

## La inversión extranjera en México (1989-1996) / Aspectos económicos y jurídicos\*

Herón García Martínez\*

*Para Azucena Olivia y Nadia*

### El análisis económico del derecho (AED)<sup>1</sup>

En la actualidad la economía ha adquirido una importancia de primer nivel, esto se manifiesta en cualquiera de los actos y conductas de la sociedad. Su influencia es de tal magnitud que cualquier proyecto tiene que evaluarse y subordinarse a esta disciplina; es en parte tendencia de lo que hoy se conoce como globalización.

Por otro lado el derecho como disciplina autónoma —pre-tensiones que asume— no ha mostrado avances intelectuales significativos, sin embargo, el nuevo campo interdisciplinario de el *derecho y la economía*,<sup>2</sup> o *análisis económico del derecho* ha logrado en los últimos 30 años avanzar de forma considerable. En un trabajo de Cooter y Ulen, se sostiene que el estudio de *el derecho y la economía* es el desarrollo más notable en la

---

\* Cuarto lugar del Premio "Maestro Ricardo Torres Gaitán", versión 1996.

• Licenciado en economía y Maestro en Derecho Económico por la Facultad de Economía y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Puebla

<sup>1</sup> La interpretación a esta parte, se basa principalmente en el libro de Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, ITAM/SMGE/ Fondo de Cultura Económica, México, 1994. también Pastor, Santos, *Sistema jurídico y economía. Una introducción al análisis económico del derecho*, Madrid, España, Tecnos, 1989. así como el *Boletín de derecho y economía* de la Asociación Mexicana de Derecho y Economía.

<sup>2</sup> Se hace referencia a que el concepto *derecho y economía* debe entenderse como un solo término y no de manera separada. Este concepto también se le identifica con los nombres de *análisis económico del derecho y economía del derecho*.

ciencia jurídica en los últimos 50 años,<sup>3</sup> en tal sentido, Roemer apunta que:

Desde la década de los cincuenta un grupo de académicos de la Universidad de Chicago, entre los que destacan Ronald Coase, Gary Becker, Richard Posner, Robert Cooter y Guido Calabresi; promueven la aproximación de la economía y del derecho respondiendo a la necesidad de comprender el papel de las instituciones jurídicas dentro del marco de las políticas públicas. Es en ese momento cuando se permite a la ciencia económica analizar problemas concernientes a actividades de no mercado (crimen, religión, sexo, etc.), como herramienta para el desarrollo económico y el orden social.<sup>4</sup>

Por su parte, Richard Posner, uno de los principales representantes de esta escuela, sostiene que:

En los últimos 30 años, el alcance de la economía se ha expandido de manera notoria más allá de su campo tradicional: las transacciones explícitas del mercado. Hoy en día contamos con una teoría económica de los derechos de propiedad, de las organizaciones empresariales y de otra índole, del gobierno y de la política, de la educación, de la familia, del crimen y castigo, de la antropología, de la historia, de la información, de la discriminación racial y sexual, de la privacidad e incluso del comportamiento de los animales y, por último, del derecho, que cubre todo lo anterior.<sup>5</sup>

La influencia de este movimiento de *el derecho y la economía* ha estado vinculada al nuevo marco de lo que Oliver Williamson ha llamado la “nueva economía institucional”, en ambas tendencias se aboga por la “plena eficiencia” de las políticas públicas.<sup>6</sup>

Dichas escuelas han sobresalido notablemente en el campo intelectual, gracias a ello han recibido el reconocimiento de la

3 Cooter, Robert y Thomas Ulen. *Law and Economics*, Harpers Collins Publishers, 1988.

4 Roemer, Andrés. *Boletín de Derecho y Economía*, tomo I, vol. I, México, enero de 1996.

5 Posner, Richard. “The Law and Economics Movement”, 1987, citado por Roemer, Andrés, *Introducción al análisis...*, op. cit., p. 5.

6 Lahera, Eugenio. “Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la CEPAL”, *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 7, México, julio de 1996, pp. 507-514.

comunidad científica. Así representantes de esta línea han recibido el Premio Nobel de Economía: Ronald H. Coase en 1991; Gary S. Becker en 1992, y Douglas C. North en 1993.<sup>7</sup>

### *Antecedentes, definiciones y los criterios de eficiencia en el derecho y la economía*

#### • Antecedentes del AED

Los antecedentes del AED se remontan a los tiempos de Adam Smith, el economista inglés empleó este enfoque para explicar el comportamiento político ante determinadas situaciones de tipo económico, así mismo, para explicar los efectos económicos de las leyes de la época mercantilista. Posteriormente, Jeremy Bentham —a quien se considera uno de los autores pioneros del AED— utilizó este tipo de análisis para explicar una gran variedad de manifestaciones de la conducta humana; Bentham ponía especial atención al explicar que todo individuo calcula, y se comporta, como maximizador racional de sus propios intereses en todos los actos de su existencia.<sup>8</sup>

En los últimos 50 años, es cuando se puede situar el resurgimiento del AED; los artículos que marcan este nuevo aliento intelectual en dicho movimiento son: de Guido Calabresi acerca de la ley de accidentes, y un artículo de Ronald Coase que trata sobre el costo social,<sup>9</sup> sin embargo, el ensayo de Gary

7 Véase Contreras Sosa, Hugo J. “Robert Lucas, las expectativas racionales y la macroeconomía”, en *Economía Informa*, núm. 243, México, Facultad de Economía, UNAM, noviembre de 1995.

8 Jeremy Bentham en la actualidad es rescatado por distintos estudiosos, así por ejemplo, en el movimiento del AED en la perspectiva tradicional adquiere gran notoriedad. Bajo la idea del utilitarismo las personas se comportan de tal manera que son maximizadoras racionales, además, se evalúan los determinantes del castigo, véase: Posner, Richard A. *Economic Analysis of Law*, Little Brown, 1986. Por otra parte, en el reciente libro del politólogo italiano Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. Este autor, con base en la idea de Bentham de que las dos grandes “máquinas” de la realidad son el crimen y el castigo, expone de manera brillante la concepción y operatividad de las constituciones modernas como estructuras basadas en incentivos. Véase de Bentham, Jeremy, *Escritos económicos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Becker<sup>10</sup> que trata sobre la economía del crimen y castigo publicado en 1968, dan pauta para una serie de estudios relacionados con la economía aplicados a las distintas manifestaciones del comportamiento humano.

