

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Economía

Trabajo para Examen Profesional
***La inversión extranjera en México (1990-1999),
la regulación de la apertura***

Tutor de tesis: Prof. Carlos A, Colina Rubio

JUAN CARLOS SALAZAR ELENA

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) por el financiamiento para la elaboración de esta tesis en mi calidad de becario del proyecto de investigación clave IN304900 denominado *La industria eléctrica en México frente al cambio mundial. El caso del modelo británico 1990-2000* coordinado por la maestra Leticia Campos, investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, a quien extiendo mi sincera gratitud por todo el apoyo brindado.

Quiero también agradecer al Dr. Carlos Colina, asesor de este trabajo, sus atinados comentarios para enriquecer el documento, así como la lectura de los demás sinodales de esta tesis, los profesores Jorge Deschamps, Juan Manuel Mancilla, Antonio Benítez y Pedro Alonso Peredo.

Finalmente, este trabajo esta dedicado a mis amigos, en particular a las discusiones con Homero Galán, a mi hermano, a mis papás y a mi esposa Cecilia.

<u>INTRODUCCIÓN</u>	5
<u>CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.</u>	7
<u>Inversión</u>	7
<u>Inversión fija de las empresas</u>	9
<u>Ahorro e inversión</u>	12
<u>Inversión extranjera</u>	15
<u>Inversión extranjera de cartera</u>	17
<u>Inversión extranjera directa</u>	24
<u>Negociaciones internacionales</u>	31
<u>Ventajas del libre comercio</u>	32
<u>La integración: el <i>second best</i></u>	35
<u>Negociaciones hacia el <i>libre comercio</i></u>	38
<u>CAPÍTULO II: REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO.</u>	44
<u>Formación de la política hacia la inversión extranjera directa en México</u>	45
<u>La Ley de 1973</u>	50
<u>Ley de Inversión Extranjera</u>	54
<u>Metodología para la elaboración de la información sobre los flujos de IED en México</u>	57
<u>La legislación sobre Inversión extranjera de cartera</u>	61
<u>La Regulación en los tratados y acuerdos internacionales</u>	64
<u>La Inversión en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</u>	65
<u>El tratado con la Unión Europea</u>	69
<u>Acuerdos de promoción recíproca</u>	69
<u>El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones y Protección de las Inversiones (MAI).</u>	70
<u>CAPÍTULO III: LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA APERTURA DEL SECTOR FINANCIERO</u>	73
<u>Inversión extranjera de cartera y el mercado internacional de capitales en los años noventa</u>	74
<u>Crisis de la deuda y ajustes</u>	75
<u>Mercado internacional capitales, diferencial de las tasas de interés y desregulación financiera</u>	78
<u>Algunos aspectos relevantes de la IEC</u>	88
<u>Inversión extranjera directa en México (1994-1999)</u>	91
<u>Comportamiento general</u>	93
<u>Las empresas transnacionales, la eficiencia y el mercado local</u>	97
<u>Sector Automotriz</u>	98
<u>Las operaciones de ensamblaje</u>	101
<u>Los ensambladores</u>	105
<u>El acceso al mercado local</u>	107
<u>Los recursos naturales y la energía</u>	111
<u>Conclusiones sobre la IED</u>	113

<u>ESTUDIO DE CASO: EMPRESAS TRANSNACIONALES Y PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO</u>	116
<u>Campo de estudio</u>	118
<u>La electricidad y la desregulación</u>	120
<u>Estado actual y algunos resultados de las reformas</u>	124
<u>Permisos y permisionarios</u>	126
<u>Consideraciones finales sobre el estudio de caso</u>	131
<u>CONCLUSIONES</u>	133
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	140
<u>ANEXO ESTADÍSTICO</u>	144

INTRODUCCIÓN

El hombre es en el fondo un animal salvaje, una fiera. No le conocemos sino domado, enjaulado en ese estado que se llama civilización. Por eso retrocederemos con terror ante las explosiones accidentales de su naturaleza. Que caigan, no importa cómo, los cerrojos y las cadenas del orden legal, que estalle la anarquía, y entonces se verá lo que es el hombre (A. SCHOPENHAUER).

En el presente trabajo estudiaremos el comportamiento de la inversión extranjera en México en la década de los noventa, para encontrar los determinantes de los distintos tipos de flujos dentro de la captación de la economía mexicana en el mercado internacional de capitales, y su relación con el cambio institucional en México.

Para tal efecto, revisaremos las aportaciones de la teoría económica convencional sobre los flujos en el mercado de capitales y algunas controversias con otras corrientes de pensamiento, en particular con el neoinstitucionalismo económico. En este primer acercamiento revisaremos como se llevan a cabo las decisiones en cuanto a inversión extranjera, sin incorporar al estudio el marco institucional de la economía, demostrando que esto nos lleva a una comprensión limitada del comportamiento de los flujos foráneos de capital hacia México durante las reformas del *ajuste* de la economía.

El cambio en el marco regulatorio para inversiones extranjeras es una parte central de nuestra discusión, por lo que incluimos un capítulo en el que se exponen los cambios en éste rubro.

En este trabajo se sostiene que las decisiones de inversión extranjera en el mercado de capitales mexicano, así como todas las elecciones que los agentes realizan en la economía, se encuentran determinadas no solamente por el mecanismo de los precios relativos, sino por el marco institucional y sus manifestaciones formales, como lo es el sistema legal. Esta idea se contrapone a

la aceptación de la teoría económica convencional en cuanto al carácter exógeno de las instituciones en el intercambio económico.

Veremos que la inversión extranjera recibe un impulso sin precedentes en el periodo de estudio, marcado por el periodo de apertura de la economía y los ajustes macroeconómicos nacionales e internacionales. Esto nos lleva a concluir que es pertinente un marco institucional que permita extender los beneficios individuales del funcionamiento de capitales internacionales a escala social.

CAPÍTULO I: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Con el fin de analizar la inversión extranjera en un contexto de cambio en su marco jurídico, es necesario introducir un breve marco teórico que permita orden en la revisión de esta variable y su impacto en la economía. Comenzaremos con la inversión para pasar después al ámbito internacional y finalmente dar alguna referencia teórica sobre los tratados internacionales.

Inversión

La inversión es el gasto destinado a aumentar o mantener el stock o acervo de capital de una economía en un periodo determinado.¹

Las adiciones totales que aumentan o mantienen el stock de capital se consideran la *inversión bruta* de la economía. Si se descuenta de este monto de inversión aquella destinada a reponer el capital desgastado en el periodo anterior, es decir, el monto que se requiere para mantener el mismo stock de capital con el que se inició el periodo anterior, obtendremos la *inversión neta* de la economía para ese periodo. La inversión neta no es mas que la inversión bruta menos la depreciación del stock de capital.

En una economía cerrada el producto total se compone del gasto en consumo y del gasto en inversión. De esto se sigue que, con un monto determinado de producto, los incrementos en el gasto de inversión se harán en detrimento del gasto en consumo, y viceversa. Para poder invertir más habrá que consumir menos, y para consumir más habrá que invertir menos. El acto de invertir implica la postergación del consumo.

¹ Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P. 351.

Entendemos que una economía que invierte mas en el presente (sacrificado inevitablemente un monto que podría haberse consumido), podrá consumir mas en un futuro.

Varios autores coinciden en la división de la inversión en tres categorías, según su destino:

- Inversión fija de las empresas.
- Inversión residencial.
- Inversión en existencias.

La inversión residencial se refiere principalmente al gasto en la construcción y mantenimiento de la vivienda, esto es, inmuebles para las economías domésticas.

La inversión en existencias comprende el gasto en existencias de materia prima, bienes en proceso de transformación y bienes terminados. Las razones de la empresa para mantener inversión bajo la forma de existencias pueden ser diversas, pero en esta decisión el mercado y sus variaciones muestran una íntima relación. Por otra parte los niveles de existencias pueden denotar problemas de la empresa, como por ejemplo dificultades para colocar su producción en el mercado.

La inversión fija de las empresas o inversión en capital productivo fijo constituye la categoría más significativa dentro de las tres, no solo en términos absolutos, sino por las implicaciones que tiene sobre la actividad y el crecimiento económico.

El gasto en inversión fija de las empresas esta integrado por el gasto en maquinaria, equipo, y las estructuras utilizadas en la producción de bienes y servicios.²

² Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P. 357.

Inversión fija de las empresas

El enfoque neoclásico nos dice que las empresas determinan su inversión con el objeto de acercarse al stock de capital que desean tener. *El stock de capital deseado* (K^*) es la cantidad de inversión fija (inversión en maquinaria, equipo y estructuras utilizadas en la producción de bienes y servicios) con la que la empresa desearía contar en el largo plazo.³ Para este fin la empresa destinará cierta cantidad de recursos, distribuidos en el tiempo de forma que el stock de capital esté en continuo ajuste hasta llegar al volumen deseado por la empresa. Las razones que tiene la empresa para no querer alcanzar este volumen en el corto plazo mediante inversiones rápidas se relacionan con el costo de altos montos de capital y la distracción que implicaría para la empresa el hecho de tener que hacer frente a un abrupto cambio en su stock de capital.

En un primer acercamiento, dentro de la visión marginalista, se puede decir que las decisiones de invertir estarán en función del valor del producto esperado por adquirir una unidad mas de capital (es decir, el valor del producto marginal del factor capital) y del costo en que se incurre al adquirir dicha unidad mas de capital (costo de uso del capital).

La empresa se enfrenta a la disyuntiva de combinar factores productivos (trabajo y capital) para obtener cierto nivel de producción. Ya que se pueden utilizar un sin número de combinaciones la empresa preferirá un factor mas que otro si es mas barato. Si el factor trabajo es relativamente mas barato que el factor capital, entonces la empresa tratará de contratar mas trabajo en la medida que pueda sustituirlo por capital.

El stock de capital deseado por la empresa (K^*) está en función del costo de uso del capital (c_u) y el nivel de producción (Y). Su relación se muestra con la siguiente función:⁴

³ Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P. 357.

⁴ Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P. 358.

$$K^*=f(cu, Y)$$

donde la relación del stock de capital deseado por la empresa está en relación directa con el nivel de producción, y en relación inversa con el costo de uso del capital.

Se desea un mayor stock de capital si se busca un mayor nivel de producto,⁵ o si se reduce el costo de uso del capital.

El costo de uso del capital está determinado por la tasa de interés real (r) y la depreciación(d) (Dornbush y Fisher, 1993:364):⁶

$$cu=r+d$$

a su vez el interés real es la tasa de interés nominal (i) menos la inflación esperada (ie) para un periodo:⁷

$$r=i-ie$$

Las variaciones en la tasa de interés modifican el costo de uso del capital, al igual que la tasa de depreciación y la tasa de inflación esperada:

$$cu=(i-ie)+d$$

Se debe apuntar que el dato de la tasa de interés nominal, por sí misma, no expresa de manera fiel el costo de uso del capital y por lo tanto, en este modelo, explica de manera muy insuficiente el comportamiento de la inversión. No podemos decir que tasas nominales menores sean, en todos los casos, un incentivo de inversión.

⁵ A menos que se trate de una “tecnología lineal” o de factores sustitutos perfectos, en cuyo caso, de ser mas barato el factor capital, el deseo de aumentar la producción estaría identificado con un aumento en la contratación del factor trabajo (*Microeconomía*, Variant)

⁶ Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P.364.

⁷ Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P.365.

La empresa estará tentada a invertir si la tasa de interés real es baja ya que, con un bajo costo de uso del capital, es mucho más factible que el valor del producto que espera recibir de un nuevo capital contratado (es decir, el valor de la productividad marginal del capital) no exceda su costo. En el equilibrio la empresa deseará la siguiente condición:

$$p(\text{PMgK})=cu;$$

donde “PMgK” es el producto marginal del capital, “cu” es el costo de uso del capital y “p” es el precio de la producción en el mercado, en una empresa competitiva.⁸

Otro elemento mas a considerar, dentro del costo de uso del capital, es el régimen fiscal que prevalece en la economía.⁹ En opinión de Dornbush, el efecto del impuesto sobre la renta de las empresas sobre el stock de capital deseado es ambiguo. Las empresas buscarán que se iguale el valor del producto marginal del capital *después de pagar impuestos* con el costo de uso del capital *después de pagar impuestos*.

La otra variable expuesta por este autor es la desgravación fiscal a la inversión, la cual permite deducir cierto porcentaje del costo de cada bien de capital. La relación de esta variable con el stock de capital deseado es directa debido a que su relación con el costo de uso del capital es inversa.

La empresa, además de endeudarse para incrementar su stock de capital, puede financiar su inversión vendiendo acciones. Los compradores de estas acciones aportarán el monto que decide invertir la empresa a cambio del cobro de dividendos, o bien, de la ganancia de capital, si es que la empresa tiene éxito y aumenta el valor de sus acciones en el mercado. La empresa podrá financiar un monto determinado de capital con menos acciones si éstas tienen un alto valor en el mercado, en cambio, cuando el valor de las acciones es bajo la empresa requerirá un mayor número de acciones para financiar ese mismo monto de capital. Entonces podemos decir que para la empresa será mejor financiarse

⁸ Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P.358.

mediante la venta de acciones cuando su precio esté aumentando, debido a que el costo del capital social (calculado a menudo como la razón entre los dividendos pagados por la empresa y la cotización de sus acciones en el mercado¹⁰) se reduce. Por lo anterior, podemos identificar un alza en la bolsa como un evento que probablemente incentive la inversión de las empresas.

Ahorro e inversión

La fuente de la inversión es la parte del producto que no se destina al consumo, es decir el ahorro. En una economía, por ejemplo la economía mundial, lo que sus pobladores deciden ahorrar es el monto disponible para invertir. Para que esto sea cierto debemos suponer que todo mundo decide su propensión a ahorrar con relación al *premio por ahorrar*, que por ahora llamaremos *tipo de interés*. Cabe mencionar que para la escuela keynesiana no es solo el tipo de interés el que influye en la decisión de ahorrar, el consumidor considera la *incertidumbre sobre el futuro*, esto es, a mayor incertidumbre sobre el bienestar futuro mayor también el incentivo para ahorrar.

Para mostrar la identidad entre inversión y ahorro, desarrollaremos matemáticamente el equilibrio del mercado de bienes, que es de donde emana esa igualdad básica.

Decimos que el producto (Y) en una economía cerrada debe ser igual a la demanda total (D) (demanda agragada, efectiva, global, etc..), es decir, los productores tratarán de fijar su oferta en el punto en que esta satisfaga la demanda y no exista ni más ni menos producto que el que es menester:

$$Y=D$$

⁹ Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992. P.365.

¹⁰ Respecto al cálculo del costo del capital social, Dornbush dice que esta forma no es la mas correcta debido a que el costo del capital social es la cantidad que se espera que rinda en el futuro una inversión a los que la compran hoy. (*Macroeconomía*. Dornbush. p.367).

Esta fórmula puede verse en dos sentidos; primero como el gasto de los demandantes (D) en el conjunto de bienes y servicios producidos (Y) en la economía, y; segundo, como las remuneraciones (D) que ocasionó tal nivel de producto (Y). En el primer caso, el gasto de los demandantes debe destinarse al consumo (c), a la inversión (i) y al gasto público (g). En el segundo caso, las remuneraciones generadas por la actividad económica (utilidades, salarios y sueldos, intereses, rentas, etc...) tienen tres destinos: el consumo (c), el ahorro (s) y el pago de impuestos (t). Entonces podemos replantear la ecuación de arriba en dos formas:

$$Y = c + i + g$$

$$Y = c + s + t$$

Igualando estas dos ecuaciones, y despejando la inversión, obtenemos:

$$i = s + (t - g)$$

Esta igualdad muestra que la inversión de una economía cerrada debe provenir del ahorro privado (s) y del ahorro público (t-g). La condición para esta igualdad es que demanda global y oferta global, sean iguales.

El ahorro y la inversión se comportan de manera contraria frente al tipo de interés. *Mientras que a mayor tipo de interés mayor es el incentivo para ahorrar, a mayor tipo de interés menor es el incentivo para invertir.* Cuando aumenta el tipo de interés de una economía los ahorradores recibirán un mayor *premio*, y los inversionistas encontrarán más alto el costo de uso del capital. Dadas estas propiedades, existe un tipo de interés en el que el ahorro y la inversión son iguales, a eso se le puede llamar tipo de interés en equilibrio.

Al introducirse en el modelo la libre movilidad de capitales, una economía que desee invertir más que lo que ahorra internamente, estará en posibilidades de hacerlo recurriendo al ahorro externo.

Un punto importante en cuanto a la inversión es el que se refiere al *efecto multiplicador* que tiene sobre la demanda global (y por tanto sobre la oferta global). Esta idea de Keynes se alejó de la *escuela clásica* negando que un aumento de la inversión propicie un aumento de igual magnitud en el producto total. La inversión genera demanda, la cual estimula a la producción, con esto se crean más remuneraciones al sistema (como pueden ser utilidades, intereses, sueldos y salarios, etc.) y esto aumenta la demanda de bienes y servicios, con lo cual se vuelve a estimular a la producción, lo cual vuelve a incrementar las remuneraciones, y por lo tanto la demanda, de manera que aumenta otra vez la producción..., y así sucesivamente.

Inversión extranjera

Ahora daremos alguna referencia teórica de la importancia de la *inversión extranjera* en la captación de ahorro externo, relacionándola con el concepto de *movimiento internacional del capital*. De tal manera que los montos de inversión procedente del exterior que recibe un país, así como los que destina al extranjero, implican el movimiento internacional del factor capital.

El flujo del capital en el ámbito internacional implica generalmente una transacción financiera,¹¹ y no el desplazamiento físico de bienes de capital, esto hace que el movimiento internacional del capital y el movimiento internacional del trabajo (que en conjunto conforman la movilidad internacional de factores de la producción), guarden una diferencia sustancial.

En una economía doméstica los poseedores de capital deciden entre un gran número de posibilidades hacia dónde destinar sus recursos. En el conjunto de posibilidades se pueden identificar dos grupos. El primero son las inversiones para crear o ampliar empresas dedicadas a los ramos agrícolas, industriales y de servicios, y por tanto se relaciona con la compra de activos como: edificios, terrenos, maquinaria y equipo, insumos, equipo de oficina, entre otros. El segundo está relacionado con el financiamiento de los distintos sectores de la economía, así que está ligado al mercado de activos financieros.¹²

Por su relación con el aparato productivo estas dos formas de inversión son conocidas como *inversión directa* e *inversión de cartera*, respectivamente.

El movimiento internacional del capital es también susceptible de esta división. Un flujo de capital proveniente del exterior se destinará a la creación o ampliación de empresas, o bien, ingresará mediante la adquisición de activos financieros nacionales por parte de extranjeros.

El hecho de que la *inversión extranjera directa* (IED) ingrese “directamente” al aparato productivo no excluye a la *inversión extranjera de cartera* (IEC) de hacerlo. Por el contrario las empresas se capitalizan muy recurrentemente por

¹¹ Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995, p. 190.

esta vía (por ejemplo, mediante la emisión de acciones, o con “obligaciones” en el mercado de dinero). Veremos que la línea divisoria entre estas dos formas de invertir es incierta, pero se relaciona con el *control* que los residentes del país receptor puede ejercer sobre el flujo de capital.

Por otra parte el movimiento internacional de capital constituye una fuente de disponibilidad recursos en divisas, por lo que muchas veces define la política a seguir en cuanto a la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Como sabemos, *una economía abierta puede ahorrar acumulando o adquiriendo riqueza exterior*,¹³ a diferencia de una economía cerrada que solamente puede hacerlo mediante la renuncia a consumir. En una economía abierta el ahorro nacional es igual a la suma de la inversión más el saldo de la cuenta corriente:

$$Se=I+CC$$

por lo tanto, una economía abierta puede expandir su inversión mediante la captación de riqueza exterior (ahorro externo), sin necesidad de que sus residentes ahorren más. Los requerimientos de esa riqueza foránea se verán en el saldo deficitario de la cuenta corriente:

$$CC=I-S$$

El pensamiento *estructuralista* aporta ciertos criterios que enmarcan al ahorro externo como una *necesidad* en las economías en desarrollo por las características del desempeño en su balanza de cuenta corriente.¹⁴ Estas características son: la concentración de bienes exportables en los productos primarios, la rigidez de la demanda de importaciones en países en proceso de industrialización y el pago de servicios de deuda “*fijos*” como efecto de la rigidez en la balanza de mercancías.

¹² Dominick Salvatore. *Economía Internacional*. Mc Graw Hill, cuarta edición. Colombia, 1995, p. 388.

¹³ Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995, p. 379-380.

¹⁴ René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Editorial Océano, México, 1983. Pp. 248-251.

Por el contrario, la escuela neoclásica no identifica ningún problema en la cuenta corriente, el origen del endeudamiento no es la dependencia estructural de las importaciones, sino el deseo de invertir más sin acumular más capital, es decir, sin ahorrar. El economista Paul Krugman lo expone de esta manera:

Los países de renta baja generan demasiado poco ahorro por sí solos como para sacar partido de todas sus oportunidades de inversión rentables, por lo tanto, deben endeudarse frente al exterior.

En cuanto a los problemas de la cuenta corriente en los países en desarrollo se limita a mencionar los problemas que surgen al exportar principalmente productos primarios como recursos naturales o productos agrícolas.

En estos dos enfoques existen puntos de vista contradictorios, aunque en los dos casos se contempla la dependencia. Si bien es cierto que las entradas de capital complementan el ahorro nacional, bajo la lógica *estructuralista*, no es el ahorro externo el que determina el nivel de déficit en cuenta corriente, sino es el nivel de déficit en cuenta corriente el que determina el monto de ahorro externo que se requiere. Este es un debate teórico vigente, pero podemos afirmar que la teoría neoclásica no explica la relación entre la importación de insumos de la industria de los países en desarrollo y el déficit en cuenta corriente, lo cual es un vacío importante.

Inversión extranjera de cartera

Esta forma de movimiento internacional de capital se compone de activos financieros denominados en moneda doméstica.¹⁵ La adquisición de activos financieros nacionales por extranjeros se lleva a cabo en el *mercado de dinero*, o bien, en el *mercado accionario*.¹⁶

¹⁵ Dominick Salvatore. *Economía Internacional*. Mc Graw Hill, cuarta edición. Colombia, 1995, p. 388.

¹⁶ Jonathan Heath C. *La inversión extranjera de cartera en México*, en Comercio Exterior, vol. 46, núm. 1, enero de 1996. P. 35.

La *Inversión extranjera de cartera* se origina en el afán del inversionista por obtener mejores ganancias. En este sentido, según el modelo básico de comercio entre dos países de *Heckscher- Ohlin*, un país importador de bienes *capital-intensivos*, que tiene una baja relación *capital-mano de obra*, tendrá- en un principio- rendimientos más altos de capital determinados por la escasez de ese factor en ese país. *Un inversionista comprará bonos de otro país si representan rendimientos más altos que los de su propio país.*¹⁷

Un concepto que facilita la comprensión del papel de la inversión de cartera es el *comercio intertemporal*, que contempla el comercio de bienes a lo largo del tiempo, de tal manera que, *un préstamo implica el intercambio de consumo presente por consumo futuro*. Por ejemplo, un individuo que obtiene un préstamo podrá consumir *hoy* más que su ingreso, a cambio de consumir menos que su ingreso *mañana*. Del mismo modo los países pueden intercambiar consumo presente por consumo futuro, pidiendo prestado o prestando. El economista Paul Krugman plantea un sencillo modelo con un país que consume un único bien en dos períodos denominados *presente y futuro*. El intercambio que realiza el país entre consumo presente y consumo futuro puede representarse mediante una curva similar a la *curva de transformación o frontera de posibilidades de la producción*. Esta curva, que reflejará las posibilidades del país para llevar a cabo un *trade-off* entre consumo presente y consumo futuro, es la “frontera de posibilidades de producción intertemporal”.

La *frontera de posibilidades de producción intertemporal* muestra la forma en que han de intercambiarse el consumo presente y futuro de un bien, en la misma manera en que se intercambia un bien por otro en el caso de la producción simultánea.¹⁸

Dependiendo de la situación del país esta curva estará sesgada hacia el consumo presente o futuro. El sesgo en la frontera de posibilidades de producción intertemporal da lugar al concepto de *ventaja comparativa intertemporal* en donde

¹⁷ Dominick Salvatore. *Economía Internacional*. Mc Graw Hill, cuarta edición. Colombia, 1995, p. 391.

¹⁸ Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995, p. 191-192.

el precio relativo del consumo futuro (el inverso multiplicativo del tipo de interés real) es el dato relevante.

Para el caso de un país donde el precio relativo del consumo futuro, en caso de ausencia de préstamos internacionales¹⁹, sería relativamente bajo (es decir, una alta tasa de interés real que representa elevados rendimientos de inversión), se puede decir que hablamos de un país con una *ventaja comparativa en la producción futura de bienes de consumo*. Cuando un país tiene una ventaja comparativa para producir bienes en un futuro, es que tiene alto rendimiento en inversión. Éste es el caso de muchas de las economías emergentes que se convirtieron en la nueva oportunidad para fondos internacionales de inversión. En dichos países la escasez de fondos de inversión hace que el costo del capital sea mayor.

El precio relativo del consumo futuro permite un sustento importante para las razones de efectuar una inversión extranjera, pero el hecho de recibirla implica algo más que el interés por expandir la inversión en territorio nacional. Algunos países en desarrollo han recurrido esquemáticamente a los préstamos internacionales como política industrial, con el fin de cubrir el diferencial entre sus importaciones y exportaciones, resultado de los altos requerimientos de bienes intermedios y de capital del exterior.

En la actualidad existen muchos instrumentos financieros y formas que puede tomar la inversión extranjera. Hemos dicho que ésta se divide en: el mercado de dinero y mercado de valores.²⁰

¹⁹ Se menciona esto debido a que, bajo esta concepción, en el largo plazo la oferta y demanda por préstamos internacionales, tiende a equilibrar los distintos precios en el mercado, es decir, provoca que las tasas de interés real de los mercados nacionales, que en conjunto conforman el mercado internacional de capitales, se dirijan a un nivel común. Esta situación no resulta automática, depende de otros innumerables factores, uno muy importante es la política que la economía adopte en cuanto a su precio de la divisa (o sea, la moneda extranjera denominada en moneda nacional). Podríamos estar hablando de la situación de economías que deciden participar por vez primera en el mercado de préstamos internacionales, y su precio relativo de *consumir en el futuro* no ha sido influido directamente por el funcionamiento del mercado internacional de capitales.

²⁰ La Ley de Mercado de Valores en México define como *valores* todas las acciones, obligaciones y títulos de crédito. Aquí cuando hablemos del *mercado de valores*, nos referiremos a los valores pagan utilidades (como las acciones de una sociedad) y no a los que pagan interés (como las obligaciones, títulos de crédito u otros documentos que otorguen a sus titulares derechos de crédito).

El modelo de la *ventaja comparativa intertemporal* constituye un avance importante en la observación de la *inversión extranjera de cartera* vista como préstamo internacional, ya que la ganancia es una razón suficiente para invertir fuera del país de residencia del inversionista, pero existen muchos factores específicos que afectan el nivel de rendimientos, e inciden directamente en las decisiones de inversión. A continuación trataremos de exponer un modelo que nos ayudará a ubicar las variables económicas relacionadas con la Inversión extranjera de cartera.

El economista mexicano Jonathan Heath propone un modelo de determinación de la *inversión extranjera de cartera*, en el cual se explican las variables que afectan dicha inversión en los dos mercados arriba señalados-mercado de dinero y mercado accionario.²¹

El *mercado de dinero* responde: al diferencial esperado entre la tasa interna de interés y la tasa de interés del exterior ($i - i^*$), la depreciación prevista del tipo de cambio (FX), el diferencial entre premio al riesgo y calificación (o marca de mercado) de la inversión en términos de riesgo (PR- CR), el nivel promedio de diversificación de los fondos de inversión globales de renta fija (d), y una variable de ingreso como el nivel de ahorro mundial o el tamaño de los fondos internacionales (Y^*). Estas relaciones de la *Inversión extranjera de cartera* en el mercado de dinero pueden describirse mediante la siguiente fórmula matemática:

$$IEP_d = f((i - i^*), FX, (PR - CR), d, Y^*);$$

donde, IEP_d , es la *Inversión extranjera de cartera en el mercado de dinero*.

Del mismo modo, el *mercado accionario* responde a la relación precio/utilidad esperada (PU), la depreciación esperada del tipo de cambio (FX), el diferencial entre el premio al riesgo y la calificación del riesgo (PR- CR), el nivel promedio de diversificación de los fondos de inversión globales de renta

²¹ Jonathan Heath C. *La inversión extranjera de cartera en México*, en Comercio Exterior, vol. 46, núm. 1, enero de 1996. P. 34-38.

variable(d), y una variable de ingresos internacionales (Y^*). Así que su fórmula matemática no resulta muy distinta de la anterior:

$$IEP_v = f(PU, FX, (PR - CR), d, Y^*);$$

donde, IEP_v es la *Inversión extranjera de cartera en el mercado accionario*.

El diferencial esperado entre la tasa interna y externa de interés es un dato muy importante para la decisión del inversionista. Como describimos arriba con el modelo de *ventaja comparativa intertemporal*, los rendimientos que el inversionista pueda obtener *en un país* por encima que *en otros países* inciden directamente en los préstamos internacionales.

El tipo de cambio o precio de la divisa esperado para el final de un período es de completa relevancia dentro de la decisión del inversionista, ya que le ocasionará pérdidas o ganancias de capital al sufrir fluctuaciones. Por ejemplo, cuando se espera que el precio de la divisas tenga un rápido crecimiento, los inversionistas esperarán que los rendimientos en términos nominales consideren estos crecimientos, así cuando un inversionista desea obtener un rendimiento del diez por cien anual, en un país donde el tipo de cambio que se espera al final del período haya crecido en diez por cien, invertirá solamente a una tasa nominal de rendimiento cuando menos del veinte por cien.

La aversión al riesgo es una de las características del inversionista. Mientras más posibilidades existan de perder en la inversión por distintos factores (como el clima político, la probable inestabilidad económica, etc.), podemos decir que más riesgo tiene la inversión. Ante inversiones con igual rendimiento, el inversionista escogerá la que menos riesgo represente. A un mayor riesgo el inversionista exigirá un mayor rendimiento. La calificación al riesgo es la formalización del subjetivo término de *riesgo*. Distintas consultoras económicas alrededor del mundo califican agentes económicos. Cuando la calificación del riesgo no corresponde al premio al riesgo (en términos de rendimiento) el inversionista buscará otra opción.

La diversificación es un punto muy importante en el mercado global de capitales. Los inversionistas desean tener su capital en distintos activos con el fin de diversificar el riesgo. Esto los libera de grandes pérdidas cuando uno de los activos que poseen varía en el mercado. Esta práctica de diversificar el riesgo llevó a la creación de complejos *portafolios de inversión*.

