

El nuevo reglamento sobre inversión extranjera

Ma. Luisa Sánchez Fuentes *

La inversión extranjera en nuestro país ha respondido al desenvolvimiento del capital a escala internacional, en los últimos años es notorio el giro que han dado las empresas transnacionales y los cambios que en política de inversión extranjera se están realizando, en un principio participando en la minería, y la agricultura, después en las manufacturas, y ahora especialmente en los servicios. Las principales empresas con capital extranjero que operan en México son monopolios, y a nivel internacional, dominan en muchas de las más importantes ramas de la producción y de los servicios; han adquirido un creciente peso en el mercado interno y sobre todo en el comercio exterior, lo que les permite jugar un rol decisivo en la reproducción del capital y disponer de una mayor capacidad de decisión e incluso de determinación de la política económica a seguir, razón por la que, aún con el nuevo reglamento, deben de estudiarse con mayor cuidado sus formas de funcionamiento y operación global, sobre todo por parte de los especialistas en la materia.

En un marco de profundos cambios en el mercado internacional y de serios problemas nacionales, se inscribe el Nuevo Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que se publicó el pasado 16 de mayo. A diferencia de las resoluciones de 1984, se establece como prioridad el crecimiento sin inflación de la economía mexicana. Las nuevas disposiciones del reglamento dan continuidad y celeridad a la estrategia impulsada sobre todo en el sexenio de Miguel de la Madrid, cuya premisa principal fue –y es en el actual sexenio–, la inserción de México en el escenario internacional, la que se complementa con la acelerada liberalización del sector externo que forma parte del mismo proceso de apertura.

Se reconoce de manera explícita que el desarrollo y modernización de la planta productiva nacional, que constituye el segundo objetivo por alcanzar, requieren cada vez más de cuantiosas inversiones que difícilmente podrían financiarse con fuentes tradicionales. La profundización de la crisis y el oneroso pago del servicio de la deuda externa, está significando entre otras cosas, nuevas formas de operación y vinculación del Estado con la economía y con el capital privado, tanto nacional como extranjero. Expresión de ello, es que para compensar la caída que ha tenido la inversión pública –pues redujo su participación promedio anual entre 1983 y 1987 en 12.8%, mientras que en 1988 fue de 33% menor respecto a 1987–,¹ se impulsa la inversión extranjera directa (IED) precisamente hacia los sectores más rentables y afectados por dicha contracción, tales como la pesca, el comercio y abasto y el turismo con disminuciones reales de 75%, 84% y 85%, respectivamente, en 1988, respecto a 1987.² Así, la inversión extranjera responde y participa de ma-

nera directa en el reacomodo que hoy viven los grandes grupos económicos tanto nacionales como extranjeros, e intentará cubrir de manera individual o por medio de “joint ventures” (asociación de capitales) los espacios que el capital privado nacional no está en condiciones de asumir. Por ello, señala el reglamento, la inversión extranjera deberá complementar el capital de riesgo nacional para la reactivación del país.

Por lo tanto, se intenta impulsar, por medio de nuevos mecanismos, el desarrollo del capital privado, más particularmente al capital monopolista nacional y extranjero, y hacerlos “participes” en el financiamiento del desarrollo nacional mediante la simplificación y reducción de cuatro requisitos que establece la ley:

- 1) Que el capital social pagado sea por un monto mínimo equivalente al 20% de la inversión total en activos fijos;
- 2) que las nuevas plantas se ubiquen fuera de las zonas geográficas de mayor concentración industrial (México, Guadalajara, Monterrey); esto no es una innovación, lo nuevo es su reglamentación a través de la ley, pues especialmente las maquiladoras se han extendido en varios Estados de la República, incluso contando con la infraestructura gubernamental para tal propósito. Sin embargo, la concentración no sólo se ha dado a nivel territorial sino también en las ramas productivas, lo que ha limitado su integración al aparato productivo nacional;
- 3) que las empresas obtengan un saldo de equilibrio en su Balanza Comercial durante los tres primeros años de operación, no se establece con posterioridad a tal periodo cuáles deberán de ser sus resultados y tampoco se es claro en cuanto al tipo de equilibrio que se busca, pues tales criterios no garantizan un saldo económico favorable permanente, más aún si consideramos que las empresas con inversión extranjera han ocasionado serios desajustes en la balanza de pagos durante periodos importantes; y
- 4) que generen empleos permanentes y programas de entrenamiento, capacitación, adiestramiento y desarrollo personal para los trabajadores, pues es de suyo conocido el proceso fragmentado del trabajo y la temporalidad del mismo, en muchas ocasiones debido a la falta de seguridad y organización a nivel sindical y en otras, debido a una importante concentración de unas cuantas plantas industriales que absorben la mayor parte de la mano de obra.