- Definiciones

Distintas son las posiciones que se asumen en torno al AED, esto depende de la perspectiva, de la escuela (tradicional, neoinstitucional, elección pública y estudios de la crítica jurídica) y del autor, es decir, si realiza su investigación en un sistema de derecho consuetudinario (*common law*), o en el sistema de derecho escrito o codificado (*civil law*). De hecho los virtuales creadores de esta disciplina son autores estadounidenses —principalmente de las universidades de Chicago, Harvard, Yale, etcétera— que asumen la tendencia neoliberal, y dan prioridad a los modelos econométricos, a veces con excesivo nivel de matematización, su referente jurídico se mueve en el ámbito del derecho consuetudinario; en tal sentido, *el derecho y la economía* “se define como la aplicación de la teoría económica y de los métodos econométricos para examinar la formación, estructura, procesos e influencia de la ley y de las instituciones jurídicas”.<sup>11</sup> En esa misma línea, Posner define al AED como

el conjunto de estudios económicos que se fincan en un conocimiento detallado de alguna área del derecho; sea que el estudio lo haga un “abogado”, un “economista”, alguien que tenga ambos títulos, o un equipo formado por un abogado y un economista; ello tiene poca importancia.<sup>12</sup>

Por el lado de autores que realizan sus estudios en el sistema de derecho escrito, el movimiento es influyente, incluso

9 Los artículos de referencia son: Calabresi, Guido. “Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts”, *Yale Law Journal*, vol. 70, 1961; Coase, Ronald H., “The Problem of Social Cost”, en *Journal of Law and Economics*, vol. Y, 1961.

10 Becker, Gary. “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 169, 1968.

11 Roemer, Andrés. *Introducción al análisis económico...*, op. cit., pp. 5–6.

12 Posner, Richard. “The Law and Economics...”, op. cit., p. 6.

en Europa se cuenta con la Asociación Europea del Derecho y la Economía (AEDE), fundada en 1984.<sup>13</sup>

Independientemente de que en Estados Unidos el AED haya trascendido de manera significativa, en Europa y principalmente en España, autores como Joaquín Garrigues y Antonio Polo fueron entusiastas iniciadores del AED; actualmente, Santos Pastor es un intelectual plenamente identificado con el AED, Pastor sostiene que:

Las ideas básicas sobre las que gravita este enfoque —que difiere del jurídico tradicional tanto en énfasis como en utensilios de trabajo— son bien simples. Se entiende que “las normas” (el sistema jurídico, en su totalidad) crean incentivos que hacen que las personas se comporten de una forma u otra, e inducen unos resultados que pueden ser “buenos” o “malos” socialmente, para evaluar lo cual precisamos de algún procedimiento objetivable.<sup>14</sup>

Resumiendo, el AED se presenta como una disciplina innovadora que busca hacer eficientes las normas jurídicas, y que trasladadas a cierto modelo económico pueden inducir a crear condiciones eficientes, sin embargo, surge la pregunta, ¿únicamente se busca la eficiencia?, o ¿también alcanzar la justicia y la equidad?

- Los criterios de eficiencia

Aquí haremos referencia breve a los criterios o nociones de eficiencia los cuales son fundamentales en el AED. Según Jules L. Coleman deben de identificarse al menos cinco nociones de eficiencia, las cuales son consistentes tanto desde la perspectiva económica como del AED, las nociones serían: 1) la eficiencia productiva; 2) la optimalidad de Pareto; 3) la superioridad de Pareto; 4) la eficiencia de Kaldor–Hicks, y 5) la maximización de la riqueza de Posner.<sup>15</sup>

13 Junto con la Asociación Europea de Derecho y Economía existe la Asociación Americana de Derecho y Economía (AADE), la cual se fundó en 1991; asimismo, el 6 de abril de 1995 se constituyó en México la Asociación Mexicana de Derecho y Economía (AMDE).

14 Pastor, Santos. *Sistema jurídico y economía...*, op. cit., p. 31.

15 Coleman, Jules L. “Efficiency, Utility, and Wealth Maximization”,

Bajo los criterios de eficiencia señalados: superioridad de Pareto, y optimalidad de Pareto, puede decirse que: dado un estado de cosas, el estado A es superior en términos de Pareto a un estado B, si y solo si al moverse de A a B no se deja a ningún sujeto peor que antes, y esto hace, que por lo menos la situación de un sujeto mejore. Por otra parte, en términos de Pareto, un estado de cosas es óptimo si ningún otro estado es superior a él, esto quiere decir, que cualquier desplazamiento con respecto al anterior estado, hace que por lo menos un sujeto empeore; por definición en la teoría económica:

Un óptimo de Pareto es toda distribución tal que si se cambia para beneficiar a alguna persona, el cambio, necesariamente, perjudica a otra. Es decir, que una distribución es un óptimo de Pareto si, y sólo si, no hay ningún cambio que beneficie a alguna persona sin perjudicar a ninguna.<sup>16</sup>

En el mundo real se producen ganadores y perdedores, y por tanto la evaluación bajo los criterios de Pareto muestra serias limitaciones.<sup>17</sup> Amartya Sen, uno de los más influyentes estudiosos de la teoría de la elección social dice al respecto:

Un estado social se describe como óptimo en el sentido de Pareto si y sólo si no se puede aumentar la utilidad de uno sin reducir la utilidad de otro. Este es un tipo de éxito muy limitado, y, en sí mismo, puede o no garantizar demasiado. Un estado puede ser un óptimo de Pareto con algunas personas en la más grande de las miserias y con otras en el mayor de los lujos, en tanto que no se pueda mejorar la situación de los pobres sin reducir el lujo de los ricos. La optimalidad de Pareto, como “el espíritu del Cesar”, “viene caliente del infierno”.<sup>18</sup>

*Hofstra Law Review*, vol. 8, núm. 3, 1980.