La relación precio/utilidad es relevante para el mercado accionario. Dependiendo la situación de la empresa, y las expectativas que sobre ella se tienen, los inversionistas buscarán adquirir acciones. Los rendimientos de las acciones son los dividendos o utilidades que reparte la empresa (por ser utilidad, los rendimientos son variables). Pero también el precio de la acción puede generar ganancia o pérdida al comprar y vender a distintos precios, según la situación del mercado.

La variable de ingresos internacionales que se incluye en este modelo es simplemente para denotar que un aumento en los ingresos internacionales está relacionado de manera directa con la inversión extranjera de capital, así que en este caso se puede utilizar o bien el ingreso mundial, o el ahorro mundial, o los fondos de inversión mundiales.

Una visión alternativa es la de la *escuela estructuralista* (que veremos más adelante), en donde la inversión extranjera se divide en flujos financieros e inversión extranjera directa. En este apartado nos referiremos a los flujos financieros, los cuales, como parte de la internacionalización del capital, funcionan como movimientos de capital- dinero a escala mundial con el fin de maximizar la ganancia, sin el objetivo de *control* real en el ámbito productivo.²²

En este punto de vista no difiere mucho de la opinión de Krugman, el cual ubica en el *control* una de las diferencias importantes entre los dos tipos de inversión extranjera.

Arriba consideramos a la inversión extranjera de cartera en función de las acciones de las empresas, pero esto representa una complicación, puesto que mediante la compra de acciones se puede obtener el control de la gestión de una

²² Ramón Sánchez T. *La mundialización capitalista desde el centro del sistema*. En *Economía Mundial*. Editorial Mc Graw Hill. España, 1995. P. 285.

empresa en el exterior, lo cual, como veremos más adelante con detenimiento, implica una inversión extranjera directa.

En esta controversia el economista Ramón Sánchez Tabarés nos dice que la adquisición de acciones, cuando el objetivo es la ganancia en el corto plazo sin intención de control de la actividad de la empresa, entonces se trata de inversión extranjera de cartera. Por el contrario, si un inversionista adquiere acciones de una empresa del exterior con el fin de tomar una posición mayoritaria y controlar la gestión de la empresa, entonces hablaremos de Inversión extranjera directa.

Es importante resaltar que la visión de la teoría convencional en la economía no incluye en ningún momento el papel de las instituciones en la economía, siendo que las variables descritas arriba (como son, el diferencial de tasas de interés, el tipo de cambio, el riesgo asociado a la incertidumbre de las inversiones, etc.) y las decisiones de los agentes que las influyen son definidas en todo momento en ámbitos institucionales que son los que realmente le dan forma y funcionalidad al intercambio económico.

Los ejemplos sobre el impacto institucional en los mercados están en todas partes. Los objetivos inflacionarios de un país, que son resultado de una concertación social o práctica arbitraria, puede influir en la oferta de dinero y por tanto en las tasas de interés locales. Esta variación alterará las opciones de los agentes que participan en la economía local y en el mercado internacional de capitales. De modo que los movimientos de recursos que desencadenen estos objetivos inflacionarios no son motivados por el mecanismo del precio. Podríamos pensar incluso en la política monetaria como la manera de atraer financiamiento externo, con todas las implicaciones que esto tendría. Del mismo modo puede ser analizado el tipo de cambio, por ejemplo.

La participación más clara de las instituciones en los flujos de capital está en la reducción de incertidumbre en las inversiones, y por tanto de los costos que genera el llevar a cabo una transacción o una cadena de transacciones. Esto se logra con instituciones que auxilien en la captación de información (la cual no es gratuita y mucho menos completa como supone la teoría convencional), en la delimitación de los objetivos de los agentes en el intercambio mediante contratos y

dotando de mecanismos de solución de controversias en caso de desacuerdo o incumplimiento, así como influyendo en la rigidez de los derechos de propiedad.²³

Inversión extranjera directa

En la teoría económica convencional la inversión extranjera directa (IED), al igual que la inversión de cartera, se determina por la ganancia que espera obtener el inversionista, aunque incorpora a la empresa multinacional en el análisis debido a la notoria insuficiencia de esta explicación. En este apartado se busca revisar la inversión extranjera directa por medio de la conducta de la empresa multinacional, y explicar brevemente las limitantes de esta visión.

Entendemos por *inversión directa* las inversiones reales hechas en activos como fábricas, bienes de capital, tierras, inventarios, entre otros, donde el inversionista controla el uso de su capital invertido.²⁴ Si el inversionista radica en otro país que no sea el receptor del flujo de capital, entonces hablaremos de IED.

La IED es una parte importante del movimiento internacional del factor *capital*. Como apuntamos arriba, la explicación relativa a los *préstamos internacionales* resulta insuficiente para comprender por qué una empresa busca extender sus operaciones en otros países a través de filiales y, por qué los países deciden aceptar inversión directa del exterior antes que buscar préstamos para hacer estas inversiones ellos mismos.

Para poder entender lo que motiva a un inversionista a buscar invertir su capital en el exterior, sin perder el control del uso de su capital, y para entender también por qué los residentes de un país reciben inversión extranjera directa en vez de inversión extranjera de cartera (que les permita invertir directamente a ellos teniendo control del capital invertido), es preciso revisar las razones que se esconden detrás del artifice de la inversión extranjera directa: *la empresa multinacional*. En palabras del economista Paul Krugman, *..por inversión*

²³ Para una revisión detallada del papel de las instituciones en la economía ver: J. Ayala, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999. También se recomienda revisar a los precursores más importantes del neoinstitucionalismo como son Ronald Coase, Douglass North y Oliver Williamson.

²⁴ Dominick Salvatore. *Economía Internacional*. Mc Graw Hill, cuarta edición. Colombia, 1995, p. 388.

*extranjera directa entendemos los flujos internacionales de capital en los que una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país.*²⁵

La empresa multinacional es aquella que extiende su organización más allá de las fronteras del país donde originalmente radica a través de empresas *filiales*, dependientes de una empresa *matriz*.

De la empresa multinacional se desprenden dos cuestiones: la *localización* y la *internalización* de su actividad económica.²⁶

La *localización* se refiere a la necesidad de la empresa de estar cerca de algo que le es menester, ya sean insumos, trabajadores, mercado, etc. Por ejemplo, muchas empresas japonesas han buscado establecerse en territorio estadounidense, dentro de este enfoque la situación no resulta extraña, ya que los Estados Unidos es uno de los principales- sino el principal- socio comercial de Japón. De la misma manera, es sensato pensar que las empresas que requieran insumos que se encuentran lejos de su planta deseen reducir sus costos, derivados de la transportación, mediante la creación de una *filial*.

Una empresa que pretende establecerse en otro país puede estar persiguiendo varios objetivos, como:²⁷

-búsqueda de recursos nacionales escasos o baratos (tanto naturales como de mano de obra).

-acceso a nuevos mercados (por su volumen o perspectiva de crecimiento).

El término de *localización* permite explicar por qué una empresa puede estar interesada en crear filiales. Pero aún no se esclarece él *por qué* los países deciden aceptar esta inversión en la cual el *inversionista extranjero* no solo

²⁵ Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995, p. 195.

²⁶ Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995, p. 196.

²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Inversión extranjera directa en América Latina en los años 90*, BID/IRELA, España, 1996. P. 6-7.

demanda la devolución de su inversión después de un plazo, sino que además ejerce un *control* sobre el uso de ese capital. Para responder a esta cuestión nos serviremos del término *internalización*.

La cuestión de la *internalización* es un poco más complicada que la *localización*. Los países cuentan con distintos tipos de tecnología y producción que en muchos casos se complementan, esto fomenta las transacciones entre empresas. La teoría de la internalización dice que estas transacciones resultan mucho más beneficiosas si se realizan dentro de la misma empresa, porque se facilita la transferencia de tecnología y se evitan posibles distorsiones en los precios.²⁸

La tecnología es algo bastante general, el término se puede aplicar a una gran gama tanto de bienes materiales como de conocimientos que inciden en la actividad económica, por tanto su valuación es difícil de precisar. De tal forma, vender o alquilar la tecnología resulta complicado. Por otra parte, existe el riesgo de que al venderla la tecnología sea imitada, una vez fuera de la empresa. La internalización reduce estos problemas, debido a que la empresa transfiere la tecnología a su empresa filial, evitando así desprenderse de ella.

Otro punto de los beneficios de la *internalización* es la integración vertical. Cuando una empresa utiliza insumos de otra empresa situada en un país distinto puede existir conflicto en cuanto a la fijación del precio.

Se puede decir que la razón principal para que exista la empresa multinacional es la ventaja competitiva que implica la posesión de una red mundial de producción y ventas. Dicha ventaja puede provenir de la integración vertical u horizontal que mantenga con cada una de sus filiales.²⁹

La IED ha sido siempre un tema controvertido tanto en el país receptor como en el inversionista, debido a que, por una parte la IED no genera empleos (o genera menos) en el país del emisor. De esta forma vemos como organizaciones laborales, como la estadounidense, se han mostrado reacios a la expansión de las empresas multinacionales. Por otra parte, en los países receptores la resistencia

²⁸ Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995, p. 197.

²⁹ Dominick Salvatore. *Economía Internacional*. Mc Graw Hill, cuarta edición. Colombia, 1995, p. 398.

política ha estado quizá fomentada en gran medida por la figura de poder que implica la *empresa matriz*.

El hecho es que la empresa multinacional es ahora parte significativa del comercio mundial, concentrando aproximadamente el 20 por 100 de la producción mundial.³⁰ Se ha extendido en prácticamente todo el mundo, aumentando su participación ahora en los países en desarrollo. Al culminar la década de los ochenta (junto con la problemática que trajo consigo la *crisis de la deuda* en varios países en desarrollo) las empresas multinacionales mostraron un creciente interés en los países en desarrollo. Según el informe presentado por la *Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales* de la Comisión Económica para América Latina Y el Caribe (CEPAL) con fecha 10 de diciembre de 1998, la IED llegó a casi a los 400 mil millones de dólares en el mundo en 1997. Los países desarrollados siguen encabezando la lista de receptores de inversión extranjera directa, pero con un comportamiento un poco más errático que en los países en desarrollo. En estos últimos la IED ha crecido de manera sostenida en esta década, pasando de poco menos de 50 mil millones de dólares en 1990, a poco más del triple siete años después. En otra parte del Informe se señala que dentro del desarrollo ascendente que ha mostrado la IED en los países en desarrollo, destaca el aumento en inversión en América Latina y el Caribe, que tras la crisis de la deuda repuntó superando las tasa de crecimiento de Inversión extranjera directa establecida en los países de Asia en desarrollo.

Es un hecho que la IED, de la mano de la empresa multinacional, se ha expandido con la liberalización comercial.

El economista Francois Perroux define a la empresa transnacional o multinacional (muchos autores manejan el término indistintamente) de la siguiente manera:

Cuando el espacio económico inicial de su actividad (de la empresa) no le procura la ganancia objetiva de su estrategia, la gran empresa puede desplazar

³⁰ Ibid. P. 398.

*sus fuentes de aprovisionamiento (inputs) y las ventas (outputs); en uno y otro caso ella cambia de mercados o a veces los crea.*³¹

Para Perroux la *gran empresa* funciona generalmente en un ambiente de oligopolio, en el cual no se adapta pasivamente al sistema de precios, sino que lo forma con sus decisiones.

En este mismo sentido la *escuela estructuralista* enmarca a la empresa multinacional dentro del proceso continuo de concentración y centralización del capital. Estas empresas en expansión requieren acceder más cómodamente tanto a las materias primas como a los mercados. Son corporaciones en las que el capital no depende de su origen nacional, sino que se valoriza a escala mundial, la producción se realiza en diversos países y su destino es el mercado mundial (Sánchez, 1995:289).³²

El economista Ramón Sánchez Tabarés, profesor de la Universidad de Barcelona, afirma que existen tres rasgos que definen el comportamiento de la inversión extranjera directa en la segunda mitad del siglo XX. El primero se refiere a la *concentración* de la IED en los países del Centro del Sistema.³³ Esto se refiere tanto a *entradas* como *salidas* de inversión extranjera directa, es decir, los países industrializados fueron (y son, según el *Balance of Payments Statistics Yearbook*, elaborado por el FMI) los principales emisores y receptores de IED.

El segundo rasgo es el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera directa mundial, que ha aumentado más rápidamente que el comercio y la producción, por lo menos durante el período 1961- 1986.

La última característica a que se refiere Sánchez Tabarés es la evolución de la inversión extranjera directa hacia el sector terciario de la economía. Las cifras del *World Investment Report* de Naciones Unidas (Nueva York, 1992), muestran éste desplazamiento en los países más industrializados, en donde la

³¹ Francois Perroux. *Las empresas transnacionales y el nuevo orden económico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Traducido por Hugo Rangel Couto. 1982. P. 46.

³² Ramón Sánchez T. *La mundialización capitalista desde el centro del sistema*. En *Economía Mundial*. Editorial Mc Graw Hill. España, 1995. P. 289

³³ La teoría estructuralista desarrolló la idea de la relación Centro- Periferia, refiriéndose a la conformación de países industrializados y países no industrializados a partir de las relaciones de la época colonial, pasando por distintas etapas de desarrollo.

participación del sector primario se ha reducido y la del sector secundario se ha mantenido más o menos constante.

En el contexto de la escuela estructuralista, la inversión extranjera en países de la *periferia*³⁴ tiene asuntos extras a considerar. Es primeramente fruto de que en los territorios conquistados no existía una clase social, como la burguesía, que encarnara los intereses capitalistas. Por ende la implantación del capitalismo significó que la clase dominante no sería autóctona, sino extranjera. Por otra parte existe la *dependencia* que se expresa mediante lazos estructuralmente fuertes que establecen los países periféricos con las metrópolis centrales. Estos lazos son de todo tipo: comerciales, económicos, políticos, militares, ideológicos, tecnológicos, de consumo, etcétera.³⁵

La corriente del pensamiento que se ha denominado en los últimos años Neoinstitucionalismo económico o economía del costo de transacción y que ha alcanzado reconocimiento reciente en los centros académicos,³⁶ sostiene que la teoría convencional no puede explicar de manera muy cómoda a la empresa transnacional, debido a que no cuenta con una visión razonable sobre las motivaciones del crecimiento de la empresa, ya que éstas se encuentran en un escenario óptimo y estable al vender su última unidad de producción a su costo, es decir, al igualar su ingreso marginal con su costo marginal.

En un documento pionero de la investigación económica escrito en 1937, Ronald H. Coase discute el hecho de la consideración de la formación de la empresa como eficiente asignador de recursos, alternativo al mecanismo de los precios. En este sentido, la organización que entraña la formación de una empresa es una manera de reducir los costos y la incertidumbre del intercambio humano. Coase explica la formación de una empresa y su crecimiento en función de los costos de transacción que esquivada mediante la organización. La empresa seguirá creciendo hasta el punto en que *el costo de organización una transacción*

³⁴ Los países en desarrollo, en la visión estructuralista, son resultado histórico del proceso de colonización, el cuál determina las relaciones entre estos países y sus antiguos colonizadores. Esta es la diferenciación Centro-Periferia.

³⁵ Javier Martínez Peinado y José María Vidal Villa (coordinadores), *Economía Mundial*, Mc Graw, España, 1995. Pp. 312-313.

*adicional dentro de una empresa se igualen a los costos de la realización de la misma transacción por medio de un intercambio en el mercado abierto, o a los costos de su organización en otra empresa.*³⁷

Este documento ha incentivado la formación de una escuela de pensamiento económico que podemos determinar economía del costo de transacción, o como muchos autores la llaman, *Economía Neoinstitucional*. El planteamiento es inquietante debido a que discute con el pensamiento neoclásico el hecho de ignorar la organización en la eficiente asignación de recursos, siendo la racionalidad completa y los precios relevantes los elementos que explican esta eficiencia.

Esta visión expande la posibilidad de comprender las razones que se ocultan bajo la operación multinacional de muchas empresas. Las empresas crecen en la medida que el costo de organizar transacciones adicionales no supere los ingresos derivados de las transacciones que llevan a cabo, en esta medida, las empresas transnacionales se justifican porque su expansión responde a la búsqueda por afectar el mecanismos del precio mediante la coordinación y el cambio hacia marcos institucionales que le permitan concretar sus objetivos. De modo que al evaluar costos de transacción, las empresas deciden no solamente sobre el ambiente económico, sino también sobre otros aspectos políticos y sociales, como podrían ser los sistemas legales y políticos, los valores y costumbres locales, etcétera. Es en buena medida por esta razón, que el marco normativo para inversiones extranjeras es clave para comprender los flujos internacionales de capital.

Aunque esta es una escuela que esta empezando a incorporarse a los centros académicos, principalmente durante la última década, seguramente que dará mucho más de qué hablar por los esfuerzos de diversos autores en construir un marco de referencia que incorpore estos fenómenos. Tal es el caso del economista Oliver Williamson, que en sus estudios busca construir un marco

³⁶ Douglass North, Ronald Coase, entre otros autores pertenecientes a ésta corriente, han recibido en los últimos años el Premio Nobel.

³⁷ R.H. Coase, *La naturaleza de la firma*, en: Williamson, Oliver y Sydney G. Winter (compiladores), "La naturaleza de la firma. Orígenes, evolución y desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1996. P. 38.

analítico microeconómico que incorpora la racionalidad limitada y el oportunismo como ejes conductuales del agente económico.³⁸

La escuela neoclásica ubica a las empresas como agentes racionales homogéneos que conocen perfectamente el medio en que se desenvuelven, sin que este hecho les implique la más mínima destinación de recursos. Esta visión, pese a que ha permitido un gran número de avances en cuanto a pensamiento económico, no explica muchos fenómenos, ¿por qué unas empresas triunfan sobre otras? ¿qué las impulsa a crecer en ambientes aparentemente competitivos? ¿cómo pueden crecer siendo precio-aceptantes? ¿por qué asistimos a una etapa de crecimiento sin precedentes de la empresa a niveles multinacionales? ¿qué tiene que ver la organización en el crecimiento de la empresa? ¿qué necesidad hay de la formación de la empresa en un mundo donde el intercambio garantiza la satisfacción máxima posible de las partes?

Negociaciones internacionales

Las negociaciones entre Estados nacionales pueden ser definidas como *negociaciones internacionales*. Algunas culminan en tratados o acuerdos entre países en los que la finalidad es obtener beneficios a cambio de otorgar concesiones. Los beneficios pueden estar relacionados con la política, el derecho, la economía, la salud, etc.

En el campo de la economía, las negociaciones internacionales se han vuelto el vehículo de la nueva conformación de regiones económicas en todo el mundo a partir del período de posguerra. Su incidencia en la política comercial ha dado lugar tanto a la búsqueda del *libre comercio* como un fin en sí mismo (como es el caso de Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT), como a la conformación de *bloques económicos* (como la Unión Europea, el MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano, el TLCAN, etc.).

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), considerando la actual

³⁸ Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, Nueva York, 1985.

relevancia del mercado internacional de capitales, han impulsado la creación de acuerdos en materia de inversión, y países que han firmado acuerdos comerciales han incluido un apartado sobre inversión en estos documentos.³⁹

En esta inciso se hablará de las *negociaciones internacionales* relacionadas a la política comercial en términos generales, y de su orientación en la actualidad hacia el *comercio* y la *inversión* sin restricciones.

Ventajas del libre comercio

A partir del primer tercio del siglo importantes economías hicieron reducciones en sus protecciones arancelarias, tal es el caso de Estados Unidos que bajó su tasa arancelaria media de importación de manera sostenida tras haberla aumentado significativamente al inicio del período entre guerras.⁴⁰ La razón por la cual algunos países redujeron su tasa arancelaria media a sus importaciones es porque identificaron ventajas en el comercio internacional. Algunas ventajas del comercio internacional son claras: complemento la oferta nacional y colocación en el mercado internacional del exceso de oferta, especialización de las economías derivada de la “división internacional de la producción”. Otra ventaja es la creación de las economías a escala, que no podrían desarrollarse en mercados nacionales protegidos. Pero quizá el argumento más identificable es el de la *eficiencia como justificación del libre comercio*.⁴¹ Este argumento señala que un arancel genera distorsiones en la producción y en el consumo. Para el caso de un país que importa determinado bien al precio p , el imponer un arancel t provoca que el precio aumente $(p+t)$, y se distorsionen los incentivos de los agentes económicos. Esto genera una disminución de la demanda y un aumento de la oferta nacional. Las distorsiones que resultan del arancel causan una pérdida neta a la economía, el

³⁹ Muchos países en desarrollo, como México, han visto en el mercado internacional de capitales la opción de financiar altos déficit comerciales derivados de la demanda por bienes intermedios y de capital en momentos de crecimiento de la actividad económica.

⁴⁰ Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995, p. 287.

⁴¹ Ibid, p. 274.

eliminar una barrera arancelaria, desde este punto de vista, implica eliminar dichas distorsiones, y por lo tanto implica un mayor bienestar.

El argumento de *la eficiencia como justificación del libre comercio* es cuantificable, tanto para el consumidor como para el productor (el economista Paul Krugman basándose en varios trabajos, cuantifica el costo de la protección al comercio internacional de un grupo de países, se destaca el caso de Brasil a mediados de la década de los sesenta, donde el costo de la protección significó casi el diez por ciento de su producto nacional), pero existen otros beneficios del libre mercado que no pueden cuantificarse de manera inmediata o precisa: el fomento de economías a escala, y el incentivo al aprendizaje y la innovación del comercio *administrado*.

Por un lado, el proteccionismo genera *mercados protegidos* que resultan atractivos a los inversionistas, así que existen mercados nacionales repartidos entre varios productores, restringiendo la oferta individual de cada unidad productiva. Por otra parte, el libre comercio y la competencia comercial resultan un incentivo para *la empresa* para mejorar la administración de su negocio.

Hemos visto que la protección comercial tiene un costo para la economía, debido a la distorsión de incentivos tanto para productores como para consumidores. Ahora examinaremos posturas que favorecen la imposición de un arancel en aras del bienestar nacional.

La primera postura que veremos está relacionada con una variable conocida como *relación real de intercambio (RRI)*, la cual relaciona el índice de precios de exportaciones e importaciones de una economía nacional.⁴² Éste argumento nos dice que, para un país suficientemente importante como para hacer variar el precio de un producto, un arancel puede generar ganancias por encima de las distorsiones que crea en la economía, debido a que mejora su relación de intercambio al disminuir el precio de sus importaciones.

⁴² La tesis Prebisch- Singer rechazaba la teoría de las Ventajas Comparativas del comercio internacional, debido al deterioro de la *relación real de intercambio (RRI)* en los países primario exportadores. (Ver: P. Tlavera Déniz y J. Martínez Peinado. *La estructura económica mundial: el comercio centro- periferia*. En "Economía Mundial". Editorial Mc Graw Hill. España, 1995.

Otra postura a favor de la protección comercial es el *argumento del fallo de mercado nacional*. En este caso el argumento nos dice que es válida la intervención política cuando hay deficiencias en los mercados de trabajo o capital, o cuando existen posibles beneficios tecnológicos adicionales en ramas nuevas o innovadoras. Por lo tanto un arancel para determinado producto de importación es directamente un incentivo para la oferta interna de ese bien, ya que se incrementa su precio en el mercado nacional. En este punto de la discusión surge un problema de interpretación: ¿cuándo podemos decir que existe un fallo de mercado?, y ¿por qué no comparar los costos de corregir dicho fallo mediante una política nacional (interviniendo directamente en el problema), antes que hacerlo mediante la política comercial con el exterior?

La respuesta a la primera pregunta es complicada debido a la subjetividad a que se presta. Con esto no quiero decir que no existen fallos de mercado, al contrario, probar los fallos de mercado resultaría una vía sencilla para la protección, no solo en los países en desarrollo donde los fallos de mercado parecen estar en casi todas las ramas, sino también en los países desarrollados, donde podrían argumentarse casos de fallos de mercado en los que, por ejemplo, las empresas no pueden apropiarse de todos los beneficios de sus innovaciones.⁴³ El hecho es que lo subjetivo del argumento puede conducir a abusos, ya que los costos de la protección no resultan nada claros para la mayoría de los consumidores que ignoran que es una manera de subsidio a la producción nacional.

La otra pregunta que nos habíamos formulado es sobre la conveniencia de tomar una política de intervención directa sobre el problema antes que modificar la política comercial. Como mencioné arriba, un arancel genera costos e incentiva la producción interna. La cuestión es que estos costos no resultan nada claros para los consumidores que ignoran que un arancel los hace subsidiar a la industria protegida. Pongamos el caso de una industria que es considerada una potencial creadora de empleos, si el país del que hablamos tiene problemas de desempleo no sería raro pensar que sus autoridades se interesen en el fomento de esa

⁴³ Paul Krugman. *Op. cit.*, p. 282.

industria. Suponemos que las autoridades en materia comercial de este país se enfrentan a dos opciones: la primera es imponer un arancel a las importaciones del bien (similar o idéntico al producto de la industria en cuestión), lo cual tendrá un costo obtenido directamente del bolsillo de los consumidores (o productores, en el caso que se trate de un bien intermedio), pero aumentaría la oferta interna a un mayor precio nacional, promoviendo el crecimiento de actividad económica en dicha industria; la segunda es aumentar los impuestos (o en su defecto el déficit fiscal), con el fin de intervenir directamente subsidiando a la industria.⁴⁴

El resultado es que aunque la segunda opción implicara un costo menor que la primera opción, la protección arancelaria encontraría una menor resistencia política. Esto es consecuencia de la poca divulgación que hay de los costos que se generan al separarse del libre comercio mediante la barrera del arancel.

La integración: el *second best*

Hemos revisado algunas ventajas del comercio internacional libre, así como argumentos en contra. Ahora veremos cómo los Estados Nacionales que identifican éstas ventajas, no toman decisiones unilaterales al respecto (con excepciones que revisaremos mas adelante), por el contrario, prefieren hacerlo mediante convenios bilaterales o multilaterales. La razón de esto puede ser que el libre comercio tiene ventajas en tanto se desarrolle con Estados que también lo practican. La *escuela neoclásica* del pensamiento económico ha visto en los procesos de integración económica la “*segunda mejor opción*” para la liberalización del comercio internacional. Por el contrario bajo la visión del neoinstitucionalismo económico, el comercio internacional solamente puede ser concebido al amparo de instituciones que le den forma y funcionalidad mediante la organización.

Los acuerdos y tratados internacionales se han convertido en la manera en que las economías tratan de beneficiarse del comercio internacional.

⁴⁴ El tema de los Ingresos Fiscales (particularmente los impuestos) es políticamente delicado.

En ocasiones los beneficios del comercio se explotan en regiones, con lo cual se constituyen *zonas de preferencia económica* (que pueden encaminarse a la integración económica de distintos Estados nacionales).

Se pueden delimitar ciertas etapas en la integración económica, aunque esto no quiere decir que los Estados se adscriban estrictamente a ellas, incluso es posible que algunos países que estén en una de las etapas no deseen pasar a la siguiente. Estas etapas son:

-*Zona de Libre Comercio* (ZLC): Los países que adquieran este compromiso, buscarán eliminar las restricciones arancelarias (y no arancelarias con mucho menor éxito) al comercio que hay entre ellos.

-*Unión Aduanera* (UA): Una vez creada la ZLC, los países firmantes imponen un Arancel Externo Común (AEC) a terceros países.

-*Mercado Común* (MC): Se amplía la integración a los mercados de los factores productivos (trabajo y capitales).

-*Unión Económica* (UE): En el MC se armonizan las políticas económicas hasta lograr la integración económica.⁴⁵

-*Integración Total* (IT): En la UE se armonizan los demás aspectos no económicos, y los Estados nacionales pierden prácticamente todas sus funciones.

Estas fases no son rígidas, en ocasiones para llevar una de las etapas a cabo se requieren instrumentos de otra etapa más avanzada (como por ejemplo, la armonización de políticas fiscales para la creación de una zona de libre comercio).

Para la escuela neoclásica la integración económica es una *segunda mejor opción*, solamente detrás de la apertura comercial generalizada en el mundo, que es donde el argumento del libre comercio como *precursor de la eficiencia económica* toma forma. Esto es debido a que la integración si bien contribuye a la *creación de comercio*, también genera *desviación de comercio*.

⁴⁵ No es muy claro en que punto se da la integración económica total, el economista Jordi Vilaseca i Requena nos indica que este punto puede estar en el momento en que los países firmantes han cedido su soberanía económica totalmente a una entidad económica supranacional.

Estos términos de creación y desviación del comercio se refieren estrictamente al comercio exterior. Existe una *creación de comercio* cuando los acuerdos preferenciales contribuyen a que se lleve a cabo comercio internacional, que de otra manera no habría tenido lugar. Por el contrario, si el acuerdo preferencial hace que los países firmantes disminuyan sus compras (o ventas) a países terceros, estaremos hablando de desviación de comercio.

El autor Jordi Vilaseca dice que los efectos de las *zonas de libre comercio* (ZLC) y las *uniones aduaneras* (UA) se evalúan en términos de *creación y desviación de comercio*.⁴⁶

La creación de comercio es consecuencia directa de la liberalización comercial de las ZLC. Los productos extranjeros que sean producidos a un menor costo que los nacionales encontrarán un lugar en el mercado doméstico, ocasionando una reducción en la oferta interna. Por tanto, dicha *creación* estriba en el cambio en la composición de la oferta, es decir, la oferta externa de mercancías comparte ahora, con la oferta producida internamente, el mercado nacional.

La desviación de comercio es una consecuencia indirecta de las UA. Aunque una UA implica *creación de comercio* (debido a que suponemos que existe una ZLC), el hecho de imponer un *arancel externo común* (AEC) ocasiona que los países firmantes busquen comerciar más *entre ellos*, aunque existan en el mercado internacional productos a menor costo (sin el arancel, o sea al precio mundial).

El *mercado común* (MC) nos remite a la movilidad internacional de los factores de la producción, trabajo y capital.

En lo que se refiere al mercado laboral, la movilidad internacional es la migración, que estará en función de las diferencias entre los distintos mercados laborales nacionales.

La libre movilidad internacional del capital aumenta la eficiencia de las economías que se suscriben a un MC. Las diferencias financieras entre los países firmantes del MC (que pueden ejemplificarse mediante la *frontera de posibilidades*

de producción intertemporal, como revisamos arriba) creará beneficios, por ejemplo, los derivados de la relación entre economías trabajo- intensivas y capital- intensivas, ya que los capitales buscarán inversiones más rentables ahí donde el capital es escaso.⁴⁷

Para los autores del Neoinstitucionalismo económico la idea de que el comercio libre en todo el mundo es la mejor opción es una afirmación sin sentido debido a que la organización de los mercados mediante instituciones (sean estas formales o informales) es primordial para que el intercambio humano, por su naturaleza, no se obstaculice o se frustre. En un mercado sin restricciones para los agentes, la información asimétrica de la mano egoísmo individual conducirían a caminos muy distintos al máximo bienestar social. Solamente la coordinación puede acercar los objetivos individuales a los objetivos sociales.

