrimonio de afectación sea aprovechado por el inversionista, sin que por ello sea el propietario de los bienes inmuebles en cuestión; de esta manera, hace posible adaptar las funciones del fideicomiso para las necesidades actuales de inversión, sin por ello, permitir el dominio directo de tierras y aguas en la llamada "zona prohibida" al inversionista extranjero.
- La existencia de una institución bancaria autorizada para fungir como fiduciaria, permite la participación y administración de una instancia debidamente regulada por las leyes mexicanas, de ahí que aún cuando en ciertos casos hubiese una inversión extranjera del cien por ciento de participación, se mantiene el control.
- La Cláusula Calvo, -bajo la cuál como ya mencionamos, indica que todo aquél inversionista extranjero en nuestro territorio deberá acatar las leyes mexicanas y considerarse como mexicano al invertir en territorio nacional-, así como las leyes que regulan el fideicomiso en México, y las autoridades mexicanas, mantienen el marco bajo el cuál se efectúan las inversiones extranjeras en la zona. Asimismo, se mantiene un registro de las inversiones que se llevan a cabo en la citada zona. Por consiguiente, al establecerse el contrato de fideicomiso, se cuenta con información relevante del proyecto de inversión, y de sus objetivos, así como de un marco legal que regula dichas actividades.

**IV.3.i. Aplicaciones del Fideicomiso para la Inversión Extranjera en México.**

A continuación se pretende describir el funcionamiento del fideicomiso para llevar a cabo la inversión extranjera en México. Como se mencionó anteriormente, el fideicomiso puede ser utilizado para operaciones de inversión extranjera directa o bien, en bolsa.

Si bien, el uso de fideicomisos para permitir prácticas de inversión extranjera, tuvo su primer antecedente legal en el año de 1973, fecha en que aparece la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, no fue hasta el surgimiento del Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras, en 1989, que la aplicación de los fideicomisos en relación a las inversiones extranjeras, se hizo extensivo en muchas actividades de inversión extranjera indirecta, es decir, para poder obtener beneficios financieros a raíz de la constitución de fideicomisos creados para tales fines.

A continuación, y a manera de visualizar los alcances de aplicación de los fideicomisos en la actualidad, nos referiremos particularmente a tres tipos de fideicomisos para la inversión extranjera: aquéllos que permiten la inversión en el sector turismo; el fideicomiso para el desarrollo de la industria maquiladora; y el fideicomiso utilizado en el medio financiero, es decir, en el mercado bursátil<sup>16</sup>.

En el primer caso, -del cuál se presentarán posteriormente dos proyectos detallados del sector turístico-, el fideicomiso está conformado por: el banco autorizado, como fiduciario; el dueño de las tierras, que deberá ser de nacionalidad mexicana, sea éste una persona física o moral, como fideicomitente; y el o los inversionistas extranjeros quienes, en calidad de fideicomisarios, gravarán el patrimonio fideicomitado, -la extensión territorial sobre la cuál se lleva a cabo el proyecto de inversión-, y realizan la inversión correspondiente, obteniendo así los beneficios derivados de las acciones del banco fiduciario.

En el caso del fideicomiso para el establecimiento de maquiladoras, la institución fiduciaria, en coordinación con despachos de abogados, llevan a cabo las gestiones correspondientes, a fin de promover la instalación de este tipo de empresas, entre los inversionistas extranjeros. Lo anterior se lleva a cabo, a fin de adquirir el terreno, construir la nave industrial, y estableciendo las bases jurídicas y sociales necesarias para este tipo de empresas.

Finalmente, y como resultado de los cambios que establece el Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras, el fideicomiso para la inversión extranjera en el mercado bursátil, permite la adquisición de acciones de empresas mexicanas en el extranjero, mediante la emisión de las acciones Serie "N" o de "inversión neutra".

---

<sup>16</sup> Véase Op. Cit. CARPIZO MACGREGOR.

Según nos indica Eduardo Carpizo Macgregor<sup>17</sup>, este tipo de fideicomiso permite, "a) la emisión de los certificados de participación ordinarios no amortizables por los montos y condiciones que en cada caso le indique el comité técnico; b) la colocación de dichos certificados a través de las casas de bolsa; c) el pago a la sociedad emisora del importe obtenido de la colocación de los certificados en el caso de la serie "N", y a la fideicomitente en el caso de la serie "A"; y d) la administración de las acciones, otorgando a los fideicomisarios a través de los certificados de participación, los derechos pecuniarios, conservando el fiduciario, en el caso de existir, los derechos corporativos, debiendo emitir el voto en el sentido que se pacte en el contrato respectivo."

#### **IV.3.ii. Casos Prácticos de Inversión Extranjera en la "Zona Prohibida".**

Con el objeto de hacer más explícita la forma en que se lleva a cabo la inversión extranjera en la "zona prohibida", vía fideicomisos, se presentan a continuación dos proyectos de inversión, como casos prácticos que nos permitirá visualizar el tema que nos ocupa.

El primer caso, denominado Proyecto Cabo del Sol - Palmilla, Los Cabos, se desarrolla en la zona de Los Cabos, Baja California Sur; mientras que el segundo, Proyecto Ruínas del Rey - Aoki Corporation, tiene lugar en Cancún, estado de Quintana Roo, México.

Ambos proyectos, por su importancia como generadores de divisas, empleos e infraestructura entran dentro de la clasificación del Megaproyecto, es decir, constituyen proyectos con alto nivel de complejidad en cuanto a su estructura financiera y legal, e integran a diferentes elementos y partes que los conforman, como son: instituciones fiduciarias, promotores, empresas de construcción, acreditantes, y Secretarías de Estado.

Consideramos que la presentación de ambos proyectos nos dará una visión bastante amplia de la magnitud del problema que nos ocupa, y las potencialidades de la zona en cuestión; además de brindar los elementos necesarios para constatar hasta qué punto la inversión extranjera en la "zona prohibida", puede generar un efecto multiplicador, en cuanto a empleos, recursos en divisas, turismo, infraestructura y polos de desarrollo se refieren, especialmente, cuando este tipo de inversión se constituye mediante la estructuración de megaproyectos turísticos, como veremos a continuación.

---

<sup>17</sup> Ibid.

**IV.3.III. Marco Geográfico-Comercial, y Situación de Mercado de los Proyectos Turísticos.**

El turismo es una de las actividades prioritarias de la estrategia de desarrollo de la economía nacional, ya que es un sector relevante en la generación de divisas y empleos para nuestro país.

El sector turismo ocupó el tercer lugar dentro de los ingresos de la cuenta corriente en 1989, quedando atrás solamente de la exportación de manufacturas, y de la industria maquiladora.

Por su parte, la generación de empleos durante el periodo 1984-1989, fue del promedio de 9.1%, dentro del empleo total de la actividad económica a nivel nacional.

Por lo anterior, el Gobierno Federal ha venido tomando las medidas necesarias para estimular esta actividad, entre las que destacan aquéllas relacionadas con la desregulación y simplificación en la transportación de turistas, en la inversión extranjera, así como en la constitución de los llamados "fondos tripartitas para la promoción". Estas acciones resultan del interés para el Gobierno Federal de dar impulso al desarrollo de los diferentes destinos turísticos.

El turismo representa la cuarta fuente generadora de divisas de la economía mexicana, precediéndole las exportaciones de manufacturas, de petróleo e industria maquiladora. Debido a su posición geográfica, clima y herencia cultural, nuestro país tiene ventajas comparativas dentro de los flujos turísticos globales. Así, se estima que México ocupa el décimo cuarto lugar en la captación de turistas internacionales y el noveno lugar mundial en la captación de ingresos.

En adición a lo anterior, el turismo ha jugado un papel vital en el desarrollo económico de México. En 1990, el sector turístico representó el 3.1% del Producto Interno Bruto, y participó con el 12.8% de los ingresos de la cuenta corriente. Asimismo, la actividad turística generó cerca de 1.9 millones de empleos, lo cuál representó aproximadamente el 8.9% del total de la fuerza laboral.

A partir de 1989, se inicia un proceso de modificación y ampliación del sector turístico nacional, mediante una estrategia que busca captar turismo, frente a la intensa competencia internacional, y la creciente demanda de servicios y atractivos que satisfagan a los turistas extranjeros y nacionales.

Por otra parte, y con el objeto de incrementar la actividad turística de nuestro país a nivel internacional, la Secretaría de Turismo, en concordancia con los Gobiernos Estatales, tiene considerados diversos proyectos de inversión, como la realización de diversos megaproyectos, que son considerados como detonantes de la consolidación turística regional.

El turismo ha sido uno de los sectores que más ha contribuido al desarrollo económico de México. En este sentido, y a fin de promover su continuo crecimiento, se inició a finales de la década de los años ochenta, un proceso de modernización con el objetivo de ampliar a nivel nacional la oferta hotelera en 50,000 habitaciones; captar 10 millones de turistas, y generar ingresos por alrededor de USD\$5,000 millones.

La estrategia de ampliación y modernización del sector turístico contempla los siguientes aspectos<sup>18</sup>:

- Desregulación del sector.
- Ampliación y mejoramiento de la infraestructura turística a través de la promoción de inversión privada nacional y extranjera.
- El diseño y ejecución de campañas de promoción y publicidad.

---

<sup>18</sup> Véase Informes de la Secretaría de Turismo.

**IV.4. Proyecto 1: Megaproyecto Cabo del Sol-Palmilla, Los Cabos.**

**IV.4.i. Situación Turística de Los Cabos, Baja California Sur.**

Entre los megaproyectos existentes en México, están los llamados "Integralmente Planeados", en los que participa FONATUR, como los de Cancún-Tulum, en Quintana Roo, y el de Los Cabos, en Baja California Sur; así como los complejos turísticos Acapulco Diamante, y el Náutico del Pacífico.

Dentro de estos destinos, se encuentra el corredor turístico de Los Cabos, Baja California Sur, el cuál tiene como base las ciudades de San José del Cabo y Cabo San Lucas, donde se ha incrementado la afluencia turística en forma importante, en los últimos 9 años.

El corredor turístico de Los Cabos, ha experimentado un fuerte crecimiento en la afluencia de turistas en años recientes, ya que entre 1981 y 1989, el número de visitantes extranjeros creció en forma importante, con un crecimiento promedio de 16.1%; mientras que los visitantes nacionales crecieron a un ritmo de 11.5%, en promedio anual.