<sup>16</sup> Ferguson, C. E., y J. P. Gould. *Teoría microeconómica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 444.

<sup>17</sup> Roemer, Andrés. *Introducción al análisis...*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>18</sup> Sen abunda en el tema: “A la optimalidad de Pareto también se le denomina a veces ‘eficiencia económica’. Este uso es apropiado desde un punto de vista, dado que la optimalidad de Pareto trata exclusivamente de la eficiencia en el espacio de las utilidades, y no presta atención a las consideraciones distributivas relativas a la utilidad. No obstante, el término es desafortunado desde otra perspectiva, ya que el análisis se centra completamente en la utilidad, y esto es un legado dejado por la primera tradición utilitarista. Naturalmente se pueden introducir otras consideraciones para valorar el éxito de las personas y, por lo tanto, de la sociedad. La optimalidad de Pareto capta únicamente los aspectos de eficiencia de las valoraciones basadas en la utilidad”. Véase Sen, Amartya “Valoraciones económicas y filosofía moral”, en *Sobre*

Por lo que respecta al criterio de eficiencia Kaldor–Hicks–Scitovsky,<sup>19</sup> se trata de la utilización del supuesto de *compensación potencial*, los autores proponen que, en un estado de cosas, A es eficiente en términos de Kaldor–Hicks a otro estado B, si después de moverse de B a A los ganadores pueden compensar a los perdedores. Bajo la propuesta de Kaldor–Hicks se abre la posibilidad de que los ganadores sean capaces de compensar de manera adecuada a los perdedores, en tal sentido, esto, puede considerarse como una mejora social.<sup>20</sup>

Por otra parte, el criterio de maximización de la riqueza de Posner, puede calificarse como una extensión del criterio Kaldor–Hicks, en todo caso, es un criterio de eficiencia alternativa, dice Posner:

El principio de maximización de la riqueza implica en primer lugar una distribución inicial de los derechos individuales (a la vida, libertad y trabajo) entre sus propietarios naturales; en segundo lugar, mercados libres para permitir que esos derechos sean reasignados periódicamente a otros casos; en tercer lugar, disposiciones legales que simulen las operaciones del mercado cuando son prohibitivos los costos de las transacciones del mercado; en cuarto lugar, un sistema de recursos legales para disuadir y rectificar el atropello de los derechos; y en quinto lugar, un sistema de moralidad personal (“las virtudes del protestantismo”) para reducir los costos de las transacciones en el mercado.<sup>21</sup>

Cabe hacer mención que bajo este criterio, Posner supone que los niveles en términos de valor son de tal magnitud, que puedan garantizar que los perdedores queden satisfechos con el monto de la compensación.

ética y economía, México, Alianza Editorial/CNCA, 1989, pp. 47–74.

<sup>19</sup> Véase Hicks, J. R. *Valor y capital*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; y Kaldor, N., “Welfare propositions in economics”, en *Economic Journal*, vol. 49, 1939.

<sup>20</sup> Véase Sen, Amartya. “Valoraciones económicas y filosofía...”, *op. cit.*, p. 51.

<sup>21</sup> Posner, Richard. “Utilitarianism, Economics, and Legal Theory”, en *The Journal of Legal Studies*, vol. VIII, núm. 1, enero de 1977.

## La inversión extranjera (IE) en México (1989–1996) Aspectos económicos y jurídicos, ¿eficiencia o justicia?

En México, la regulación jurídica para la entrada de inversión extranjera a nuestro país, está condicionada por la actual *Ley de Inversión Extranjera* (LIE) publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 27 de diciembre de 1993, asimismo, dicha ley cuenta con el *Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* (DOF, 16 de mayo de 1989), ambas disposiciones legales se insertan en el modelo de economía abierta, que desde 1982 y hasta el momento viene instrumentando el gobierno mexicano. Hasta antes de que apareciera la nueva Ley de Inversión Extranjera en diciembre de 1993, la IE estaba condicionada a las disposiciones de la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* (DOF, 9 de marzo de 1973), se contaba también, con un *Reglamento del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras* (DOF, 28 de diciembre de 1973), así mismo, como complemento se tenía la *Resolución General que sistematiza y actualiza las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras* (DOF, 3 de febrero de 1988).

Entre la LIE de marzo de 1973 y la LIE de diciembre de 1993 existen diferencias notables, mientras la LIE de marzo de 1973 perseguía objetivos nacionalistas, “promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera para estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país”,<sup>22</sup> la LIE de diciembre de 1993 considera en su artículo I, que, “su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional”.<sup>23</sup>

En el marco de un proyecto sustentado en un modelo de economía de libre mercado es como se origina la actual *Ley de Inversión Extranjera*; las limitantes a la entrada de inversión extranjera son las que marca el artículo 5 de la ley, el cual tiene su referencia con el párrafo cuarto del artículo 28 constitucio-

22 Véase: artículo I de la “Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de marzo de 1973.

23 Véase artículo I de la “Ley de Inversión Extranjera”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1993.

nal, relativo a las actividades “reservadas de manera exclusiva al Estado”, sin embargo, la tendencia es que vayan desapareciendo estas limitantes (tal y como sucede actualmente: petroquímica secundaria, ferrocarriles, telecomunicaciones, etcétera), pues las exigencias del capital trasnacional son cada vez mayores.