Negociaciones hacia el *libre comercio*

Los acuerdos y tratados, como hemos dicho, han sido la vía de explotar las ventajas del comercio internacional. También hemos visto que la protección arancelaria resulta un incentivo (distorsionando el mercado) para la producción nacional. Así que el retirar las barreras arancelarias, ocasionando que la oferta interna reduzca su participación en el mercado nacional, resulta políticamente complicado. El resultado que hay a esta cuestión es la *negociación internacional*, que permite que los exportadores se constituyan como contrapeso para el proceso mutuo de liberalización comercial. Esto permite favorecerse del libre comercio y a la vez evitar *guerras comerciales*.⁴⁸

⁴⁶ Jordi Vilaseca i Requena. *La integración económica*. En Economía Mundial. Mc Graw Hill. España, 1995. P. 301-302.

⁴⁷ Existen en la actualidad tratados, para la creación de ZLC, que incluyen apartados importantes sobre la movilidad del capital. Un ejemplo es el TLCAN que incluye un apartado en materia de inversiones.

⁴⁸ El economista Lester Thurow, profesor del Massachusetts Institute of Technology (MIT), batcinaba una *batalla económica* entre Japón, Estados Unidos y Europa (Ver: L. Thurrow. *La guerra del siglo XXI*. Javier Vergara Editor S.A. Argentina, 1992). En opinión del economista Paul Krugman esta *batalla* puede eludirse mediante la negociación internacional.

En la práctica hemos visto como los Estados que buscan explotar el libre comercio usan su apertura comercial como un instrumento para que otros Estados se abran también. El fruto de unas negociaciones en las existe concordancia es un *acuerdo o tratado*. En ellos los Estados Nacionales renuncian a cierta libertad para decidir sobre la política comercial (fiscal, monetaria o política, según el contenido del tratado y el nivel de integración que pretenda crear) en favor de una autoridad supranacional, a cambio de beneficiarse del comercio internacional.

En opinión de varios economistas la integración no es un proceso nuevo, por el contrario, ha vivido incluso una “edad de oro” entre los años 1867- 1913.⁴⁹ Pero es un hecho que existen varios factores que hacen del actual proceso de integración (dividido en distintos bloques económicos) algo distinto de los anteriores.

Los procesos de integración emprendidos durante la unificación de algunos Estados el siglo pasado (como el caso de Alemania e Italia) estaban encaminados a la creación de un mercado interno, mientras que en la actualidad se trata de hacer más grandes los mercados existentes.⁵⁰

Por otra parte, las empresas multinacionales en la actualidad exceden las fronteras del Estado- nación, lo cual da otra dimensión a la integración ya que es perfectamente congruente con la internacionalización del capital.

En esta tesis se hablará de los procesos de integración que han tenido lugar a partir de la posguerra.

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se erigió como la institución multilateral de la liberalización comercial desde su entrada en vigor el primero de enero de 1948, pese a que empezó como un acuerdo provisional hasta que se concretaran dos proyectos que se negociaban en la época (Talavera, 1995:423). El país más interesado en que se restableciera el libre cambio después de la segunda guerra era Estados Unidos. Su ventaja era clara en cuanto a

⁴⁹ Paulino E. Arellanes y Jesús Rivera de la Rosa (Coordinadores). *Inversiones y empresas extranjeras globalizadoras*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1997. P. 11.

⁵⁰ Jordi Vilaseca i Requena. *La integración económica*. En Economía Mundial. Mc Graw Hill. España, 1995. P. 299.

comercio internacional, así que los países que trataban de reconstruirse en Europa se mostraron cautelosos respecto a los deseos norteamericanos.

Los principios del GATT son:⁵¹

- *Principio de no-discriminación y de reciprocidad*, que se desprende de la *cláusula de la nación más favorecida*, y buscaba favorecer el comercio multilateral antes que al *bilateralismo* que heredó el período *entre guerras*. Las excepciones son los acuerdos preexistentes a la firma del GATT, y las ZLC y UA que se formen con acuerdos internos propios.
- *Supresión de medidas no arancelarias*, como las barreras no arancelarias (BNA), y otras restricciones como los requisitos técnicos o sanitarios, las políticas de compras públicas, los trámites en la aduana, aspectos monetarios o financieros, etcétera.
- *El GATT como sistema de consulta y acción colectiva*, para impedir que los Estados lleven a cabo medidas unilaterales que perjudiquen a terceros países.

El GATT es una autoridad supranacional, y como tal obliga a los países firmantes en ciertos aspectos de la política comercial.⁵²

- No se pueden utilizar los *subsidios a la exportación*, salvo en productos agrícolas.
- No se pueden imponer *cuotas unilaterales de importación*, excepto cuando las importaciones amenacen con ocasionar “trastornos de mercado”.
- Los aumentos de aranceles o nuevos aranceles deben ser compensados con reducciones en otros aranceles, para resarcir a los países exportadores afectados.

La manera en que operaba el GATT era mediante las *Conferencias o Rondas Arancelarias*, reuniones donde se decidían las concesiones que cada país haría al resto de los socios. De estas Rondas quizá las que más alcances tuvieron, fueron las últimas tres. Los logros del GATT son:

⁵¹ Pedro Talavera Déniz. *La regulación del comercio internacional*. En Economía Mundial. Mc Graw Hill. España, 1995. P. 423.

⁵² Paul Krugman, Op. cit. P. 292.

- a) haber reducido las tasas arancelarias en los productos no agrícolas;
- b) restringir, hasta cierto punto, el uso de las BNA, y;
- c) conformar un foro de discusión de política comercial.

Hay que señalar que muchos países en desarrollo decidieron mantenerse al margen de la apertura comercial propuesta por el GATT. Así que estos *logros* son atribuibles, en buena parte, a los países industrializados.

Una de las razones claves para que los países en desarrollo se mantuvieran al margen de esta liberalización comercial radica en la divergencia de pensamiento sobre la vía al desarrollo económico.

Algunas corrientes de pensamiento (como la escuela Latinoamericana del pensamiento económico, que encuentra sus principales exponentes en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe), y algunos argumentos económicos (cómo el deterioro de la *Relación Real de Intercambio*, y el argumento del *fallo de mercado*, entre otros), difieren de la visión del desarrollo económico como consecuencia de una liberalización comercial, convirtiendo dicha *liberalización* en un *fin en sí mismo* y no en un instrumento de apoyo para el desarrollo.

En este sentido los acuerdos bilaterales y regionales han sido la vía para explotar los beneficios del comercio sin abandonar la protección frente *países terceros*.

Quizá el éxito más rotundo en materia de integración económica en la actualidad sea el iniciado por la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, que con el Tratado de Roma en 1957 constituyó la Comunidad Económica Europea, arrancando con seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

El buen desempeño de la *liberalización comercial* y el *arancel externo común* llevaron a la idea de avanzar en la integración económica. Es importante remarcar que se trata de eso: un *proceso de integración económica*, lo cual nos permitirá separarlo de otras formas de cooperación entre países. Su buen funcionamiento se plasmó con la entrada en vigor desde el primero de julio de 1987 del Acta Única Europea, y la posterior firma del Tratado de Maastricht el 7 de

febrero de 1992, que buscaba la transformación de la *Comunidad* en *Unión Europea*, con el objetivo de crear un Mercado Único y una Unión Económica y Monetaria,⁵³ que en la actualidad vemos plasmada, con todas sus complicaciones, en el *euro*, moneda de la Unión Europea.

Un ejemplo más reciente, aunque en menor escala, de acercamiento entre países para conformar áreas de preferencia económica (la Unión Europea, ha logrado avanzar no solo en el campo económico sobre la armonización de la política externa común) es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México, en vigor desde el primero de enero de 1994, y que busca constituir una *ZLC*, aunque, como mencionamos arriba, en la práctica estas etapas de integración no son del todo rígidas. En el TLCAN existen avances en materia de flujo de capitales, propios de un *MC*, pero en materia laboral las restricciones siguen siendo muchas. Este tema lo abordaremos más extensamente en capítulos posteriores.

Los países en desarrollo han buscado también el beneficio del comercio entre ellos. La ALALC (1960), y posteriormente la ALADI (1980), son reflejo del interés de algunos por estrechar los lazos económicos de los países en desarrollo (en Asia existen esfuerzos como la ASEAN, al sudeste del continente).

En América Latina una de los procesos de integración que alcanzó relativo éxito fue el Mercosur, que a partir del incremento del comercio intrasubregional, y la imposición de un *AEC*, asombró por sus avances.

El Mercado Común Centroamericano es el acercamiento institucional más viejo de Latinoamérica. El Pacto Andino y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) son otros ejemplos de acercamiento regional.

Además existen tratados bilaterales (no son bilaterales en todos los casos) como el acuerdo entre México y Chile, el acercamiento de este último con el Grupo Andino, el que hay entre México y Costa Rica, y más recurrentemente con la Unión Europea.

Como conclusión podemos decir que el caso de las negociaciones internacionales es un ejemplo sobre la relación conflictual del intercambio

⁵³ Carlos F. Molina del Pozo y Luis Ortúzar Andechaga. *Tratado de la Unión Europea*. Granada, España,

económico, el cual requiere de ciertas reglas del juego para retribuir beneficios a los agentes de una economía.

CAPÍTULO II: REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN MÉXICO.

El sistema legal es un dato de gran relevancia para la formación de mercados que reditúen beneficios a los agentes. Protege los arreglos institucionales y sociales que hacen viable la producción y la distribución.⁵⁴

En el presente capítulo hablaré de la formación del marco regulatorio para inversión extranjera en México principalmente desde la época del proyecto de *sustitución de importaciones*⁵⁵, hasta la etapa que se conoció como el *ajuste*,⁵⁶ y la publicación de la Ley de Inversión Extranjera del 9 de marzo de 1993.

El cambio en el sistema legal es un proceso continuo que refleja las negociaciones de los agentes.⁵⁷ Dicho cambio modifica las elecciones de los agentes, y es en este sentido que existe una demanda por el cambio de los distintos marcos regulatorios que dan forma a los mercados.

El estudio del cambio en el marco institucional durante finales de los ochenta y los noventa nos permitirá ver cómo influirá posteriormente en la conducta del ahorro externo en México, generando cambios sustanciales en las elecciones de los inversionistas del mercado internacional de capitales. El estudio del cambio en el marco institucional durante finales de los ochenta y los noventa nos permitirá ver cómo influirá posteriormente en la conducta del ahorro externo en México, generando cambios sustanciales en las elecciones de los inversionistas del mercado internacional de capitales.

Revisaré la metodología legal para contabilizar los flujos de inversión extranjera directa, lo cual nos permitirá separarlos de los flujos de inversión extranjera de cartera. Al final se hablará sobre la regulación de la inversión extranjera de cartera que comprende activos en la esfera financiera, como los valores y títulos negociables.

⁵⁴ José Ayala E., *Instirtuciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México, 2000, p. 318.

⁵⁵ Para el economista Paul Krugman la estrategia de fomentar a la industria nacional mediante la limitación de las importaciones de bienes manufacturados es la *estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones*.

⁵⁶ La economista Nora Lustig nos dice que el proceso de ajuste es el que siguió a la crisis de balanza de pagos de 1982. Ver: N. Lustig. *Mexico. Hacia la reconstrucción de una economía*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México, 1994. P. 87.

⁵⁷ J. Ayala, Op. cit., p. 333.

Formación de la política hacia la inversión extranjera directa en México

La Revolución Mexicana, al firmarse la Constitución de 1917, plasmó su carácter eminentemente agrario, pero además motivó la lucha por la independencia y autodeterminación económica del país frente a la inversión extranjera.

Los problemas entre los obreros organizados (o inspirados) por el Partido Liberal Mexicano y las compañías extranjeras, existían antes de 1910. Las huelgas en Cananea y Río Blanco son evidencia de la lucha armada contra los capitales extranjeros.

Después de 1917, en las luchas que se llevaron a cabo para consolidar el poder, surgió la oposición a los programas oficiales en materia petrolera, por parte de empresas inglesas, holandesas y norteamericanas, que controlaban la oferta de petróleo mexicano, y que incluso recurrieron a armar ejércitos que pelearan por sus intereses.⁵⁸

Durante los gobiernos de Obregón y, sobre todo de Calles, los esfuerzos por reglamentar la industria petrolera fueron constantes, como también la oposición de estas empresas para admitir cualquier regulación de tipo laboral o fiscal.⁵⁹

Por otra parte, Obregón inició su gobierno enfrentando dos problemas de carácter financiero: la restauración del crédito externo y la reorganización fiscal, ambos ligados estrechamente con la reconstrucción de la economía nacional. El primero se resolvió a través de la firma del *Convenio de la Huerta-Lamont* en junio de 1922, aceptando las condiciones impuestas por el comité internacional de banqueros representados por Jaques F. Lamont, teniendo el gobierno mexicano que reconocer la deuda contraída con anterioridad y los intereses generados desde la suspensión de pagos decretada por Huerta en enero de 1914; además se

⁵⁸ Jorge Barrera Graf. *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981. P. 12.

⁵⁹ La principal manifestación de estos esfuerzos es la Ley Orgánica de las fracciones I y IV del artículo 27 de la Constitución (D. O. 21-I-1926), y su Reglamento. Ver: Jorge Barrera Graf. *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981. P. 13.

incluyó en dicho convenio la deuda ferrocarrilera que no había sido garantizada antes por el gobierno mexicano. A pesar de lo lesivo del convenio, Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda, aceptó las condiciones impuestas puesto que daba un paso importante hacia el reconocimiento del gobierno estadounidense, situación que favorecería la llegada de inversiones extranjeras que apoyarían los proyectos económicos del gobierno obregonista.

El 21 de enero de 1926, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924- 1926), se publicó en el diario oficial la *Ley Orgánica* de las fracciones I y IV del artículo 27 de la Constitución.

La *Ley Orgánica*, además de reglamentar la prohibición constitucional impuesta a los extranjeros para adquirir el dominio directo de tierras y aguas en las *zonas prohibidas*⁶⁰, o de ser socios de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma zona, y de condicionar el derecho de los extranjeros de “formar parte de sociedades mexicanas que tengan o adquieran el dominio de las tierras, aguas, o sus accesiones, o concesiones de explotación de minas, aguas, o combustibles minerales en el territorio de la República”, a que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (S R E), los términos de la *Cláusula Calvo*,⁶¹ prohíbe que en sociedades mexicanas que posean fondos rústicos con fines agrícolas, se conceda el permiso por la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando quede en manos de extranjeros la mitad o más del interés total de la sociedad.⁶²

Visto de manera general, la *Ley Orgánica* sentó los siguientes principios:

- Reglamentar la Cláusula Calvo, asentada en el art. 27 Constitucional.
- Participación de extranjeros en sociedades con fines agrícolas menor al 50%.
- La necesaria intervención de la S R E para constituir sociedades, controlando la adquisición de derechos por extranjeros.

⁶⁰ Las *zonas prohibidas* para la Constitución son: la franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras, y cincuenta kilómetros a lo largo de las playas.

⁶¹ La *Cláusula Calvo* se refiere a la renuncia de los inversionistas extranjeros a pedir ayuda a sus gobiernos en caso de conflicto, bajo pena de perder sus bienes en beneficio de la nación mexicana.

⁶² Barrera, Op. cit. P. 13.

En opinión del jurista Jorge Barrera Graf, esta etapa culmina con la política nacionalista del presidente Cárdenas, que decretó la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938.

La segunda guerra mundial, de manera indirecta, marcaría el futuro de los requisitos para las inversiones extranjeras en México.

El 29 de junio de 1944 se publicó en el Diario Oficial un Decreto que ratificaba los principios de la Ley Orgánica de 1926 y establecía requisitos para la inversión extranjera y mexicana. Este Decreto se conoció como *Decreto de Emergencia*.⁶³

El Decreto de Emergencia daba continuidad a una serie de Decretos que sucedieron a la *suspensión de garantías constitucionales* (D.O. del 2 de junio de 1942), y como tal sus disposiciones culminaban con el levantamiento de dicha suspensión (fijada para los treinta días posteriores al fin de las hostilidades con Alemania, Japón e Italia, entre otros). Por el contrario, los principios que establece el Decreto de Emergencia, los cuales se fundamentan en las facultades otorgadas al ejecutivo (por el Decreto de *suspensión de garantías constitucionales* de junio 2 de 1942 a diciembre 28 de 1945) para legislar en todas las ramas de la Administración Pública.

Las principales disposiciones del Decreto de Emergencia fueron:

- *La necesidad de obtener permiso que previamente y en cada caso otorgara la S R E para:*
 - a) *Que los extranjeros o las sociedades que pudieran tener socios extranjeros no pudieran adquirir negociaciones o empresas o el control de ellas; o bien inmuebles, concesiones de minas, aguas y combustibles minerales.*
 - b) *Que se pudieran construir, modificar o transformar sociedades que tuvieran, o pudieran tener socios extranjeros; para sustituir socios mexicanos por extranjeros, o para concertar operaciones de compraventa de acciones o de partes de interés, que llevaran a obtener*

⁶³ Ibid. P.15

control por extranjeros de las empresas mexicanas indicadas en el Decreto.

- *Se concedieron facultades discrecionales a la S R E para negar, conceder o condicionar los permisos, y se la Facultó para establecer:*
 - c) *Que los mexicanos participen en el capital de sociedades cuando menos en un 51% de su monto.*
 - d) *Que cuando menos la mayoría de los administradores fuesen mexicanos.*

*Expresamente se permitía que la S R E dispensara del cumplimiento de los requisitos anteriores a las empresas que se organizaran para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial.*⁶⁴

El Decreto del 28 de diciembre de 1945 que cesó el estado de suspensión de garantías, ratificó las facultades concedidas al Ejecutivo para legislar en todas las ramas de la Administración Pública, con excepción de las que fueron expedidas con vigencia limitada a la emergencia, pero en realidad estaba especificado expresamente que todas las disposiciones eran transitorias, con vigencia solo durante la suspensión de garantías.

En opinión de Barrera Graf los artículos 5, 6 y 7 del Decreto del 28 de diciembre de 1945 violaron el régimen constitucional. El artículo 5 ratifica las facultades del Ejecutivo para legislar en la Administración Pública; el artículo 6 ratificó con carácter de leyes, las disposiciones dictadas por el Ejecutivo durante la emergencia y relacionadas con la intervención del Estado en vida económica del país; y el artículo 7 declaró vigentes las leyes de arrendamiento dictadas también con base en el *Decreto de emergencia*.⁶⁵

Posteriormente al Decreto de 1945, pero antes de la publicación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (D.O.F. 9 de marzo de 1973), se dictaron muchos Acuerdos y Leyes que adolecen del vicio de inconstitucionalidad, con excepto algunas leyes (como la del Petróleo y la de Minas) que no se basaron en la legislación de emergencia. Estos Acuerdos y

⁶⁴ Ibid. Pp. 15-16. Los párrafos en letra cursiva son citas textuales.

⁶⁵ La inconstitucionalidad del Decreto del 28 de diciembre de 1945 fue objetada en juicios de amparo, en los que la Suprema Corte resolvió en contra de la aplicación de esta *legislación de emergencia*.

Leyes se encaminaron a la rigidez y el control de la inversión extranjera, algunos son:

- Acuerdo del 17 de abril de 1945 que restringió el monto de la inversión extranjera en las empresas de radiodifusión, producción y exhibición de películas cinematográficas; de transportes aéreos en el territorio nacional; de transportes urbanos e interurbanos y de piscicultura y pesca.
- Acuerdo del 27 de mayo de 1947 para restringir al 49% la inversión extranjera en el capital de las sociedades cuya actividad es la producción de aguas gaseosas.
- Acuerdo del 23 de junio de 1947 que creó la Comisión Mixta Intersectorial que formuló doce normas generales que restringen la inversión extranjera, entre estas normas destacan:
 - a) La que limitó a un 49% la inversión extranjera en empresas ya establecidas.
 - b) La que exigió la aprobación de la S R E para empresas que se constituyan con la finalidad de explotar la industria petrolera.
 - c) La que obligó a que las acciones representativas del capital social de las sociedades que se establecieran y fueran suscritas por mexicanos, fueran nominativas.
 - d) La que fijó el límite de la participación de inversión extranjera en 49%, para la industria del hule.
- Decreto del Ejecutivo del 2 de julio de 1970 que fijó el límite de 49% a la inversión extranjera en actividades relacionadas con la siderurgia, cemento, vidrio, fertilizantes, celulosa y aluminio. La participación de los mexicanos en el capital social de estas empresas debía estar representado por acciones nominativas.
- Decreto del Ejecutivo del 24 de octubre de 1972 que incluyó a la industria manufacturera de componentes automotrices entre las actividades restringidas para la inversión extranjera. El límite era que los

mexicanos debían poseer el 60% del capital social de la empresa, representado por acciones nominativas.

La Ley de 1973

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera se publicó en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1973, derogando todas las disposiciones legales o reglamentarias anteriores que se le opusieran (artículo quinto transitorio).

Cabe mencionar que además de la Ley existían muchas otras leyes que con disposiciones en materia de inversión extranjera. Algunos ejemplos son: la *Ley del Petróleo*, la *Ley de Minera*, la *Ley de Bancos*, la *Ley de Vías Generales de Comunicaciones*, la *Ley de Instituciones de Seguros*, la *Ley de Fianzas*, etcétera.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, regula tres áreas fundamentales:

- 1) *La inversión nueva o iniciación de empresas, señalando la regla general del 51- 49%.*
- 2) *La materia de adquisiciones, o sea, los desplazamientos de inversionistas nacionales por inversionistas extranjeros, tales como adquisiciones en las áreas de capital social, activos fijos, administración y control de empresas mexicanas.*
- 3) *La expansión de la Inversión extranjera existente, señalando que se requiere permiso para la inversión en nuevas líneas de productos, nuevos campos de actividad económica y nuevos establecimientos.*

*Se incluye dentro de esta Ley la regulación de fideicomisos en la zona prohibida, se establece el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, así como las sanciones respectivas por incumplimiento de la Ley y de las necesarias inscripciones ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.*⁶⁶

⁶⁶ Ignacio Gómez- Palacio. *Análisis crítico de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*. En: Juan Banderas Casanova (coordinador). *Política, economía y derecho de la Inversión Extranjera*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. P. 222.

Se debe señalar que la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* regula la *inversión extranjera directa*, no así la *inversión extranjera de cartera*. Ésta última se encuentra regulada por los marcos jurídicos que rigen los sistemas de financiamiento del sector público y privado. Más adelante revisaremos la legislación en materia de inversión extranjera de cartera.

Como indiqué arriba, la regla general en cuanto al límite de participación del capital extranjero en cualquier sociedad, es el 49%, pero existían excepciones como en el caso de las concesiones mineras especiales- en donde el capital extranjero podía llegar al 34%-, o la industria de autopartes y la petroquímica (no la *básica*) que permitía hasta un 40% de inversión extranjera.

La *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* integró diversas disposiciones en la materia, que antes de su publicación se encontraban dispersas en la legislación mexicana; de esta manera encontramos algunos decretos incorporados a la *Ley* como: el de Fideicomisos (1971), partes relativas al Decreto Automotriz (1972), el decreto de emergencia (1944), etcétera.

Una de las innovaciones de la *Ley* es que define la inversión extranjera como aquella que realizan las personas físicas o morales extranjeras, las unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y las sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero- sociedades mexicanas que por cualquier título otorguen su control a extranjeros.⁶⁷

Una finalidad importante de esta *Ley* es la promoción de la inversión nacional, como su nombre lo indica. Este objetivo se cubre obligando al inversionista extranjero a buscar socios mexicanos para emprender negocios en México. Por otra parte la *Ley* contempla el principio de *no-retroactividad*, el cual permite que empresas, con el 100% de capital extranjero, que se habían establecido en el país con anterioridad a la publicación de la *Ley*, puedan seguir operando sin modificaciones. Tal es el caso de las empresas automotrices, entre otras.

⁶⁷ Lorenzo Thomas Torres, *Regulación de la Inversión Extranjera en México*, en: Juan Banderas Casanova (coordinador). *Política, economía y derecho de la Inversión Extranjera*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. P. 233.

El profesor Lorenzo Thomas Torres dice que para 1984 cerca del 40% de las empresas inscritas en el *Registro Nacional de Inversiones Extranjeras* tenían el 100% de capital extranjero.

En opinión del profesor Barrera Graf la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* significó la vuelta a la *constitucionalidad* de la regulación mexicana en materia de inversión extranjera.⁶⁸

Los decretos y acuerdos anteriores habían sido tomados por el Ejecutivo basándose en una *regulación de emergencia* (a partir de 1942), y sin pasar por el Congreso Federal. Este hecho ocasionó amparos que llegaron a la Corte, y generó dudas respecto a la legalidad del marco regulatorio de inversión extranjera en México.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es un órgano creado por la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*⁶⁹, el cual se compone por siete Secretarías de Estado. Su labor es emitir una *resolución previa*, ya que no está facultada para emitir autorizaciones, la cual es indispensable para cualquier acto que contempla la *Ley*. Se requiere resolución previa para los siguientes casos.⁷⁰

- a) *La adquisición de más del 25% de las acciones representativas del capital social de una empresa establecida.*
- b) *La suscripción de más del 49% de una empresa por establecerse.*
- c) *Adquisición de acciones al portador (después de 1983 no se requería esta resolución puesto que todas eran nominativas).*
- d) *Adquisición de más el 49% de los activos fijos de una empresa establecida.*
- e) *El arrendamiento de una empresa o de los servicios esenciales para su explotación.*

⁶⁸ Jorge Barrera Graf. *Comentario sobre la ponencia: La regulación de la inversión extranjera en México*. En: Juan Banderas Casanova (coordinador). *Política, economía y derecho de la Inversión Extranjera*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. P. 242.

⁶⁹ A diferencia de su antecedente: la *Comisión intersecretarial para coordinar la aplicación de las disposiciones relativas a inversión de capital nacional y extranjero*, la cual fue creada no por Ley, sino por Acuerdo del Ejecutivo Federal del 29 de mayo de 1947. Ver: J. Barrera. *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981. P. 155.

⁷⁰ Thomas, Op. cit. P. 237-238.

- f) *Cuando la administración recaiga en extranjeros o cuando la inversión extranjera adquiere por cualquier título la facultad de determinar su manejo.*
- g) *La entrada de nueva línea de productos o a un nuevo campo de actividad económica.*

La Ley concedía a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras una discrecionalidad extrema para resolver casos concretos y cuestiones no previstas.

La controversia (controversia legal) está en la facultad de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para emitir resoluciones generales. En opinión de Barrera Graf ésta es una facultad inconstitucional debido a que *desde el punto de vista material* (las resoluciones generales) *tienen carácter de Ley por su contenido normativo; resoluciones de ese tipo, no tiene facultades para dictarlas el Ejecutivo Federal, porque no entran en la facultad reglamentaria concedida al Presidente de la República por el Artículo 89 de la Constitución* (Graf, 1981:244).⁷¹

La administración de Carlos Salinas de Gortari trajo consigo cambios importantes en la regulación de la Inversión Extranjera en México.

En el *Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de mayo de 1989, se reconoce la importancia de la inversión foránea en la captación ahorro nacional, además que se hace explícita la preferencia por recibir inversión extranjera directa que supla, hasta cierto punto, el endeudamiento externo de México.⁷²

El esfuerzo por la captación de ahorro, a través de la inversión extranjera directa, continúa con la publicación de la *Resolución General número 1 que establece un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita resoluciones Expeditas*. Esta *Resolución General* apareció en el Diario Oficial el 21 de junio de 1989. Pero la publicación más relevante en materia de inversión extranjera directa ocurrió el día 27 de diciembre

⁷¹ Jorge Barrera Graf. *Comentario sobre la ponencia: La regulación de la inversión extranjera en México*. En: Juan Banderas Casanova (coordinador). *Política, economía y derecho de la Inversión Extranjera*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984. P. 244.

⁷² Estas observaciones se encuentran en las consideraciones iniciales del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

de 1993 (publicación en el Diario Oficial), fecha en la que entra en escena la *Ley de Inversión Extranjera*, que tendría un importante impacto en las expectativas de la empresa multinacional.

Ley de Inversión Extranjera

La *Ley de Inversión Extranjera* de 1993 abrogó la *Ley par Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera* de 1973, la *Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional* de 1926, y el *Decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para la adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de las sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios mexicanos* de 1944. Además de derogar algunos artículos de la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*.⁷³

La *Ley de Inversión Extranjera* consta de 36 artículos y 11 transitorios. Se divide en ocho secciones. El Título Primero de disposiciones generales se incluyen definiciones para inversión extranjera, inversionista extranjero, *zona restringida* (llamada por la anterior Ley *zona prohibida*) y la Cláusula de Exclusión de Extranjeros. Se crea una *regla general de amplitud favorable a la Inversión Extranjera*⁷⁴ en el Artículo 4° de la Ley:

La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital en el capital de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes, salvo lo dispuesto en esta ley.

Esta aceptación de la inversión extranjera es solo una parte del nuevo enfoque del Gobierno Mexicano sobre la apertura de los mercados nacionales al exterior. Esto lo podemos constatar antes de la publicación de la *Ley de Inversión*

⁷³ Carlos Arellano García, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Porrúa S. A. Undécima edición. México, 1995. P. 603.

⁷⁴ *Ibid.* P. 606.

*Extranjera en las consideraciones iniciales al Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.*⁷⁵

Que con la apertura comercial se garantiza que la inversión extranjera esté asociada con la tecnología idónea mejorando, de esta forma, la productividad y competitividad en el aparato productivo frente al exterior.

La apreciación de que la apertura comercial por sí misma garantiza que los factores se asocien eficientemente tiene detrás el razonamiento *neoclásico* de la **eficiencia como justificación del libre comercio**, la cual estudiamos en el capítulo anterior.