Este incremento en la afluencia a la región, se puede atribuir al interés del Gobierno Federal para desarrollar Los Cabos como un centro turístico que ofrezca toda clase de instalaciones, servicios y entretenimiento, tal como se tiene en otros centros integralmente planeados como los citados anteriormente.

En sus inicios, el único atractivo de Los Cabos era la pesca deportiva, sin embargo, en la actualidad, el lugar ofrece una amplia gama de actividades adicionales como el buceo deportivo, el golf, el tenis y el yatismo, entre otras; que proporcionan muchas alternativas de entretenimiento a los visitantes nacionales y extranjeros.

**IV.4.ii. Antecedentes.**

En el corredor turístico de Los Cabos, Baja California Sur, se tiene planeado, dentro de un Plan Maestro, llevar a cabo un megaproyecto, que contiene a su vez, dos proyectos turísticos a desarrollar de manera simultánea:

- a) Centro Turístico de Golf y Tenis "Palmilla Los Cabos" - Proyecto Palmilla;
- b) Cabo del Sol - Proyecto Cabo del Sol.

La empresa norteamericana Koll, concibió la idea de implementar el megaproyecto, mediante la creación de un centro turístico de alto nivel, orientado al golf, y que estará dirigido básicamente a los residentes de California y el sur de los Estados Unidos.

Si bien el proyecto contempla el desarrollo turístico de esta zona, cabe señalar que éste se orienta al desarrollo inmobiliario, al dotar de infraestructura a áreas de uso residencial, de condominios, en donde sobresale la urbanización de los terrenos en donde se ubicarán éstos.

Lo anterior, aprovechando la topografía del terreno que proporciona una gran variedad de sitios naturales adecuados para su desarrollo, ya que el área posee una belleza particular que incluye kilómetros de playas vírgenes, y un desierto lleno de flora y fauna excepcional. Además, cuenta con un clima cálido y seco, ideal para la práctica de deportes durante todo el año.

Por medio de un estudio de mercado, se detectó que el tamaño y la configuración del frente de playa y su topografía inclinada, proporcionarían un entorno natural para un centro turístico de alta calidad y baja densidad.

Como se menciona anteriormente, los proyectos se encuentran contenidos dentro de un Plan Maestro, con el cuál se pretende asegurar la disponibilidad de los servicios urbanos mínimos necesarios como son: agua, drenaje, luz y teléfono.

Dentro del Plan, también se tiene contemplado el estilo arquitectónico y de diseño en donde se limitarán los edificios altos; las características naturales de los terrenos se respetarán; y se mantendrán los arroyos, las cuestas empinadas, y el desierto.

Los proyectos que se describen, tienen como objeto el proporcionar un servicio de alta calidad para el turista nacional y extranjero, y en donde el visitante se sentirá en un ambiente agradable y de confort.

#### IV.4.iii. Promotores y Empresas.

El promotor de los proyectos anteriormente mencionados, a través de las empresas Palmilla San José Inmobiliaria, S.A. de C.V., e Impulsora Rain, S.A. de C.V., es el grupo norteamericano Koll International.

Koll International es una empresa que forma parte del grupo de empresas fundadas por el Sr. Donald M. Koll, en donde la controladora patrimonial es The Koll Company. Las oficinas generales de The Koll Company, se encuentran en Newport Beach, California. Cuenta además de oficinas regionales localizadas en las ciudades de San Diego, Los Angeles, Ontario, Pleasanton, Sacramento, Portland, Phoenix y Dallas<sup>19</sup>.

The Koll Company es una empresa reconocida que goza de gran prestigio en el oeste de los Estados Unidos de Norteamérica, y cuya cartera de bienes raíces alcanza los USD\$4,300 millones, habiendo realizado proyectos que incluyen oficinas, parques industriales, clínicas de alta tecnología, hoteles, y centros comerciales, entre otros. Esta empresa cuenta con 25 años de experiencia, y goza de buena reputación por la clase de servicios que proporciona.

La empresa adquirió en 1984, el Hotel Palmilla, ubicada en la zona de Los Cabos, B.C.S. que entonces contaba con 50 cuartos. Un año después, el hotel fue remodelado completamente, incrementando su capacidad de 70 cuartos, y un salón de convenciones con capacidad para 200 personas. En 1986, se le otorgó al hotel, la categoría de "Gran Turismo", y para 1991, tenía una ocupación cercana al 80% promedio anual.

La estructura de The Koll Company está formada por tres empresas: Koll Realty Advisors, Koll International; y Koll Constructions. La primera, brinda los servicios de planeación y estrategias comerciales. Koll International es la encargada del desarrollo, planeación e ingeniería de los proyectos, así como de la administración de las propiedades y relaciones públicas del grupo; y la tercera se encarga de organizar, administrar y contratar a las constructoras que estarán involucradas en los desarrollos, así como de la capacitación del personal.

#### Las Empresas.

Palmilla San José Inmobiliaria, S.A. de C.V., se constituyó el 22 de junio de 1984. Su actividad principal es ser tenedora de acciones; adquirir, poseer y utilizar toda clase de bienes muebles e inmuebles, con una duración de 99 años. Su domicilio social se localiza en el Km. 7 de la Carretera Transpeninsular San José del Cabo, Cabo San Lucas, B.C.S.

---

<sup>19</sup> Información proporcionada por la empresa.

La duración se estipuló en 99 años, y se cuenta con 5 accionistas. Su capital hasta 1991, asciende a \$15.4 millones de pesos (N\$15.4 mil). Con el proyecto, su capital social ascendería al equivalente en moneda nacional de USD\$17 millones, mediante una capitalización de pasivos.

Por su parte, la empresa Impulsora Rain, S.A. de C.V., se constituyó el 19 de mayo de 1989. Su actividad principal es la enajenación, adquisición, arrendamiento, usufructo y comercio en general; así como la administración de hoteles, moteles y restaurantes con una duración de 99 años. Su domicilio social se encuentra en la Ciudad de México.

Su duración se estipuló en 99 años, con un capital para 1991, de \$3.3 millones de pesos (N\$3.3 mil). Con el proyecto, el capital social quedaría, por el equivalente en moneda nacional, de USD\$7 millones, también mediante la capitalización de sus pasivos.

#### **IV.4.iv. Características Financieras de los Proyectos.**

- **Palmilla.**

A la fecha, la situación financiera de Palmilla es resultado de la operación del Hotel Palmilla, así como de los gastos preoperativos que presenta, en relación al proyecto que se planea desarrollar.

Como resultado del análisis aplicado a la información financiera correspondiente a los estados financieros de la empresa, dictaminados al 30 de septiembre de 1989, se observa que la estructura de la empresa se encuentra desequilibrada, con un capital social de sólo USD\$46 mil.

Los recursos totales de la empresa a esa fecha ascienden a USD\$15.7 millones, de los cuales, USD\$6.8 millones (el 44%), corresponden al activo fijo, y USD\$2.1 millones (el 14%), al circulante; USD\$6.4 millones (el 40%), al activo diferido; el resto correspondiente a otros activos.

El activo fijo está conformado principalmente por el Hotel Palmilla, el terreno en el que se planea llevar a cabo el proyecto turístico, y el equipo diverso para deportes acuáticos.

- **Impulsora.**

La empresa es de reciente constitución, con pasivos correspondientes al Contrato de Apertura de Crédito para la adquisición del terreno para el Proyecto Cabo del Sol.

Dentro de cada una de las empresas ya se han iniciado los trámites correspondientes para la capitalización de los pasivos, que registran con compañías extranjeras, obteniendo a la fecha, la autorización para la inversión extranjera, que se fundamenta en los artículos 2, 8, 18 y demás, relativos a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, así como en los artículos 16,17 y 30 de su Reglamento, para llevar a cabo dicha capitalización.

Como resultado de la capitalización antes señalada, el control de ambas empresas, quedaría a cargo de Koll International, al pasar a ser el accionista mayoritario de éstas.

#### **IV.4.v. Integración del Proyecto<sup>20</sup>.**

- **Proyecto Centro Turístico de Golf y Tenis Palmilla Los Cabos - Proyecto Palmilla.**

El Proyecto Palmilla se ubica sobre una extensión de 350 hectáreas, y consiste en la construcción de un campo de golf de 27 hoyos de categoría campeonato, y una casa-club con todos los servicios; contará además con un club de tenis con cancha profesional y un estadio; un club balneario para sus residentes; y albercas de uso común dentro de todo el desarrollo.

Este proyecto, incluye además, 1,400 lotes para construcciones residenciales, las cuales serán realizadas por los futuros propietarios, y que van desde condominios anexos, en las laderas de los cerros y villas frente al mar, hasta residencias en el campo de golf, y grandes fincas con vista al mar.

Adicionalmente, se construirán locales para tiendas, galerías, mercados y restaurantes, todos ellos dentro de un ambiente de tipo mediterráneo. El proyecto está orientado hacia los deportes y será construido en tres fases, destacando en cada una de ellas, las siguientes acciones:

##### **1. Fase I**

Esta fase, se enfocará principalmente al desarrollo de la infraestructura. Incluirá las instalaciones para el abastecimiento de agua, electricidad, alcantarillado, teléfono, televisión por cable, y la construcción de los parques.

---

<sup>20</sup> Información proporcionada por las empresas, FONATUR y BANCOMEXT.

## 2. Fase II

La segunda fase comprende la relocalización de la carretera, pasos a desnivel, entradas y calles interiores, drenaje, y el acondicionamiento del entorno del desarrollo turístico.

## 3. Fase III

En la última fase, se completarán todas las instalaciones del desarrollo, incluyendo bardeado, construcciones, y acabados, entre otros.