Desde la perspectiva gubernamental, se piensa y se sigue pensando que la IE es el remedio a nuestro problema y que ésta lograra sacarnos de la crisis, así por ejemplo, Jaime Serra Puche en 1994 (antes de los “errores de diciembre”) decía:

La inversión extranjera desempeña un papel importante en el incremento de la productividad. La inversión foránea, además de complementar el ahorro interno y generar empleos, se acompaña de tecnologías de vanguardia que aumentan la eficiencia de las empresas y promueven las exportaciones. El capital foráneo también apoya a las empresas nacionales en su internacionalización, ya que las asociaciones estratégicas facilitan el acceso a tecnologías de punta, nuevos mercados, estructuras modernas de comercialización y nuevas líneas de producción.<sup>24</sup>

El optimismo de Serra se sostenía en los buenos resultados macroeconómicos de los últimos 3 años, las negociaciones “exitosas” del Tratado de Libre Comercio habían terminado. El optimismo era elocuente, los resultados en materia de IE—después de diciembre de 1994— también.

### *El criterio de eficiencia. Una condición necesaria en las nuevas leyes mexicanas*

En la tradición de derecho escrito (*civil law*), la aspiración, la meta de la ley es la justicia, la equidad. México se desenvuelve en la tradición de derecho escrito, sin embargo, hoy las leyes mexicanas se diseñan y ponen en práctica bajo el criterio de eficiencia, dicho criterio se privilegia en los sistemas de derecho consuetudinario, así por ejemplo, en el *Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión*

24 Serra Puche, Jaime. Presentación al documento: *Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México 1989–1994*, México, Secofi, 1994, pp. 7–8.

*Extranjera* (DOF, 16 de mayo de 1989) —reglamento aún vigente— en el largo considerando se puede leer:

Que la economía mexicana tiene la necesidad de restablecer, cuanto antes, un crecimiento sin inflación y con equidad que promueva un sistema *productivo eficiente*,<sup>25</sup> competitivo y capaz de crear bienestar para todos sus habitantes y en consecuencia fortalezca la soberanía nacional.

(...) Que México posee un sector productivo nacional que ha probado su *eficiencia* y que tiene la capacidad para competir con la inversión extranjera.

(...) Que el presente instrumento jurídico coadyuva a actualizar la rectoría del Estado sobre los procesos económicos en el país, al desarrollar una regulación *eficiente*, moderna y adecuada sobre la inversión extranjera y al establecer las bases para promover la inversión privada en general.<sup>26</sup>

La redacción en el marco de la *eficiencia*, fue exigencia de la “nueva realidad económica del país”, esto hacia 1989 se traducía en apertura comercial indiscriminada, la cual estaba en proceso de consolidación, antecedente inmediato de la negociación del Tratado de Libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Al respecto de esa nueva realidad económica, y de la necesidad de reglas claras para el ingreso de capitales, Córdoba Montoya decía:

(...) se expidió un nuevo reglamento en la materia a fin de otorgar mayor seguridad jurídica al inversionista, abrir nuevos campos de la economía anteriormente reservados a los nacionales y simplificar trámites y procedimientos.<sup>27</sup>

Los criterios actuales, al diseñarse una nueva ley, se sustentan en el concepto de eficiencia; esto nos lleva a la conclusión de que bajo las exigencias del libre mercado, en México —sin pertenecer a un sistema jurídico de derecho consuetudinario— se está dando “pase automático” a leyes que hacen a un lado criterios de equidad y de justicia. Ante esto, vale hacerse el comentario y la pregunta: existe el supuesto de que los economistas del gobierno entienden el concepto de eficiencia, ¿los

25 El énfasis es nuestro.

26 “Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y regular la Inversión Extranjera”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 1989.

27 Córdoba, José. “Diez lecciones de la reforma económica en México”, *Nexos*, núm. 158, México, febrero de 1991, p. 47.

senadores y diputados entenderán el concepto, de que sistema jurídico proviene?, ¿sabrán lo que discuten, lo que aprueban?

### *Comportamiento y resultados de la inversión extranjera directa y de cartera*

Se ha tomado como referencia el año de 1989 porque se considera que a partir de ese año, se empezó a instrumentar de manera firme el proyecto de la reforma económica del anterior sexenio. El financiamiento de dicho proyecto, tuvo como característica, el que se sustentara en el ahorro externo, y fundamentalmente con inversión extranjera de cartera, como se sabe, inversión sumamente volátil. El flujo de IE tanto directa como de cartera se dio en condiciones propicias para su establecimiento en la economía mexicana. Las condiciones macroeconómicas en México en 1990 eran halagadoras, Salinas y su equipo, junto con los grupos y las personas beneficiadas con las privatizaciones hacían bien su trabajo:

Después de todo, a principios de los noventa se consideraba que tanto Salinas como México eran un modelo de liderazgo y de política económica para el resto de los países en desarrollo.

(...) Entre 1990 y 1993 los inversionistas extranjeros derramaron más de 90 mil millones de dólares en México. Sin embargo, más de dos terceras partes de este dinero se destinaron a portafolios de inversión con alta liquidez. Aunque México lo vio con buenos resultados, todo esto reforzó las bases de la crisis del peso.<sup>28</sup>

La política de estabilización utilizada en el anterior sexenio tuvo entre sus objetivos, el disminuir la inflación y alcanzar un superávit fiscal, sin embargo, dicha política no tuvo sus referentes en aumentos de productividad, ni generó recursos internos para equilibrar las finanzas públicas. El aparato productivo fue incapaz de generar los recursos suficientes para financiar el desarrollo, en tal sentido, se optó por la entrada de capitales para poder “mantener la política cambiaria antiinfla-

28 Stamos Jr., Stephen C. y Samuel Schmidt. “La crisis del peso mexicano: una autopsia”, en *Este País*, Tendencias y opiniones, núm. 63, México, junio de 1996, p. 6.

cionaria y reducir la tasa de interés, y en consecuencia, bajar la inflación".<sup>29</sup>

El desempeño de la IE entre 1990 y 1993 tuvo un relativo comportamiento exitoso (ver Cuadro 1).