Tratándose de empresas maquiladoras, industriales o comerciales, siempre y cuando sean para la exportación, no se requerirá autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) para que los inversionistas extranjeros adquieran acciones.

Así, salvo en 21 áreas, los capitales extranjeros podrán participar automáticamente hasta en 100% en el resto de la economía.

En cambio, se requerirá de autorización previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) para participar de manera mayoritaria en actividades agrícolas, ganaderas y de caza, en construcción de obras de urbanización,

* Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ *Las Finanzas Públicas 1982-1988* en Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN), México, Año IX, No. 2, septiembre de 1988.

² Gasto e inversión pública, tasas impositivas, deuda externa e interna, tipo de cambio.

MOMENTO económico

trabajos especiales (movimientos de tierra, excavaciones, etc.), servicios educativos y servicios relacionados con el transporte terrestre y aéreo.

La pesca (captura) tendrá hasta 49% de participación extranjera; la industria de autopartes hasta el 40%; y la explotación y/o beneficio de carbón mineral hasta 34%. Las actividades reservadas al Estado y a mexicanos se detallan a continuación:

Actividades reservadas al Estado

- Petróleo y los demás hidrocarburos.
- Petroquímica básica.
- Explotación de minerales radiactivos (uranio), y generación de energía nuclear.
- Minería (reservas nacionales: azufre, fósforo y potasio) a que se refiere la ley de la materia.
- Electricidad.
- Ferrocarriles.
- Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.
- Banca.

Actividades reservadas a mexicanos

- Radio y televisión.
- Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales.
- Transportes aéreos y marítimos nacionales.
- Explotación forestal.
- Distribución de gas.
- Organizaciones auxiliares de crédito.
- Almacenes generales de depósito.
- Uniones de crédito.
- Casas de cambio.
- Casas de bolsa.
- Sociedades de inversión de renta fija.
- Sociedades de solidaridad social.
- Cooperativas pesqueras (especies reservadas: camarón, abulón, etc.).

Otra nueva modalidad es la de permitir el acceso al capital extranjero en el mercado de valores con la supuesta característica de ser capital "neutro", puesto que participará en los rendimientos de las empresas, pero no tendrá derechos corporativos, esto es, ni el control ni la administración de las mismas, según aclaró Claudio Xavier González, asesor presidencial en inversiones extranjeras.³ Esta resolución que no promueve la inversión productiva, sí puede constituirse en un mecanismo propicio para alentar nuevamente la especulación y provocar, como ocurrió en el crac bursátil de octubre de 1987, el resurgimiento de serios problemas.

Sobre el futuro comportamiento del mecanismo de susti-



tución de deuda por inversión (Swaps), a propósito del nuevo reglamento, Jaime Serra Puche, titular de la Secofi, reiteró que no se reinstalará como mecánica de atracción de la inversión por sus probados efectos inflacionarios.⁴ La última carta de intención es enfática al señalar sus múltiples efectos desfavorables: la pérdida de reservas internacionales, presiones al alza en las tasas de interés ante la emisión de deuda pública interna para su pago, el desplazamiento de potenciales inversiones nacionales, y a corto plazo podrían producirse desajustes presupuestales e incluso fuga de capitales. Los acreedores han insistido en el uso de este mecanismo, lo que en todo caso es probable que su uso se limite a ciertos sectores que hasta su vigencia fueron los más utilizados, pues su eliminación de manera generalizada podría afectar la entrada de capital extranjero.

En sólo 18 meses se captaron un total de 2.9 miles de millones de dólares (mmd), los países y sectores económicos que más destacaron por su participación en el total fueron Estados Unidos y Gran Bretaña que en conjunto representó el 64% y dentro de los principales sectores: turismo (22.9%), la automotriz y el transporte (16.9%) y las maquiladoras (11.9%).⁵ El propio subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología de la Secofi, atribuye la dinámica de la inversión estadounidense en los últimos dos años (tiempo de vigencia de los Swaps) a la utilización de este mecanismo.⁶ Sin embargo, también habría que recordar que los Swaps, en sentido estricto, no significan nuevas inversiones como se establece en el reglamento y que son las que realmente

⁴ *Ibid.*

⁵ *Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN)*, Boletín Mensual, abril de 1989.

⁶ "Participación del subsecretario de Regulación de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología de la Secofi, durante la XIV Reunión de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos, el 11 de febrero de 1988". en *Mercado de Valores*, No. 6, México, marzo 15 de 1988.

³ *Excelsior*, 26 de mayo de 1989.

pueden ser útiles para la reactivación económica, sino un simple traslado de cuentas que en un futuro podrían significar nuevas transferencias de recursos al exterior.