## a) Palmilla: Inversión Proyectada.

La inversión estimada para el proyecto Palmilla, asciende a USD\$108.9 millones, de los cuáles, el 59% es por concepto de activo fijo; el 25% de capital de trabajo; y la diferencia, de gastos financieros. A continuación se presenta el desglose correspondiente:

PROYECTO PALMILLA: ESQUEMA DE INVERSION PROYECTADA		
CONCEPTO	MONTO (Miles de dólares EUA)	PORCENTAJE
<b>ACTIVO FIJO</b>		
Terreno	\$ 1,250	1%
Infraestructura	\$ 50,392	46%
Campo de Golf	\$ 10,283	9%
Centro de Ventas	\$ 1,000	1%
Servicios Públicos	\$ 2,040	2%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$ 64,965</b>	<b>59%</b>
Capital de Trabajo	\$ 26,380	25%
Gastos Financieros	\$ 17,563	16%
<b>TOTAL</b>	<b>\$108,908</b>	<b>100%</b>

**b) Palmilla: Programa de Ejecución.**

El Programa de Obras al Proyecto Palmilla, se estima llevarlo a cabo durante un período de 8 años, habiéndose iniciado las obras durante el mes de enero de 1991:

PLAN DE EJECUCION "PALMILLA"		
CONCEPTO	PERIODO	FASES
Infraestructura	1991-1998	I, II, III
Campos de Golf	1991-1993	I
Centro de Ventas	1992-1994	I, II
Servicios Públicos	1992- 1998	I, II, III
Construcción	1991- 1998	I, II

- **Proyecto Cabo del Sol.**

Por su parte, el Proyecto Cabo del Sol, cuenta con 725 hectáreas, en donde se tendrán 7 terrenos con vista al mar, que serán utilizados para construir 2,000 cuartos de hotel, y 500 villas con vista al mar, que serán edificadas por los futuros propietarios. Se contempla además la construcción de cuatro campos de golf, rodeados por una balanceada mezcla de productos residenciales; un complejo comercial y de espectáculos; un centro de convenciones; un club de tenis con un total de 20 canchas, y una cancha tipo estadio para torneos y eventos especiales; un centro ecuestre y de caza, y un complejo de deportes acuáticos y una flota para pesca en alta mar.

Este proyecto también contempla llevarse a cabo en tres fases, mismas que se mencionan a continuación:

**Fase I.**

La primera fase comprenderá la mayor parte de la infraestructura, como agua, electricidad, parte del alcantarillado, teléfono y televisión por cable, además de la construcción de una clínica, y parte de los parques y las entradas.

## Fase II.

Durante esta fase, se comenzará la construcción de las viviendas de los trabajadores, un amplio porcentaje de las calles internas; la relocalización de la carretera, y la conclusión de los parques y las entradas.

## Fase III.

La tercera fase será para la construcción de un centro de convenciones; se completará el sistema de drenaje, y se terminarán los demás aspectos del desarrollo.

## a) Cabo del Sol: Inversión Proyectada.

Con respecto a la inversión total estimada para el proyecto Cabo del Sol, ésta asciende a USD\$175.9 millones, en donde el 70% corresponde al activo fijo, el 19%, al capital de trabajo, y el resto, a los gastos financieros. Los montos serán invertidos en un periodo de 10 años, desglosados como sigue:

PROYECTO CABO DEL SOL: ESQUEMA DE INVERSION PROYECTADA		
CONCEPTO	MONTO (Miles de dólares EUA)	PORCENTAJE
<b>ACTIVO FIJO</b>		
Terreno	\$ 7,000	4%
Infraestructura	\$ 76,382	43%
Campo de Golf	\$ 26,041	15%
Centro de Conferencias y Ventas	\$ 2,094	2%
Vivienda para Trabajadores	\$ 5,889	3%
Clínica	\$ 660	1%
Servicios Públicos	\$ 3,652	2%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>\$115,728</b>	<b>70%</b>
Capital de Trabajo	\$ 31,834	19%
Gastos Financieros	\$ 21,375	13%
<b>TOTAL</b>	<b>\$175,937</b>	<b>100%</b>

**b) Cabo del Sol: Programa de Ejecución.**

Con respecto al programa de obras del proyecto Cabo del Sol, se estima realizarlo a lo largo de 10 años, según se aprecia a continuación:

<b>PLAN DE EJECUCION "CABO DEL SOL"</b>		
<b>CONCEPTO</b>	<b>PERIODO</b>	<b>FASES</b>
Infraestructura	1991-1999	I, II, III
Campos de Golf	1991-1998	I, II, III
Centro de Ventas	1992-1995	I, II
Vivienda de los Trabajadores	1992- 1994	I, II
Clínica	1993- 1996	I, II
Servicios Públicos	1994- 1999	II, III
Construcción	1991- 1999	I, II, III

Dentro de ambos proyectos, se incluye la construcción de 4 hoteles, filiales e alguna cadena reconocida: a la fecha Marriott y Biltmore, han confirmado su interés en establecerse en Cabo del Sol, y han vendido algunas unidades residenciales.

Esta etapa proporcionaría la masa crítica y la variedad de productos necesarios para atraer huéspedes y posibles compradores potenciales de bienes raíces, quienes determinarían el desarrollo del megaproyecto; esto sería apoyado con la operación del Hotel Palmilla, del cual se tiene planeado que en ningún momento, cierre sus puertas.

En etapas posteriores, se tiene contemplado la construcción de otros dos hoteles, dos campos de golf adicionales, y un centro equestre.

**IV.4.vi. Esquema del Proyecto.**

El esquema correspondiente al megaproyecto de referencia, se puede resumir en la tabla siguiente:

<b>ESQUEMA DEL PROYECTO</b>	
<b>EMPRESAS:</b>	
1. Palmilla San José Inmobiliaria, S.A. de C.V.	(San José del Cabo, BCS)
2. Impulsora Rain, S.A. de C.V.	(México, D.F.)
<b>GIRO:</b>	
1. Servicios en materia industrial hotelera; compraventa de bienes, y tenedora de acciones.	
2. Adquisición de bienes muebles e inmuebles, y tenedora de acciones	
<b>FECHA DE CONSTITUCION:</b>	<b>ACCIONISTAS:</b>
1. 22/VI/89	100% mexicanos.
2. 31/VIII/89	100% mexicanos.
<b>FILIACION:</b>	
THE KOLL COMPANY.	

**IV.4.vii. Evaluación y Objetivos del Proyecto.**

Los Estados Unidos de América es el generador de divisas, y de turistas, más importante para la región de Los Cabos, Baja California Sur, situación que se refleja en la elevada participación de turistas norteamericanos en la zona (86%), de los cuáles, el 56% de ellos viven en el estado de California.

El estado de California es uno de los más importantes dentro de la economía de los Estados Unidos de América, en particular, el sur de California, en donde, según un estudio del Wells Fargo Bank, sus residentes son los que tienen mayor probabilidad de haber viajado a un destino del extranjero, de todo Estados Unidos.

Adicionalmente al poder adquisitivo que presentan sur californianos, se tiene que la oferta de terrenos en esa zona es muy limitada, por lo que los compradores potenciales de bienes raíces se encuentran sin alternativas de inversión en el área.

La estrategia de mercado de la empresa norteamericana Koll para atraer inversionistas hacia los proyectos de referencia, se ha enfocado a los puntos siguientes:

- a) Inversionistas en hoteles de 5 estrellas, y venta de grandes extensiones de terrenos para grandes desarrolladores y constructores.
- b) Desarrollo de la infraestructura para incrementar el valor de las propiedades, y minimizar el riesgo para los inversionistas individuales.

Por lo anterior, el mercado meta al que estará dirigido el Desarrollo, será el segmento de altos ingresos de los Estados Unidos de América, particularmente del sur de California; con aficiones al golf y tenis, en especial para el consumidor sofisticado, orientado a la salud personal, que goce con el contacto con la naturaleza y la ecología.

Del estudio de mercado, se deduce que los clientes potenciales del Sur de California que se interesarían en adquirir bienes inmobiliarios en el Desarrollo de Los Cabos, lo representan profesionistas, con ingresos anuales promedio del orden de los USD\$250 mil.

#### **Proyecciones Financieras.**

Los resultados obtenidos en las proyecciones financieras se presentan favorables, ya que en el caso del Proyecto Palmilla, se tiene una TIR de 16%, y un VPN de USD\$4,863 millones; mientras que para el Proyecto Cabo del Sol, se obtiene una TIR de 25%, y un VPN de USD\$34,231 millones. Lo anterior muestra la viabilidad de ambos proyectos, desde el punto de vista financiero.

En base al análisis realizado, los proyectos que presentan Palmilla San José Inmobiliaria, S.A. de C.V. e Impulsora Rain, S.A. de C.V. son viables desde los puntos de vista técnico, económico, financiero y de mercado.

**Objetivos.**

El proyecto anteriormente evaluado, busca los objetivos siguientes, a nivel micro y macroeconómico:

- Se coadyuvará al desarrollo del sector turismo en el Corredor de Los Cabos, formando la masa crítica que permita detonar el destino y el megaproyecto.
- Las favorables expectativas del mercado parecen indicar la viabilidad del proyecto.
- Los resultados de las proyecciones financieras, aún después de someterlas a una sensibilización, se muestran favorables.
- Entre los dos proyectos, se generará un total de 7,000 empleos directos.
- Se estima una generación neta de divisas de alrededor de USD\$266 millones, en un periodo de 5 años.
- Los promotores de los proyectos de referencia, cuentan, según se informa, con buena experiencia en el ramo.

**IV.5. Proyecto 2: Megaproyecto Ruinas del Rey / Aoki Corporation.**

**IV.5.1. Situación Turística y de Mercado en Cancún, Quintana Roo.**

Cancún está ubicado en la costa noreste de la Península de Yucatán, en el estado de Quintana Roo, y está considerado como uno de los polos de desarrollo turístico más importante del país y del Caribe, siendo un excelente captador de divisas, ya que cada año, la participación del turismo extranjero, es mayor.

Este destino turístico cuenta con 27 kilómetros de playa, además de que se encuentra localizado en un enclave rodeado de cenotes, lagunas, ríos, balnearios y parques naturales. Su proximidad con importantes ruinas arqueológicas como: Tulum, Cobá, Chichén Itzá, Uxmal, etc., incrementan su atractivo, tanto al turismo nacional, como extranjero.

La comunicación a este destino se realiza por vía terrestre, a través de dos carreteras federales; por vía aérea, mediante 18 vuelos nacionales, y 10 internacionales diarios; así como por vía marítima con la llegada de cruceros provenientes de los Estados Unidos de América.

La ciudad de Cancún es muy accesible desde importantes ciudades del este y sureste de los Estados Unidos, ya que los tiempos de vuelo son relativamente cortos, lo que genera una afluencia considerable de visitantes provenientes de ese país.

Entre las principales actividades de la zona destacan la práctica de deportes acuáticos, la visita a las ruinas arqueológicas, la gastronomía, campos de golf, centros comerciales, diversión nocturna, y otros servicios.