En 1994, el flujo de IE se vio perturbado por los acontecimientos de Chiapas, y posteriormente con el asesinato de Luis Donald Colosio. Por lo que respecta al comportamiento de la IE directa, puede señalarse que en este periodo se mantuvo en niveles de entre los 3 000 millones y los 6 000 millones de dólares; según el *Informe Mundial de Inversión 1996* de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD),<sup>30</sup> México alcanzó en 1994 un nivel récord de 10 974 millones de dólares, y en 1995 —a pesar de los “errores de diciembre”— sumó 6 964 millones de dólares (ver Cuadro 2).

CUADRO 1  
INVERSIÓN EXTRANJERA 1988–1995  
(millones de dólares)

Años	Acumulado en el año	Saldo histórico
1988	3 157.1	24 087.4
1989 *	2 913.7	27 001.1
1990	4 978.4	31 979.5
1991	9 897.0	41 876.5
1992	8 334.8	50 211.3
1993	15 617.0	65 828.3
1994	12 149.6	77 977.9
1995	6 964.0	n.d.

\* A partir de este año incluye la inversión extranjera en el sector de renta variable del mercado de valores.

FUENTE: Secofi, Dirección General de Inversión Extranjera. El dato para 1995 proviene de la UNCTAD (*Informe Mundial de Inversión 1996*) y se refiere exclusivamente a la IE directa.

29 Huerta G., Arturo. *La política neoliberal de estabilización económica en México. Límites y alternativas*, México, Diana, 1994, p. II.

30 Opalín, León. “Flujos de inversión extranjera directa”, en *El Financiero*, 14 de junio de 1986, p. 8.

CUADRO 2  
INVERSIÓN EXTRANJERA, DIRECTA Y DE CARTERA  
(millones de dólares)

Año	IE Directa	IE Cartera	Total
1990	2 633	3 371	6 004
1991	4 762	12 743	17 505
1992	4 393	18 011	22 404
1993	4 901	27 432	33 333
1994	10 974	n.d.	
1995	6 964	n.d.	

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Informe 1995*. Los datos para 1994 y 1995 provienen de la UNCTAD (*Informe Mundial de Inversión 1996*).

Si bien los acontecimientos de 1994 tuvieron cierto impacto en el comportamiento de la IE directa, no es fácil que dichos capitales se retiraran ya sea por sus instalaciones, su equipo, etc., además, son recursos comprometidos con anterioridad en los distintos sectores de la economía.

En enero de 1994, el surgimiento de la guerrilla en Chiapas no pareció afectar la estabilidad de la economía mexicana, al contrario, entre el 1 de enero y el 15 de febrero de 1994 las reservas internacionales aumentaron de 25 000 millones a 29 000 millones de dólares.<sup>31</sup>

El asesinato de Luis Donald Colosio tuvo implicaciones enormes para la vida económica, social y política de México, al respecto la investigadora Nora Lustig dice:

En particular, una de sus ramificaciones fue exacerbar las condiciones que llevaron a la crisis del peso a finales de 1994. Esto ocurrió a través de tres mecanismos: el impacto inmediato sobre las reservas internacionales; el efecto del asesinato sobre las medidas económicas adoptadas después; y el impacto sobre la confianza de los inversionistas y los flujos de capital durante los meses siguientes.<sup>32</sup>

Dicho suceso provocó el que en la semana posterior al asesinato, las reservas internacionales disminuyeran en 4 000 millones de dólares.

31 Lustig, Nora. “La muerte como destino”, en *El Financiero*, 22 de marzo de 1996, p. 23.

32 *Ibid.*

De hecho, el asesinato de Colosio fue el detonante para iniciar un ciclo de inestabilidad política y de fuga de capitales.<sup>33</sup>

Si bien es cierto que el asesinato de Colosio fue devastador para la economía mexicana ya que tuvo efectos que influyeron en el comportamiento de los inversionistas, principalmente en la percepción de los riesgos devaluatorio y de riesgo país<sup>34</sup> es necesario también señalar las implicaciones de la acumulación de un enorme déficit en cuenta corriente a lo largo de 3 años. Esta situación puede considerarse como una de las causas que originaron la crisis, en tal sentido, Jaime Ros apunta:

La crisis estuvo precedida por déficit sin precedentes en la cuenta corriente de la balanza de pagos, del orden del 8 % del PIB. Este déficit no es muy distinto a la suma de los que precedieron a las crisis de balanza de pagos de 1976 y 1982. Además, estos déficit de cerca del 8% del PIB se registraron por tres años consecutivos y esto ocurrió en el contexto de una economía semi-estancada, provocando así un rápido crecimiento de la relación entre pasivos externos y producto del país. Por si esto no fuera suficiente para demostrar la presencia de una fuerte sobrevaluación del peso, distintas mediciones de la relación entre precios internos y externos sugerían que el peso estaba sobrevaluado entre 25 y 40%, dependiendo de los indicadores de precios y de los periodos de referencia utilizados. Encima de todo esto, en un periodo de meses durante 1994 las reservas internacionales del país se vieron sometidas a media docena de ataques especulativos.<sup>35</sup>

La mayoría de los gobiernos de cualquier país, se preocupan cuando existen déficits en cuenta corriente que alcanzan 3 o 4% del PIB. México vino acumulando déficit desde 1990, y en 1993 el déficit alcanzó 6.5% para pasar en 1994 a 7.5% del PIB; ante este hecho era claro que se tendría una crisis financiera como la de 1982, o peor. Ese déficit en la cuenta corriente se estuvo financiando con la entrada de montos cada vez mayores de capital especulativo (véase Cuadro 3), Stamos y Schmidt dicen:

33 Véase Rivera Ríos, Miguel Angel. "La nueva crisis de la economía mexicana", en *Investigación Económica*, núm. 216, México, abril-junio de 1996, pp. 51-84.

34 Leiderman y Thorne. "México's 1994 Crisis and its Aftermath: Is the worst over", citado por Lustig, Nora, "La muerte como destino"..., *op. cit.*

35 Ros, Jaime. "La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones", en *Nexos*, núm. 209, México, 1995, pp. 43-49.