El comportamiento de la IED en México

Las empresas con IED en México han sido tradicionalmente portadoras de profundos desequilibrios en la Balanza de Pagos, —razón de sobra para ampliar el requisito a más de tres años de Balanza Comercial en equilibrio—, aunque la tendencia se ha corregido a partir de 1986: el saldo acumulado de 1978-1982 en la Balanza en Cuenta Corriente y en la Comercial fue deficitaria por -22,564 y -13,249 mmd, respectivamente.⁷ Sólo en los últimos cinco años se reduce significativamente tal tendencia y aún se revierte en el caso de la Balanza Comercial que registra un saldo acumulado superavitario entre 1983-1987 de 2,328 mmd.⁸

Si bien las exportaciones han tenido una tendencia hacia el crecimiento, el ritmo de las mismas disminuyó notablemente en 1987, al tener un crecimiento de sólo 23.7% respecto a 1986, cuando en este último año habían crecido en 60.9%. La contribución de las empresas con capital extranjero en la Balanza Comercial del país en 1987 fue del 22%; 33% para las exportaciones y más de un 40% por concepto de importaciones, lo cual revela un componente de importación excesivo que exhibe una gran dependencia respecto al exterior y la ausencia de un aparato productivo lo suficientemente articulado e integrado.

Las maquiladoras, a las que se les da un fuerte impulso por su generación de divisas, registran una situación elocuente al respecto. El consumo intermedio de contenido importado, —según el último dato disponible— fue del 98.8% en 1986.⁹ El rubro “otras partidas” (incluye remesas de utilidades, regalías y otros pagos, intereses pagados y utilidades reinvertidas), representó el 44%. Las erogaciones hechas en este rubro han sido también históricamente mayores a las nuevas inversiones, a pesar de que el saldo negativo ha disminuido en los últimos años. El saldo acumulado de 1983-1987 de “otras partidas” fue de menos 9,692 mmd, en tanto que para las nuevas inversiones fue de sólo 4,576 mmd.

Sin embargo, pese a que la política de inversión extranjera facilita un mejor dinamismo del capital extranjero, no pareciera quitarse el dedo del renglón de que “mientras la economía no retome su ritmo normal de actividad, es poco probable que la inversión privada recupere un nivel adecuado, pues en tales condiciones las perspectivas de los negocios son excesivamente inciertas”.¹⁰

Por otra parte la mayoría de la IED proveniente de los países industrializados fluye hacia los mismos pese a la mayor participación de los países subdesarrollados. (Cuadro 1).

“Irónicamente, —se señala, a propósito del nuevo reglamento mexicano sobre IED—, en Estados Unidos crece un clamor por restricciones a la inversión extranjera, justo cuando otras economías nacionales están reduciendo sus barreras a la inversión extranjera como México, cuya liberalización —se agrega— deberá ayudar al crecimiento del flujo de capital para compensar la reducción del crédito externo.”¹¹

Nadie a estas alturas objeta la participación del capital extranjero *per se* en nuestro país. Pero la realidad es terca al expresar que los riesgos pueden ser irreversibles al profundizarse la dependencia externa, impulsar la participación indiscriminada y propiciar el desplazamiento del capital propiamente nacional, es decir, a la pequeña y mediana industria, que estará presente, si a toda costa se pretende captar la mayor cantidad de divisas para dar servicio a la deuda externa, aun si ello conlleva el debilitamiento del mercado interno.

La apertura al capital extranjero tiene un efecto múltiple en la sociedad mexicana en tanto incide, no sólo en lo económico, sino también en lo político, ideológico y social y en tal sentido es necesario orientar su destino y uso conforme a las necesidades más urgentes que reclama el país. Lo preocupante continúa siendo el rumbo maquilador y el apoyo al capital extranjero que el gobierno impulsa, bajo el supuesto de que tal opción resolverá nuestro atraso y nos convertirá en competidores al estilo de los llamados “Cuatro Tigres Asiáticos”.

Cuadro 1

Destino de los flujos de IED
—incluye utilidades reinvertidas—
(Millones de dólares)

País	1960	1970	1980	1986
EUA	2 940	7 589	19 220	28 050
Japón	79	355	2 385	14 480
RFA	139	876	4 180	8 999
Reino Unido	700	1 308	11 360	16 691
Canadá	52	302	2 694	3 254
Francia	347*	374	3 138	5 230
Italia	(17)*	111	754	2 661

* Datos de 1961.

Fuente: Tomado de *Fortune*, 14 de marzo de 1988.

⁷ Informe 1983-1987 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, (CNIE), México, 1988.

⁸ “Apertura comercial y modernización industrial” en colección Cuadernos de Renovación Nacional, México, 1988.

⁹ Resumen de la CNIE, *ibid.*

¹⁰ Mancera Aguayo, Miguel, “México en la economía internacional”, en *Comercio*

Exterior, Vol. 39, No. 5, México, mayo de 1989.

¹¹ *U.S. news & world report*, del 29 de mayo de 1989.