Cancún compite favorablemente con otros centros turísticos del Caribe, por su clima tropical, con una temperatura media anual de 27.5 grados centígrados, con muy poca variación durante el año. La temporada de lluvias es durante los meses de septiembre y octubre.

Por lo anterior, Cancún está considerado como el desarrollo turístico de playa más importante de nuestro país, ya que ha mantenido hasta ahora una evolución constante, tanto en oferta, como en demanda.

**IV. 5.ii. Antecedentes<sup>21</sup>**

La ciudad de Cancún, Quintana Roo, ha recibido un fuerte flujo de inversiones, tanto extranjeras, como nacionales, lo cual le ha permitido constituirse en el destino turístico integralmente planeado más popular en el extranjero. Se puede decir que su éxito se debe, entre otros factores, a sus playas, clima, proximidad con las zonas arqueológicas mayas, y al fácil y económico acceso desde los Estados Unidos.

En la actualidad, los denominados "megaproyectos", han sentado las bases para mejorar y ampliar significativamente, la infraestructura turística de Cancún. Por lo anterior, en octubre de 1987, la Secretaría de Turismo celebró un concurso internacional para el desarrollo de un complejo turístico en el predio denominado "Ruinas del Rey" de aproximadamente 100 has., ubicado entre la zona hotelera, y el aeropuerto de la ciudad de Cancún.

El grupo japonés Aoki Corporation, Inc., ganó el citado concurso, adjudicándose el derecho a realizar las edificaciones, instalaciones, y construcciones necesarias para desarrollar el proyecto, que se denominó Westin Cancún Resort & Golf. El plan maestro comprende la construcción de un hotel de categoría Gran Turismo, con 700 cuartos, un campo de golf de 18 hoyos, un desarrollo inmobiliario consistente en la edificación y venta de 300 condominios y 100 villas, una marina para 500 yates, y un centro comercial.

**IV.5.iii. Promotores del Proyecto.**

**Aoki Corporation<sup>22</sup>.**

Aoki Corporation, Inc. (Aoki), es un grupo japonés, fundado en 1947, bajo el nombre de Bulldozer Koji Co., Ltd., quien inicialmente se dedicó a trabajos de ingeniería civil, y gradualmente fue incursionando en diferentes campos como construcción de edificios, obras marítimas, y construcciones en general, en todo el mundo.

Actualmente, Aoki es una de las empresas constructoras más grandes en Japón, y su éxito se debe a su diversificación, sobresaliendo en dos sectores económicos: turismo y construcción. Cabe destacar, que dicha firma ha venido implementando planes estratégicos con la finalidad de estar a la vanguardia en sus sectores y con tendencias hacia una globalización de mercados. Así, en 1990, su campo de negocios lo constituyeron trabajos de ingeniería civil (39.8%), construcción de edificios (37.0%), y obras de desarrollo (23.2%).

---

<sup>21</sup> La información turística fue proporcionada por FONATUR, la Secretaría de Turismo, y el Banco de México.

<sup>22</sup> Informes proporcionados por Aoki Corporation, Inc.

Cabe destacar que el 29% de los negocios realizados por Aoki en 1990, se llevaron a cabo fuera del Japón; dicha participación se ha venido incrementando recientemente, lo cual muestra la tendencia de Aoki hacia una internacionalización de sus mercados. A la fecha, el grupo cuenta en Japón, con dos oficinas centrales, en las ciudades de Tokio y Osaka, 60 oficinas afiliadas y sucursales en todo su territorio, así como 19 oficinas en el extranjero, y 76 hoteles en 14 países.

En relación al sector turismo, el citado operativo japonés viene operando la cadena Caesar Park Hotel, desde hace 15 años, la cuál está conformada por algunos de los hoteles más lujosos en el mundo, destacando entre ellos, los de Brasil, Taiwán, Panamá, España, y los Estados Unidos. Adicionalmente, en 1988, Aoki adquirió la compañía Westin Hotels & Resorts Group, expandiendo su operación a nivel internacional.

En nuestro país, la cadena Westin opera los siguientes hoteles<sup>23</sup>:

<b>HOTEL</b>	<b>CIUDAD</b>
Ambassador	Monterrey, N.L.
Camino Real	Cancún, Q. Roo
Camino Real	Guadalajara, Jal.
Camino Real	Ixtapa, Gro.
Camino Real	Mazatlán, Sin.
Camino Real	México, D.F.
Camino Real	Puerto Vallarta, Jal.
Camino Real	Saltillo, Coah.
Galería Plaza	México, D.F.
Las Brisas	Acapulco, Gro.
Las Hadas	Manzanillo, Col.

Cabe destacar que Aoki cuenta con experiencia en el desarrollo de megaproyectos turísticos, tanto en Japón, como en el extranjero. En Osaka y Tokio, está edificando dos hoteles, los cuales serán los primeros operados por la cadena Westin en Japón, y considerados como proyectos urbanos altamente innovadores. En uno de ellos, se está construyendo un campo de golf utilizando tecnología de punta.

<sup>23</sup> Informes de la empresa Westin Hotels & Resorts Group de México.

En cuanto a su situación financiera, en los estados financieros consolidados del corporativo Aoki, correspondientes al ejercicio concluido al 31 de marzo de 1990, se observa que los recursos totales ascienden a USD\$ 4,262 millones. La estructura financiera del corporativo, presenta un índice de liquidez de 1.6 a 1; un apalancamiento de 41%; y un endeudamiento del 71%.

Los ingresos netos de Aoki Corporation, sumaron USD\$2,554 millones, registrando un incremento en sus utilidades de operación de 1.4%, respecto al año anterior, lo cuál es resultado de una estrategia de minimización de costos y eficiencia en sus actividades.

Una vez efectuado el pago de impuestos sobre ingresos, Aoki reporta una utilidad neta de USD\$53.2 millones, en el ejercicio finalizado el 31 de marzo de 1990.

Dentro de dichos estados financieros, se encuentran las cuentas del corporativo y de las siguientes seis subsidiarias:

<b>NOMBRE</b>	<b>CAPITAL SOCIAL</b>	<b>GIRO PRINCIPAL</b>
Aoki America	USD 29.0 millones	Industria de la construcción
Nuevos Hoteles de Panamá	Balboas 17.0 millones	Industria hotelera
Caesar Park Hotel Investment, Inc.	USD 300.0 millones	Industria Hotelera
Westin Hotel Co., U.S.A.	USD 1,000.0 millones	Industria Hotelera
Aoki Kalun, Ltd.	Yens 300.0 millones	Operación Marítima Doméstica
Aoki Marine, Ltd.	Yens 2,949.0 millones	Transportación Marítima y Constructor Contratista

### **Industrial Bank of Japan<sup>24</sup>.**

El Industrial Bank of Japan (IBJ) es otro promotor, quien invertirá tanto con el capital de riesgo, como con el crédito en nuestro país, después de haber participado en la construcción del Hotel Nikko.

El IBJ fue constituido como una institución financiera semigubernamental desde hace 90 años, con el objeto de promover el crecimiento del sector industrial de Japón, y responder a las necesidades de financiamiento de las nacientes empresas japonesas.

Posteriormente, en 1952, el IBJ se convirtió en un banco privado, continuando con las tareas de financiar a compañías involucradas en proyectos de infraestructura y desarrollo regional, así como en fusiones y adquisiciones de empresas en expansión.

En la actualidad, el IBJ ofrece una amplia gama de servicios financieros, que incluyen, tanto los de la banca convencional, como fusiones y adquisiciones a través de una red global de 29 sucursales en Japón, y 10 sucursales; 2 agencias, 20 oficinas de representación; y 17 subsidiarias en el Lejano Oriente, Europa y Norteamérica.

A través de su historia, el IBJ ha adquirido experiencia, mediante su participación técnica y financiera, tanto en Japón, como en el resto del mundo. Recientemente, ha financiado proyectos tales como el Northwest Shell Gas en Australia, el Kaltim Prima Coal Mining en Indonesia, y un complejo industrial de polipropileno en Malasia. En el sector turístico ha financiado el Luxury Resort Development en Hawaii, el Chang Fu Gong en Pekín; y el Bali Hotel and Convention Center en Indonesia.

Asimismo, el IBJ ofrece servicios complementarios de consultoría, como modernización y reconversión industrial, desarrollos urbanos y obras de infraestructura.

Cabe mencionar que el IBJ tiene una extensa e importante cartera de clientes en Japón y en el extranjero. En el mercado japonés, por ejemplo, el IBJ tiene relaciones con el 90% de las 200 corporaciones japonesas más importantes; además, fuera del Japón provee de servicios a diversas compañías multinacionales y organismos del sector público.

El valor de mercado del IBJ asciende a alrededor de USD\$ 60,900 millones, lo que la hace la institución financiera más grande del mundo.

---

<sup>24</sup> Informe especial proporcionado por el sistema Bank View, Ltd.

#### IV.5.Iv. Características del Proyecto<sup>25</sup>.

El proyecto será desarrollado en el predio denominado "Ruinas del Rey", en una superficie de aproximadamente 100 hectáreas, a lo largo del paseo Kukulkán, colindando al este con el Mar Caribe, y al oeste con la Laguna de Nichupté. Cabe señalar su proximidad con las ruinas mayas que le dan nombre al predio, el acceso a la laguna, y un área de playa bastante amplio.

#### Estructura Legal.

##### a) Sociedades.

En este escenario, Aoki y el IBJ, unieron esfuerzos para financiar e invertir en el desarrollo del megaproyecto turístico Westin Cancun Resort & Golf, mediante aportación de capital de ambas corporaciones japonesas; además de un crédito del propio IBJ. A fin de concretar este proyecto, fueron creadas una *holding* japonesa denominada Cancun Resort Development Investment Incorporated; una *holding* norteamericana cuya denominación social es C.R.D.I. Corporation; y una *holding* mexicana llamada Nuevos Hoteles de Cancún, S.A. de C.V. (NHC). Adicionalmente, se constituyeron cinco empresas subsidiarias de NHC, cuyo propósito será el desarrollar el megaproyecto.

La *holding* japonesa, Cancun Resort Development Investment, Inc., se constituyó en abril de 1991, en Tokio, Japón; con la participación del grupo Aoki, será del 50%; la del IBJ del 18.7%; y otros inversionistas japoneses con 31.3%. El principal objetivo de esta empresa es el de captar la inversión japonesa para posteriormente participar en el capital social de la *holding* norteamericana.