CUADRO 3  
INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL MERCADO DE VALORES  
(millones de dólares y participación en el total)

Concepto	1992		1993		1994		1995	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Mercado de capital <sup>1</sup>	28 868	100.00	54 633	100.00	34 396	100.00	25 166	100.00
ADR	21 154	73.79	33 960	62.16	21 163	61.53	15 444	61.37
Fondo México	619	2.16	1 364	2.50	766	2.23	641	2.55
Libre suscripción	5 097	17.78	12 906	23.62	8 079	23.49	6 247	24.82
Fondo Neutro	1 798	6.27	6 381	11.68	4 348	12.64	2 789	11.08
Warrants			18	0.03	24	0.07	6	0.02
Mercado accionario			4	0.01	16	0.05	39	0.15
Mercado de dinero	14 081	100.00	18 997	100.00	22,703	100.00	7 041	100.00
Cetes	9 187	65.24	12 452	65.55	5 534	24.38	4 217	59.89
Bondes	941	6.68	1 042	5.49	64	0.28	193	2.74
Tesobonos	221	1.57	1 211	6.37	15 939	70.21	2 205	31.32
Ajustabonos	3 732	26.50	4 292	22.59	1 166	5.14	426	6.05
Total	42 749		73 630		57 099		32 207	

<sup>1</sup> Saldo a diciembre de cada año; el dato de 1995 es a septiembre.

FUENTE: Bolsa Mexicana de Valores, *Anuario Bursátil*, varios años; *Boletín Financiero y Bursátil*, enero-septiembre de 1995. Tomado de Correa, Eugenia y Ricardo Calvo (1996), "Inversión de cartera y sector externo en la economía mexicana", *Comercio Exterior*, Vol. 46, núm. 4, México, abril de 1996, pp. 285-294.



Para financiar este déficit excesivo en la cuenta corriente México se hizo dependiente de grandes flujos de un nuevo tipo de moneda extranjera que iba y venía con facilidad (lo que ahora se conoce como divisas "calientes"). Salinas apostó a que este flujo de capital se mantendría vigente debido a la opinión que se tenía en el extranjero de que era él quien controlaba la economía.

Conforme Salinas se fue convirtiendo en rehén de su propio plan fallido, no le fue posible hacerse responsable de las consecuencias negativas de la inestabilidad política y la inseguridad que rodearon a las elecciones presidenciales inminentes.<sup>36</sup>

Y el colapso llegó, la realidad fue brutal. En enero de 1994 el monto de las reservas internacionales sumaban 29 155 millones de dólares, en enero de 1995 tan sólo equivalían a 3 483 millones de dólares.<sup>37</sup> ¿Qué fue lo que pasó?, a los acontecimientos políticos se le agregó el mal manejo de la política económica,<sup>38</sup> se sostuvo la estabilidad económica con entradas masivas de inversión extranjera de cartera, "los flujos de capital extranjero a los mercados de dinero y capitales alcanzaron a financiar 80.6% del déficit en cuenta corriente de 1990, mientras que en 1993 llegaron a representar 142.3% de ese déficit".<sup>39</sup> Situaciones como lo anterior, suponen por un lado, el mal manejo de la política económica, y por el otro, el estar viviendo en un mundo alejado de la realidad.

Ya desde 1992 se avizoraba que habría problemas futuros por el cada vez mayor monto del déficit en la cuenta corriente. Rudiger Dornbusch, asesor económico de Salinas durante los dos años iniciales advertía en 1993: "según este sistema, el déficit por cuenta corriente disminuiría en unos años y entre tanto podría financiarse sin graves riesgos. Una bonita historia, pero ¿cuánto durará?"<sup>40</sup> En efecto, esa bonita historia

36 Stamos Jr., Stephen C. y Samuel Schmidt. *op. cit.*, p. 6.

37 "Fondos de Inversión", en *Reforma*, 7 de junio de 1996, p. 5.

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

39 Véase Correa, Eugenia y Ricardo Calvo. "Inversión de cartera y sector externo en la economía mexicana", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 4, México, abril de 1996, pp. 285-294.

40 Dornbusch, Rudiger y Stanley Fischer. *Macroeconomía*, Madrid, España, McGraw Hill, 1994, p. 697.

salinista no duró; en diciembre de 1994, la ineficiencia reventó las ilusiones. La catástrofe económica puso en entredicho la ilusoria eficiencia de la inversión extranjera, aquella que Serra tanto adulara, la misma por la que aún siguen suspirando los funcionarios del gabinete económico.

### *Evaluación del comportamiento de la IE en México (1989-1995) / ¿Eficiencia, equidad, justicia?*

Decía el presidente francés Francois Mitterrand que "no se cambia a una sociedad con una decisión legislativa", pero Salinas no fue Mitterrand, y creyó que con el hecho de cambiar y crear nuevas leyes el país mejoraría. Los problemas de México son estructurales, y deben resolverse con políticas económicas que tiendan a fortalecer el aparato productivo del país, crear empleos, elevar los niveles de educación, atender los problemas de salud, etc. Ciertamente, este tipo de problemas la IE no los resolverá, aunque bajo una política que privilegie menos a los mercados financieros, puede ayudar a apuntalar la necesaria reactivación económica, la IE puede ser el detonante para disminuir el desempleo, mejorar las condiciones salariales, aumentar la demanda —es claro que nos estamos refiriendo a la IE directa. Sin embargo, la IE no ayudó a consolidar la supuesta mejoría en la economía mexicana en el sexenio de Salinas justamente por los errores de política económica. Entre los argumentos de la crisis originada en diciembre de 1994 existen dos: *i*) que fue producto de la especulación, y *ii*) que se debió a errores en la instrumentación de la política económica. Así, por ejemplo, Milton Friedman atribuyó dicha crisis a "la política económica deficiente"<sup>41</sup> instrumentada por el gobierno salinista; Para James Tobin, la especulación fue la causa de la crisis mexicana.<sup>42</sup> También funcionarios del Banco de México como Francisco Gil Díaz y Agustín Carstens consideraron que:

La devaluación de diciembre se originó en los ataques especulativos que en 1994 afectaron el nivel de reservas y no a una expansión del crédito del instituto central o en un relajamiento de la política monetaria. Se atribuye

41 *La Jornada*, 5 de junio de 1995, p. 37.