Esta apreciación se opone las observaciones iniciales (o razones) con las que se publicara la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* en 1973, las cuales veían una fuerte amenaza en la inversión extranjera. Escribo algunas de estas observaciones:

*El legislador advierte el peligro de que surja a través del capital y el conocimiento técnico inmersos en las inversiones extranjeras una **colonización económica** y por tanto, señala la necesidad de un ajuste de la inversión foránea a los intereses legítimos y a los propósitos nacionales del país receptor.*

*Considera la iniciativa de ley, en su exposición de motivos, que no son suficientes la independencia política, el rescate de los recursos naturales y la reserva a nacionales de ciertas actividades fundamentales, para asegurar una autonomía frente a los centros de decisión económica del exterior.*⁷⁶

⁷⁵ El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera constituye el cambio en la legislación en materia de Inversión Extranjera en México. En opinión del jurista Carlos Arellano García, este reglamento no se limitaba a la observancia del proceso administrativo, sino que legisla evitando la intervención de Congreso de la Unión. Este Reglamento, en lugar de proveer la exacta observancia de la ley que presuntamente regula, la contradice. Ver : C. Arellano. *Derecho Internacional Privado*. Editorial Porrúa. Undécima edición. México, 1995.

⁷⁶ Arellano, Op. cit. P. 581.

No es que la Ley de 1993 no considere algunas ramas como estratégicas o de necesaria propiedad de nacionales, es tan solo que el enfoque de la nueva legislación se orienta al equilibrio de los mercados

La nueva Ley define qué actividades son para el Estado Mexicano, para mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, para participación limitada de la inversión extranjera (donde aparece la transportación aérea, a diferencia de la Ley de 1973), y para participación mayor al 49% de inversión extranjera con la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (en los que se incluyen rubros como Administración de terminales aéreas, Servicios legales, Perforación de pozos petroleros y de gas, etcétera).

Esta Ley elimina la norma general del porcentaje máximo del 49% para la participación de la inversión extranjera, ya que en la legislación anterior *si las disposiciones legales o reglamentarias no exigían un porcentaje determinado, la inversión extranjera podía participar en una proporción no mayor al 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.*⁷⁷

Otro aspecto en la legislación vigente que favorece la colocación de inversión extranjera en el país es el concepto de *Inversión Neutra*. Este tipo de inversión no se computa para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas (Artículo 18). La razón que da la ley por la cual no se computará esta inversión, es porque no implica el derecho de voto o tiene derechos corporativos limitados. Para la legislación mexicana el tema del *control* ha sido relevante. Esta ley no reconoce que bajo ciertas condiciones una empresa puede ser *controlada* por los tenedores de obligaciones, títulos crédito u otros títulos con derechos corporativos limitados, por ejemplo, cuando exista posibilidad de cortar el financiamiento.

La clave de las nuevas preferencias otorgadas está en la especificidad de los distintos candados que impone la legislación. Mientras que en la legislación anterior (con normas como la regla general del 49- 51%) se protegía a las

⁷⁷ Ibid. P. 589.

empresas nacionales de manera más abstracta de la inversión extranjera, la actual legislación reconoce algunas ramas y áreas específicas restringidas al Estado mexicano y a mexicanos, pero adviertes ciertas nociones de teoría económica sobre los beneficios del libre mercado en cuanto a la asignación eficiente de los factores de la producción.

Desde el *Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* y la *Resolución General número 1 que establece un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita resoluciones específicas*, publicada en el Diario Oficial el 21 de junio de 1989, se ha buscado limitar la discrecionalidad de ese órgano. Este hecho se plasmó en la Ley de Inversión Extranjera.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, según el inciso I del Artículo 26 de la Ley de Inversión Extranjera, debe diseñar mecanismos para promover la inversión en México, no la inversión nacional solamente. En cambio, el artículo 10 de la ley para inversiones extranjeras de 1973 estaba encaminado a la *promoción de la inversión mexicana*.

Este tipo de cambios orientados a no discriminar, en la mayor medida posible, a la inversión extranjera, se ven traducidos en el ámbito económico como un retiro de la ayuda a los productores nacionales de bienes y servicios. Pasar de un mercado protegido (no solo de la inversión extranjera, sino del comercio exterior), a un mercado que demanda cambio y eficiencia.

Metodología para la elaboración de la información sobre los flujos de IED en México

La metodología para contabilizar el flujo de inversión extranjera Directa se modificó a partir de 1995, cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y el Banco de México (BANXICO) hicieron un esfuerzo por depurar los métodos que mostraban importantes problemas, como el rezago de la información. Este problema se hizo evidente en enero y febrero de 1995, cuando se registraron flujos por 1,796.2 millones de dólares y 1,843.9 millones de dólares,

respectivamente; dos de las cifras más altas en la historia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Al identificar la fecha en que estos flujos efectivamente se realizaron resultó que, de las cifras registradas en enero y febrero de 1995, únicamente el 2.93% correspondía a inversiones realizadas en esos dos meses, mientras que el 97.07% restante correspondía a flujos que efectivamente ingresaron al país con anterioridad a 1995.⁷⁸

Las cifras totales de la Inversión Extranjera Directa son publicadas trimestralmente por BANXICO en las estadísticas de Balanza de Pagos, con un rezago de dos meses. Los rubros que integran estas estadísticas son: Nuevas Inversiones, Cuentas entre Compañías y Reinversiones.

Las Nuevas Inversiones se integran con las notificaciones al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Las Cuentas entre Compañías se obtienen mediante una encuesta mensual realizada conjuntamente por SECOFI y BANXICO y, a partir de 1995, incluye también el valor de las importaciones temporales de maquinaria y equipo realizadas por sociedades maquiladoras con inversión extranjera. Finalmente, la Reinversión de Utilidades se estima en función de los siguientes factores: a) un cálculo del monto de las utilidades obtenidas en el ejercicio anterior; y, b) un coeficiente de reinversión que usualmente estas empresas aplican.

En la actualidad en México las estadísticas sobre IED son generadas de acuerdo a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Manual de Balanza de Pagos, y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La estimación de la IED se integra con los siguientes conceptos:⁷⁹

a) *Los montos de la IED notificados al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE).*- Son las inversiones notificadas al RNIE por parte de personas físicas o morales extranjeras que realizan actos de comercio en México y sucursales de inversionistas extranjeros establecidas en el país; de sociedades mexicanas con participación extranjera; y, de instituciones fiduciarias que participan en fideicomisos de bienes inmuebles de los que se derivan derechos en

⁷⁸ Fuente: Banco de México.

favor de inversionistas extranjeros. Estas cifras corresponden a la inversión realizada por personas físicas o morales extranjeras al establecerse en México; al capital social inicial de una nueva sociedad y los aumentos de capital en sociedades ya establecidas; y, al monto de la contraprestación en los fideicomisos de bienes inmuebles. De acuerdo a los artículos 32 y 33 de la Ley de Inversión Extranjera, los movimientos mencionados deben ser reportados al RNIE.

También se incluye en este concepto el monto de inversión involucrado en las transmisiones de acciones por parte de inversionistas mexicanos a inversionistas extranjeros, a través de las cuales la IED adquiere total o parcialmente sociedades mexicanas ya establecidas.

Las notificaciones al RNIE tienden a darse con un importante rezago con respecto a las fechas en las que se realizan las inversiones debido, entre otras razones, al período de tiempo que se requiere para formalizar el acta de asamblea en la cual se asienta la inversión realizada.

Este rezago se traduce en que el monto de IED reportado al RNIE en un determinado mes corresponde en su mayoría a inversiones realizadas varios meses antes, incrementando así las cifras de IED relativas a los meses anteriores. Por ende, la cifra reportada como IED realizada en un determinado plazo no es definitiva, ya que ésta aumenta posteriormente en la medida en que el RNIE recibe las notificaciones del resto de las inversiones realizadas en dicho período.

Debido a la existencia de este rezago, se debe tener cuidado en la comparación de los flujos de IED correspondientes a dos períodos, pues las inversiones realizadas durante el período menos reciente han tenido más tiempo para haber sido dadas de alta ante el RNIE.

b) El valor de las importaciones de activo fijo realizadas por empresas maquiladoras.- Comprende las inversiones en maquinaria y equipo por parte de empresas maquiladoras. Estas inversiones se realizan por medio de la aportación de activo fijo por parte de las empresas matrices en el extranjero a sus filiales de México bajo un contrato de comodato (préstamo gratuito). Dicho contrato

⁷⁹ Fuente: Dirección General de Inversiones Extranjeras, SECOFI.

transfiere gratuitamente el uso del activo a la maquiladora para que desarrolle su actividad, pero no se le otorga la propiedad del mismo, por lo cual la sociedad mexicana no puede reportarlo en su contabilidad.

Debido a que las transacciones mencionadas en el párrafo anterior no se incluyen en la contabilidad de la sociedad mexicana, éstas no tienen la obligación de notificar tales inversiones al RNIE. Por ello, estas aportaciones de capital son captadas a través de la información estadística de comercio exterior como importaciones temporales. La información correspondiente se publica mensualmente, con un rezago de tres semanas.

c) El valor de la reinversión de utilidades en empresas con IED.- Es la parte de las utilidades que no se distribuye como dividendos y que, por representar un aumento de los recursos de capital propiedad del inversionista extranjero, es parte de la IED. Dichos flujos se estiman por parte del Banco de México en función de los siguientes factores: a) un cálculo del monto de las utilidades obtenidas en el ejercicio anterior; y, b) un coeficiente de reinversión que usualmente estas empresas aplican. Para monitorear con mayor detalle el comportamiento de esta variable, a partir de 1996 se aplica una encuesta mensual a 500 empresas. La estimación correspondiente se elabora mensualmente, con un rezago de seis semanas.

d) El monto de las cuentas entre compañías.- Se refiere a las transacciones originadas por deudas entre empresas asociadas. Así, incluye tanto préstamos de las matrices residentes en el exterior a sus filiales en México, como préstamos o adelantos de pagos de las filiales a sus matrices; estas transacciones son consideradas como IED debido a que significan un ingreso proveniente del exterior, financiado directamente por el inversionista extranjero a su filial en México. La fuente de esta información es la encuesta mensual aplicada conjuntamente por SECOFI y Banco de México a 500 empresas. Esta información se obtiene mensualmente con un rezago de seis semanas.

La legislación sobre Inversión extranjera de cartera

Hasta ahora hemos revisado la legislación para inversión extranjera, como indica su nombre, pero sabiendo que nos referimos solo a una parte de ella (la inversión extranjera directa), incluso, en algunos momentos de la economía, a la parte menor, si se la compara con la *inversión extranjera de cartera* (IEC).

Para la legislación, la inversión extranjera de cartera es la representada por documentos (como son las acciones, obligaciones o títulos de crédito), que son objeto de oferta pública o intermediación en el mercado de valores, que otorgan a sus poseedores derechos de crédito o propiedad, y que son transados entre personas morales nacionales con el exterior.

En materia de IEC intervienen numerosas regulaciones. Entre ellas están, la Ley del Mercado de Valores, Ley de Instituciones del Crédito, Ley para regular agrupaciones financieras, entre otras que participan en el marco legal de las operaciones financieras a las que ahora puede acceder el capital foráneo.

La *Ley del Mercado de Valores* se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1975, pero fue hasta diciembre de 1989 cuando se liberaliza la participación de los inversionistas extranjeros en el mercado bursátil. La *Ley del Mercado de Valores* no es exclusiva del movimiento internacional de capital, al contrario, dentro de esta regulación de la participación de agentes públicos y privados del mercado local (*mercado de acciones, obligaciones, títulos de crédito y documentos que den derechos de crédito, de propiedad o participación en el capital de personas morales, que sean objeto de oferta pública o de intermediación en el mercado de valores*)⁸⁰ se encuentran mencionadas las formas en que participa el inversionista extranjero.

En 1990 la legislación permite hasta el 30% de participación de extranjeros en el capital social de las casa de bolsa y de la Bolsa Mexicana de Valores. Otras de las reformas importantes en el ámbito financiero son, además de la autonomía

⁸⁰ Cita textual del Artículo 3° de la *Ley del Mercado de Valores*.

del Banco de México en 1994, la creación de administradoras de fondos para el retiro (afore) con capital privado.⁸¹

La Comisión Nacional de Valores tiene facultad para emitir disposiciones de carácter general relativas a la suscripción o venta de valores mexicanos en el extranjero (Artículo 11 de la Ley del Mercado de Valores). Esta es la parte que se refiere a la inversión extranjera de cartera (los títulos de crédito, obligaciones, etc.) que colocan los nacionales en el extranjero. Dicho de otra manera, la inversión que hacen los extranjeros al adquirir éste tipo de documentos mexicanos es la *inversión extranjera de cartera*, aunque no toda. La Ley del Mercado de Valores dice en su artículo 13:

Solo podrán ser materia de intermediación en el mercado de valores los documentos inscritos en las secciones de "Valores" o "Especial" del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

Se exceptúan de esta disposición las operaciones con valores que, sin constituir oferta pública, tengan por objeto la suscripción o transferencia de proporciones importantes del capital de empresas, la fusión, escisión o transformación de sociedades...

De estos párrafos de la ley, podemos separar *la inversión extranjera de cartera* de la *Inversión extranjera directa*, cuando se trata de compra de acciones de las empresas.

Las empresas o instituciones, públicas o privadas, que deseen acceder al financiamiento por la vía del mercado de valores, deberán inscribir sus documentos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, con la previa autorización de la Comisión Nacional de Valores.

Las emisoras de los documentos deberán, para satisfacer los requisitos de la Comisión y ser inscritos en la Sección de Valores, observar entre otras cosas: a) que su documento no cause perjuicio al mercado con su circulación; b) que puedan llegar a tener una circulación amplia en relación con el tamaño de la empresa emisora; y, c) que se prevea que los emisores cuentan con la solvencia y liquidez necesaria. Además la Comisión expide resoluciones de carácter general

⁸¹ Gregorio Vidal, *Comercio exterior, inversión extranjera y grandes en México*, en Comercio Exterior, vol. 50, núm. 7, México, 2000. Pp. 691-693.

para que las emisoras sigan políticas congruentes con los intereses de los inversionistas.

Los valores que son emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, por instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, por instituciones auxiliares del crédito o por sociedades de inversión no requieren de los requisitos que se mencionan en el párrafo anterior para su registro, solo basta con notificar a la Comisión.

En el caso de México, siempre ha sido determinante la participación del sector público en el mercado de dinero. Por este motivo revisaremos la legislación que permite la participación de Estado Mexicano en el mercado de valores.

La *Ley del Banco de México* dice en la fracción III del artículo 3°:

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero.

El artículo 10 es más específico diciendo que *la función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.*

El Banco Central actuará en materia cambiaria de acuerdo con los criterios que señale la Comisión de Cambios, integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y el Gobernador del Banco de México, entre otros funcionarios. La Comisión está facultada para autorizar créditos provenientes de organismos de cooperación financiera internacional, de personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria (artículo 22). Los valores emitidos con este propósito solo podrán ser títulos a cargo del Gobierno Federal, que correspondan a posturas presentadas por el Banco de México en subasta (artículo 9°).

Esta facultad de endeudarse captando ahorro externo para sostener políticas cambiarias en México ha resultado muy polémica, puesto que en momentos ha mantenido altos déficits comerciales que, dependiendo de los plazos de vencimiento, han puesto en jaque a la economía nacional.

La Regulación en los tratados y acuerdos internacionales

En este capítulo haremos referencia al marco jurídico que ha aceptado México, o que tentativamente (según el avance de las negociaciones) podría aceptar, en materia de Inversión Extranjera. Además de los tratados comerciales y su incidencia en la inversión extranjera directa.

La vía por la que México aceptó, o podría aceptar, contraer tratados internacionales está en las facultades descritas en la fracción X del artículo 89 Constitucional:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La facultad del Senado del Poder Legislativo para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas firmadas por el Poder Ejecutivo, se encuentra contenida en la fracción I del artículo 76 Constitucional.

Algunos de los tratados y acuerdos aquí expuestos no han sido firmados por el Poder Ejecutivo (ni ratificados por el Senado), pero es pertinente revisarlos con el fin de obtener una visión más amplia sobre el tema.

Los tratados constituyen una Ley en el país. Su jerarquía en la escala jurídica está especificada en el artículo 133 Constitucional:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Así que podemos asegurar que los *tratados internacionales*, en cualquier materia, son jerárquicamente iguales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto sus disposiciones tienen un alcance federal que debe observarse sin reservas.

Ahora revisaremos algunos casos particulares. El primero será el tratado que México contrajo con Estados Unidos y Canadá, por su trascendencia para el país.

La Inversión en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Es fundamental analizar el marco regulatorio para la inversión extranjera de la región, contenido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El capítulo XI del TLCAN tiene por título *Inversión*.

Aunque la entrada en vigor del TLCAN es posterior a los cambios que hemos enunciado arriba en materia de regulación a la inversión extranjera, las negociaciones del tratado están presentes en la *Ley de Inversión Extranjera*, no sólo en las ideas *aperturistas*, sino en algunos artículos transitorios que incluyen los aumentos periódicos en la participación de inversión extranjera en ciertas ramas, con la finalidad de que cuando se cumplan los periodos pactados en el TLCAN no haya que modificar la Ley.

Un avance importante es la ampliación del concepto de *Inversión* (debemos entender Inversión Extranjera Directa), contenido en el Artículo 1139:

- a) las acciones de una empresa y la misma empresa;
- b) la deuda existente entre la empresa filial y su matriz en el exterior;
- c) la propiedad industrial;
- d) la aportación de recursos para desarrollar actividades económicas;
- e) los préstamos contraídos con exterior, cuando sean por plazos mayores a tres años; y,
- f) los bienes raíces adquiridos con propósito de lucro.

Podemos observar que la inversión extranjera de cartera no entra cabalmente en esta definición. Este apartado de Inversión en el TLCAN está más

bien dirigido a dar certidumbre a inversiones que implican rendimientos de largo plazo. No es que en esto no intervenga la inversión extranjera de cartera puesto que los préstamos (aunque sean de largo plazo) y la venta de acciones, cuando son objeto de oferta pública o intermediación en el mercado de valores son inversión de cartera. Por otra parte el TLCAN incluye en el artículo 1109 una disposición para la libre movilidad de capitales dentro de la región.

El TLCAN recupera los conceptos (transportándolos al ámbito de la inversión) que en su momento divulgara, en materia comercial, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Estos son: trato nacional (artículo 1102) y trato de nación más favorecida (1103). El primero se refiere que la inversión extranjera, de la región, podrá ser tratada en la misma forma que la inversión nacional; la segunda dice que la inversión extranjera, de la región, podrá acceder al trato más favorable que da alguno de los países firmantes, mediante otros acuerdos internacionales, a países terceros. Otro artículo más, que se refiere al *nivel de trato* dice que las inversiones extranjeras de la región podrán acogerse al mejor trato que obtengan de cualquiera de los dos casos citados en los artículos 1102 y 1103 del TLCAN.

Existe un apartado prohibitivo en cuanto a los requisitos de desempeño para inversiones extranjeras de la región.

No se puede imponer requisitos de desempeño que provoquen distorsiones en el comercio internacional. En esta prohibición se manifiesta la idea de *eficiencia del libre mercado*, que no debe distorsionarse para garantizar un mejor desempeño económico.

En particular se prohíben los siguientes requisitos:

- Exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes y servicios.
- Alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional.
- Adquirir, utilizar u otorgar preferencias a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio.

- Relacionar el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con tal inversión.
- Restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando dichas ventas al valor o volumen de su exportación o a la ganancia que genere en divisas.
- Transferir en su territorio la tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, excepto cuando el requisito se imponga por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente que busque reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones del TLCAN.
- Actuar como proveedor exclusivo de los bienes que produce o los servicios que presta para un mercado específico, regional o mundial.

En otro apartado se habla de la imposibilidad de imponer, en los países de la región, requisitos de nacionalidad para *altos ejecutivos y consejos administrativos* de empresas que se encuentren en el país relacionadas al capital extranjero.

Las transferencias que ocasiona la inversión extranjera (como remisión de utilidades, deuda entre matriz y filial, etcétera) quedan permitidas, salvo cuando amenacen crear una crisis seria en la balanza de pagos, en cuyo caso se harán ciertas limitaciones.

Aunque las disposiciones sobre inversión buscan tener una cobertura general para todas las inversiones extranjeras dentro de la región, existen muchas excepciones para algunas ramas en los tres países (principalmente en México, aunque Canadá y Estados Unidos también cuentan con algunas. El TLCAN contiene artículos apartados sobre inversión en Telecomunicaciones y Servicios financieros, así como disposiciones de comercio estrechamente ligadas a las decisiones de inversión en Energía, Petroquímica Básica, Sector Agropecuario y Compras del Sector Público. Se incluyen además anexos que marcan las

innumerables excepciones en cuanto al libre tránsito de inversión extranjera dentro de la zona. Mencionaré solamente algunas excepciones.

Los anexos contienen las listas de excepciones (que encabeza México con 56, aunque esto no implica relación alguna con el monto monetario regulado por las excepciones) de cada país a los artículos en materia de: trato nacional, trato de nación más favorecida, requisitos de comportamiento y requisitos de nacionalidad para ejecutivos. Destacan las excepciones al sector transporte por, parte de los tres países. Otras ramas son las Comunicaciones, Energía, Industria de Servicios a Empresas (en donde México no incluye excepción alguna), Servicios Profesionales y Técnicos.

El tercer anexo, sección A contiene la lista de Actividades Reservadas al Gobierno Mexicano en las que se enuncian las disposiciones Constitucionales mexicanas y actividades de control, inspección y vigilancia de puertos marítimos y terrestres, aeropuertos y helipuertos. Las otras secciones de este tercer anexo constituyen el mecanismo para que en un futuro el Estado Mexicano retire las restricciones.⁸²

El anexo IV las listas de excepciones de cada país al artículo 1103 (trato de nación más favorecida) en transporte aéreo, pesca y asuntos marítimos, incluyendo salvamento, y redes y servicios de telecomunicación. Las listas de los tres países son iguales, por lo que se les conoce como la lista de lo *no-negociado*.⁸³

El artículo 1110 es el que habla de la Expropiación y Compensación. Esta legislación, con la finalidad de dar certidumbre a los inversionistas de la región, impone ciertos requisitos para expropiar, con lo cual se combate la discrecionalidad por parte de los Estados en la materia. Los requisitos que se requieren para la expropiación son:

- Que sea por causa de utilidad pública.
- Que se lleve cabo sobre bases no discriminatorias.
- Que se ajuste a un procedimiento jurídico que respete las garantías de audiencia y legalidad.

⁸² Gabriel Martínez, *Inversión en el Tratado de Libre Comercio*, México, 1997. Pp. 54-55.

- Que se realice mediante el pago de la indemnización respectiva, la cual deberá ser el pago del *valor justo de mercado*.

El artículo sobre expropiación resulta novedoso porque además establece disposiciones para intentar fundamentar un procedimiento para el pago de las compensaciones.⁸⁴

Otros tratados de libre comercio que México ha firmado (o negocia actualmente) contienen la misma forma del TLCAN, y por tanto las disposiciones sobre inversión son las mismas (exceptuando las regulaciones específicas, que no son pocas) en cuanto al trato nacional, trato de nación más favorecida, requisitos de desempeño y requisitos de nacionalidad para Ejecutivos. Ejemplos son: los tratados de libre comercio de México con Bolivia, Costa Rica y el Grupo de los Tres.

El tratado con la Unión Europea

En el reciente Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM), los movimientos de capital se incorporan en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (uno de los dos acuerdos de que se compone el TLCUEM). En particular se indica la necesidad de establecer las medidas y el calendario para la suspensión progresiva y recíproca de las restricciones a movimientos de capital y pagos entre las partes.

Además está la apertura comercial y la legislación en materia de propiedad intelectual que se relacionan íntimamente con la Inversión extranjera de cartera.

Acuerdos de promoción recíproca

Los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIS) son tratados internacionales en materia de inversión extranjera, celebrados entre dos Estados con objeto de promover los flujos de capital y brindar a las inversiones de ambos países seguridad jurídica.

⁸³ Ibid. P. 54.

México tiene hasta la fecha firmados 16 APPRIS (desde el 22 de junio de 1995, fecha en que se firmó el primero con España), y siete de éstos ya en vigencia con España, Suiza, Argentina, Países Bajos, Francia, Finlandia y Dinamarca.

Los mecanismos de protección y promoción son en general los mismos propuestos por las instituciones internacionales, sobre trato nacional, regulación en materia de expropiaciones, propiedad intelectual y requisitos de desempeño.

El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones y Protección de las Inversiones (MAI).

En la actualidad México se encuentra negociando en el seno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la firma del Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI, por sus siglas en inglés).

La OCDE es un organismo fuertemente comprometido con las ideas de libre mercado. Cuanta con la Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y de Empresas, el cual promueve la libertad de inversiones internacionales, la circulación de capitales y el intercambio de servicios. La finalidad de liberalizar la inversión es debatida por el Grupo Negociador para la firma del Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI), que busca crear un marco regulatorio que incluya tanto inversión directa como indirecta- o de cartera.⁸⁵

México es miembro de este organismo desde 1994.

A continuación expondremos un resumen de lo contenido en las disposiciones del MAI.

El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI) trata los siguientes temas:⁸⁶

Tratamiento general del inversionista y las inversiones, expropiación, protección contra las disensiones, transferencia de fondos, subrogación y protección de los derechos del inversionista derivados

⁸⁴ Ibid. Pp. 53-54.

⁸⁵ OCDE. *Multilateral Agreement on Investment. Report by the Negotiating Group*. General Distribution. OCDE/GD(97)82. 1997. P. 4.

⁸⁶ La información de este apartado es tomada de un trabajo para la OCDE titulado *El Acuerdo Multilateral sobre Inversiones y Protección de las Inversiones*, realizado por Joachim Karl, Director Adjunto de la División de Inversiones Extranjeras del Ministerio Federal de Economía, Bonn, Alemania.

de los acuerdos sobre inversión existentes entre el inversionista y el país huésped.

En cuanto al *tratamiento general* se establece que las inversiones recibirán un tratamiento justo y en el país huésped, así como plena y constante protección y seguridad. El trato no debe ser menos favorable que el estipulado por la legislación internacional.

Las expropiaciones, o cualquier otra medida que tenga efectos similares, tan sólo es permitida si es de interés público y si se hace sobre una base no discriminatoria, contra el pago de una compensación *rápida, adecuada* (valor en el mercado libre inmediatamente antes de que fuera efectuada la expropiación) y *efectiva* (este término es relativo al pago con moneda de *libre utilización*, o su *libre convertibilidad*). Las delegaciones acordaron que si el pago de la compensación tiene retrasos, entonces el país huésped debe hacer el pago de intereses correspondiente y asumir los riesgos relacionados al cambio de moneda.

Otro apartado del MAI habla de *la Protección contra riesgos de conflictos*. Con conflictos el documento se refiere a conflictos de guerra, cualquier otro conflicto armado, estado de urgencia o acontecimientos similares. Las disposiciones en esta materia solamente citan dos casos en los que el país huésped está obligado a pagar la compensación en los términos que fija el apartado de *Expropiación*. Éstos son:

- a) En el caso en que las fuerzas armadas del país huésped requisen la propiedad del inversionista.
- b) En el caso de que la propiedad sea destruida por fuerzas armadas del país huésped mientras esta demolición no sea requerida por las necesidades de la situación.

En los demás casos el país huésped no tendrá la obligación de pagar compensaciones ante una situación de *conflicto*.

La transferencia de capital dentro y fuera del país huésped se puede llevar a cabo libremente. Tales transferencias pueden ser: el capital inicial para hacer una nueva inversión, devoluciones, pagos de compensación, pagos pactados por contrato, ingresos debidos a la venta o liquidación de la inversión, pagos decididos

para resolver un litigio, ganancias y otras remuneraciones personales. En esta parte existían controversias sobre agregar una cláusula de *balanza de pagos*, ya que existen corrientes que opinan que debe respetarse la libre movilidad de capitales pese a que el país huésped esté a punto de experimentar una crisis en su balanza de pagos.

Dentro de los puntos que se negocian para incluirse dentro del Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI) uno muy importante es la disposición según la cual cada parte contratante respetaría cualquier otra obligación que hubiese contraído en un acuerdo de inversión o contrato con un inversionista en específico.

El MAI es un acuerdo sobre inversiones muy ambicioso.⁸⁷ Busca cubrir *todos los sectores económicos*, a diferencia de los tratados que obligan solamente a los sectores que mencionan. Además extiende el concepto de inversión a *toda forma de inversión*, representada por *cualquier activo poseído o controlado, directa o indirectamente por un inversionista*. También busca llegar a *todos los escenarios de la inversión*, incluyendo el establecimiento, adquisición, expansión, operación, administración, mantenimiento, uso, disfrute y venta, u otras disposiciones, de las inversiones.

⁸⁷ Oliver Ferrand. *Scope and Definition of de MAI*. En Multilateral Agreement on Investment. State of play in october 1997. OECD. General Distribution. OCDE/GD(97)236. P. 34.

CAPÍTULO III: LA INVERSIÓN EXTRANJERA Y LA APERTURA DEL SECTOR FINANCIERO

El ahorro externo es un importante instrumento del financiamiento del desarrollo de cualquier economía. Los flujos que lo componen se insertan en las necesidades de distintas actividades productivas del país.

Durante la década de los ochenta se inician una serie de reformas destinadas a captar más recursos, que suplieran la tremenda fuga de capitales- principalmente en 1982- ocasionada por la *crisis de la deuda*. Al iniciar los años noventa los flujos son crecientes, destacándose la inversión extranjera de cartera (IEC)- y dentro de ésta, el mercado de dinero- tanto por sus montos como por su inestabilidad. En la segunda mitad de la década predominan los flujos de Inversión extranjera directa (IED).

Veremos como el drástico ascenso obedeció más a las oportunidades que generaron los cambios en el marco institucional y las condiciones macroeconómicas de ajuste, que a mecanismos de mercado.

Primero revisaremos el ingreso de IEC, para posteriormente describir los flujos de IED.

Inversión extranjera de cartera y el mercado internacional de capitales en los años noventa

Los movimientos de capital hacia el país- y en el mercado internacional de capitales- se vuelven relevantes hacia los setenta, hecho que está acompañado del abandono de los acuerdos de Bretton Woods. Entre las diversas crisis financieras después de éstos años, incluida la crisis de 1994 y su *efecto tequila*, todas ellas han sido resultado de un notable incremento de las entradas de capital que al parecer no tienen conexión con cambios repentinos en las condiciones económicas. Están más bien relacionados con el retiro de los controles sobre la cuanta de capitales, políticas monetarias restrictivas, privatizaciones, descensos de las tasas de interés de otras economías y la multiplicación de instrumentos de inversión. Existe entonces un tipo de crisis, posterior a la caída del modelo de desarrollo de la posguerra, caracterizado por la desregulación de los flujos de capital y políticas antiinflacionarias- apoyadas por favorables diferenciales entre la tasa de interés local y la internacional- que llevan a altos niveles de déficit en la Cuenta Corriente y con una tasa de cambio real apreciada.⁸⁸ Las políticas monetarias antiinflacionarias están conducidas hacia objetivos locales, como el poder adquisitivo de los pobladores y las señales de los ahorradores.⁸⁹ O bien, para efectos de inserción de la economía al comercio mundial, sin la paulatina erosión de su competitividad. De cualquier modo, lo que fija las tasas de interés (resultado de la política monetaria) son decisiones de política económica y no la libre competencia. De igual modo, para el caso de México, la política monetaria de Estados Unidos es el punto de referencia que fija el diferencial en tasas de interés. Es por ello que el economista Jan Kregel nos dice, contraponiéndose a la *escuela neoclásica*, que es muy difícil que los flujos internacionales de capital logren eliminar los diferenciales de las tasas de interés.