En el mes de abril de 1991, se constituyó en el estado de Delaware, E.U.A., la empresa C.R.D.I. Corporation, siendo el único accionista la *holding* japonesa, con el objeto de captar, tanto la inversión de capital social como de créditos japoneses, para posteriormente participar en el capital social de la *holding* mexicana denominada Nuevos Hoteles de Cancún, S.A. de C.V. Cabe señalar que actualmente se encuentra en trámite de la SHCP, el permiso necesario para otorgar crédito a empresas mexicanas.

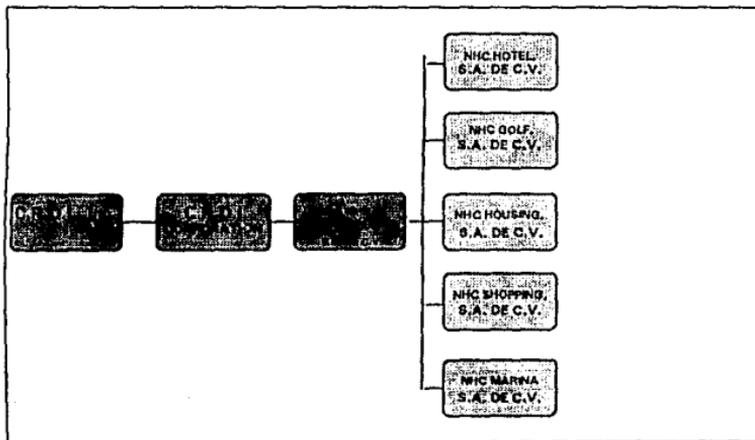
En el mes de marzo de 1991, se constituyó NHC; posteriormente, la *holding* norteamericana, C.R.D.I. Corporation, suscribió y pagó un incremento de capital, ascendiendo el capital social de la NHC; por consiguiente, dicha *holding* americana es la tenedora del 99.9% de las acciones de NHC.

---

<sup>25</sup> Información proporcionada por FONATUR.

Adicionalmente, NHC es la tenedora de las acciones del capital social de cinco empresas subsidiarias y será la receptora, tanto de los créditos otorgados por instituciones financieras mexicanas y extranjeras, como de las aportaciones de capital social, para que a su vez sean transferidos a sus cinco filiales constituidas en septiembre de 1991, y que son: NHC Hotel, S.A. de C.V.; NHC Golf, S.A. de C.V.; NHC Housing, S.A. de C.V.; NHC Marina, S.A. de C.V.; y NHC Shopping, S.A. de C.V., y que serán las encargadas de llevar a cabo el desarrollo turístico.

A continuación se muestra el diagrama de este grupo de empresas y su interrelación:



**b) Fideicomisos.**

En abril de 1991, NHC celebró con el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), un Contrato Promesa de Fideicomiso, en el que se establecieron los derechos y obligaciones de las partes, respecto al desarrollo turístico, e hizo un pago como contraprestación por la afectación del predio al Fideicomiso, hasta por el 50% del valor del terreno, es decir, USD\$9.2 millones.

Por disposición expresa en dicho contrato de Promesa, NHC está autorizado a obtener créditos de financiamientos para la realización del desarrollo turístico, mismos que pueden contar con la garantía en el patrimonio del fideicomiso, siempre y cuando los contratos de crédito respectivos cuenten con la aprobación previa por escrito de FONATUR.

En octubre de 1991, NHC entregó al FONATUR la cantidad de USD\$9.2 millones, que corresponden al 50% restante del valor del terreno. Se firmaron también, cinco contratos de fideicomiso entre las empresas subsidiarias de NHC y FONATUR, en los que se establecieron los derechos y obligaciones de las partes, en relación con el desarrollo del proyecto turístico en Cancún. A continuación se presentan las partes de dichos fideicomisos.

<b>FIDUCIARIO:</b>	Banco del Centro, S.N.C.
<b>FIDEICOMITENTES:</b>	a) FONATUR, por lo que respecta a la superficie fideicomitada.  b) Las empresas subsidiarias de NHC según corresponda al proyecto, por lo que se refiere a las instalaciones, edificaciones y construcciones que se erijan sobre la superficie fideicomitada.
<b>FIDEICOMISARIOS:</b>	
<b>EN PRIMER LUGAR:</b>	Las instituciones de crédito que otorguen a la Fideicomisaria en tercer lugar, créditos o financiamientos para la realización de las obras del desarrollo turístico.
<b>EN SEGUNDO LUGAR:</b>	FONATUR para garantizar la ejecución y terminación del desarrollo turístico.
<b>EN TERCER LUGAR:</b>	Cada una de las empresas subsidiarias según corresponda al proyecto, mismas que se constituyen como deudores solidarios.

El patrimonio inicial de cada fideicomiso estará constituido por la parte proporcional del predio denominado "Ruinas del Rey", que se incrementará con las obras, planos, instalaciones, obras de consolidación e infraestructura, permisos, y licencias, mobiliario y equipo, y demás accesorios necesarios para la debida operación de los establecimientos turísticos que se levanten en el predio objeto del proyecto.

Los principales fines de dichos fideicomisos son los siguientes:

a) Que la fiduciaria permita a la fideicomisaria en tercer lugar (empresa subsidiaria según corresponda al proyecto), la realización, operación, explotación, y en su caso, comercialización del hotel, campo de golf, villas y condominios, centro comercial y marina, así como las demás obras previstas en el Proyecto General respecto a la superficie fideicomitida.

b) Que la fiduciaria transmita el patrimonio del fideicomiso a quien o quienes las fideicomisarias en tercer lugar indiquen, siempre que se encuentre legalmente capacitado para adquirir, una vez que se hayan cumplido las obligaciones y fines del fideicomiso.

c) Garantizar a las instituciones financieras que otorguen recursos para la realización del Desarrollo Turístico, siempre que cuenten con garantía en el patrimonio del fideicomiso, y los contratos que los documenten, reciban la aprobación previa y por escrito de FONATUR.

#### **IV.5.v. Integración del Proyecto.**

Este megaproyecto consiste en un complejo turístico que se realizará en dos etapas, conforme al siguiente plan:

- |  |
|--|
| <p>FASE I: a) Hotel<br/>b) Campo de Golf<br/>c) Villas y Condominios para venta</p> <p>FASE II: a) Marina<br/>b) Centro Comercial.</p> |
|--|

A fin de desarrollar el proyecto con un mejor aprovechamiento de los recursos, la Fase II se llevará a cabo una vez terminada la construcción y puesta en operación de la Fase I. Las características principales del proyecto en su primera fase son las siguientes:

a) Hotel.

Aprovechando el ambiente natural, y tomando en cuenta las condiciones topográficas, se construirán dos edificios. Las principales características del hotel son:

CUARTOS	700 Edificio Principal 600 Villa 100
TIPO	Categoría Gran Turismo
OPERADORA	Westin Hotels & Resorts Group
APERTURA	Enero de 1995
RESTAURANTES	Un restaurante, que prestará servicios de desayuno, comida y cena; así como otro de especialidades.
BARES	Bar de descanso; bar en la alberca; y discoteca.
LUGARES DE REUNION	Area total de 1,550 m2 que incluye un salón de banquetes de 1,020 m2, un salón de eventos y un jardín abierto donde podrán celebrarse reuniones y fiestas al aire libre.
OTRAS FACILIDADES	Club atlético; 4 albercas con cascadas; 1 teatro al aire libre; y 6 canchas de tenis iluminadas, localizadas a lo largo del Boulevard Kukulkán (una estaría diseñada para celebrar torneos profesionales).

Adicionalmente de la operación del hotel, la compañía Westin proporcionará servicios de asesoría durante la fase preoperativa con el propósito de garantizar que el hotel cumpla con los estándares de calidad establecidos por la cadena para asegurar una operación eficiente. Será su responsabilidad también, realizar las actividades de mercadotecnia, publicidad, ventas, así como el reclutamiento, selección y capacitación del personal requerido por el hotel.

En el siguiente cronograma, se muestra el período de planeación, construcción y equipamiento del hotel, tomando como inicio de la planeación, el mes de junio de 1991:

PROYECTO / MESES	PERIODO DE PLANEACION, CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO (MESES)
HOTEL	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 38 39 40 41 42 43 44 45
CAMPO DE GOLF	

**b) Campo de Golf.**

El terreno del campo de golf se extiende a lo largo del lado oeste del Boulevard Kukulkán, con una longitud aproximada de 5,852 m., cuyo diseño incluye ondulaciones naturales del terreno, una configuración variada con obstáculos, desniveles, estanques, trampas de arena, calles, etc. Lo anterior permitiría su uso a jugadores profesionales, experimentados, y principiantes.

Constará de 18 hoyos, y prestará sus servicios, tanto a los clientes del hotel, como a los de otros hoteles que contraten su servicio, adoptando además el sistema de membresía anual. Entre los servicios que contempla, se incluye una Casa Club con restaurante, un bar, una sala de descanso, una tienda de artículos deportivos y servicio de carritos desde el hotel, hasta la Casa Club; su operación será en forma conjunta con el hotel.

**c) Villas y Condominios.**

El predio de la zona residencial se ubica enfrente de la laguna Nichupté, al oeste del Boulevard Kukulkán, en un área aproximada de 22 has., el cual estará separado de las otras instalaciones.

Las 100 villas se situarán dentro de una zona de desarrollo del campo de golf exclusivo, mismas que tendrán vista al lago, y al mismo campo. La estructura de las villas es de 2 pisos y son de dos tipos, con dos y tres recámaras. El tamaño promedio por villa es de 156 m2.

Se pretende construir 300 condominios, los cuales se ubicarán en el jardín de la laguna central. La estructura de éstos es en edificios de tres y cuatro pisos, con una, dos o tres recámaras. El tamaño promedio de cada condominio es de 93m2.

Los condominios y villas estarán comunicados a través de un camino de acceso. Como instalaciones anexa, se contará con un centro social, un módulo de administración, una piscina, y una cancha de tenis.

El periodo de planeación, construcción y equipamiento, así como de venta de villas y condominios, se presenta en el siguiente cronograma:

VILLAS/CONDOMINIOS	PERIODO DE PLANEACION, CONSTRUCCION Y EQUIPAMIENTO (AÑOS)				
	1991	1992	1993	1994	2000 2001 2002 2003
CONSTRUCCION					
VENTA					

El sistema de ventas, dado que se planea efectuar principalmente con extranjeros, deberá considerar la creación de fideicomisos, toda vez que será la única opción de venta a propiedad, debiendo para ese entonces contar con la definición de lote por lote para efectuar su desincorporación de la garantía total.