42 *Ibid.*

la crisis a “los ataques especulativos que se vivieron en 1994, derivados de circunstancias políticas que se inician con el levantamiento de los rebeldes de Chiapas, el asesinato de Colosio y la actitud asumida por el exprocurador Mario Ruiz Massieu”.<sup>43</sup>

Independientemente de cual haya sido la causa, si la especulación o errores de política económica, los resultados desembocaron en una crisis de enormes magnitudes, crisis que hasta estos momentos, ha aumentado el nivel de pobreza y de pobreza extrema, dejando sin oportunidades a millones de mexicanos. Atendiendo a que nuestro estudio sobre la IE lo realizamos bajo el enfoque del *análisis económico del derecho* —disciplina que en su perspectiva tradicional utiliza las nociones de eficiencia—, evaluaremos el comportamiento de la IE.

1. Utilizando la noción de optimalidad de Pareto (OP) y superioridad de Pareto, trataremos de aproximarnos a los resultados de eficiencia en la perspectiva económico-jurídica. Como ya se ha señalado, en el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera se privilegia el criterio de eficiencia, pero además, se piensa que la IE, “complementa el ahorro, genera empleos bien remunerados, trae tecnología competitiva y coadyuva a su inserción en los flujos comerciales internacionales”. Si el objetivo es la eficiencia en las leyes, las cuales contribuirán a un mejor desempeño de la actividad económica, el resultado de la eficiencia tanto de la IE como de la Ley es más que criticable, ya en el segundo apartado de este trabajo hemos dejado anotado la forma en como el gobierno mexicano utilizó la IE, principalmente la de cartera. En términos de la OP, se puede asegurar que el criterio de eficiencia ha obtenido resultados positivos, pero sólo para unos cuantos. Si nos atenemos a lo dicho por Sen: “un estado puede ser un óptimo de Pareto con algunas personas en la más grande de las miserias y con otras en el mayor de los lujos (...)”, puede entenderse que la eficiencia bajo la OP si se ha alcanzado. En el caso mexicano, lo dicho por Sen se multiplica, según datos del Banco Mundial y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el 85% de mexica-

<sup>43</sup> Salgado, Alicia. “La devaluación, producto de ataques especulativos”, en *El Financiero*, 6 de febrero de 1996, p. 4.

nos viven en la pobreza,<sup>44</sup> mientras que por otro lado, en únicamente 15 o 20 personas (lista de *Forbes*) se concentra la riqueza de manera excesiva.

En resumen, si se utiliza la OP para medir la eficiencia de la IE —en el caso mexicano en su tendencia económico-jurídica—, el resultado es positivo, pues de hecho esos son los objetivos que persigue el gobierno, más no son los de la sociedad, pues por un lado se han beneficiado a unos cuantos y se ha sumido en la pobreza a millones. Es necesario aclarar que en sí la IE no es nociva, el problema surge cuando por parte del gobierno se instrumenta una mala política económica, la cual no toma en cuenta las graves perturbaciones que el mal manejo de la IE puede ocasionar.

2. Por lo que respecta a la eficiencia, desde lo propuesto por Kaldor-Hicks, hemos anotado que bajo este criterio, se requiere que los ganadores otorguen una compensación a los perdedores. En términos de la IE puede argumentarse lo siguiente:

i) El flujo de IE hacia México ha sido relevante, tan sólo entre 1989–1994 ingresaron al país cerca de 80 000 millones de dólares.<sup>45</sup> El cuadro 2 muestra en la columna de IE directa las cantidades que han ingresado al país, sin embargo, éstas no han sido suficientes para aumentar los niveles de empleo que la sociedad está demandando. En una economía de mercado como la mexicana, ineficiente e ineficaz para superar los problemas estructurales, el empleo está determinado por el mercado, el único nivel concebible es el que toleran los mercados. A muy largo plazo, cuanto más competitiva sea la sociedad, más puede producir con éxito y más crece el empleo que los mercados tolerarán como normal.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> “Pobres 85% de los mexicanos: Banco Mundial”, en *El Financiero*, 24 de junio de 1996, p. 30; y “En la pobreza, 85% de los mexicanos”, en *El Financiero*, 30 de junio de 1996, p. 4.

<sup>45</sup> *Resultados de la nueva política de inversión extranjera en México*, op. cit., p. 13.

<sup>46</sup> Parguez, Alain. “La era de la austeridad”, en *Investigación Económica*, núm. 201, julio-septiembre de 1992, p. 48.

Si lo que se ha pretendido con la IE directa es mejorar el nivel de empleo, mejorar los salarios, aumentar los niveles de bienestar de los trabajadores, puede señalarse que esto no ha sido posible. Por el lado de la IE de cartera, ésta de poco ha servido para reactivar la economía, de hecho, sólo ha servido para financiar el déficit en la cuenta corriente. La IE de cartera representa capitales sumamente volátiles, sin ninguna capacidad para incidir en los indicadores productivos.

ii) Si tomamos en cuenta lo anterior, y atendiendo a la propuesta de Kaldor-Hicks, observamos que la IE tanto directa como de cartera no ha sido capaz de compensar debidamente a los perdedores (se considera a la sociedad en su conjunto). La riqueza generada no se ha redistribuido y sólo se ha quedado en unas cuantas manos, o se saca del país.

De la IE de cartera, sabemos que son capitales que se mueven con plena libertad, casi sin ningún obstáculo en cualquier país; en México no existe ningún impedimento jurídico ni para su llegada ni para su salida. Estos capitales llamados “golondrinos”, en nada han ayudado a mejorar las condiciones estructurales del país, por el contrario fueron una de las causas de la crisis desatada en diciembre de 1994, crisis que por varios años padeceremos las consecuencias.