⁸⁸ Jan Kregel, *Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods*, en Comercio Exterior, vol. 49, núm. 1, México, 1999. P. 7.

Crisis de la deuda y ajustes

La banca privada internacional se convierte en la principal proveedora de crédito.⁹⁰ Los flujos hacia México aumentan, principalmente hacia finales de los setenta, pese a que la protección- comercial y financiera- en la economía mexicana era importante aún. En el periodo 1960-1974 el endeudamiento de la economía mexicana con el exterior ascendió a 3,568.2 millones de dólares, mientras que para el periodo 1975-1981 las entradas de divisa en éste rubro alcanzaron los 40,364.7 millones de dólares.

México, hasta 1976, mantuvo fijo su tipo de cambio. La devaluación de ese año,⁹¹ conminaba a las autoridades mexicanas a hacer reajustes *monetaristas* en el sentido que el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁹² La suscripción de un Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI resulta, aparentemente, un ejemplo exitoso - en opinión del propio FMI, en 1978- de las políticas de ajuste al desequilibrio externo.⁹³ Entre los años 1978-1981, contraponiéndose a las disposiciones del *ajuste* de la economía, el gobierno mexicano inicia un incremento en la demanda agregada, principalmente financiada por las ventas de hidrocarburos - y las expectativas de crecimiento nacional, que derivaron de éstas- con la explotación de pozos en los recientemente hallazgos de la Sonda de Campeche. El financiamiento externo ante las oportunidades de crecimiento no se hace esperar. Entre el último trimestre de 1979 y el primer trimestre de 1982 ingresan al país, en forma de endeudamiento del sector público no bancario, 16,965.9 millones de dólares, cifra mayor a la de IED acumulada en el periodo 1960-1981.

⁸⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995. P. 150.

⁹⁰ Ramón Sánchez Tabares y Alfredo Sánchez Daza, *Desregulación y apertura del sector financiero mexicano*, en Comercio Exterior, vol. 50, núm. 8, México, 2000. P. 687.

⁹¹ Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo veintiuno editores, novena edición, México, 1989.

⁹² Javier Martínez Peinado y José María Vidal Villa (coordinadores), *Economía Mundial*, Mc Graw, España, 1995. P. 450.

⁹³ René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Editorial Océano, México, 1983.

El engrosamiento de las actividades estatales se hace presente en las cifra de déficit del sector público, el cual alcanza el 8% del PIB en 1981, y el 7.3% en el año siguiente, habiendo estado en 3% en 1980 (Lustig, 1994:52).⁹⁴

Los cuantiosos y nunca antes vistos flujos de capital, se destinaron a mantener un alto déficit en Cuenta Corriente. En 1979 las importaciones crecieron, respecto al año anterior a una tasa del 45%, y en 1980 el ritmo aumenta a 73.6%. Pero no solamente el déficit comercial afecta el saldo de la Cuenta Corriente, también los servicios de la deuda aumentan, conforme aumentan las tasas de interés en la economía estadounidense con la administración Reagan.⁹⁵ Para 1982, la deuda externa total ascendió a 92,400 millones de dólares.⁹⁶ Éste efecto de las tasas de interés (y como señalé en el primer capítulo, que las decisiones de las autoridades de Estados Unidos en cuanto a las tasas de interés están presentes en el desempeño de los flujos foráneos de capital hacia México), conecta a crisis de la deuda en 1982 con la crisis de diciembre de 2000.⁹⁷

Con la crisis de la deuda los créditos de la banca privada internacional comienzan a desaparecer. La decisión de nacionalizar la banca (incluyendo casa de bolsa) desalienta completamente el flujo de capitales, además de crear un problema de impago. A esto se suma la caída de los precios del petróleo, que fue también uno de los detonantes de la crisis a mediados de 1981.⁹⁸

El agotamiento del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones era evidente. No sólo se hacía patente en el creciente déficit en cuenta corriente, también en la erosión de la sustitución de importaciones, ya que la elasticidad producto de las importaciones (propensión a importar) creció considerablemente durante 1978-1981, la fase de mayor expansión económica.⁹⁹

El periodo entre 1982-1988 está caracterizado por los altos niveles de inflación, las devaluaciones y los ajustes de orden restrictivo para la estabilización

⁹⁴ Nora Lustig. *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México, 1994. P. 52.

⁹⁵ Ramón Sánchez Tabares y Alfredo Sánchez Daza, *Desregulación y apertura del sector financiero mexicano*, en Comercio Exterior, vol. 50, núm. 8, México, 2000.

⁹⁶ Lustig, Op. cit. P. 54.

⁹⁷ Kregel, Op. cit. P. 7.

⁹⁸ Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, Siglo veintiuno editores, tercera edición, México, 1987.

macroeconómica, que profundizaron las carencias sociales. El crecimiento de los precios, que en el periodo 1978-1981 había alcanzado niveles del 23.6, en 1982 y 1983 crecen al ritmo de 98.8% y 80.5%, respectivamente.¹⁰⁰ El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), puesto en marcha en 1983, tiene por principal propósito frenar la inflación, mediante la corrección de las finanzas públicas y la drástica devaluación del peso al inicio del programa.¹⁰¹

Otros factores fueron las reformas de tipo estructural.¹⁰² Comienzan con el programa de privatizaciones y de apertura comercial, para incorporarse más tarde la apertura financiera. La inicial apertura comercial unilateral de México responde a una necesidad tanto de relación con el exterior como de ancla de los precios internos.

Pese a los esfuerzos del gobierno mexicano, las vías de financiamiento eran escasas. Entre 1982 y 1988 las entradas de capital foráneo al país se redujeron drásticamente, a excepción de la Inversión extranjera directa (IED), la cual es el flujo de capital creciente más estable en la economía mexicana (éste tipo de flujo lo revisaremos en el siguiente capítulo. En dicho periodo la Cuenta de Capital registró ingresos por 10,562.1 millones de dólares, aproximadamente la cuarta parte de lo que entró entre 1975 y 1981.

El Estado mexicano vendió parcial o totalmente muchas de sus empresas. Incluso los bancos nacionalizados en 1982 permitían en enero de 1985 el 34% de participación privada, aunque el financiamiento del sector público (sin contar los sectores financieros) provenía en un 40% del sector bancario, lo cual era una fuerte limitante para el sector privado.¹⁰³

La búsqueda de formas de financiamiento alternativas le dio impulso a la utilización del instrumento bursátil. La creación del mercado de dinero en México, con la emisión de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), fue o que permitió al gobierno librarse del financiamiento bancario al inicio de la década

⁹⁹ Ibid. P. 69.

¹⁰⁰ Pedro Aspe, *Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)*, en *El Trimestre Económico*, núm. 73, FCE, México, 1992. P. 75.

¹⁰¹ Lustig, Op. cit. P. 50.

¹⁰² Sánchez Tabares y Sánchez Daza, Op. cit. P. 689.

¹⁰³ Ibid. P. 689.

de los noventa. La poca eficiencia en el manejo de la inflación y caída de la bolsa en México animó las ideas de cambio en cuanto al financiamiento del desarrollo.

Mercado internacional capitales, diferencial de las tasas de interés y desregulación financiera

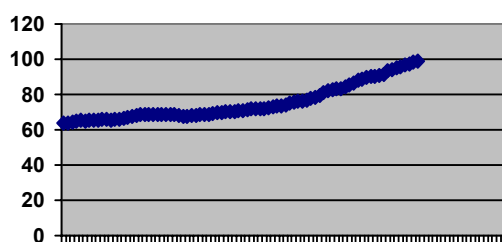
A partir de 1988 comienza la desregulación y apertura financiera con las operaciones del sector bancario. Su objeto era hacer que el sistema bancario retomara su participación en la intermediación financiera de México. Una de esas medidas fue la liberalización de las aceptaciones bancarias, permitiendo la participación de éste sector en el mercado de dinero, el cual estaba reservado para agentes bursátiles. En el año siguiente le siguió la liberalización de las tasa de interés, las modificaciones la Ley Bancaria y el permiso de desarrollo de la banca de inversión. Está además la reforma del Reglamento a la Ley de Inversiones Extranjeras- que fue discutido en el capítulo II- y las modificaciones de la Ley del Mercado de Valores que permite la participación de inversionistas extranjeros en el mercado bursátil. Así mismo, entran en circulación otros instrumentos al mercado de dinero, como son los Ajustabonos y Tesobonos. Los bancos fueron privatizados en 1991, representando esto una opción de recapitalización y modernización para el sector.¹⁰⁴ Éstos fueron, entre otros, los cambios en la regulación del sistema financiero nacional al país. Es importante señalar que se llevó a cabo una sustitución del endeudamiento por la inversión extranjera. Ya que no es intención de este capítulo discutir el marco legal para inversiones en México, después de esta breve revisión, pasemos a los fenómenos económicos.

Un factor de gran relevancia para el aumento de los flujos de inversión extranjera a la economía mexicana fue la política monetaria- y de tasas de interés- estadounidense.¹⁰⁵ Podemos ver que, por lo menos en el periodo 1989-1993, el crecimiento de la oferta monetaria es sostenido, sobretodo los dos últimos años. Esto se debe, en buena medida, a la retirada del grupo conservador del presidente

¹⁰⁴ Ibid. P. 692.

Ronald Reagan, y con ellos, el punto álgido de las políticas restrictivas del monetarismo norteamericano de la década de los ochenta. Los años 1992 y 1993 son año de elecciones y el primero del gobierno del *Demócrata* William Clinton, respectivamente, comprometido con el gasto social- y la consecuente expansión monetaria- tras doce años del partido conservador en el poder.

Oferta monetaria mensual en Estados Unidos 1987-1993 (Base 1990=100)



1987-1993

Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

Durante el periodo 1990-1999 ingresaron 172,179.5 millones de dólares por concepto de inversión extranjera (IE), lo que significa 7.2 veces más que la IE de la década anterior. El endeudamiento deja de ser la vía de financiamiento primordial, sólo en el año 1995 (año de la crisis financiera) alcanza una suma considerable, 22,951.7 millones de dólares, supliendo a la inversión extranjera. La razón de ésta repentina retirada de la captación mediante endeudamiento con la banca privada internacional es la creciente participación del mercado bursátil en los flujos encausados al país, y al mundo en general.¹⁰⁶

Del total de IE en ese periodo el 52% es inversión de cartera (IEC), aunque podemos ver que los ingresos se concentran en la primera mitad de la década. Así, encontramos dos momentos distintos de éstos flujos durante los noventa. Entre los años 1990 y 1994 la IEC registró el ingreso de 71,266.3 millones de dólares, que representaron el 72.4% de la IE para ese periodo, y el 78.8% de la IEC realizada durante los noventa. En el periodo 1995-1999 la participación de la

¹⁰⁵ Heath, Op. cit. P. 35.

IEC se reduce drásticamente al 26% de la IE, cediendo su paso a las inversiones directas.

Inversión extranjera en México
(millones de dólares)

AÑO	total	IEC	m. de dinerom.	accionari	IED
1990-1999	172179.5	90393	52844.4	37548.6	81786.5
1990-1994	98415	71266.3	43356.4	27909.9	27148.7
1995-1999	73764.5	19126.7	9488	9638.7	54637.8

Fuente: Elaborado con cifras de Banco de México.

En éstos flujos de cartera predomina la inversión en el mercado de dinero, que en el periodo 1990-1999 recibió el 58.5% de la IEC, y el mercado accionario la inversión restante. En los primeros cinco años de la década, mientras se incrementan sorprendentemente los flujos de capital foráneo, la participación del mercado de dinero en la IEC aumenta a 61%. Para el periodo 1995-1999, el mercado de dinero y el mercado accionario reciben casi equitativamente (49.6%, el mercado de dinero) los flujos de IEC.

El predominio de los flujos del mercado de dinero sobre los del mercado accionario se explican con la creciente participación de la colocación los títulos de deuda pública y privada en el mercado internacional.¹⁰⁷ El sector público, para la captación de IEC, participa tanto en la colocación de valores en moneda extranjera como nacional, aunque principalmente en éstos últimos. La preferencia del sector público por los valores denominados en moneda nacional se modifica hacia el segundo trimestre de 1993, cuando la colocación de valores en moneda extranjera se cuadruplica, mientras que la de valores en moneda nacional cae en un 67%, con respecto al trimestre anterior.

En 1990 la economía captó 6,003.7 millones de dólares en inversión extranjera, 3,370.5 correspondieron a inversión extranjera de cartera (IEC). Para el año siguiente la inversión extranjera creció a una tasa de 191.7%, mientras que la IEC creció un 278.4%. Esto sucede así para los años 1992 y 1993, en los que la IEC- a un ritmo mayor que el monto global de inversión extranjera- crece en 41.5%

¹⁰⁶ Sánchez Tabares y Sánchez Daza, Op. cit. P. 694.

¹⁰⁷ Ibid. P. 695.

y 60.3%, respectivamente, con relación al año anterior. Resulta particularmente interesante el comportamiento de la IEC durante el segundo trimestre de 1994, registrando una caída del 76.8% con respecto al mismo trimestre del año anterior, y del 83.3%, con respecto al primer trimestre de 1994. Pero las cifras globales de inversión extranjera de cartera no muestran que el mercado de dinero es el primero en sufriría la fuga de capitales. En el cuarto trimestre de 1993 (trimestre en que la IEC alcanza su más importante captación) la IEC en el mercado de dinero cae 32.4% con respecto al cuarto trimestre de 1992, y 40% con respecto al trimestre anterior inmediato. Existe temor ya en el mercado de dinero ante la amenaza de la devaluación por las presiones de la Cuenta Corriente y el año electoral de 1994, pero hay otro elemento presente, el comportamiento de las tasas de interés de Estados Unidos. Para este caso, la tasa de referencia del mercado de dinero norteamericano (*Prime rate*) puede ilustrarnos.

**Inversión extranjera en México 1990-1999
(millones de dólares)**

AÑO	total	IEC
1990	6003.7	3370.5
1991	17514.6	12753.2
1992	22433.9	18041.1
1993	33308.1	28919.3
1994	19154.7	8182.2
1995	-188.4	-9714.7
1996	22603.9	13418.5
1997	17866.7	5037
1998	10731.5	-579.2
1999	22750.8	10965.1

Fuente: Elaborado con cifras de Banco de México.

El marcado descenso de la tasa *Prime* iniciado en junio de 1989- cuando ésta se sitúa en 11.5%- se detiene hacia julio de 1992 y se mantiene en 6% de rendimiento anual hasta febrero de 1994. Todo ese periodo coincide con el periodo de inicio de la desregulación financiera. Un fenómeno que nos indica que las señales provienen de las tasas de interés norteamericanas es que la IEC en el mercado accionario no registra la caída del mercado de dinero, por el contrario, se incrementan los flujos foráneos, aunque por un corto periodo (quizá derivado de

las oportunidades de crecimiento de empresas mexicanas con la desregulación para IED en ese año, aunque eso lo revisaré más adelante). Como explicamos en el Capítulo I, el mercado accionario se vincula, entre otras variables, con la relación *precio/utilidad esperada*, mientras que el mercado de dinero se relaciona con el *diferencial de tasas de interés* entre México y Estados Unidos.

El diferencial entre los CETES y los certificados de un mes del tesoro estadounidense (CTE) muestra algunos momentos de conflicto en el mercado de dinero mexicano. De marzo a octubre de 1992 la tasa anual de rendimiento de los CETES pasó de 11.8% a 19.4%. Mientras tanto, el rendimiento de los CTE pasó de 4.27% a 3.21% en el mismo lapso de tiempo, para mantenerse más o menos constante durante un año, situándose en 3.13% en octubre de 1993. El relativo relajamiento en el control del crédito interno redujo el rendimiento anual de los CETES (28 días) de casi 10 puntos porcentuales entre octubre de 1992 y marzo de 1994. El crecimiento del rendimiento anual de los CTE (1 mes) acompañó a la inestabilidad del mercado de dinero mexicano desde finales de 1993, pasando de 3.29% en diciembre de 1993 a 6.16% en diciembre de 1994.

Con el desajuste externo y la disminución repentina de la captación en el mercado de dinero, las autoridades mexicanas contraatacan supliendo la colocación de valores (principalmente CETES), por *Tesobonos*, que se vinculan al tipo de cambio libre. Del total de colocaciones de deuda pública en valores, realizada en diciembre de 1993, el 59.7% eran CETES. Para diciembre de 1994 ésta proporción había disminuido al 23.2%, mientras que los *Tesobonos* ahora participaban en un 55.3% (en la colocación del mes de mayo los *Tesobonos* significaron el 0.07%)¹⁰⁸.

La entrada de recursos que se fomentaron con esta primera etapa de la apertura financiera fueron los de cartera, por encima de los directos. Esto se debe en buena medida al relajamiento del control de flujos internacionales (revisado con anterioridad), el diferencial de tasas de interés de México con Estados Unidos y la política de estabilización- con el tipo de cambio como ancla de precios- llevada a cabo por la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari. Prueba de ello

es que, no obstante las salidas de capitales durante el año 1994, el tipo de cambio promedio mensual en noviembre había crecido tan solo 3.65% con respecto al promedio mensual de enero de ese año.

Por otra parte, las tasas de interés de Estados Unidos iniciaron un incremento a partir de febrero de 1994 que no se detendría hasta mediados de 1995. En éste periodo la tasa *Prime* pasó de 6% a 9%.

El economista Jonathan Heath nos dice que en la crisis mexicana de 1994, más que el diferencial de tasas de interés entre México y Estado Unidos, influyeron otros factores (descritos en el primer capítulo) como la poca diversificación del riesgo en los portafolios de los inversionistas de cartera en México. No obstante, es innegable que la mejora en el rendimiento de los instrumentos más estables en el mercado internacional de capitales tendría algún impacto en la renovación de los flujos de capitales hacia México. Asimismo, también podemos decir que la existencia de poca diversificación del riesgo en el portafolio de los inversionistas al país se vio motivado en buena medida por el diferencial de las tasas de interés y la apertura financiera de la economía mexicana.

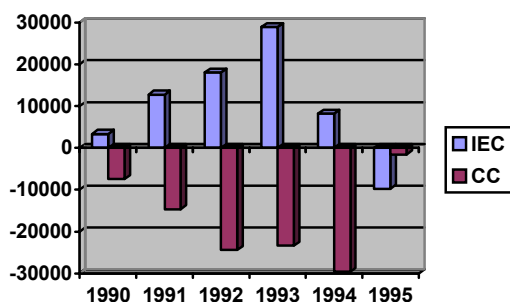
Los recursos financiaban un creciente déficit en la Cuenta Corriente, que en el año de 1994 alcanzó casi los 30,000 millones de dólares, habiendo ingresado al país ese año poco menos de 20,000 millones de dólares en IE total. Después de todas la críticas y la defensa de éstas políticas por parte del gobierno mexicano, la devaluación unos días antes de las Navidades de 1994, la salida masiva de capitales y la crisis del sistema financiero mexicano fueron ineludibles.

En el año 1995 la IE total resultó negativa, alcanzando el nivel de 188.4 millones de dólares. El PIB registró un descenso del 6.2% respecto a 1994. Las salidas se concentraron hacia la primera mitad del año, en particular, el primer trimestre se llevaron a cabo el 85.4% de las salidas de IE durante 1995. En cuanto a la IEC la caída fue sorprendente, en el último trimestre de 1994 salieron 5,515.3 millones de dólares en éste rubro, de los cuales el 93.2% correspondían al

¹⁰⁸ Los Tesobonos, creados en 1989, tuvieron otros momentos de importancia como 1990, aunque nunca como en 1994 y principios de 1995.

mercado de dinero. En 1995, sólo en la primera mitad del año habían salido del mercado de dinero 11,421.1 millones de dólares.

Inversión extranjera de cartera y Cuenta Corriente en México 1990-1995 (millones de dólares)



Fuente: INEGI.

Estas salidas contrastan con la relativa estabilidad con que la IED recibe la crisis financiera. Esto se debe a que, aunque también responde a señales como los rendimientos esperados, obedece a estrategias muy distintas, que estudiaremos más adelante.

El mercado de capitales mexicano fue intervenido, con un financiamiento del gobierno estadounidense y el FMI-¹⁰⁹ cercano a los 50,000 millones de dólares- para el rescate de los tenedores de Tesobonos. Las medidas tomadas por el gobierno mexicano tuvieron un alto costo social, y la contracción de la actividad económica. Entre éstas medidas está la de crear un fondo de rescate (aunque el FOBAPROA fue creado durante la administración anterior, pero con otras características muy distintas sobre las aportaciones para su funcionamiento) para la situación de cartera vencida del sector bancario, financiado con recursos públicos. La salida de capitales se detuvo en el cuarto trimestre de 1995.

En el periodo 1996-1999, después de las drásticas salidas de capitales, la IEC entra en una fase de fluctuación, aunque en términos globales su aportación a los flujos de inversión extranjera total- que sigue siendo importante- abandona la concentración de la primera mitad de la década, cediendo paso a la IED.

En cuanto a las tasas de interés de los Estados Unidos, éstas también marcan el final de la salida de flujos hacia el cuarto trimestre. De junio de 1995 a febrero de 1996 el rendimiento anual de la tasa *Prime* pasa de 9% a 8.25%, después de haberse mantenido en ascenso por cerca de dieciséis meses.

En 1996 la IEC registra un ingreso de 13,418.5 millones de dólares, después de haber tenido una *fuga* de 9,714.7 millones de dólares durante el año de 1995. En particular en el tercer trimestre de 1996, después de cinco meses de estabilidad en las tasas de interés, y de un año de ligeros descensos, el mercado de dinero recupera sus flujos, no así el mercado accionario, que se mantiene por debajo de los niveles de captación de 1991.

La inestabilidad financiera que acompañó a la crisis asiática y la crisis de Brasil tuvo también un impacto importante en la IEC en México, aunque no sólo éste fue menor, sino que la IEC tenía una menor participación en el financiamiento externo. En 1996, un año antes de la crisis asiática, la IEC representó el 59.3% de la Inversión extranjera, mientras que en 1993, un año antes de la crisis de 1994, ésta cifra alcanzaba el 86.8%.

De cualquier modo el impacto modificó las condiciones de captación de ahorro externo. En 1997 la IEC cayó 62.5%, y para el año siguiente registró una salida neta de 579.2 millones de dólares. Sería hasta 1999 que se recuperan ligeramente los flujos de IEC, aunque se sitúan aún por debajo de los ingresos de 1991.

Al igual que en la crisis de 1994, es el mercado de dinero el más afectado por las *turbulencias financieras*, y el primero en recibir el impacto del cambio en las expectativas de los inversores. En el tercer trimestre de 1997 se fugan del mercado de dinero 4,353.7 millones de dólares, mientras el mercado accionario registra una salida de 317 millones de dólares hasta el siguiente trimestre.

La serie de crisis financieras alrededor del mundo, desde la devaluación del *rublo* hasta la crisis en Asia, han motivado la investigación y observación en el movimiento internacional de capitales. El *Reporte Anual No. 65* del Banco de Pagos Internacionales señala que las grandes entradas de capital aunadas a los

¹⁰⁹ Gregorio Vidal, *Las transformaciones de los mercados de capital y el desarrollo de la crisis*, en Comercio

bajos coeficientes de ahorro interno, en un marco de rápida transformación económica y de tipo de cambio más o menos estable, lleva a un creciente déficit en cuenta corriente y a la apreciación del tipo de cambio real.¹¹⁰

La participación de la formación bruta de capital fijo (FBKf) en el PIB en México es menor que en otros países en desarrollo. En el periodo 1991-1994, en el grupo que conforman Hong Kong, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwan y Tailandia la tasa promedio de FBKf representó el 34% del PIB. Mientras tanto en México, para ese mismo periodo, la tasa de participación de la FBKf en el PIB alcanzó en 1992 su punto más alto, 19.4%. En 1995, llegaba apenas al 14.6%.

En cuanto al problema de los flujos de capital hacia el país y el descenso del ahorro, el Informe Anual del Banco de México dice:

*En los Informes Anuales de los tres años precedentes a 1993, se presta especial atención al fenómeno de las entradas de capital del exterior. Ahí se argumenta que los avances logrados por la política económica en materia de estabilización de precios y de fomento de la eficiencia en la economía, han estimulado un importante influjo de capital y un aumento de la inversión. Estos efectos, que vinieron acompañados de una **disminución de la tasa de ahorro**, se tradujeron en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Asimismo se señala que, de haberse permitido que tales recursos externos repercutieran en su totalidad en la demanda agregada de la economía, se hubiera generado un déficit aún mayor en la cuenta corriente y, además, presiones indeseables sobre los precios. Por ello, es que el Banco de México decidió atenuar y lo continuó haciendo en 1993, el efecto potencial de dicho influjo sobre la liquidez de la economía, lo cual se logró a través de operaciones de esterilización. Esta política propició una nueva acumulación de reservas internacionales. De esa manera, al 31 de diciembre de 1993, el saldo de la reserva internacional del Banco de México fue de 24,537.5 millones de dólares, 5,983.3 millones superior a la cifra del 31 de diciembre de 1992.*

Exterior, vol. 49, núm. 2, México, 1999. P. 107.

¹¹⁰ Ibid. P. 97.

En éste documento se hace patente el problema de la reducción del ahorro interno, aunque no se menciona la participación de la desregulación financiera en los crecientes flujos de capital, lo cual es una importante omisión. En opinión del economista Gregorio Vidal, los enormes flujos de capitales a América Latina no tienen nada de sorprendentes, dada la profundización de los procesos de apertura y liberación de los mercados de capitales en estas economías.¹¹¹

¹¹¹ Ibid. P. 98.

Algunos aspectos relevantes de la IEC

En los años noventa el crecimiento de la participación de la IEC obedece a distintos fenómenos. Entre ellos están los asuntos de desregulación y apertura económica, además de decisiones de política económica.

Ninguno de éstos dos fenómenos responde concretamente a conductas que emanan del comportamiento de libre mercado, sino a decisiones discrecionales. Por un lado, la política monetaria de Estados Unidos explica la inquietud de los inversionistas extranjeros por la búsqueda de mayores rendimientos en economías en desarrollo. Por otra parte, en México están los programas de desregulación y privatizaciones, y el manejo de la política económica. El Banco de México nos dice que el propósito específico de la política monetaria es contribuir al abatimiento de la inflación, aunque hemos visto que éstas decisiones inciden directamente en la captación de flujos del exterior. De modo que resulta muy complicado aseverar que la actual situación del mercado internacional de capitales esté conduciendo a una situación de nivelación de las tasas de interés mundiales, ya que, como se concluye, las tasas de interés no son precisamente precios de libre competencia comandados por mecanismos de mercado, sino por decisiones discrecionales.

Las decisiones tomadas en un ambiente real (con implicaciones políticas y económicas) durante años pasados tuvieron un impacto determinante en las elecciones tomadas por los inversionistas que acudieron y siguen acudiendo a México. La escasa supervisión, incertidumbre sobre el curso de la política económica, los nuevos escenarios económicos y la adaptación a ellos por parte de los agentes, entre otros factores institucionales, impidieron que los objetivos individuales de ganancia de los inversionistas extranjeros fueran compatibles con los beneficios que esperaba la sociedad mexicana del mercado internacional de capitales.

En la primera mitad de la década se registraron importantes inversiones de capitales, que significaron jugosos recursos de financiamiento externo. Pero debemos revisar distintos impactos que generó, como por ejemplo el impacto

en la cuenta corriente por concepto de pago de intereses al exterior. Entre los años 1991-1994 el pago de intereses al exterior aumentó en un 28.1%, y en el año 1995 crecieron 14.9% con respecto al año anterior. En contraste, en el periodo 1995-1999 el pago de intereses al exterior se mantuvo relativamente constante, disminuyendo en un 4.1%. De cualquier modo, resulta significativo para la economía mexicana el pago intereses, que para el año 1998 superaron lo captado por inversión extranjera en México, tanto directa como de cartera.

Los problemas no sólo están en el entorno nacional. La tendencia muestra que, con los rescates y recomendaciones a economías en crisis, las instituciones financieras internacionales- como el FMI y Banco Mundial- propician el crecimiento y desarrollo de los inversionistas de corto plazo.¹¹²

Existen muchas voces que sugieren control y supervisión de operaciones financieras sanas, manteniendo el proceso de desregulación a los flujos de capital, y cuidando la evolución de la colocación de títulos de deuda de corto plazo. Tal como señala la ex-canciller mexicana Rosario Green, en la Reunión de Alto Nivel de la CEPAL realizada en México en 1999, las actuales crisis financieras han reanimado las tendencias proteccionistas, debido a la desaceleración de la actividad económica mundial (CEPAL, 2000:7-9).¹¹³ Michael Camdessus, director del FMI, responde que es crucial no ceder a la tentación de las políticas intervencionistas.

Este punto es quizá el más importante que logra superar la economía neoinstitucional, dejando atrás la discusión de mercados regulados o desregulados, ya que bajo su concepción la organización es una parte central del funcionamiento del intercambio, y está directamente relacionada con los beneficios que emanan de una transacción, que es la unidad del intercambio humano. En este sentido resulta irrelevante proteger la regulación o desregulación de los mercados locales de capitales, lo pertinente es generar un marco institucional que permita una organización tal que devenga en

¹¹² Ibid. P. 107.

¹¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social*, Serie Temas de Coyuntura, Naciones Unidas, Chile, 2000. Pp. 7-9.

mayores beneficios derivados de éstos flujos económicos. El mecanismo de los precios por sí mismo no hará de la inversión extranjera de cartera un instrumento eficiente de desarrollo, ya que como revisamos arriba ni siquiera los precios relevantes (como tasa de interés, tipo de cambio, etc..) son expresión del conjunto de egoísmos individuales en el libre juego de oferta y demanda.

Inversión extranjera directa en México (1994-1999)

A fines de los años ochenta, México cambió radicalmente su política sobre inversión extranjera directa (IED), pasando de una postura proteccionista a otra que le dio un gran impulso a la afluencia de capitales externos.

En los últimos años la IED en México ha tomado un camino más definido después de las transformaciones económicas que llevó a cabo el gobierno mexicano, y la reestructuración que las empresas transnacionales hicieron para insertarse en el nuevo modelo de desarrollo adoptado tras los prolongados efectos de la *crisis de la deuda*.