#### **IV. 5.vi. Aspectos Técnicos, Ecológicos y Arqueológicos.**

##### **Aspectos Técnicos.**

FONATUR ha llevado a cabo el estudio de factibilidad técnica del proyecto, evaluando los aspectos relativos a la inversión y requisitos con que debe cumplir el hotel para ser considerado en la categoría Gran Turismo, así como la inversión total del campo de golf, y del proyecto inmobiliario. El Dictámen Técnico concluye que el proyecto es técnicamente viable, y que el peso específico de cada rubro sobre la inversión total es adecuado, resaltando por subproyecto los siguientes aspectos:

**HOTEL.-** La superficie que ocupará el Hotel es de 129,400 m<sup>2</sup>. La inversión promedio por cuarto es de aproximadamente USD\$140 mil a valor presente, misma que resulta ligeramente superior a la promedio observada en otros hoteles. Sin embargo, debe destacarse que el área promedio por cuarto tipo es de 45 m<sup>2</sup>, misma que resulta mayor a la de otros proyectos similares, lo que puede ser un aspecto de comodidad que influya en la preferencia de los huéspedes y contrarreste con esto la aparente sobreinversión por cuarto construido.

**CAMPO DE GOLF.-** La superficie total a desarrollar es de 516,345 m<sup>2</sup>. La inversión por hoyo para el proyecto es de USD\$1.65 millones, monto que en principio es alto. Sin embargo, se consideran tres hechos que inciden en él:

- a) Dragado y relleno de la laguna para ampliar la superficie del campo de golf.
- b) Una vez terminado el suelo fabricado, la construcción del perfil topográfico del campo de golf tiene que considerar las condiciones poco favorables para este tipo de proyectos en Cancún.
- c) El tipo de instalaciones y equipos electromecánicos considerados para este proyecto.

Una vez restada la inversión por rellenos y fabricación del suelo, la inversión por hoyo se reduce a USD\$1 millón a valor presente, monto que FONATUR estima adecuado. El valor estimado por hoyo al inicio de operaciones, es de alrededor de USD\$1.2 millones.

**VILLAS Y CONDOMINIOS.**- La superficie total a desarrollar es de 217,626m<sup>2</sup>. El costo total por departamento es de cerca de USD\$110 mil a valor presente; cabe destacar que el costo promedio por cuarto del hotel, es superior al de los condominios, o obstante que la superficie es menor, debido a que en el hotel se tendrán acabados de lujo, así como diversas instalaciones que incrementan el monto total de la inversión. Por lo que hace a las villas, su costo promedio a valor presente, es de USD\$227 mil.

Tomando en cuenta el promedio de superficie, (condominios - 93 m<sup>2</sup>, y villas - 156 m<sup>2</sup>) sin considerar que los precios de venta sean altos, FONATUR recomienda tener otras alternativas de oferta con un área menor.

#### **Aspectos Ecológicos.**

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en su Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica, desde noviembre de 1988, aprobó la realización del proyecto, habiendo establecido una serie de requisitos a ser observados durante la construcción de todo el proyecto, y especialmente, del campo de golf. Estos requisitos se refieren a las técnicas de dragado, control de agua dragada, cauce de las aguas pluviales, regeneración de aguas afectadas por el dragado, protección del hábitat, control de los rellenos y de los materiales excedentes.

#### **Aspectos Arqueológicos.**

No obstante que la zona arqueológica conocida como Ruinas del Rey está ubicada en el predio contiguo al del desarrollo turístico a realizarse, ésta se encuentra debidamente protegida y separada de la zona de construcción, debido a que la delimitación de los terrenos fue elaborada por FONATUR en coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) al realizarse el Plan Maestro de Cancún.

#### **IV.5.vii. Evaluación.**

Desde el punto de vista de mercado, el proyecto se justifica, ya que según estudios realizados por FONATUR, se han registrado niveles de ocupación promedio anual, superiores al 70% en hoteles de categoría Gran Turismo y Cinco Estrellas, lo que implica que se ha dejado de captar demanda potencial debido a los niveles implícitos de saturación en algunos meses del año.

En este contexto, el proyecto Westin Cancun Resort & Golf se justifica, no sólo por el hecho de estar localizado en Cancún, lugar donde se desarrollarán dos de los 10 megaproyectos promovidos por FONATUR, sino también por las ventajas comparativas que presenta el mismo, entre las cuales se encuentran:

- Este será el único hotel en Cancún que ofrezca un campo de golf profesional de 18 hoyos.
- El atractivo arqueológico que significan las ruinas mayas contiguas al proyecto.
- La operación y servicios proporcionados por la operadora Westin, especialmente desde el punto de vista de mercadotecnia del hotel.
- Es un hotel diseñado para ser atractivo a su segmento de mercado.

Con base en la concepción misma del proyecto, se pretende captar turismo proveniente del Japón, lo que abriría las puertas del mercado asiático, así como continuar incrementando la afluencia de visitantes del extranjero, generando más divisas al país.

#### IV.6. Repercusiones de los Proyectos para la "Zona Prohibida".

Como se mencionó anteriormente, a lo largo del presente trabajo, la inversión extranjera en la "zona prohibida", ha permitido el desarrollo de importantes centros turísticos, con la correspondiente generación de divisas, el incremento de las fuentes naturales de empleo de la zona, y surgimiento o ampliación del turismo nacional y extranjero, principalmente.

Los megaproyectos que acabamos de presentar son solamente un ejemplo que nos permite visualizar hasta qué punto, la zona prohibida nos ofrece una gran alternativa para llevar a cabo el efecto multiplicador del que hemos venido hablando en los capítulos anteriores. La generación de divisas, la generación de empleos, y el aprovechamiento de una zona que cuenta con tantos atractivos para el turista extranjero y el nacional, son elementos claves, que nos permiten apreciar el impacto positivo que la inversión en la "zona prohibida" hace posible.

Los proyectos que presentamos, pretenden incrementar la oferta exportable de hoteles y centros turísticos a gran escala, y generar utilidades por dicha inversión. La complejidad de ambos proyectos implica el desarrollo de la inversión extranjera en el turismo nacional, y permite vincular a los distintos factores que contribuyen a su plena realización.

Ante este contexto, el proceso de desarrollo de las diferentes formas de inversión extranjera, aunado con las nuevas alternativas de financiamiento a la misma, permiten generar proyectos que, como vimos, hacen posible incrementar la oferta y cubrir la demanda, tanto interna, como del exterior.

En lo que respecta a los efectos de la inversión extranjera en la zona de referencia, podemos constatar que efectivamente, se lleva a cabo un efecto multiplicador, de la siguiente manera:

1. Inversión para el Proyecto Específico.
2. Generación de Oferta para Proveedores Nacionales y Extranjeros de Infraestructura, Bienes y Servicios.
3. Uso y aplicación de tecnología avanzada, *know-how*, y avances administrativos.
4. Una vez concluido el Proyecto específico:
  - 4.i. Surgimiento de fuentes de trabajo para captar la demanda de la zona, o bien, del país receptor de la inversión.

4.ii. Implementación de esquemas nuevos para la administración, los esquemas de trabajo, y los servicios.

4.iii. Incremento del turismo nacional y extranjero

4.iv. Ingresos al país receptor, por divisas captadas, tanto de la inversión, como del turismo extranjero al país.

5. Como consecuencia de lo anterior, la zona donde se lleva a cabo el proyecto, comienza un proceso de desarrollo interno, que incide sobre los niveles de empleos, los ingresos, la demanda de bienes, servicios y la infraestructura.

6. Finalmente, el surgimiento de este tipo de proyectos, permite diversificar las fuentes de ingreso de la inversión, y el turismo proveniente del exterior.

Los puntos anteriormente expuestos, nos permiten visualizar los efectos de la inversión extranjera en la "zona prohibida" mediante el uso de fideicomisos. Sin embargo, la demanda por invertir en países con una legislación adecuada a las nuevas alternativas de inversión, y contar con mecanismos ágiles para llevar a cabo los proyectos, hacen necesario considerar otras opciones, a fin de que el uso de un fideicomiso, tanto para el proyecto, como para el goce de la zona por parte de extranjeros, sea simplificado, o en su caso, considerado solamente, como un procedimiento transicional, en tanto se determinen los rubros en los que se seguirá manteniendo este mecanismo, y en los cuáles, su eliminación permitiría atraer a un número mayor de inversionistas extranjeros.

Si bien, existen una diversidad de proyectos en torno a la zona de la que hablamos, debido a los atractivos que ofrece para el inversionista extranjero, el uso de fideicomisos sigue siendo hasta ahora un impedimento a la libre entrada de capitales extranjeros, debido al procedimiento administrativo y regulatorio que conlleva. No obstante lo anterior, hasta ahora, este tipo de instrumentos jurídicos ha hecho posible una inversión controlada y acorde a los objetivos planteados en la Constitución.

Sin embargo, consideramos que el mantener a la "zona prohibida" al margen de los cambios que ha tenido lugar la legislación en torno a la inversión extranjera, sigue siendo un punto a discutir, debido a su importante función para generar divisas, empleos, tecnología, y nuevos productos para la economía, no solo a nivel regional, sino inclusive, a nivel global para el país.

# CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

**I.1.** La evaluación de los efectos económicos de la inversión extranjera en un país, parten de la diferenciación entre la inversión extranjera directa, y la inversión extranjera indirecta.

Mientras que en el primer caso, es posible generar una fuente de divisas, incrementar los niveles de empleo, permitir el acceso de nueva tecnología al país, e incrementar los niveles de oferta exportable de bienes y servicios hacia el exterior; el segundo caso plantea una situación muy distinta.

Los efectos de la inversión extranjera indirecta en el país que la recibe tienen un efecto generador de dependencia económica hacia el país que ofrece los préstamos objeto de este tipo de inversión. La deuda externa resulta ser únicamente un paliativo para el bienestar de las economías, que con el paso del tiempo, y dependiendo las condiciones bajo las que se haya suscrito, trae consigo presiones de diverso tipo para las empresas o los países deudores. Ejemplo de ello son los llamados Créditos *Stand-By* o Contingentes, y su influencia sobre el manejo de la política económica de los países contratantes.