Estas empresas han respondido favorablemente a los incentivos del nuevo modelo acrecentando los flujos de capital, aunque con estrategias distintas entre sí, y algunas distintas a las que adoptaron durante el modelo que se conoció como *industrialización por sustitución de importaciones*.

En el presente capítulo veremos el crecimiento de la IED en los últimos años (1994-1999); su predominante presencia en el sector manufacturero, principalmente en el sector químico, automotriz y las operaciones de ensamblaje (maquila); y la destacada participación del sector de servicios financieros. Buscaremos identificar las estrategias de grupos de empresas transnacionales (ET), y algunas consecuencias de su creciente oleada de inversiones en el país.

La revisión de la inversión extranjera directa en México para la última década es difícil de llevar a cabo debido a que la metodología para contabilizarla cambió en 1994, por lo que las cifras antes y después de ese año no son comparables.¹¹⁴ Por otra parte los flujos globales no ofrecen más que un descripción muy general que, cuando mucho, podrá evidenciar la tendencia de la economía nacional hacia los flujos comerciales y financieros internacionales. De modo que revisaremos a que sectores y subsectores se destina la IED en México

¹¹⁴ Antes se tomaba en cuenta, además de las inscripciones en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (RNIE), lo proyectos aprobados por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Pero el hecho de que el proyecto se aprobara no garantizaba su puesta en marcha. Ahora se cuenta con un sistema que cuenta los registros en el RNIE, una estimación de las inversiones que aún no han sido registradas y las importaciones de activo fijo hechas por las maquiladoras.

entre 1994-1999 para encontrar evidencia de las estrategias de la ET. Haré alguna referencia a periodos anteriores, aunque con mucha reserva debido a la restricción de la metodología de registro.

Comportamiento general

Es evidente que la IED comenzó a crecer de manera importante una vez que los inversionistas extranjeros vieron desaparecer la fuerte recesión por la que pasó México. Entre los años 1960 y 1987 entraron 24,908 millones de dólares por concepto de IED, en el periodo 1988-1993 esta suma era sólo 2,676 millones de dólares menor, es decir, de toda la IED que ingresó a México entre 1960 y 1993, casi la mitad entró en los últimos seis años. Pero no fue solamente la recuperación de la economía nacional lo que atrajo las miradas de los inversores foráneos, la economía mexicana desarrollo un intensivo programa de apertura del mercado local así como una marcada tendencia al sector exportador, aunado al programa de privatizaciones. Esto propició que la IED casi se duplicara del periodo 1982-1987 al periodo 1988-1993.

IED en México (millones de dólares)

Periodo	IED
1982-1987	12,651.80
1988-1993	22,231.80

Fuente: INEGI.

Los cambios en la economía fueron radicales y tuvieron un importante costo social.¹¹⁵ Algunos de los cambios que prepararon un nuevo escenario para la IED fueron:

- a) La reordenación de sus políticas macroeconómicas hacia objetivos como la disciplina fiscal, apertura comercial financiera, desregulación de mercados locales y adelgazamiento del aparato estatal mediante los programas de privatización.

- b) Resultados favorables en cuanto al control de la inflación y potencial crecimiento moderado y estable.

¹¹⁵ N. Lustig, Op. cit.

c) La flexibilización del marco legal y administrativo, así como los

d) incentivos a la inversión privada, tanto unilaterales como multilaterales.¹¹⁶

Hemos dicho que el periodo 1988-1993 recibió un aumento de flujos significativo, pero este se intensificó hacia el final de éste. En el año 1993 los ingresos por IED significaron casi la cuarta parte del total del periodo.

**IED en México por sector 1982-1987
(millones de dólares)**

año	IED	Agropec.	Extractivo	Industrial	Comercio	Servicios
1982	626.5	1.8	6.7	381.3	1.2	235.5
1983	683.7	0.2	15	597	58.6	12.9
1984	1429.8	0.8	5.7	1269.6	31.5	122.2
1985	1729	0.4	18	1165.8	109.5	435.3
1986	2424.2	0.2	30.8	1918.9	151.2	323.1
1987	3877.2	15.2	48.8	2400.5	-21.2	1433.9
total	10770.4	18.6	125	7733.1	330.8	2562.9
% del total	100	0.2	1.2	71.8	3.1	23.8

Fuente: Elaborado con cifras de INEGI.

Tradicionalmente la IED al país se ha concentrado en el sector manufacturero,¹¹⁷ pero durante los años 1988-1993 no ocurrió así. El sector servicios captó el 50.1 de las inversiones de empresas extranjeras; el sector industrial recibió el 35.3%; el comercio, 12.6%; el extractivo, el 1.0%; y el agropecuario, el 0.9%. Éste es un fenómeno interesante, ya que en el periodo anterior inmediato (1982-1987) el sector industrial había acaparado el 71.8% de los flujos de IED; el sector servicios, el 23.8%; y el comercio, el 3.1%. Uno de los fenómenos clave para explicar est cambio para el periodo 1988-1993 es la apreciación cambiaria,¹¹⁸ hecho que motivó la inversión en servicios y contrajo la competitividad de las exportaciones mexicanas. Como veremos, la competitividad

¹¹⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Inversión extranjera directa en América Latina en los años 90*, BID/IRELA, España, 1996.

¹¹⁷ Aun que antes de la Revolución Mexicana los flujos se concentraban en la explotación de recursos naturales.

¹¹⁸ BID/IRELA, Op. cit. P. 34.

de la economía mexicana es un tema relevante para comprender una de las estrategias de las ET establecidas en el país.

IED en México por sector 1988-1993
(millones de dólares)

Año	IED	Agropec.	Extractivo	Industrial	Comercio	Servicios
1988	3157.1	-12	24.9	1020	246.8	1877.4
1989	2499.7	19.3	9.5	982.4	386.3	1102.2
1990	3722.4	61.1	93.9	1192.9	171.4	2203.1
1991	3565	44.9	31	963.6	387.5	2138
1992	3599.6	39.3	8.6	1100.8	750.9	1700
1993	4900.7	34.5	55.1	2320.5	759.9	1730.7
total	21444.5	187.1	223	7580.2	2702.8	10751.4
% del total	100.0	0.9	1.0	35.3	12.6	50.1

Fuente: Elaborado con cifras de INEGI.

No obstante, los ingresos en los seis años posteriores a 1993 superan con mucho al periodo anterior inmediato. Pese a que las cifras no son comparables, la IED para los años 1994-1999 por lo menos triplica los ingresos entre 1988-1993, y aunque esto no sea completamente veraz, es un importante indicador del aumento de los flujos de inversión extranjera al país.

En el país existen actualmente 18,809 sociedades con capital foráneo.¹¹⁹ Para el periodo 1994-1999 México recibió un stock de IED de 71,752 millones de dólares de los cuales el 59.2% corresponde a nuevas inversiones; a reinversión de utilidades, el 19.7%; 14.3% a la importación de activo fijo que realizan las maquiladoras; y el 6.9% a las cuentas entre compañías.

Resulta interesante observar cómo se reduce paulatinamente en éste periodo la participación de las inversiones nuevas cediendo paso a la reinversión de utilidades y a las maquiladoras. Éstas últimas no pararon de crecer, tanto en términos absolutos como en su participación en la IED total, hasta alcanzar los 2,778 millones de dólares en 1999, que significó la cuarta parte de la IED en ese año.

¹¹⁹ Los datos sobre el número de empresas con IED en México son de la Secretaría de Economía (SECOFI) al mes de marzo de 2000.

IED en México 1994-1999*
(millones de dólares)

	1994-1999	%	1994	1995	1996	1997	1998
TOTAL	71,752	100.0	14,954	9,523	9,902	13,841	11,616
Nuevas Inversiones	42,461	59.2	9,654	6,836	6,246	10,127	5,463
Reinversión de utilidades	14,115	19.7	2,367	1,572	2,590	2,150	2,864
Cuentas entre compañías	4,930	6.9	2,039	-250	-350	-116	1,179
Maquiladoras	10,246	14.3	895	1,366	1,417	1,680	2,111

*Incluye la IED realizada y estimada.

Fuente: Secretaría de Economía.

En cuanto a la clasificación sectorial, la Industria manufacturera concentra el 62.6% de la IED en México entre 1994 y 1999; le sigue el Comercio, con el 11.5%; los Servicios financieros, con el 9.6%; Transporte y comunicaciones con el 5.5%; la Construcción, el 1%; el sector Extractivo, el 0.9%; Electricidad y agua, el 0.3%; y finalmente, el sector Agropecuario, también con el 0.3%.

Podemos ver que en el periodo 1994-1999 el sector manufacturero vuelve a ser el principal destino de la IED en México, el Comercio mantiene su participación relativamente estable, y los servicios financieros sobrepasan la captación de inversión de otros servicios.

IED en México realizada en México 1994-1999
(millones de dólares)

	1994-1999	%	1994	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL	57,508	100	10,549	8,202	7,662	11,807	7,574	11,715
Manufacturas	36,166	62.9	6,102	4,738	4,682	7,228	4,866	8,550
Maquilas	10,246	17.8	895	1,366	1,417	1,680	2,111	2,778
Comercio	6,613	11.5	1,251	1,006	720	1,853	867	916
Servicios								
Financieros	5,411	9.4	939	1,066	1,207	1,000	630	569

Fuente: Secretaría de Economía.

Los estados que más captaron IED entre 1994 y 1999 son el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Chihuahua y Estado de México, con el 56.4%, 10.5%, 6.4%, 5.4% y 5.3%, respectivamente. En cuanto a las nuevas inversiones registradas en el RNIE, la tendencia es más o menos la misma. Pero esto no sucede así con las importación de activo realizadas por maquiladoras. El

estado de Baja California hace el 28% de dichas importaciones; Chihuahua hace el 25%; Tamaulipas, el 18.7%; Jalisco, el 5.8%; Sonora, el 5.8%; el Distrito Federal realizó el 3.6% de dichas importaciones. Estas cifras muestran la tendencia de las operaciones de ensamble hacia las regiones del norte del país.

Según la última edición del *Informe_Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1999*, de la CEPAL, esta apertura a la inversión foránea ha sido exitosa, aunque ha tenido algunas debilidades.

Uno de los beneficios evidentes del nuevo papel de la IED en la economía mexicana es su mayor integración a la economía internacional. Las exportaciones han registrado un fuerte aumento como proporción del producto interno bruto (PIB) y también ha crecido la parte correspondiente a la IED en la formación bruta de capital fijo. Se han fortalecido varias áreas del sector manufacturero, que adquirieron competitividad internacional. La competitividad sistémica de la economía ha mejorado gracias a la IED en los servicios.

Las operaciones de ensamblaje recibieron un impulso que facilitó el uso más generalizado de mano de obra barata mexicana en el ensamblaje con insumos importados de productos finales, especialmente autopartes, equipos electrónicos y prendas de vestir destinados al mercado de Estados Unidos.

Por otra parte, el mayor acceso a los mercados atrajo a varias transnacionales al sector de los servicios de México- comercio minorista, telecomunicaciones, servicios financieros-, así como al sector manufacturero- alimentos, bebidas, tabaco.¹²⁰

Las empresas transnacionales, la eficiencia y el mercado local

Durante la época de la industrialización mediante *sustitución de importaciones*, las empresas transnacionales (ET) aprovecharon los beneficios de los mercados locales protegidos. Los ajustes que trajo la *crisis de la deuda* significaron importantes cambios en la estrategia de dichas empresas.

¹²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas), *Informe_Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1999*.

Para los países en desarrollo inmersos es ésta crisis, la IED y el fomento a las exportaciones se volvió en el camino para compensar la *fuga de capitales* durante los ochenta.

Las ET utilizaron las condiciones para tomar parte de los mercados locales en distintas ramas. Esto explica por qué los flujos se concentran en los mercados más grandes, por ejemplo de Latinoamérica (como son: Brasil, México y Argentina). Pero otras inversiones como las del sector *automotriz* y el sector de *equipo eléctrico y electrónico* evidenciaron una marcada tendencia a la eficiencia de sus operaciones, viendo en México una base para la transformación- por los baratos recursos nacionales, como la mano de obra, entre otros- y plataforma de exportación, fragmentando su proceso productivo en regiones económicas.

Veremos que la estrategia de *búsqueda de eficiencia* se hace evidente dentro de manufacturas como la industria automotriz y la industria del sector eléctrico y electrónico; mientras que la *búsqueda de mercado* es propia de los servicios como telecomunicaciones, bancarios y financieros, y bienes como alimentos, bebidas y tabaco. Finalmente, veremos la búsqueda de recursos naturales y la nueva polémica en el sector de electricidad.

Dentro de la industria manufacturera el crecimiento es sostenido en muchos subsectores. El subsector que recibió mayor cantidad de IED en el periodo 1994-1999 es el de *productos metálicos, maquinaria y equipo*, con el 45.9% del total recibido en el sector manufacturero, esto es 16,294 millones de dólares. De esta cifra, casi la mitad (7,481 millones de dólares) son importaciones de activo fijo realizadas por maquiladoras. Éste subsector, que realiza el 73% de dichas importaciones para maquiladoras, está altamente ligado a la actividad industrial automotriz y de ensamblaje.

Sector Automotriz

La industria del automóvil brinda evidencia sobre la transformación de estrategia dentro de la ET, derivada del ajuste estructural.

Los flujos crecientes a éste sector, aunque son reflejo de la flexibilización de barreras al flujo internacional de capitales, se explican en buena medida con la apertura de flujos comerciales. La orientación exportadora de la economía mexicana abrió la puerta a las operaciones de fabricación y ensamblaje para proveer al mercado estadounidense y mundial.

Muchas empresas, principalmente estadounidenses, han invertido en México desde décadas atrás. Los automóviles Ford, Chrysler, Volkswagen y Nissan no son cosa nueva en el país.

En el periodo 1994-1999 entraron 7,143.6 millones de dólares al sector automotriz, lo cual significó el 12.6% del total de la IED, y el 20.1% del total canalizado a la industria manufacturera.

México cuenta con 531 empresas con IED en el sector automotriz. El 7% de estas empresas, que se dedica a la fabricación y ensamble de automóviles y camiones, captó el 45.5% de la inversión en esta rama; le siguió la fabricación de otras partes y accesorios para automóviles y camiones recibiendo el 32.8%. Esta última clase de actividad concentra el 63.7% del total sociedades con IED en el sector automotriz.

Los principales países inversores para el periodo 1994-1999 son: Estados Unidos, que llevó a cabo el 49%; Japón, con el 31.5; y Alemania, con el 10.9%.

La inversiones se concentraron en el Distrito federal en un 52.7%; después viene Chihuahua con el 11.7%; Tamaulipas con el 10.5%; Nuevo León con 5.1%; Puebla con 4.4%; etcétera.

En cuanto a las empresas destacan General Motors, Ford, Chrysler con una inversión de 3,000 millones de dólares entre los años 1998-1999; Volkswagen (Puebla), que actualmente produce cerca de tres cuartas partes de los vehículos vendidos por la empresa en América del Norte;¹²¹ y Nissan y Honda, que encabezan la creciente participación de la industria japonesa del automotor, la cual aportó cerca de la tercera parte de la IED al sector en el periodo 1994-1999.

La industria automotriz mexicana fomentó su crecimiento en las exportaciones, después de la increíble caída que experimentó el mercado interno

durante la década de los ochenta. Esto se ve más claramente con las cifras de exportación del sector automotriz.

**Exportaciones del sector automotriz
en México (millones de dólares)**

Periodo	Export.
1991-1993	1037.2
1994-1996	2625.1
1997-1999	6205.7

Fuente: Secretaría de Economía.

La exportaciones del sector automotriz durante los años 1994-1996 fueron 2.5 veces mayores que las hechas entre 1991-1993. Así mismo, las exportaciones del sector entre 1997 y 1999 fueron 2.4 veces mayores que la hechas los tres años anteriores. En 1996 México produjo 797,682 vehículos de pasajeros, de los cuales exportó el 80%.¹²²

La compañía Ford fue quizá la primera empresas en cambiar su estrategia del mercado local hacia la exportación. La construcción en 1983 de una fábrica de motores en Chihuahua, con capacidad anual para una producción de 200,000 unidades, y su posterior ampliación a 500,000 unidades anuales, constatan este hecho. Existen otras inversiones importantes en plantas de fabricación y ensamble (como la de Hermosillo), y en la fabricación de partes, incluso con empresas de propiedad conjunta con firmas mexicanas.¹²³

La empresa alemana Volkswagen es otro ejemplo de el viraje de estrategia de las ET. La planta de Puebla, que se encontraba destinada principalmente al mercado local. Mientras que en 1991 se exportaban cerca de 50,000 unidades de autos y camiones, esta cifra se quintuplicó para el año de 1998, y en 1995, por primera vez, las exportaciones superaron las ventas al mayoreo.¹²⁴ La producción

¹²¹ Enrique Dussel Peters, *La inversión extranjera en México*, Serie *Desarrollo Productivo*, Naciones Unidas, Chile, 2000. P. 43.

¹²² Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Inversión extranjera directa en América Latina: perspectiva de los principales inversores*, BID/IRELA, España, 1998. Pp. 69-70.

¹²³ *Ibid.* Pp. 72-73.

¹²⁴ E. Dussel, *Op. cit.* P. 42.

para el mercado mundial del New Beetle en México es otra de las muestras del giro de estrategia hacia la fragmentación del proceso productivo.

De las cinco empresas más grandes de automóviles en México (por sus ventas en 1998: GM, Chrysler, Volkswagen, Ford y Nissan; respectivamente), la que menos proporción de sus ventas destina al sector exportador es la empresa Ford, con el 57%. La empresa GM destina el 75.9%; Volkswagen, el 74.7%; Chrysler, el 79.2%; y Nissan, el 76.3%.¹²⁵ Otra evidencia de la fuerte tendencia del sector automotriz hacia las exportaciones.

Las operaciones de ensamblaje

Si se clasifica separadamente a las maquiladoras y al resto del sector manufacturero, tenemos que las maquiladoras ocupan el segundo lugar (después del resto del sector manufacturero) en recepción de IED, acaparando el 18.1% del total captado en el periodo de estudio, superando al Comercio y los Servicios financieros. Podemos decir que entre 1994 y 1999 las maquiladoras triplicaron (y un poco más) su captación de flujos foráneos.

No ocurre lo mismo al observar las cifras globales del resto del sector manufacturero que, habiendo recibido en 1994 la cifra récord de 5,204.6 millones de dólares (inscritos en el RNIE), después de la crisis de diciembre de ese año inició un descenso en los ingresos de IED del que se recuperó en 1997, para caer al año siguiente y recuperar los niveles de 1994 en el año 1999.

Esto demuestra que, dentro del sector más relevante para la IED, las operaciones de ensamblaje representan uno de los objetivos de los inversionistas extranjeros.

Como lo indica el estudio del *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* de 1998, en colaboración con el *Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA)*, el análisis del sector automotriz y las operaciones de ensamblaje, principalmente de equipo electrónico, en México ilustran claramente el cambio de

¹²⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas), *Informe Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1999*.

la IED en el proceso actual de globalización. Hemos revisado a la industria automotriz, ahora daremos paso a la industria de equipo eléctrico y electrónico.

De las 1,039 empresas con IED en la industria equipo eléctrico y electrónico- que se distribuyeron el 21.7% de los capitales foráneos a la industria manufacturera- poco más de la quinta parte se dedica a la fabricación de materiales y accesorios eléctricos; a la fabricación de partes y refacciones para equipo de comunicaciones, el 11.9%; a la fabricación de motores eléctricos y equipo para la generación de energía, el 9.7; a la fabricación y reparación de máquinas de procesamiento informático, el 8.6%; las empresas dedicadas a la *fabricación y ensamble* de enseres domésticos menores, radios, televisores y reproductores de sonido, maquinas para oficina, estufas y hornos de uso doméstico, refrigeradores de uso doméstico, lavadoras y secadoras, son el 12.4% del total de empresas con IED en México. Estados Unidos es, con un 70% aproximadamente, el principal país de origen de las empresas extranjeras en este sector. Le siguen Japón, Alemania y Corea.

La ubicación geográfica de estas empresas resulta altamente ilustrativa. Los seis estados que tienen frontera con Estados Unidos concentran el 60% de las sociedades con IED el sector de equipo eléctrico y electrónico. Esto se debe en buena medida a que muchas empresas aprovechan la mano de obra barata del país para ganar eficiencia en el proceso productivo, pero sin la clara intención de ocuparse en el mercado local, por el contrario, agregar valor en el país (muchas veces igual al valor de los salarios) para satisfacer demanda en el exterior.

Las principales inversiones por actividad económica en este subsector se hicieron en la fabricación de materiales y accesorios eléctricos, con el 19% de las inversiones al subsector de equipo eléctrico y electrónico; le sigue la fabricación de partes y accesorios para el sistema eléctrico automotriz, con el 12 %; y la fabricación de componentes y refacciones para radios, t.v., y reproductores de sonido, con 9.5%. Las inversiones para la fabricación y ensamble de radios, t.v., reproductores de sonido, máquinas de procesamiento informático y enseres domésticos menores representan la cuarta parte de las inversiones del subsector.

El país que más invierte es Estados Unidos con el 76.5% de la IED hecha a este subsector entre 1994 y 1999. Le siguen Holanda, Corea, Alemania y Japón, respectivamente.

En cuanto a la distribución geográfica de los montos de IED destinados al subsector de equipo eléctrico y electrónico, encontramos que se revierte la tendencia general. El principal foco no es el Distrito Federal sino la frontera norte. El estado de Chihuahua concentra el 22.2%, seguido por Baja California (21%) y Tamaulipas (17.2%). Los seis estados de la frontera con Estados Unidos agrupan el 73.6% de los flujos totales al subsector. Como podemos ver la concentración hacia *el norte* en cuanto a los flujos es mayor que en cuanto a las empresas.

Este comportamiento en el sector de equipo eléctrico y electrónico se explica en parte por los siguientes factores:

- a) La regla HTS9802 sobre aranceles, que permite a las empresas radicadas en Estados Unidos exportar para ser ensamblados, pagando a su retorno sólo el impuesto correspondiente al valor agregado en el exterior.¹²⁶ Esto aunado al trato a las *importaciones temporales* en México.
- b) La apertura comercial que México llevó a cabo desde mediados de los ochentas.
- c) Las ventajas del TLCAN con su régimen de normas de origen, lo cual resulta atractivo no sólo para América del Norte, sino también para países que utilicen a México como base para exportar a otras regiones de la zona beneficiada por el tratado.

El 42% de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos en 1995 aprovecharon la regla HTS9802.¹²⁷

En 1998, algunas de las empresas de este subsector que mayor nivel de ventas reportaron fueron: General Electric de México con 2,325 millones de dólares, de las cuales el 38.4% fueron exportaciones; Hewlett-Packard de México con 1,634 millones de dólares, exportando el 84.6% de sus ventas; Sony de

¹²⁶ BID/IRELA, 1998, Op. cit. P. 74.

¹²⁷ Ibid. Pp. 76-77.

Tijuana con 1,144 millones de dólares, siendo exportaciones el 100% de las ventas; entre otras (CEPAL, 1999).

Otro subsector que ha recibido flujos importantes de IED es la industria textil. Su captación para el periodo 1994-1999 ascendió a 1,291.6 millones de dólares, lo cual representa el 3.6% de la IED captada por el sector industrial. Las dos terceras partes de las empresas dentro de ésta industria son de origen estadounidense; sobresale Corea con el 11.7% (91 empresas) y China con el 3.2% (25 empresas). Del mismo modo, Estados Unidos es el principal inversor estas actividades. Aportó el 83% de la IED a las ramas textiles durante el periodo, seguido de Reino Unido y Taiwán.

La confección, es decir, la fabricación de prendas listas para su uso, ocupa la mayor parte de las actividades de empresas con capital foráneo, y de las inversiones extranjeras que se reciben en estas ramas. En particular, la *confección de otras prendas exteriores de vestir* concentra en 272 empresas (34.9% del total de empresas con IED relacionadas a éstas actividades) el 29% del capital extranjero en la industria textil. Otras actividades importantes son: la confección de toldos, cubiertas para automóvil y tiendas de campaña, aportando el 8.8%; la fabricación de ropa exterior de punto y otros artículos, con el 18.5%; y, la confección de otros artículos con materiales textiles naturales o sintéticos, con el 7.7%; entre otras.

La distribución geográfica tanto de las empresas con IED en la industria textil, así como de los flujos de capital extranjero que éstas reciben, no sigue una tendencia tan marcada hacia la frontera norte como la industria de equipo eléctrico y electrónico, pero de cualquier modo éste hecho se hace presente. El 20.8% de las sociedades con capital extranjero en la ramas textiles se encuentra en el Distrito Federal, le sigue Baja California con el 12.7%. Si se contabilizan las empresas de ésta industria en los seis estados de la frontera norte, tenemos que son sede del 35%, lo cual ya es una cifra representativa. En cuanto a los flujos el Distrito Federal es el que más recibe, acaparando el 23.7% de la IED al subsector, aunque los seis estados fronterizos (principalmente Coahuila y Chihuahua) concentran el 32.4% de las entradas. Otros estados con importante captación son

el Estado de México (12%) y Morelos (9.1%). Éste último con importantes avances en el ingreso de inversión extranjera, ya que en 1994 y 1995 no recibió nada, en 1998 fue el estado segundo lugar, y en 1999 fue primer lugar en recepción de IED en el sector, prácticamente doblando los ingresos del segundo lugar para ese año: Coahuila.

Los ensambladores

Hemos visto que las industrias automotriz, de equipo eléctrico y electrónico y la industria textil comparten ciertas características en cuanto a IED que no comparten con otros sectores, como son alimentos, bebidas y tabaco y la industria química (aunque ésta última realiza moderadas importaciones de activo fijo). La ubicación geográfica, tanto de las empresas como de los flujos, demuestra que existe una marcada tendencia en ciertos sectores a las operaciones de ensamblaje utilizando a México como base para la transformación y exportación. En buena medida se debe a la actuación estadounidense, aunque esto no explica completamente el fenómeno.

La inmensa participación de los Estados Unidos no permite observar la incorporación de países de la Cuenca del Pacífico a las operaciones de ensamblaje. Su contribución poco o nada demuestra en las cifras globales, pero al revisar en detalle es clara en el impacto de las revalorizadas relaciones de México con América del Norte. Algunos países de la cuenca del pacífico asiático han visto la oportunidad de mejorar su competitividad en el mercado norteamericano invirtiendo en México, y así abriendo la posibilidad de acceder a los beneficios del régimen de reglas de origen definido en el TLCAN. Veamos esto en las cifras.

Los Estados Unidos llevó a cabo el 87.8 % de la IED en el periodo 1994-1999. De los 34,008.8 millones de dólares que invirtieron las empresas con capital estadounidense en México el 30% corresponde a importaciones de activo fijo realizadas por maquiladoras. Ésta cifra casi iguala a las inversiones directas totales realizadas por la Unión Europea durante el mismo periodo, y supera la IED hecha por el resto del mundo, excluyendo América del Norte y la Unión Europea.

El sector que más recibe IED de empresas de Estados Unidos es el sector manufacturero, captando el 60.4% de la inversión directa en México hecha por ese país. Del total de IED estadounidense en el sector manufacturero, la cuarta parte corresponde a la *fabricación y/o ensamble* de: maquinaria, equipo, accesorios eléctricos, y equipo electrónico de radio, t.v. y reproductores de sonido. Estos datos denotan una importante presencia de operaciones de ensamblaje encabezadas por ET de origen estadounidense. Se puede ver que después de 1994 las inversiones se incrementan, esto puede deberse a que México se convirtió en una atractiva plataforma de exportación tras la devaluación de diciembre de 1994. La actividad que le sigue en captación de flujos es la rama automotriz, de la que hablaré más adelante.

Algunos países de la Cuenca del Pacífico han visto en México una atractiva opción de inversión en maquiladoras, y aunque su participación en la IED a México es pequeña, muestran el avance de las operaciones de ensamblaje en el país, así como su relación con el proceso de integración regional.

Del total de IED que realizó Corea en el país en el periodo 1994-1999, el 63.6% se destina a importaciones de activo fijo realizadas por maquiladoras (por encima de las importaciones de este tipo realizadas por Japón, en términos absolutos). La principal actividad económica que atrae las inversiones coreanas es la fabricación y/o ensamble de equipo electrónico de radio, t.v. y reproductores de sonido, recibiendo el 70% de la IED coreana en México. La actividad que le sigue en importancia es la fabricación y/o ensamble de aparatos y accesorios de uso doméstico, con el 2.3%. Las principales inversiones se concentran entre 1995 y 1997. Esto es importante para los países asiáticos que buscan una buena colocación en el mercado norteamericano ya que, como se mencionó arriba, la devaluación hizo altamente competitivas las exportaciones mexicanas.

Singapur es otro ejemplo de inversión directa para maquiladoras. De los 167.6 millones de dólares de IED que canalizó a México entre 1994 y 1999, el 52.2% se destinaba a importaciones de activo fijo realizadas por maquiladoras. La fabricación y/o ensamble de equipo electrónico de radio, t.v. y reproductores de sonido captó el 66.6% de la inversión directa de Singapur en México; la fabricación

y/o ensamble de maquinaria, equipo y accesorios eléctricos recibió el 8.5%; etcétera.

Otro país asiático que canalizó buena parte de sus inversiones a las operaciones de ensamblaje fue China. En el periodo 1994-1999 invirtió en México 36.7 millones de dólares, de los cuales el 45.6% se destinaron a las importaciones de activo fijo realizadas por maquiladoras.

En estos países asiáticos, así como el resto de inversionistas en México, las inversiones son crecientes a partir de 1994, lo cual es un efecto interesante, ya que las expectativas de los inversores se vieron alentadas por la crisis financiera, y la manera de afrontarla. La drástica estabilización macroeconómica, los bajos niveles salariales después de la crisis (comparados con el resto del mundo) y la competitividad de las exportaciones nacionales, debieron estar relacionadas con esta mejora en la expectativas. De este modo podemos ver a la IED más estrechamente relacionada con los flujos comerciales que con otro tipo de movimiento internacional de capitales (como veremos en el estudio de la inversión extranjera de cartera).

Hemos visto como en las industrias automotriz, de equipo eléctrico y electrónico y textil la IED realizada por las ET ha estado caracterizada por la búsqueda de eficiencia. Las empresas que participan en estos importantes sectores, principalmente estadounidenses, buscan reducir sus costos de producción instalándose en México. Según el informe sobre *Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1999* de la CEPAL, dicha reducción de costos se basó, en un primer momento, en la mano de obra barata, y más recientemente en recursos humanos de mayor calificación. Resulta clara la repercusión del TLCAN en éstas inversiones.