En este sentido, se considera preferible optar por la atracción de la inversión extranjera directa, de manera que las divisas generadas permitan paulatinamente ir contrarrestando la necesidad de contar con préstamos del exterior, tanto para hacer frente al endeudamiento acumulado, como para el uso que cada país requiere hacer de ellas.

Por otra parte, la inversión extranjera directa puede proporcionar algunos de los elementos para los que muchas veces se contratan créditos del exterior, como son: infraestructura, servicios, tecnología y oferta exportable, como se mencionó anteriormente.

**I.2.** A fin de proporcionar una legislación adecuada y un marco administrativo que permita el óptimo desenvolvimiento de las inversiones extranjeras en el país, es necesario llevar a cabo un profundo análisis de los beneficios e inconvenientes de los diferentes tipos de inversión extranjera directa que existen, no sólo en el país, sino también aquéllos que se utilizan en el exterior.

En este sentido, el tratamiento a las prácticas de inversión extranjera llevan consigo dos elementos clave, que son: por una parte, la postura del gobierno y los nacionales hacia este tipo de inversión, y por otra, los beneficios cuantitativos y cualitativos que la inversión por sí sola puede brindar al país donde se lleva a cabo.

El primer caso se refiere, como ya vimos, en la visión que se tiene, derivada de las experiencias del pasado con este tipo de inversión, y la manera en que se desarrolló ésta; a partir de estas consideraciones, se concibe que la inversión pueda ser ventajosa o desventajosa para el país.

En el segundo caso, nos referimos a los efectos de la inversión extranjera directa en la balanza de pagos, y el efecto multiplicador que genera en la zona o sector en los que ésta participa.

Por consiguiente, la apertura o limitantes que se apliquen a este tipo de inversiones debe estar basado en una política bien fundamentada especialmente en los elementos cuantitativos y cualitativos de la economía y de la presencia de la inversión misma; no obstante, deberá ser acorde a los fines a largo plazo que persigue cada país dentro de su política económica, haciendo hincapié en el nivel de competitividad de la industria que se trate.

**1.3.** La historia de México en materia de inversiones extranjeras ha ido de la mano con las tendencias de política económica del momento, y en muchas ocasiones, de cada periodo sexenal. Esta falta de planeación ha provocado que el inversionista extranjero no haya contado con una base sólida a nivel jurídico, político y económico, que le permita llevar a cabo sus inversiones en el país, con la seguridad que se requiere, tanto a corto, como a mediano y largo plazo.

Podemos afirmar que los flujos de inversión extranjera directa que recibió México en los primeros años de este siglo, fueron resultante de las condiciones por las que atravesaban muchas empresas transnacionales en esos momentos, por sus necesidades naturales de expansión. El excesivo proteccionismo en México fue en aquellos momentos, un atractivo natural para esas empresas. No obstante, la falta de una política concreta y explícita hacia la inversión extranjera en el país, originó inseguridades por parte de diversos inversionistas, que han optado en muchas ocasiones, por colocar sus capitales en otros países.

Aún cuando la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 logró recopilar todos los documentos legales y jurídicos ya existentes en torno a la inversión extranjera en el país, dicha Ley viene a formar parte de un esquema de política económica que no se aplica en la actualidad.

Por ende, los cambios que ha tenido la política económica del país a partir de la década de los ochentas, hacen imperante, establecer una política más concreta y duradera hacia la inversión extranjera en México, así como la elaboración y puesta en práctica de una nueva Ley acorde a esta nueva política, que reúna los objetivos, esquemas, instrumentos de inversión, y base administrativa, que existen en el México de la década de los noventas.

Adicionalmente, consideramos necesario, realizar estudios de factibilidad antes de promover en el exterior los sectores o industrias en los que la inversión extranjera puede ser efectivamente benéfica, y de esta manera, captar sus beneficios y lograr un efecto multiplicador en la economía.

La inversión extranjera en el país requiere un mayor nivel de selectividad, a fin de irla desregulando en ámbitos económicos donde su desarrollo brinde seguridad, permanencia, y competitividad internacional.

**II.1.** Como resultado de los problemas estructurales originados en parte, por el modelo de sustitución de importaciones, y la dependencia en las exportaciones de petróleo, México se vio en la necesidad de negociar su deuda externa con sus acreedores internacionales, a raíz de la Crisis de 1982.

La falta de capacidad administrativa, y los problemas inherentes a su condición de país dependiente, habían generado un caos económico que se tradujo inclusive en un caos social y político, donde la desconfianza y la incertidumbre ante tales condiciones, era característica.

Las causas que provocaron la problemática que se dio en la década de los ochentas, generando una de las peores crisis económicas de la historia del país, se debieron a la falta de capacidad de administración de recursos; a la falta de control y a la carencia de programas coherentes en los diferentes sexenios. Por ello, México se vio obligado a efectuar cambios radicales en el marco económico, ante la firma de la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional y las condicionantes del Banco Mundial en 1982.

Entre los factores que se combinaron para el cambio de giro de la política económica del país, destacaron: la obsolescencia del modelo de sustitución de importaciones; el entorno económico internacional que pugnaba por la apertura económica y la desregulación estatal; las condicionantes de nuestros acreedores internacionales, ante la incapacidad del país para hacer frente a las obligaciones del pago de la deuda externa; y la crisis generalizada de la economía, que se hizo patente, ante la desmotivación de los inversionistas y los empresarios, tanto nacionales, como del exterior. Como resultado de esta situación, México implementó no solamente medidas, sino finalmente toda una estrategia de desarrollo, para poder lograr un desarrollo con estabilidad y crecimiento económicos.

II.2. En la actualidad, podemos ver que el modelo de política económica prevaleciente a partir de la Crisis de 1982 ha tenido resultados a corto plazo como son: una baja en los niveles de inflación; estabilidad de precios en los productos básicos; un tipo de cambio acorde a la capacidad del país para hacerle frente; una reactivación paulatina en varios sectores de la industria nacional; el incremento de las exportaciones no petroleras, y su participación en el PIB; y el acceso de productos mexicanos a mercados no tradicionales.

Sin embargo, como en todo modelo económico, estos cambios han traído consecuencias desfavorables, entre las que destacan: el incremento en el déficit comercial, derivado de un incremento sustancial en las importaciones, sobre todo de bienes de consumo; altos niveles de desempleo, como resultado de la privatización de empresas paraestatales, y del cierre de empresas no competitivas; prácticas desleales de comercio ante productos mexicanos en el mercado internacional; y falta de seguridad en que los niveles de inflación, precios, producción, crecimiento, e inversión, permanecerán constantes en los años venideros.

Las nuevas tendencias internacionales, han tenido un impacto positivo en las condiciones económicas del país, en tanto que le han brindado el marco alternativo necesario para modificar sus estructuras, y resolver en gran parte, la problemática derivada del modelo anterior.

II.3. El establecimiento de un Acuerdo de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá constituirá, una vez puesto en marcha, un importante complemento a la política económica actual del país, puesto que formaliza prácticas ya dadas en materia de cooperación comercial entre los tres países, y sienta las bases para el intercambio comercial entre ellos.

El compromiso adquirido por México ante un Acuerdo de esta naturaleza, servirá además como una limitante a las posibles tendencias para revertir el proceso de apertura económica del país en el futuro.

Consideramos que el interés de suscribir este Acuerdo, responde a una evaluación de las potencialidades de la zona en cuestión, así como de los beneficios que otorgará la acción en conjunto, en materia de libre comercio internacional. Si bien, el proceso de ajuste por el que se está atravesando en estos momentos será aún más complejo en los primeros años de entrada en vigor de este Acuerdo, las tendencias de formación de bloques económicos parece ser la mejor alternativa para la complementación de las economías mundiales en las próximas décadas.

II.4. En lo que respecta a la inversión extranjera, es necesario adelantarse a los hechos, en materia de regulación, para evitar quedar en desventaja con países más abiertos a este tipo de inversión, de manera que se lleve a cabo un proceso en el cuál, los controles sean acordes con los objetivos; se eviten prácticas fuera del control de las autoridades; y pueda verificarse su impacto en la economía.

El Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras de 1989, fue sin duda, el primer paso desde 1973, para hacer patente el nuevo trato que habría de darse a la inversión extranjera en el país. El incremento de la participación extranjera en las diferentes ramas de la economía nacional, y la creación de nuevos mecanismos para llevarla a cabo, han hecho posible incrementar los niveles de inversión.

A la fecha, está por aparecer una Iniciativa de Ley en materia de inversiones extranjeras, que sustituirá a la Ley de 1973. No obstante, consideramos pertinente que se lleve a cabo un profundo análisis de los diferentes tipos de inversión extranjera y sus respectivos mecanismos e instrumentos a nivel mundial, a fin de poder establecer los límites y las líneas de acción adecuadas, y fomentar de esta manera, una participación del capital extranjero en acorde a las políticas nacionales.

La promoción de las posibilidades de inversión en el territorio nacional debe hacerse de la manera más clara y objetiva, a fin de destacar las alternativas y los apoyos que se prevén para las mismas, evitando así la incertidumbre del inversionista, y al mismo tiempo, darle a conocer su papel en la economía nacional, con sus respectivos derechos y obligaciones, según el tipo de inversión que se realice.

III.1. A lo largo de su historia, México ha buscado los medios jurídicos y legislativos necesarios para hacer valer su soberanía y el principio de seguridad, derivados de su condición geográfica, política y económica.

El interés por preservar las restricciones derivadas de estos conceptos, se plasmó en la legislación en torno a la franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras, y 50 kilómetros a lo largo de las costas, en la que se prohíbe expresamente a los extranjeros llevar a cabo adquisiciones de bienes inmuebles, según establece el Artículo 27 Constitucional, en su fracción I.

Asimismo, existen diversos antecedentes histórico-jurídicos que nos permiten evidenciar el grado de protección que se le ha dado a la zona, aún desde el tiempo de la Colonia.

III.2. La prohibición del dominio directo sobre tierras y aguas localizadas en la "zona prohibida" se ha mantenido dentro de la Constitución por razones de protección a la soberanía nacional, como resultado de las amargas experiencias por las que atravesó el país en el pasado, derivadas del interés territorial de otros Estados. Asimismo, se considera que la zona fronteriza y costera del país, constituyen una región altamente estratégica.

No obstante lo anterior, las características propias de la zona, han demostrado la viabilidad de aprovecharla para fines de tipo económico y de inversión foránea, razón por la cuál aparece como medio alternativo de inversión, el uso de fideicomisos, en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973.

**III.3.** La "zona prohibida" tiene un alto potencial económico, que podría ser aprovechado por el inversionista extranjero, especialmente para actividades de tipo turístico o de la industria maquiladora. Sin embargo, existen una serie de procedimientos administrativos, ligados al establecimiento y funcionamiento de los fideicomisos utilizados para tales fines, que desincentivan al inversionista, y limitan el aprovechamiento de la zona.

Considerado el giro que ha tomado la política económica del país, y el interés de que el capital extranjero sea un elemento complementario para elevar los niveles de crecimiento económico, se recomienda la evaluación y la simplificación de los mecanismos de inversión en la "zona prohibida", de manera que sea más atractiva para el inversionista extranjero, siempre y cuando se evalúen los beneficios que el capital invertido y el proyecto en cuestión, aporten en realidad, y no se sacrifique a la industria nacional.

**IV.1.** La figura jurídica del fideicomiso aparece en México con la finalidad de ceder la titularidad de un bien fideicomitado a una institución bancaria autorizada para fungir como fiduciaria. De esta manera, el fideicomiso en México aparece desde sus inicios perfectamente regulado, tanto por la legislación, como por el esquema en sí, que contempla cierto control, por parte de las autoridades mexicanas competentes, al determinar el banco fiduciario.

**IV.2.** El fideicomiso como instrumento jurídico es utilizado para una diversidad de fines, entre los cuales destaca el de hacer posible la inversión extranjera en la llamada "zona prohibida", para dar al extranjero la posibilidad de contar con un derecho de goce sobre los bienes fideicomitados, a raíz del surgimiento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, y retomado en el Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras, de 1989. Lo anterior demuestra su viabilidad, gracias a sus múltiples características como instrumento seguro, confiable, flexible y adecuado para los fines que se buscan respecto a la inversión en esta zona.

Hasta ahora, el fideicomiso para la inversión extranjera ha fungido como el medio idóneo que permite efectuar la inversión en ámbitos limitados para este tipo de inversión, como son: la inversión extranjera en la "zona prohibida", y la inversión extranjera en la bolsa de valores, entre otros. Podemos afirmar, por tanto, que la estructura y mecanismo del fideicomiso permite minimizar el riesgo que la legislación sobre la materia busca eliminar; además de brindar seguridad tanto para las partes nacionales como extranjeras, y conciliar los intereses de ambos, al llevar implícito el control de las autoridades respectivas.

En el caso particular de la inversión extranjera en la "zona prohibida", el uso de fideicomisos para conciliar la prohibición del artículo 27 Constitucional, y el interés de hacer posible que el inversionista extranjero obtenga utilidades y haga uso de los inmuebles localizados en la zona, ha probado ser, hasta ahora, el mecanismo más flexible y seguro para ambas partes.

**IV.3.** El fideicomiso en "zona prohibida" es una operación de tipo indirecto, ya que el inversionista extranjero selecciona una vía de inversión que no le permite hacer uso directo de los bienes inmuebles situados en la zona, sino que requiere de un mecanismo alternativo, en virtud de la prohibición constitucional del Artículo 27. Por consiguiente, aún cuando la terminología usual sugiere que la inversión que se realiza en la "zona prohibida" constituye un tipo de inversión directo; consideramos que la inversión extranjera en la "zona prohibida" es de tipo directo *sui géneris*, por la particularidad del mecanismo que conlleva.

**IV.4.** El surgimiento del Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras, en mayo de 1989, ha hecho de los fideicomisos un mecanismo intermediario ideal, para hacer posible que se amplíen los rubros de inversión para los extranjeros, permitiendo así brindar mayores oportunidades de captar recursos del exterior, a la vez que el inversionista obtiene rendimientos de manera segura pero regulada.

Adicionalmente, consideramos que el fideicomiso ha constituido a la vez, una prueba para las prácticas de inversión, ya que su uso ha permitido visualizar los rubros de interés para el inversionista extranjero, a la vez que ha mostrado los beneficios que dicha inversión puede aportar al país.

**IV.5.** La necesidad de obtener mayores flujos de inversión extranjera, y ser más competitivos en el exterior a nivel de inversiones extranjeras, nos hacen reflexionar en torno a la permanencia del fideicomiso como intermediario para operaciones de inversión extranjera, especialmente aquéllas en la "zona prohibida".

A este respecto, consideramos que a medida que la economía mexicana se va abriendo cada vez más hacia el exterior, y se comprueba que los acontecimientos de los que se derivan los temores del pasado no constituyen ya una amenaza para la seguridad y la soberanía del país, será necesario ir eliminando barreras de tipo jurídico y administrativo, a fin de permitir un mayor aprovechamiento de los recursos naturales con los que cuenta el país. De manera tentativa, podemos decir que los fideicomisos en la "zona prohibida" son un elemento temporal, que irán desapareciendo para estos fines, una vez superados los temores relacionados con la inversión extranjera directa en esa zona.

**IV.6.** El aprovechamiento racionalizado de zonas potencialmente idóneas para actividades económicas generadoras de divisas, es un factor determinante en la captación de divisas de manera permanente, y con efectos multiplicadores a mediano y largo plazo. Por ello, debe replantearse la situación actual que guarda la "zona prohibida" en nuestra legislación, ante los cambios que se vislumbran en la política económica del país, y el nuevo trato a la inversión extranjera en México.

De esta manera, será posible establecer un margen de apertura en la zona, para las inversiones más rentables, tanto para el inversionista, como para el país receptor de dicha inversión.

# BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel  
*Derecho Bancario.*  
Ed. Porrúa, México, 1986.
- ALONSO, Jorge; AZIZ, Alberto; y otros.  
*El Nuevo Estado Mexicano, I. Estado y Economía*  
Ed. Nueva Imagen. México, 1992.
- BARRERA GRAF, Jorge  
*Instituciones de Derecho Mercantil*  
Ed. Porrúa. México, 1991
- BATIZA, Rodolfo  
*El Fideicomiso*  
Ed. Porrúa. México, 1977
- CARPISO, Jorge  
*La Constitución Mexicana de 1917*  
Ed. Porrúa. México, 1990.
- CERVANTES, Raúl  
*Títulos de Crédito*  
Ed. Porrúa. México, 1980
- DICCIONARIO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS  
Ed. Océano, México, 1990.
- DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO  
Ed. Porrúa. México, 1981.
- DUNNING, Richard  
*Las Empresas Multinacionales*  
Ed. F.C.E., México, 1973
- FAJNZYLBER y MARTÍNEZ  
*Las Empresas Transnacionales.*  
Ed. F.C.E., México, 1976

GÓMEZ PALACIO y GUTIERREZ ZAMORA

*Inversión Extranjera Directa*

Ed. Porrúa. México, 1985.

GONZALEZ, AGUILAR, y otros.

*México ante la Crisis*

Ed. Siglo XXI, México, 1987.

LEPAULLE, Pierre

*Tratado Teórico y Práctico de los Trusts en el Derecho Interior, en el Derecho Fiscal y en el Derecho Internacional*

Ed. Porrúa. México, 1975

MILLAN B., Julio A.

*La Cuenca del Pacífico*

Ed. F.C.E./NAFIN. México, 1992.

MYRDAL, Gunnar

*Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*

Ed. F.C.E. México, 1959.

OJEDA, Mario

*Alcances y Límites de la Política Exterior de México*

Ed. El Colegio de México. México, 1984.

ORTIZ AHLF, Loretta

*Derecho Internacional Público*

Ed. Harla. México, 1989.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel

*Derecho Internacional Privado*

Ed. Harla. México, 1991.

RAMÍREZ ESPAÑA, Rodolfo

*Estudio en Torno a la Zona Prohibida*

Tesis: Escuela Libre de Derecho. México, 1968.

STREETEN, Paul

*Investment, TNC's and Developing Countries*  
Ed. Prentice Hall, USA, 1977.

*The Frontiers of Economic Studies*  
Ed. Macmillan. Londres, 1972.

TUGENDMAT, Christopher

*Las Empresas Transnacionales*  
Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1973.

VARIOS. MARQUEZ y VEREA, coordinadoras.

*La Administración Bush*  
Ed. CISEUA/UNAM. México, 1991.

VERNON, Raymond

*Soberanía en Peligro*  
Ed. F.C.E. México, 1973.

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel

*Doctrina General del Fideicomiso*  
Ed. Porrúa. México, 1980

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Ed. Porrúa. México, 1993.

LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA  
INVERSION EXTRANJERA. Ed. Porrúa. México, 1973.

REGLAMENTO A LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y  
REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. Ed. Porrúa. México, 1989.

Documento NAFIN: "México, Una Gran Oportunidad para Invertir", México,  
1992.

Documento BANCOMEXT: "Mexico Today", México, 1991.

Documento de la Dirección General de Inversiones Extranjeras: "An Investment  
Guide to Mexico". México, 1991.

Documento informativo del Comité para la Promoción de las Inversiones en México: "Mexico, Economic Business Overview". México, 1991.

**Documentos:**

"Descripción del Proyecto de Tratado de Libre Comercio con América del Norte, elaborado por los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México". Agosto, 1992.

"Conclusión de la Negociación del TLC entre México, Estados Unidos y Canadá", por Jaime Serra Puche. Agosto, 1992.

Documento SECOFI-BANCOMEXT: "The In-Bond Industry in Mexico". México, 1991.

Documento de la SHCP: "Mexico: A New Economic Profile", México, 1993.

Folleto: "México: Comparaciones Internacionales. 1995-1991"  
Publicado por BANCOMEXT. México, 1992.

Publicación de la E.N.E.P. ACATLAN  
Cuadernos de Investigación. No. 7  
México, 1987.

Revista Comercio Exterior. Números Varios (1989-1992)  
Editada por Bancomext, México.

Revista El Mercado de Valores. Números Varios. (1989-1992)  
Editada por Nacional Financiera, México.

Revista Fidebal, Junio de 1989  
artículo: "Fideicomisos e Inversión Extranjera", por Eduardo Carpizo Macgregor.

Revista Inversión Extranjera-BANAMEX. México, 1990.

Para los Proyectos evaluados en el Capítulo IV, información proporcionada por:

- Las Empresas
- FONATUR
- SECOFI