El acceso al mercado local

Aquí veremos otra estrategia de las ET, que es la *búsqueda de mercado*. En ésta, lo que intenta la empresa es colocarse favorablemente en el mercado mexicano.

Los sectores que más participan de ésta estrategia son los servicios- principalmente telecomunicaciones y servicios financieros- y bienes como alimentos, bebida y tabaco y productos químicos (en particular, la industria farmacéutica).

Las comunicaciones captaron 2,510.8 millones de dólares, lo que significó el 5.5% del total de IED en México en el periodo 1994-1999. De esa cifra, el 50% correspondió a otros servicios de telecomunicaciones, y el 49.4% a servicios telefónicos.

En estos servicios el capital foráneo debe buscar socios nacionales con quien aliarse, debido a que la regulación mexicana no permite más de 49% de capital extranjero en estas sociedades (salvo en telefonía celular).

La empresa más grande de telecomunicaciones con participación de capital extranjero (10%) es Teléfonos de México (Telmex), controlada por el Grupo Carso, asociado con Southwestern Bell Corporation y France Telecom. Desde 1972 constituyó un monopolio de éste servicio. Sus ventas ascendieron a 8,564 millones de dólares en 1998, las más altas de una empresa con IED en México. Telmex fue capitalizado con capital privado en 1990 y obtuvo el derecho de otorgar el servicio exclusivo hasta el 1 de enero de 1997. La apertura del servicio de larga distancia y telefonía celular desató la “guerra telefónica”. Esto se debió a que las nuevas empresas- como Alestra (AT&T) y Avantel (MCI-WorldCom)- debían usar la infraestructura de Telmex y convertirse en clientes de su principal competidor (Dussel, 2000:58). Alestra y Avantel- que cuentan con una participación de 49% de capital extranjero, cada una- accedieron a un 25% del mercado de larga distancia, y cuentan con 10,200 kilómetros de red de fibra óptica. Lusacell (Bell Atlantic) accedió al 40% del mercado de telefonía celular (CEPAL, 1999).

La serie de fusiones y adquisiciones en los servicios financieros se debió a la necesidad de capitalización de este sector, tras la crisis de *cartera vencida* en 1994 y 1995. La difícil realización de dicha capitalización con recursos propios de la economía llevó a la necesidad de la participación del capital foráneo.¹²⁸

¹²⁸ E. Dussel, Op. cit. P. 61.

Hasta 1996 no existían bancos extranjeros en el país, a excepción del Citibank. La apertura se llevó a cabo de manera rápida, ya que para 1999 los inversionistas extranjeros pueden poseer el 100% de las sociedades de servicios financieros. Según cifras del informe *Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1999* de la CEPAL, el capital foráneo poseía en 1999 el 22% del capital y el 40% de los activos del sistema financiero mexicano.

Los servicios financieros captaron el 9.6% de la IED en el periodo 1994-1999. En particular, el subsector de *servicios financieros, de seguros y fianzas* recibió el 46.2% del total de ingresos por ese concepto en el sector servicios.

Destaca la participación del Citibank, HSBC y JP Morgan Capital, y de los bancos canadienses Nova Scotia y Montreal, pero sobre todo el creciente interés de las empresas españolas en América Latina y en particular en México, uno de sus centros económicos más importantes.¹²⁹

El banco estadounidense Citibank adquirió Banca Confía. El Hong Kong & Shanghai Banking Corporation (HSBC) y JP Morgan Capital obtuvieron el 28.5% del Grupo financiero Serfin, tercero en el país. Se espera que en el mediano plazo sea adquirido por el banco británico HSBC.¹³⁰

En la década de los noventa las empresas financieras españolas destinaron 6,500 millones de dólares a América Latina, destacando el Banco Santander, Banco Bilbao-Viscaya (BBV) y Banco Central Hispanoamericano (BCH), adoptando en cada caso estrategias distintas.¹³¹ El Banco Santander adoptó el modelo de adquisición de paquetes mayoritarios de acciones, con propiedad y gestión española. En México obtuvo de esta manera la sociedad con 87.5% del Banco Mexicano. El BBV, mediante el establecimiento de acuerdos con socios locales, ha adquirido las instituciones Banco Unión y, en marzo de 2000, Bancomer. El BCH, a través del *holding* inversor, participa en grupos como Prime, parcial controlador del Banco Internacional (Bital).

¹²⁹ Cabe citar que la participación de los bancos españoles en Brasil es muy limitada. Esto quizá se deba al gran número y tamaño de las empresas financieras en ese país, y al idioma.

¹³⁰ E. Dussel, Op. cit. P. 62.

¹³¹ BID/IRELA, 1998. Op. cit. Pp. 114-115.

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) ha dispuesto que se elimine la cobertura total de depósitos bancarios en 2003, con lo que se espera que crezca la participación del capital foráneo en este rubro.

El subsector manufacturero de producción de *alimentos, bebidas y tabaco*, que recibe el 21.5% del total de IED captado por el sector manufacturero en el periodo 1994-1999, es también ejemplo del acceso al mercado local de las ET.

En este sector destaca la fabricación de cigarrillos que obtuvo aproximadamente la tercera parte de las inversiones extranjeras en ese subsector, pese a que cuenta con 18 establecimientos con participación de capitales foráneos (de 525 que hay en el subsector); le siguen la fabricación de cerveza y refrescos. Destaca la participación de países como Estados Unidos, que participó con el 41.4% del total de IED canalizada a este subsector; Reino Unido, aportó el 23%; y Holanda, con el 13.2%. Los principales estados receptores son el Distrito Federal (aunque aún no es un estado, lo llamaré así), que obtuvo el 52.5% de la IED en alimentos, bebidas y tabaco; y Nuevo León, con el 39.5%. Le siguen Jalisco, Querétaro, y otras cedes de centros urbanos, donde necesariamente aumenta el consumo de cigarrillos, cerveza y refresco.

El tercer lugar, en cuanto a captación de IED entre 1994 y 1999 en manufacturas, es la Industria Química, que acogió el 14.6% de las inversiones directas en México. La investigación y desarrollo son predominantes en ésta actividad. La actividad que más atrajo inversiones foráneas fue la *fabricación de productos farmacéuticos*; le siguió la *fabricación de pinturas, lacas y barnices*; la de *productos de otros plásticos no enumerados*; y la *fabricación de fibras químicas*. Los países que más participan en la IED a la industria química son Estados Unidos (con el 68.1%) y Reino Unido (con el 13.4%). El principal estado receptor es el Distrito Federal, con el 58.8%; le sigue el Estado de México, con el 19.5%.

Entre 1993 y 1996, dentro del mercado farmacéutico nacional, las empresas extranjeras concentraron cerca del 71.4% de las ventas. Si nos referimos al mercado privado- el mercado público, que reportó ventas que representan el 15% de las ventas del mercado privado, da preferencia a las empresas nacionales- ésta

participación de las empresas extranjeras aumenta a cerca del 80%. Por volumen de ventas en 1997 los principales laboratorios son Hoechst Marion Roussel, Boehrig I. Promeco, Glaxo Wellcome, Syntex, Roche, Wyeth, entre otros. El predominio de las empresas se hizo presente después de la entrada en vigor de las modificaciones a la Ley de Patentes y Marcas el 28 junio de 1991(Orozco y Montelongo, 1998;26-27).

En la Industria química y, más marcadamente, en el sector de alimentos, bebidas y tabaco, la importación de activos fijos no es muy significativa, lo cual muestra que no se encuentran muy relacionadas con las operaciones de ensamblaje. Otro factor que evidencia ésta afirmación es el hecho de la ubicación geográfica de éstas empresas en el país. En el caso de la Industria química, aproximadamente el 70% de las sociedades con capital foráneo se ubican en el centro del país. Las sociedades con IED en la producción de alimentos, bebidas y tabaco se concentran en las regiones densamente pobladas. Éstos dos subsectores representan un objetivo particular en las ET. Tal como revisamos en el capítulo primero, dentro de las cuestiones que hay que explicar de la empresa multinacional o transnacional, está el asunto de la *localización*. Podemos decir que en éste caso la IED responde a razones de localización de mercado y, quizá en menor medida, a los recursos naturales (como en el caso de la fabricación de plásticos). Ésta estrategia, que han propiciado aumentos de IED sustanciales, no son nuevas o inherentes del modelo de desarrollo adoptado desde la *crisis de la deuda*, aunque esto no significa que no se vieran impulsadas por el proceso de apertura comercial y financiera, pero dentro de un ambiente de exigencia competitiva.

Los recursos naturales y la energía

Aunque México ha dejado de ser un país primario-exportador (las exportaciones de petróleo pasaron de significar el 43% en 1980 al 8.5% en 1996 [CEPAL, 1999]), las ET aún encuentran en México un importante centro de materias primas y

energía.¹³² Empresas instaladas en sectores como minería, celulosa, papel, hierro y acero y petroquímica han expandido su capacidad. Por otra parte, nuevas empresas- como el servicio de la distribución de gas, que se ha relacionado con el capital español, en particular con Repsol y Gas Natural de México, en gran medida por la Reforma de 1995 a Ley Reglamentaria al Artículo 27 Constitucional y la Reforma a la Ley de Inversiones Extranjeras en 1996- ingresan en los sectores energéticos.

Resulta importante la actual polémica en relación a la liberalización del mercado de la electricidad, el cual fue parcialmente abierto a la inversión privada en 1992. El resultado ha sido el interés que ha despertado en la ET la generación de electricidad.

Más adelante revisaremos un caso de estudio sobre la participación de las ET en la industria eléctrica mexicana.

¹³² Ibid. P. 63.

Conclusiones sobre la IED

El principal destino de la IED que se realiza en la economía mundial son los países industrializados que en el periodo 1994-1999 captaron el 70.0%. En 1990 concentraban el 88.0% del total de dichos flujos, disminuyendo su participación a 71.8% nueve años más tarde. Para este año la IED mundial alcanzó los 649.7 miles de millones de dólares.

Definitivamente los crecientes flujos de IED a países distintos de los industrializados se debe en buena medida a los procesos de ajuste y reestructuración de varias economías del mundo. Por un lado los países europeos no industrializados y Asia central durante los noventa pasaron de 0.74% a 4.11% en cuanto a su participación en la IED mundial. Los países de Asia del este-pacífico tuvieron un gran repunte en los años 1993 y 1994, en los que concentraron cerca de la quinta parte de los flujos totales de IED, reduciendo su captación hacia los años de la crisis financiera.

América Latina y El Caribe captó el 10.8% de los flujos mundiales de IED en el periodo 1994-1999. Cerca de la quinta parte correspondió a flujos hacia México, los que significaron el 2.2% de la IED mundial.

Entre los países en desarrollo México ocupó el segundo lugar en recepción de IED para el periodo 1994-1997 con 47.4 millones de dólares, sólo superado por China que captó 154.0 millones de dólares, y seguido por Brasil, Singapur, Argentina, Malasia, Indonesia, Chile, Polonia y la Federación Rusa, respectivamente.

Podemos ver que México, sin ser uno de los principales destinos de IED en el mundo, es un importante destino de la incursión de las empresas multinacionales fuera de sus inversiones en los países industrializados en busca de mercados atractivos o estratégicos y recursos nacionales baratos (ya sean humanos o insumos).

El nuevo marco jurídico y las nuevas condiciones económicas han fomentado el flujo de IED hacia México.

La contribución de las empresas transnacionales (ET) al financiamiento proveniente del exterior es innegable, aunque debe ser visto a la luz de su impacto en la balanza por cuenta corriente, no sólo por el alto contenido de insumos para las actividades en que se desempeñan, sino por el pago a las inversiones al exterior del país. En el periodo 1994-1999 las utilidades que salieron del país significaron el 36.1% de los ingresos por IED para ese mismo periodo. Visto el periodo año por año esta cifra merodea la tercera parte de la IED excepto en los años 1996 y 1998 en que significaron casi la mitad.

Al revisar de manera desagregada las distintas actividades económicas, las estrategias de las empresas transnacionales (ET) se hacen distinguibles. El sector automotriz y otras operaciones de ensamblaje dominan el panorama nacional de IED, importando al país productos semimanufacturados, transformándolos y exportando el producto terminado. De alguna manera, el valor que se agrega en estas operaciones es la mano de obra, aunque México ha logrado avanzar en la producción de insumos como partes para automóviles y equipo electrónico, lo cual es benéfico para un creciente encadenamiento de la industria nacional. Por lo demás, el impacto es benéfico ya que atrae recursos de inversión, además de atraer más divisas por concepto de exportaciones y generar inversiones nuevas. La limitante es que restringe la industrialización a las ramas relacionadas con la exportación.

Por otra parte, están las inversiones de ET que buscan el acceso al mercado local. Éstos flujos son principalmente hacia servicios de telecomunicación, financieros y bienes como alimentos, bebidas y tabaco. Contribuyen con la modernización del país, dan una mayor cobertura y mejoran la competitividad del sistema económico nacional. El hecho de que la mayoría se base en la compra de activos ya existentes es una restricción de este tipo de estrategia para la IED, además de su prácticamente nulo impacto en la balanza de pagos.

Finalmente, los recursos naturales y la energía han tenido un despegue con las nuevas reformas a la ley a mediados de la presente década, que han reducido la carga nacionalista que la opinión pública ve en estos sectores. La gran polémica

actual está en la apertura del sector de electricidad. Cabe decir que en Latinoamérica sólo México y Venezuela no reciben importantes sumas de inversión en su sector de energía- sin contar el petróleo, que cuenta con importantes ingresos de IED.

Como conclusión, resulta imposible explicar el comportamiento de la inversión extranjera directa en México sin la adaptación de la empresa transnacional al ajuste de la economía mexicana. Dicho ajuste implica un cambio institucional, es decir, un cambio en las reglas del juego, modificando las elecciones de los agentes que participaban e incorporando nuevos agentes al juego.

ESTUDIO DE CASO: EMPRESAS TRANSNACIONALES Y PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MÉXICO

El sector de energía es de gran importancia para el desarrollo nacional. En un gran número de países de los más diversos niveles de desarrollo, dicho sector ha vivido una cercana relación con el aparato público. Como tal, no ha escapado al proceso de *ajuste* de la economía mundial en las dos últimas décadas. En este caso de estudio revisaremos la reciente participación privada en producción independiente de energía eléctrica y su total relación con el cambio institucional y la estrategia de las empresas multinacionales.

Muchos países han llevado a cabo la reestructuración de la industria eléctrica permitiendo la participación privada, en el entendido que la permisión de la iniciativa privada resultará en un mayor beneficio social de este bien público. Países en desarrollo ya cuentan con importantes inversiones privadas que participan en la generación y distribución. Tal es el caso de Chile, Perú, Argentina y Colombia, donde dicha participación sobrepasa el 60% (en casos como el de Chile llega a cerca del 100%).

Pero ese no es el caso de México, en donde la participación privada se ha abierto, aunque aún con muchas reservas. Pese a que la apertura inició en 1992, siete años después el sector privado generaba apenas el 3.3% y su participación en otras actividades es aún nula. No obstante, es clara la intención del Ejecutivo- por lo menos durante la pasada administración- de avanzar en la apertura del sector al capital privado en generación y distribución.

Pese a que la inversión de las empresas privadas interesadas en poseer y operar las plantas generadoras es minúscula, ya comienzan a acudir al llamado las empresas transnacionales (ET), algunas con plena confianza en el avance de la apertura del sector.

El presente estudio de caso se realizó a partir de cifras oficiales de la Secretaría de Energía, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Reguladora de Energía, Secretaría de Economía, comunicados de prensa de las empresas inversionistas y mi modesta experiencia personal sobre el tema adquirida durante

mi participación como becario de un proyecto de investigación sobre la reforma de la industria eléctrica en México.

Campo de estudio

El sector energético participó con el 2.7% del PIB nacional en 1999. Dentro del producto generado por sector energético, la electricidad constituyó el 32.4%, correspondiéndole el resto a los hidrocarburos. La participación privada en el sector (la inversión directa) se restringe a una (generación) de las tres grandes actividades que son generación, transmisión y distribución. En la primera, la capacidad instalada del sector privado en 1999 alcanzó el 3.3% del total nacional.

Éste trabajo busca identificar el proceso de desregulación económica en la industria eléctrica y la acción de las empresas transnacionales dedicadas a esas actividades. Para tal fin revisaremos los permisos de *productor independiente de energía eléctrica* (PIE), que a su vez corresponden a la licitación en la modalidad de *Productor Externo de Energía* (PEE). Cabe decir que del total de los permisos de PIE, sólo uno ésta en operación.

Los motivos de ésta determinación suponen que este tipo de licitación, con algunas salvedades que revisaremos, es el mecanismo por medio del cual las autoridades planearon, en primera instancia, asumir la creciente demanda de electricidad en el país- 6% anual en los próximos años, según cálculos de CFE- y además, impulsar la competencia de mercado en generación, a través de los procesos de licitación, donde las empresas hacen sus ofertas de precio por KWh y su factibilidad técnica. Muchos países, como Japón en diciembre de 1995, han iniciado su proceso de apertura con la permisión de la producción independiente de energía eléctrica (PIE).

En México a partir de 1997 ha aumentado el financiamiento a los proyectos de generación privados a través del instrumento de PEE, que en la actualidad ha desplazado ya al modelo Construcción, Arrendamiento y Transferencia (CAT), en el cual el capital privado construía la planta y la arrendaba y transfería posteriormente al sector público.

De la capacidad autorizada en los permisos otorgados vigentes entre 1994 y octubre de 2000 para la generación de energía eléctrica (ya sea en operación, construcción, por iniciar obras o inactivos), el 40% correspondía a PIE; seguido

por los permisos de autoabastecimiento, con el 37%; la cogeneración con el 21%; y la exportación con el 2%. Lo que hace significativa la diferencia es que los permisos la producción independiente (PIE) alcanzan esa participación en la capacidad autorizada de generación con cerca de la décima parte de permisos existentes para autoabastecimiento. Es decir que, mientras el autoabastecimiento y la cogeneración promedian los 41.5MW y los 78.5MW de capacidad autorizada por permiso otorgado, respectivamente; la producción independiente (PIE) tiene un promedio de 457.1MW por permiso otorgado para ese mismo periodo. Otro factor es que el monto de la inversión en generación bajo la forma de PIE es igual a las dos terceras partes de la que se estima para autoabastecimiento. Esto se relaciona en gran medida a que la capacidad de cogeneración, y mucho más la de autoabastecimiento, se encuentra dispersa en un gran número de plantas con objetivos muy específicos en cuanto a la utilización de la electricidad, mientras que la producción independiente generará en pocas plantas la electricidad para el consumo generalizado, a discreción del suministrador (es decir, la Comisión Federal de Electricidad).

Se prevé que la generación proveniente de los permisos de PIE constituya el 47% de la generación anual de los permisos hasta ahora registrados por la Comisión Reguladora de Energía (CRE; *Estadísticas*).

Estudiamos al *Productor Externo de Energía* (PEE)- que es la modalidad de licitación del permiso PIE- y no otras modalidades como Construcción, Arrendamiento y Transferencia (CAT), porque la forma PEE permite al sector privado construir y operar la planta con contratos de largo plazo para vender energía a CFE, mientras que en la modalidad CAT las plantas son financiadas y construidas por el sector privado, para después ser arrendadas y transferidas a CFE, por lo que constituyen una obra pública financiada. La modalidad de PEE, por ser instrumento de la paulatina renuncia a la operación de las plantas generadoras de electricidad por parte de la empresa estatal, forma parte de las reformas de ajuste que replantean el papel del Estado en la economía y se adscriben a la búsqueda de beneficios de la competencia de mercado. Pese a que aún son minoría estas licitaciones, la estrategia actual de participación del sector

privado apunta directamente hacia ellas. De la capacidad de generación requerida en los *Proyectos de Generación a licitar en 1999* (Secretaría de Energía, *Proyectos de Infraestructura a Licitar en 1999*), sólo el 32.4% corresponde a obra pública financiada (OPF), y el resto a la modalidad PEE. Según información que divulga la Secretaría de Energía, la capacidad de generación que se requiera en el futuro quedará a cargo del sector privado (Secretaría de Energía, *Oportunidades de Inversión*).

El permiso de *Producción Independiente* (PIE) está claramente destinado a la generación de electricidad a grandes escalas, que posibilitaría- aunque no necesariamente ocurrirá así- la paulatina sustitución de la energía eléctrica proveniente de las plantas operadas por CFE y LFC, por energía generada en plantas operadas por el sector privado.

De tal forma, por asuntos de conveniencia a éste trabajo, con el criterio arriba señalado, he reducido el campo de observación a las empresas transnacionales que han fijado su interés en generar electricidad para el mercado mexicano bajo el tipo de permiso de PIE. Por supuesto que esto no quiere decir que éste tipo de empresas no participen, o hayan participado, en otras modalidades de licitación y permiso.

La electricidad y la desregulación

El sector privado- principalmente empresas extranjeras- fue el pionero en la creación de una primitiva industria eléctrica en el país a fines del siglo XIX. Tras un largo retiro de décadas, en los ochenta su participación vuelve al centro de la discusión.

Desde la privatización del sector en Chile, las reformas se han desencadenado, con una gran diversidad de implementaciones que persiguen fomentar la competencia de mercado. Las empresas transnacionales ya han manifestado su interés en participar en la industria eléctrica nacional, aunque en función de la continuidad del proceso de apertura.

En el caso de México podemos distinguir dos etapas en el proceso de desregulación que hasta hoy se ha llevado a cabo. Un primer momento, a partir de 1992, en el que se reconoce el beneficio de la participación privada como complemento para la generación de electricidad de CFE (y en muy menor grado LFC). Y un segundo momento, explícitamente por lo menos desde 1999, en el que se plantea un intensivo programa de apertura que pretende fomentar la competencia de mercado en la generación y distribución. Con esto no quiero decir que ésta propuesta se concrete en el corto plazo (es un procedimiento técnica y políticamente complejo), simplemente identifico el carácter gradual del esfuerzo de apertura de la industria eléctrica.

A finales del siglo XIX las compañías textiles y mineras colocaron pequeñas plantas eléctricas para sus requerimientos propios. Tal fue caso de la fábrica de hilados y tejidos “La Moderna” de León, Guanajuato, primera en utilizar energía eléctrica en 1879. El gobierno del presidente Díaz fomentó la participación de empresas extranjeras para introducir de manera amplia el recurso al país. Se establecieron las compañías *Mexican Light and Power Company*, *Mexican Gas and Electric Light Company Limited*, *Puebla Light and Power Company*, *Puebla Light and Power Transway Company*, *Guanajuato Power Company*, *Central Mexico Light and Power Company*, *Hidroelectric and Irrigation Company of Chapala* y la *Northern Mexico Power and Development Compny*. En 1937 Cárdenas dio bases jurídicas y económicas a la recién creada Comisión Federal de Electricidad (CFE), la cual se encargó de reforzar el sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, además de cubrir los huecos del sector privado. En 1949 Miguel Alemán, mediante decreto, convierte a CFE en un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios. Las negociaciones iniciadas por el presidente López Mateos culminaron con la compra de las dos grandes compañías existentes (además de CFE) al momento de la nacionalización de la industria eléctrica en 1960, la *Mexican Light and Power Company* y la *American and Foreing Power Company*. Desde aquel año el servicio de energía eléctrica es exclusivo del estado mexicano. En 1975 se crea la Ley del

Servicio Público de Energía Eléctrica que regula lo establecido en el artículo 27 Constitucional en el año de la nacionalización, y señala a la CFE como la entidad facultada para el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para tal fin (Bueno, 1994:70).

Cabe destacar de esta época, la participación del sector público en la consolidación de un organismo con un compromiso social encargado de abastecer de electricidad al país en acuerdo al proyecto nacional de desarrollo.

La crisis de la deuda en 1982 precipitó al cambio del modelo de desarrollo hasta entonces seguido. El Estado interventor fue fuertemente cuestionado y contrastado con los beneficios de la competencia de mercado.

El sector energético siempre ha estado relacionado a la discusión de soberanía nacional, por lo que no obstante el ambiente de privatización y adelgazamiento estatal, la electricidad es aún un tema controversial.

En 1992 la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica se modifica para permitir la inversión de capital privado en la generación, solicitando un permiso a la autoridad, cuando se trate de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción y producción independiente.

El *autoabastecimiento* es la utilización de energía eléctrica para la satisfacción de las necesidades propias del permisionario o del conjunto de copropietarios o socios.

La *cogeneración* es la generación de energía eléctrica a través del aprovechamiento de energía térmica utilizada en la operación de algún proceso productivo o a partir de la utilización de combustibles obtenidos en la operación de la empresa. Dicha energía debe destinarse al autoconsumo de los establecimientos asociados a la cogeneración. Tanto en el caso de cogeneración como de autoabastecimiento, el permisionario debe comprometerse a vender su excedente a CFE.

La *producción independiente* es aquella que destina su energía eléctrica generada a la venta en su totalidad a CFE, el suministrador. Este permiso debe estar destinado a cubrir demanda de electricidad solicitada por CFE (es decir, el proyecto debe ser parte de la planeación y programas de CFE), por lo que se basa

en contratos de compra de electricidad de largo plazo, en donde CFE asume todo el riesgo de la transacción.

La *pequeña producción* se destina de igual manera al suministrador, se diferencia de la producción independiente en que su capacidad instalada no puede sobrepasar los 30MW.

En la nueva Ley de Inversiones Extranjeras de 1993, se incluye la Resolución General No. 5, publicada en el D.O.F. el 22 de septiembre del mismo año, que especifica que la inversión extranjera puede participar hasta en un 100% en las actividades del sector de energía eléctrica que no constituyen servicio público, solicitando autorización a la Secretaría de Economía y resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Cabe mencionar que dicha autorización contenida en la Resolución General, no constituye una norma aprobada por el poder legislativo, sino por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Las reformas continuaron con la publicación en 1993 del Reglamento de la ley, que especifica los mecanismos para el uso de la red eléctrica nacional por los particulares. En 1995 se publica la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, que constituyó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE)- creada por decreto presidencial dos años antes como órgano de consulta de la Secretaría de Energía- como autoridad reguladora en materia de energía eléctrica y gas natural. Su esfuerzo ha sido en relación a la transparencia de los mecanismos de regulación de éste rubro, dando conocer los modelos de contrato para interconexión, compra-venta de electricidad, y demás procedimientos para participar en el sector.

La propuesta de reforma estructural para la industria eléctrica, presentada por Ernesto Zedillo al poder legislativo en febrero de 1999, fue rechazada. Dicha propuesta incluía un intensivo programa de apertura que supone tres momentos:

- *Reestructuración.* La descomposición de CFE y LFC, en las actividades de generación y distribución, en pequeñas empresas estatales capaces de competir entre ellas.

- *Apertura.* La entrada de nuevas empresas privadas en la generación y comercialización de energía eléctrica.
- *Desincorporación.* Las generadoras estatales serán privatizadas y las actividades del sistema nacional e transmisión y de distribución serán concesionadas a empresas privadas.

La insistencia de la reforma se hace al calor de las amenazas del Ejecutivo en cuanto a la seguridad del abasto. La Secretaría de Energía, en comunicado de prensa del 18 de febrero de 1999, sostiene que desde mediados de 1997 la demanda de electricidad ha aumentado por encima de lo previsto, por lo que existen necesidades adicionales de generación. En 1997, bajo el Programa de Acción Inmediata (PAI), el Ejecutivo autorizó la construcción de cinco proyectos (1,246.1MW) con la finalidad de garantizar el abasto de electricidad para los años 1998 y 1999. Éste programa incluía obras en el sistema de transmisión y subtransmisión. En total significó 10 mil millones de pesos no contemplados entre 1997 y 1999. Otros trabajos de fortalecimiento y ampliación de la red de transmisión y distribución implicaron la ampliación presupuestal a la CFE por más de 1,500 millones y 436 millones de pesos en 1998 y 1999, respectivamente.

Estado actual y algunos resultados de las reformas

Es un hecho que la apertura es más significativa por las directrices que marca para el futuro, que por su impacto actual en las cifras del sector.

La generación del sector privado, que es la única actividad en la que se permite la participación de particulares- es muy pequeña en comparación con la de CFE. En donde podemos encontrar hallazgos del interés de las empresas transnacionales es en los nuevos permisos y proyectos que están aún por concretarse y ponerse en marcha.

El sector eléctrico mexicano contaba al concluir 1998 con una capacidad instalada de 35,256 MW y una energía generada de 170,983 GWh en ese año (Secretaría de Energía, *Estadísticas*).

De la capacidad total el 53.3% es para la generación de electricidad mediante hidrocarburos; las hidroeléctricas comprenden el 27.5%; las carboeléctricas el 7.4%, la central dual el 6%; la nuclear el 3.7%; y las geotérmicas y eólicas el 2.1%.

En cuanto a la energía generada (tomando como ejemplo el periodo enero-diciembre de 1998) la proveniente de hidrocarburos participó con el 66.4%; la de hidroeléctricas con el 14.4%; la de carboeléctricas con el 10.5%, la energía nuclear con el 5.4%; y las geotérmicas y eólicas con el 3.3%.

La industria eléctrica se compone de distintas actividades que se pueden englobar en tres grandes grupos: generación, transmisión y distribución.

La red nacional de *transmisión*, que transporta la electricidad en redes de alta tensión de las plantas generadoras a los centros de consumo, es en un 98% de la CFE, el resto pertenece a Luz y Fuerza del Centro (LFC).

La red de *distribución*, que conduce la energía eléctrica dentro de una región específica a través de redes de media y baja tensión hasta el consumidor, es en 90.4% de la CFE y el 9.6% de LFC.

En cuanto a la *generación* de la electricidad, la CFE aporta el 90%; LFC, el 2.3%; PEMEX, el 4.4%; y el sector privado el 3.3%.

Podemos ver que la participación del sector privado se inserta en una pequeña parte de la industria, y resulta poco significativa.

En un inicio el plan de apertura, según la versión oficial, era sólo para complementar las inversiones del Estado. Pero en 1999 se dio conocer la *propuesta de cambio estructural de la industria eléctrica en México* del Ejecutivo Federal, en donde se propone promover la competencia del sector privado en la generación y la comercialización de energía eléctrica, y la concesión a privados de la red eléctrica nacional y la distribución, conservándose para el estado la operación de la red nacional de transmisión y del mercado eléctrico mayorista, además de la generación de energía nucleoelectrica. Es una propuesta de fuerte apertura del sector, similar a los casos en Inglaterra y Gales, Nueva Zelanda, Argentina, y recientemente el estado de California, entre otros.

El principal problema que identificó el Ejecutivo con el esquema propuesto en 1992 y 1993, es que las inversiones requieren de contratos de largo plazo con CFE, lo que propicia que el gobierno federal asuma el riesgo de la inversión. Así, el crecimiento de la inversión privada constituye un gasto futuro en la misma magnitud para el gobierno federal.

Aunque esta iniciativa no tuvo aparentemente la acogida esperada, el gobierno de Zedillo declaró la retirada de la CFE de los nuevos proyectos para la generación de energía eléctrica, cediendo en su totalidad el paso a la iniciativa privada en la construcción y operación de nuevas plantas generadoras que atiendan al crecimiento en la demanda.

Según los cálculos de la CFE, los requerimientos de capacidad de generación por encima de la actual son de 21,743 para el año 2007. Sin detenerse en la veracidad de estas cifras, la participación del sector privado en dicha actividad estará encaminada por éste cálculo. En la actualidad ya se ha comprometido el 32%, y el restante 68% será licitado en los próximos años.

Permisos y permisionarios

Entre 1994 y mayo de 2001 se concedieron 172 permisos para la generación de energía eléctrica por privados. De éstos, 128 están en operación, 26 en construcción, 5 por iniciar obras y 4 inactivos.

De los 14 permisos de PIE que registra la Comisión Reguladora de la Energía (CRE), está en operación uno, 8 están en construcción y 2 por iniciar obras. Existen algunos permisos a la fecha que ya han sido otorgados y que no figuran en los datos de la CRE. En todos estos permisos está la presencia de empresas transnacionales.

Podemos ver que la producción independiente está siendo absorbida por las empresas transnacionales.

Destaca la participación de tres empresas europeas: la empresa estatal francesa Electricité de France (EdF), y las empresas españolas Unión Fenosa e Iberdrola. Dos empresas estadounidenses, como son Intergen- propiedad de la

empresa Shell- y AES Corporation, mediante el grupo AES Aurora. También una empresa japonesa participa de éstos proyectos: Mitsubishi.

Podemos ver que la producción independiente está siendo absorbida por las empresas transnacionales.

Destaca la participación de tres empresas europeas: la empresa estatal francesa Electricité de France (EdF), y las empresas españolas Unión Fenosa e Iberdrola. Dos empresas estadounidenses, como son Intergen- propiedad de la empresa Shell- y AES Corporation, mediante el grupo AES Aurora. También una empresa japonesa participa de éstos proyectos: Mitsubishi.

Empresas Transnacionales con permiso de PIE

Empresa	Plantas	Capacidad (MW)	Inversión (mdd)	Fecha de otorgamiento
Unión Fenosa	Hermosillo	253	180	23/11/98
	Naco-Nogales	339	136	14/07/00
	Tuxpan III y IV	1,120	560	15/12/00
Iberdrola	Monterrey III	570	256	08/10/99
	Altamira III y IV	1,153	462	14/02/01
Intergen	El Sauz	545	245	02/06/99
	Rosarito X y XI	597	262	07/08/00
Mitsubishi	Tuxpan II	536	240	25/06/99
	Altamira II	565	254	28/04/00
Electricidad de Francia	Río Bravo	569	360	12/12/98
	Saltillo	248	120	18/03/99
TransAlta Corp.	Campeche	275	130	06/04/00
	Chihuahua III	318	143	27/04/01
AES Corp. y Nichimen	Mérida III	532	213	19/02/97

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras y comunicados de prensa de CFE.

La española Iberdrola es la empresa que más capacidad autorizada tiene en la PIE, sumando 2,036MW de capacidad de generación. Sus plantas, situadas en Nuevo León y Tamaulipas, están en construcción y por iniciar obras, respectivamente. La empresa asegura que se encuentra negociando otro proyecto en México de 830MW en el estado de Veracruz.

Se estima que esta capacidad instalada signifique una inversión de 846 millones de dólares, aunque la empresa estima en más del doble la inversión en la planta Monterrey III (570 millones de dólares), lo que nos llevaría a un total de 1,160 millones de dólares.

Iberdrola abastece al mercado español en un 39%, además de participar en numerosos proyectos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Guatemala.

En los últimos meses Iberdrola ha tomado el centro de la atención mundial debido a su fusión con la primera compañía eléctrica española: ENDESA. Esta fusión ha creado una de las cinco compañías de la industria eléctrica más grandes del mundo. Según la empresa ENDESA (*Endesa, Proyecto de fusión de Endesa e Iberdrola*), la nueva compañía Endesa Iberdrola, S.A. será:

- La cuarta empresa global multiservicios por capitalización bursátil
- La primera empresa eléctrica por número de clientes
- La cuarta empresa eléctrica por potencia instalada
- El quinto operador mundial por flujo de caja

En la actualidad, estas compañías son las principales participantes en el mercado de electricidad latinoamericano, controlando el 12% de dicho mercado con una capacidad instalada de 13,887 MW.

Cabe decir que Iberdrola ganó la licitación del proyecto Monterrey III frente a compañías como Intergen, Mitsubishi y AES Corporation, al ofrecer el precio más bajo hasta ese momento obtenido por CFE en una licitación: 2.38 centavos de dólar por Kilowatt hora (*Secretaría de Energía, Boletines de Prensa*).

La empresa que le sigue en capacidad autorizada a proyectos de PIE es el Grupo Unión Fenosa, cuya filial Unión Fenosa ACEX se situó hace poco más de

tres años para colaborar en el Proyecto de Modernización de Luz y Fuerza del Centro. Su capacidad autorizada hasta el momento en el país es de 1,575MW, distribuida en tres permisos, dos en el estado de Sonora y uno en Veracruz, ninguno en operación aún. La inversión estimada de parte de Unión Fenosa para la capacidad autorizada de generación es de 916 millones de dólares.

Unión Fenosa es la segunda cadena de electricidad en España, por encima de Iberdrola antes del inicio de su fusión con ENDESA. Sus negocios se extienden a todo el mundo desde China hasta el Uruguay.

Es importante mencionar que Unión Fenosa resultó ganadora de la licitación para la planta de Hermosillo frente a competidores como Electricité de France, Iberdrola, El Paso Energy, AES, Enron, Intergen, Mitsubishi y Marubeni Corporation (esta última ya ha participado en México con proyectos CAT).

La empresa Intergen es la tercera en capacidad autorizada para generar electricidad en el país bajo la forma de PIE. Sus propietarios son las empresas Shell Generating Limited y Bechtel Enterprises Inc. La primera es la gran empresa transnacional de combustibles, y la segunda es una empresa que cuenta con la experiencia de haber participado en la Construcción, Arrendamiento y Transferencia (CAT) del proyecto Samalayuca II (Chihuahua) en 1991, junto con empresas como General Electric y El Paso Natural Gas.

Su capacidad autorizada para generar energía eléctrica en México es de 1,542MW, dividido en dos permisos en los estados de Guanajato y Baja California. La inversión estimada para estos proyectos es de 507 millones de dólares.

Intergen tiene en la actualidad proyectos de generación en Reino Unido, Filipinas, Colombia, China, Egipto, Brasil, Holanda y Turquía, por cerca de 8 mil MW y busca expandir su infraestructura en 7 mil MW más. Ésta empresa participó en la construcción de Energía Mayacan, el gasoducto privado más grande del país- 710km de tubería para llevar gas de Tabasco a Yucatán.

La siguiente empresa transnacional en capacidad autorizada para generar electricidad en México como PIE es Mitsubishi. Ésta asciende a 1,101MW distribuidos en dos proyectos en los estados de Veracruz y Tamaulipas (ninguna

en operación aún). La inversión estimada para concretarlos es de 494 millones de dólares.

La participación de Mitsubishi en la generación en México es activa. Participó en dos proyectos CAT en Chihuahua y Baja California, además de fabricar el 40% del equipo de generación termoeléctrica del país.

En el caso particular de la planta Altamira II, tras ganar la licitación, Mitsubishi vendió el 51% de la participación accionaria de la empresa Electricidad Águila de Altamira (filial con la que realiza el proyecto) a Electricité de France, a la cual nos referimos a continuación.

Electricité de France es la quinta empresa en capacidad autorizada de generación de energía eléctrica como PIE, sumando 817MW en dos proyectos ubicados en Tamaulipas y Coahuila, sin contar su participación en Altamira II. La inversión estimada para estos proyectos es de 480 millones de dólares.

La empresa estatal francesa conservaba el monopolio de la industria en su país hasta febrero de 2000, fecha en que el parlamento francés aprobó la Ley que establece que 800 usuarios industriales (30% de la electricidad consumida en Francia) tengan otras alternativas para la compra del recurso.

Resulta de particular interés la labor como, empresa transnacional, que lleva a cabo Electricité de France, siendo una empresa estatal.

Finalmente encontramos a la empresa estadounidense AES Corporation, la cual tiene un extenso programa de inversiones en todo el mundo, comandado por distintos grupos al interior de la empresa. El grupo encargado del proyecto Mérida III en México es AES Aurora.

La capacidad de generación de esta planta, que es la única actualmente en operación bajo la forma PIE en el país, es de 532MW, con una generación de 3,400 GWh/año. La inversión para el proyecto asciende a los 213 millones de dólares.

La planta Mérida III constituye el mayor proyecto de AES Aurora, seguido por la planta Los Mina en República Dominicana con 210MW de capacidad.

Solamente por mencionarlos, existen proyectos grandes de cogeneración y autoabastecimiento, que también son una manera de generación masiva de energía eléctrica.

Un ejemplo es la planta de cogeneración de la empresa Enron, actualmente empresa líder de la industria eléctrica mundial en comercialización de gas natural y electricidad, primera lugar mundial en capitalización bursátil y segunda en el mundo por su valor de activos (CRE, *Notas de gas y electricidad en el mundo y Boletín de Prensa*).

La empresa surtirá de electricidad a diversas empresas entre las que destacan Grupo Vitro, Cementos Apasco e IMSA. Quizá la orientación comercializadora de la empresa Enron le hizo optar por esta forma de inversión, ya que el permiso incluye la conducción, transformación y entrega de la energía eléctrica al cliente. Solamente existe el compromiso con el suministrador de compra-venta de los excedentes como *electricidad económica*. Aunque el interés de la empresa en la PIE parece escasa aún, sabemos que participó en la licitación del proyecto de Hermosillo que se adjudicó Unión Fenosa en 1998.

La planta- ubicada en el municipio de García, Nuevo León- recibirá una inversión de 142 millones de dólares, y una capacidad máxima de generación de 248MW.

Otro ejemplo de generación de electricidad a gran escala, sin tratarse de un permiso de PIE, es el proyecto de autoabastecimiento más grande del país (hasta julio de 2000) otorgado a la empresa Ispat (y a sus socios), séptima empresa productora de acero más grande del mundo.

La capacidad autorizada es de 930MW, que supone una inversión de 365 millones de dólares.

Ispat surtirá de electricidad a cinco plantas de la compañía Kimberly Clark, y a sus subsidiarias mexicanas Ispat Mexicana e Ispat Servicios Postuorios, entre otros socios.

Consideraciones finales sobre el estudio de caso

Los cambios en la industria eléctrica se verán en el mediano plazo. La mayoría de los proyectos que revisamos entran en operación dentro de dos o tres años. De cualquier manera es posible identificar el interés de las empresas transnacionales en invertir en ésta actividad. Por otra parte, debido a la problemática de reformar la Constitución en materia de servicio público de electricidad, es muy probable que el gobierno utilice este método de PIE para transferir paulatinamente la capacidad de las plantas generadoras del país al sector privado.

De cualquier manera, la inclusión de competencia de mercado en la industria eléctrica, a través de las licitaciones de CFE, con el *ajuste estructural* de la economía mexicana es un proceso acompañado del posicionamiento de las empresas transnacionales.

La participación de éstas empresas a escala mundial, no tiene explicación en un esquema de equilibrio de mercado en el sentido en que lo plantea la economía convencional, debido a que los cambios en la regulación de un país extranjero propician el crecimiento de empresas. En realidad las empresas evalúan los costos de realizar transacciones adicionales y crecer, no solamente considerando los precios relativos de los factores y demás precios relevantes del mercado, sino también los costos asociados a organizar dichas transacciones.

En el ámbito internacional, al ponderar sus costos de transacción, las empresas deciden qué marcos institucionales dan mayor certidumbre a sus operaciones y contribuyen a sus objetivos de ganancias.

El caso de la aún pequeña apertura al sector privado en la industria eléctrica mexicana muestra como el sistema legal modifica el conjunto de elecciones de los agentes de la economía, aunque esto puede no ser inmediato. Después de la modificación de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en 1992, los inversionistas no acudieron pronto al llamado sino hasta que diversas acciones por parte del Ejecutivo dieron mayor certidumbre sobre la viabilidad de estas operaciones que la que otorgaba dicha ley por sí sola.

CONCLUSIONES

Las instituciones determinan el conjunto de elecciones de los agentes de la economía. Formales (como el sistema legal) o informales (como las prácticas empresariales y demás usos y costumbres), proveen de información y dotan al intercambio económico de un conjunto de reglas y parámetros. Las reglas del juego marcan el límite de los sentimientos egoístas del agente racional en la búsqueda de su máxima satisfacción, reducen el conflicto que resulta de la organización para la producción y la distribución, y señalan los costos de violentar dicha normatividad.

En este trabajo hemos revisado el cambio en el marco legal para inversiones extranjeras y su impacto en la economía mexicana. Dicho cambio no puede ser explicado solamente a través de la dotación de recursos y los precios relativos. En realidad el cambio institucional implica el reordenamiento del conjunto de opciones de los agentes de la economía modificando sus elecciones.

El marco institucional además de permitir explotar los beneficios del intercambio refleja las negociaciones de los agentes, puesto que éstos intuyen que las reglas del juego determinarán en alguna medida su participación en la distribución de la riqueza de la economía. De este modo, debido a la búsqueda por mejorar la condición propia, dichas negociaciones serán continuas así como el cambio institucional. Los agentes solicitarán el cambio del sistema legal, por ejemplo, para acceder a oportunidades que de otro modo le serían inalcanzables por la escasa certidumbre o información.

El mercado internacional de capitales ha aumentado su actividad después de las reformas que siguieron a la recuperación de la crisis en la economía mundial iniciada a fines de los sesenta. La operación multinacional de empresas con capacidad para buscar aumentar sus beneficios alrededor de mundo acorde con las políticas de libre comercio, así como la diversificación de instrumentos de deuda en el mercado de dinero, han sido factores de impulso a la realización de inversión extranjera, principalmente en los países que más intensamente han buscado la apertura comercial y desregulación financiera.

La desregulación económica, tanto financiera como comercial, ha incentivado los flujos de inversión extranjera hacia México. Después de la crisis de la deuda, las autoridades mexicanas buscaron la forma de reactivar los flujos de ahorro externo reformando el marco legal y brindando condiciones macroeconómicas de certidumbre, en el sentido en que lo solicitaban los organismos internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional.

En la década de los noventa los flujos de inversión extranjera han sido los más altos en la historia de México, y se han vuelto un dato relevante en la política de manejo de la balanza por cuenta corriente.

La balanza por cuenta corriente es expresión de los requerimientos de financiamiento externo de una economía. El caso de México muestra una persistencia (*estructural* para muchos autores) al déficit en la compra-venta de bienes y servicios con el exterior, incrementándose en periodos de expansión. Esto se debe en buena medida a la relación que existe entre el funcionamiento de la planta productiva y los insumos importados. La inversión extranjera se ha convertido, después de las reformas de lo que se conoció como el *ajuste estructural*, en la fuente de recursos para manejar los requerimientos de divisas del país por encima del endeudamiento con la banca privada internacional que predominó hasta la *crisis de la deuda*.

La revisión de la inversión extranjera en México permite ver cómo la búsqueda por nuevos esquemas de financiamiento después de los problemas con la banca privada internacional durante los ochentas, motivó al gobierno a buscar fuentes alternativas, alterando el conjunto de posibilidades de los agentes participantes del mercado internacional de capitales mediante la reforma del sistema legal, entre otras acciones que replantearon la manera de comprender ideas tales como el papel del Estado en la economía, el libre comercio, la certidumbre o el desarrollo. El impacto de esta decisión en la economía nacional sigue siendo objeto de gran controversia.

En el ámbito internacional observamos que esta serie de *ajustes* que distintas economías llevaron a cabo para modificar su marco institucional (con medidas como la apertura comercial, el programa de privatizaciones, el

compromiso antiinflacionario y la desregulación económica) se convirtieron en un nuevo conjunto de oportunidades dentro de las posibles elecciones de los inversionistas internacionales.

La teoría económica convencional (neoclásica) contempla el marco institucional como un factor exógeno, por lo que la revisión de fenómenos como el de este trabajo se encuentra muy limitado, y aún más al considerar la existencia de un proceso como el cambio institucional.

Otra limitante es la explicación sobre la existencia de la empresa multinacional, debido a que la empresa, bajo la concepción neoclásica, solamente crecerá si desea un stock de capital mayor (lo cual se determina de manera exógena), ya que en su situación común alcanza un máximo beneficio cuando el costo e ingreso marginal son iguales. En este sentido, es importante la contribución del profesor Ronald Coase (y los precursores del *neoinstitucionalismo económico*) en cuanto a una visión de la naturaleza de la empresa que incorpore al modelo una explicación para la empresa transnacional. Cualquier empresa estará motivada a crecer en la medida en que la organización de transacciones adicionales sea compatible con los ingresos que le genera dicha transacción. La organización de la transacción tiene que ver, además de la asignación de los recursos, la comprensión de costos de información relevante al intercambio (que la teoría neoclásica supone completa y gratis), costos de adquisición y costos de protección de derechos de propiedad y contratos. La vigilancia de dichos derechos no se concentra en el Estado como podría suponerse. Por el contrario, la iniciativa de los agentes del mercado por reforzar dichos derechos rebasa el sistema legal.

De modo que al crecer la empresa evaluará, además de la idónea combinación de factores en relación a los precios relativos relevantes, el marco institucional y su capacidad para afrontarlo con beneficios económicos (es decir la organización de transacciones adicionales en un ambiente específico).

Bajo esta visión resulta menos complejo explicar el crecimiento de empresas derivado de la reducción de costos de transacción que implica la reforma de sistemas legales en favor de mayor información y certidumbre para el mercado internacional de capitales. Las empresas que durante la época de *ajustes*

en el sentido que solicita el Fondo Monetario Internacional encontraron un conjunto de nuevas oportunidades para extender su estructura organizativa más allá de sus fronteras nacionales, fueron favorecidos por el cambio institucional de diversas economías, por lo que no sería extraño suponer que la presión al cambio fuera resultado de la negociación de los agentes más que de la cooperación en un sentido más puro.

La inversión extranjera de cartera se convirtió en nociva solamente en la medida que permitió un crecimiento acelerado del déficit en la balanza por cuenta corriente. En opinión de muchos economistas la crisis de México en diciembre de 1994 es característica de las crisis financieras después de la ruptura de los acuerdos de Bretón Woods, en donde las cuantiosas entradas de capital foráneo responden a momentos favorables fugaces en el mercado internacional de capitales, donde numerosas decisiones de política económica en el mundo intervienen.

Definitivamente, como revisamos en el primer capítulo, los momentos de expansión del mercado internacional de capitales impulsan la búsqueda de mayores rendimientos a economías que encajen dentro de determinadas características (que en el caso de la inversión de cartera se refieren a la *calificación de mercado*). Son estas condiciones las que se encargó el gobierno mexicano de recrear en la medida de lo posible, aunque enfrentando un país políticamente conflictivo como lo demostrarían los hechos violentos hacia 1994. En este sentido, la IEC como complemento del ahorro nacional, resultó un componente de extrema sensibilidad a las condiciones del mercado internacional de capitales. El caso de México muestra que el comportamiento de las principales tasas de interés de referencia a nivel mundial (como el rendimiento de los bonos del tesoro estadounidense, tasa libor, prime rate, etc.) tiene un efecto reasignador de los capitales invertidos a nivel mundial, de modo que la política monetaria de éstas grandes economías incide en las decisiones tanto de los inversionistas como de las autoridades económicas de los países que desean acceder a esos créditos.

El creciente flujo de capitales hacia México durante los noventa se caracterizó por dos fases. En la primera, los flujos se concentraron en la IEC, en

particular en el mercado de dinero. La política económica seguida por México durante ésta etapa coincide con las crisis financieras de los últimos años alrededor del mundo. En el ámbito nacional; la desregulación de la cuenta de capitales y las políticas restrictivas de estabilización macroeconómica; y en el ámbito internacional, la recesión de algunos países industrializados y la expansión monetaria norteamericana principalmente en los años 1992 y 1993; convergieron para propiciar un incremento en los flujos de capital al país. Debido a que gran parte de la inversión se encontraba directamente influida por el diferencial de tasas de interés reales entre México y Estado Unidos, al dejar de crecer dicho diferencial (e incluso disminuir) no había fundamentos en las condiciones de la economía nacional- lo que sí hubo fue el intento de persuadir a los inversionistas, mediante la indización de la deuda pública al dólar, para continuar en un esquema de déficit creciente en cuenta corriente y apreciación cambiaria- que hicieran permanecer los capitales en el país, todo era cuestión de tiempo. En éste primer periodo la IED creció, aunque no al ritmo que creció después de la crisis de 1994. Esto se debe a los factores de certidumbre que se presentaron en la segunda etapa, como la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993, la mejora de las relaciones comerciales del TLCAN, además de las condiciones competitivas derivadas de la política cambiaria posterior a la crisis iniciada en diciembre de 1994.

La inversión extranjera directa reaccionó a las reformas económicas en el momento en que las condiciones comerciales y de garantía a las inversiones del exterior resultaron propicias para la operación multinacional de las empresas interesadas. En este sentido, un primer factor relevante es la entrada en vigor de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que, además de proveer un marco flexible al tránsito de bienes y servicios, da certidumbre sobre los asuntos referentes a las inversiones. Pero es indudable la relevancia de la competitividad de los productos mexicanos después de la depreciación cambiaria que siguió a la crisis iniciada en diciembre de 1994. Antes de la crisis, la política industrial exportadora se vio atenuada por el manejo del tipo de cambio, la sobrevaluación de la moneda

nacional incidió también en el crecimiento de las importaciones, haciéndolas más competitivas frente a los productos mexicanos. Pero a partir de 1995 todas las actividades de ensamblaje para la exportación se vieron incentivadas. Tanto los otros dos países miembros del TLCAN, así como países terceros, identificaron ventajas en los beneficios derivados de las reglas de origen del tratado, aprovechando el bajo costo de factores nacionales (el ingreso nacional medido en dólares se redujo significativamente) y la oportunidad de ingresar al mercado más grande del mundo. Si en los años previos predominó momentáneamente la inversión extranjera en los servicios, después de la depreciación del tipo de cambio que siguió a la crisis de 1994, para el periodo 1994-1999 vuelve a dominar la inversión en la industria manufacturera.

Es notable la mayor estabilidad de la inversión extranjera directa y su menor respuesta a cambios en las condiciones del mercado internacional de capitales. Aunque se pueden identificar dos problemas básicos en la participación de las empresas multinacionales. En primer lugar, constituyen un motivo importante de egresos en la cuenta corriente, debido a las utilidades de éstas empresas que abandonan el país. En segundo lugar, hacen del bajo nivel de vida del país una característica competitiva explotable, o bien, acceden al mercado nacional importando tecnología, procesos productivos y operativos que anulan la competencia nacional.

En la medida en que la economía mexicana aproveche la IED para generar, además de empleos, encadenamientos industriales que motiven el crecimiento de la planta industrial nacional, escapará de ser un mero vendedor de mano de obra barata. Existen avances en ésta materia, sobretodo en la fabricación de partes para automóviles, aunque la importación temporal de insumos continúa siendo un rubro muy significativo del total de las compras de bienes al exterior.

Revisando los flujos de ahorro externo como complemento del ahorro interno en el ahorro nacional, podemos ver que en el periodo 1990-1994 los flujos de capital hacia el país son crecientes a la par del decrecimiento en el ahorro interno, para situarse prácticamente en igualdad de aportaciones hacia el año 1994. El periodo siguiente, 1995-1999, el ahorro interno ha vuelto a su predominio,

con un ligero repunte del ahorro externo los últimos dos años. En este sentido podemos decir que la inversión extranjera, además de responder a los requerimientos del déficit proveniente de la compra-venta de bienes y servicios con el exterior, tiene a su vez impacto en la balanza por cuenta corriente en tanto que genera pagos de servicios factoriales al exterior, como son intereses y utilidades. Así que, si bien la inversión extranjera permite que el país consuma más sin necesidad de aumentar su propensión al ahorro, esto genera costos y riesgos importantes de considerar.

El país incursionó en la década de los noventa la sustitución del financiamiento internacional por la vía del endeudamiento con la banca, por la inversión extranjera. Para incentivar éstos flujos ha tenido que atravesar un largo camino de cambios que aún generan el debate sobre temas como ¿hubo pertinencia en las reformas? ¿cómo beneficiarse del mercado internacional de capitales al menor costo? ¿son compatibles los beneficios esperados por los inversionistas extranjeros con el desarrollo nacional? ¿qué tipo de sistema legal permite conciliar estos objetivos contradictorios? ¿cómo negociar un marco institucional socialmente con agentes tan beneficioso poderosos en la negociación?

BIBLIOGRAFÍA

- Paulino E. Arellanes y Jesús Rivera de la Rosa (Coordinadores). *Inversiones y empresas extranjeras globalizadoras*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 1997.
- Carlos Arellano García, *Derecho Internacional Privado*, Editorial Porrúa S. A. Undécima edición. México, 1995.
- Pedro Aspe, *Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)*, en *El Trimestre Económico*, núm. 73, FCE, México, 1992.
- José Ayala E., *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México, 2000, p. 318. José Ayala E., *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México, 2000, p. 318.
- Jorge Barrera Graf. *La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1981.
- Jorge Barrera Graf. *Comentario sobre la ponencia: La regulación de la inversión extranjera en México*. En: Juan Banderas Casanova (coordinador). *Política, economía y derecho de la Inversión Extranjera*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Inversión extranjera directa en América Latina: perspectiva de los principales inversores*, BID/IRELA, España, 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Inversión extranjera directa en América Latina en los años 90*, BID/IRELA, España, 1996.
- Ronald H. Coase, *La naturaleza de la firma (1937)*, en: Williamson, Oliver E. y Sydney G. Winter (compiladores), "La naturaleza de la firma. Orígenes, evolución y desarrollo", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social*, Serie *Temas de Coyuntura*, Naciones Unidas, Chile, 2000.
- D.O.F. *Ley del Mercado de Valores*. Publicada el 2 de enero de 1975.

- D.O.F. *Ley del Inversiones Extranjeras*. Publicada el 27 de diciembre de 1993.
- Rudiger Dornbush y Stanley Fischer, *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Quinta edición, México, 1992.
- Enrique Dussel Peters, *La inversión extranjera en México*, Serie *Desarrollo Productivo*, Naciones Unidas, Chile, 2000.
- Oliver Ferrand. *Scope and Definition of de MAI*. En *Multilateral Agreement on Investment*. State of play in october 1997. OECD. General Distribution. OCDE/GD(97)236.
- Ignacio Gómez- Palacio. *Análisis crítico de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*. En: Juan Banderas Casanova (coordinador). *Política, economía y derecho de la Inversión Extranjera*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
- José Ángel Gurría T. *La política de deuda externa de México, 1982-1990*. En *El Trimestre Económico. México: auge, crisis y ajuste*. Núm. 73. Fondo de Cultura Económica. México. 1992.
- Jonathan Heath C. *La inversión extranjera de cartera en México*, en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 1, enero de 1996.
- Jan Kregel, *Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods*, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 1, México, 1999.
- Paul Krugman. *Economía Internacional. Teoría y política*. Mc Graw Hill, tercera edición. Madrid, España. 1995.
- Nora Lustig. *Mexico. Hacia la reconstrucción de una economía*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México, 1994.
- Javier Martínez Peinado y José María Vidal Villa (coordinadores), *Economía Mundial*, Mc Graw, España, 1995.
- Gabriel Martínez, *Inversión en el Tratado de Libre Comercio*, México, 1997.
- Alfonso Miranda c. y José L. Escobedo S., *La industria farmacéutica mexicana: apertura comercial y nueva Ley de patentes*, en *Mercado de Valores*, año LVIII, México, 1998.
- Carlos F. Molina del Pozo y Luis Ortúzar Andechaga. *Tratado de la Unión Europea*. Granada, España, 1994.

- José Antonio Ocampo. *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*. Fondo de Cultura Económica- CEPAL. Chile. 1999.
- OCDE. *Multilateral Agreement on Investment. Report by the Negotiating Group*. General Distribution. OCDE/GD(97)82. 1997.
- Guillermo Ortiz, *México después de la crisis de la deuda. Hacia un crecimiento sostenido con estabilidad de precios*, en *El Trimestre Económico*, núm. 73, FCE, México, 1992.
- Francois Perroux. *Las empresas transnacionales y el nuevo orden económico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Traducido por Hugo Rangel Couto. 1982.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
- Dominick Salvatore. *Economía Internacional*. Mc Graw Hill, cuarta edición. Colombia, 1995.
- Ramón Sánchez Tabares y Alfredo Sánchez Daza, *Desregulación y apertura del sector financiero mexicano*, en *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 8, México, 2000.
- Ramón Sánchez T. *La mundialización capitalista desde el centro del sistema*. En *Economía Mundial*. Editorial Mc Graw Hill. España, 1995.
- Pedro Talavera Déniz y J. Martínez Peinado. *La estructura económica mundial: el comercio centro- periferia*. En "Economía Mundial". Editorial Mc Graw Hill. España, 1995.
- Pedro Talavera Déniz. *La regulación del comercio internacional*. En *Economía Mundial*. Mc Graw Hill. España, 1995.
- Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo veintiuno editores, novena edición, México, 1989.
- Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, Siglo veintiuno editores, tercera edición, México, 1987.
- Lorenzo Thomas Torres, *Regulación de la Inversión Extranjera en México*, en: Juan Banderas Casanova (coordinador). *Política, economía y derecho de la Inversión Extranjera*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1984.
- Lester Thurrow. *La guerra del siglo XXI*. Javier Vergara Editor S.A. Argentina, 1992.

- Gregorio Vidal, *Comercio exterior, inversión extranjera y grandes en México*, en Comercio Exterior, vol. 50, núm. 7, México, 2000.
- Gregorio Vidal, *Las transformaciones de los mercados de capital y el desarrollo de la crisis*, en Comercio Exterior, vol. 49, núm. 2, México, 1999.
- Jordi Vilaseca i Requena. *La integración económica*. En Economía Mundial. Mc Graw Hill. España, 1995.
- René Villarreal, *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, Editorial Océano, México, 1983.
- Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, Nueva York, 1985.

ANEXO ESTADÍSTICO