3. Ya hemos anotado la concepción de Posner respecto a la noción del principio de maximización de la riqueza. Lo que nos interesa resaltar para efecto de nuestro estudio es el argumento de Posner: “un sistema de recursos legales para disuadir y rectificar el atropello de los derechos”; así también, Posner considera que las reglas son eficientes en la medida de las consideraciones y montos de las cantidades *ex ante*, los cuales resultan de una evaluación entre los beneficiarios y los posibles afectados. Para Posner resulta importante considerar las ganancias y el valor generado en las transacciones, este valor debe ser bastante grande, de forma que los perdedores puedan ser compensados con un monto tal que no provoquen conflictos futuros.<sup>47</sup>

Atendiendo a la propuesta de Posner, podemos señalar que el gobierno mexicano no ha podido evaluar con exactitud los montos proyectados de IE que pudieran llegar a la economía mexicana. Una evaluación precisa de IE es necesaria para proyectar el impacto que ésta tendría sobre el empleo, inversión productiva, nivel de exportaciones, etc. Decimos que no se puede considerar el monto de ingreso de IE por razones que abordaremos posteriormente.

En tal sentido, en una economía como la mexicana, la cual adolece de condiciones suficientes para atraer IE —a menos que sea especulativa— no sirve de mucho legislar atendiendo criterios de eficiencia. Posner supone que aún cuando no hay beneficios inmediatos para los perdedores, “sí existe una probabilidad suficiente de que el individuo se beneficiará a largo plazo con dichas reglas, aun cuando pueda haber perdedores en la aplicación de una regla en particular”.<sup>48</sup>

El ingreso de IE a nuestro país hay que situarlo en la apertura del mercado mexicano, cuando se establecieron reglas específicas, las cuales fueron consistentes con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en ese marco se promulgó la Ley de Inversión Extranjera de diciembre de 1993. A casi 3 años, los objetivos perseguidos por dicha ley no se han alcanzado, la ley no ha respondido a las expectativas. ¿No sirve la Ley? La ley es una de las más avanzadas en el mundo, se diseñó para operar en una verdadera economía de mercado, es altamente flexible por que puede adecuarse a los requerimientos de la IE, sin embargo, no es eficiente por una cosa: la inconsistencia e incompatibilidad de la política económica,<sup>49</sup> es decir, el mal manejo de la política económica hace que la IE no sea aprovechada como “máquina de crecimiento”, luego entonces, la IE necesita una política económica general del país compatible con sus principales supuestos. Con base en lo anterior, pueden crearse las condiciones para alcanzar montos

zation”, *op. cit.*

48 Roemer, Andrés. *Introducción al análisis...*, 1994, *op. cit.*, p. 34.

49 Van Den Berg, Hendrik. “Libre comercio y crecimiento: la evidencia econométrica para América Latina”, en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 5, México, mayo de 1996, pp. 364-373.

47 Véase Coleman, Jules L. “Efficiency, Utility, and Wealth Maximization”, *op. cit.*

considerables de riqueza para compensar debidamente a los perdedores (versión de Posner).

### Los flujos de IE hacia México, entre la flexibilidad jurídica y la ineficiencia del modelo económico

#### *La inversión extranjera, la panacea del gobierno mexicano*

Los programas para impulsar el crecimiento económico puestos en marcha por Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) y Carlos Salinas de Gortari (CSG) se sustentaron en parte en el ingreso de IE. Si bien MMH no contaba con los instrumentos jurídicos necesarios para maniobrar en ese sentido, la llegada de IE tuvo una importancia significativa.<sup>50</sup> Con el ascenso de MMH en 1982 se puso en marcha el modelo económico neoliberal, el cual hasta el momento sigue vigente con el gobierno del presidente Zedillo. Por lo que respecta al gobierno de CSG, se puede decir que Salinas garantizó a la IE la legalidad para su entrada creando en mayo de 1989 el Reglamento de la Ley, y también en diciembre de 1993 la nueva Ley de Inversión Extranjera. En el sexenio de CSG —en el marco de la apertura comercial— se dieron las condiciones para que la IE pudiera llegar sin encontrar obstáculos.

Actualmente, el gobierno del presidente Zedillo aplica la misma política económica neoliberal, considera que el motor de crecimiento es la inversión privada extranjera y nacional, de ahí las modificaciones al artículo 28 constitucional y la aprobación de algunas leyes; así por ejemplo, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000* se dice:

Ante la caída del ahorro privado interno en los últimos años, el desafío principal de la política económica es promover su recuperación y fortalecimiento para convertirlo en la fuente primordial del financiamiento del desarrollo. México deberá continuar recurriendo a los recursos del exterior para fortalecer la inversión.<sup>51</sup>

50 Brailovsky, Vladimiro *et al.* *La política económica del desperdicio*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1989.

51 Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo de 1995.

También en el documento *Criterios Generales de Política Económica para 1996* presentado a la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 1995 —documento donde se plasma el proyecto de política económica para 1996—, uno de los objetivos tiene que ver con la preeminencia otorgada a la IE, en los criterios se afirma que:

La inversión extranjera directa también desempeñará un papel más activo en 1996. Al restablecerse la certidumbre, México volverá a atraer inversión extranjera. Se calcula que en el próximo año ésta ascenderá a 5 mil millones de dólares.<sup>52</sup>

No hay espacio para realizar un seguimiento del discurso del presidente Zedillo en torno al papel “trascendental” de la IE, sólo citaremos lo dicho por el presidente en su reciente II Informe de Gobierno:

El motor para extender y consolidar la recuperación, y para alcanzar el crecimiento que nos proponemos en 1997 residirá en la inversión privada, nacional y extranjera, en el continuo dinamismo de las exportaciones, y en la paulatina reanimación del consumo. No es posible ni conveniente que el gasto público sea ese motor.<sup>53</sup>

Así, ante la incapacidad del gobierno mexicano para dar respuesta a los graves problemas estructurales que padece el país, se deja en manos de la IE la posibilidad de que México retome el camino del crecimiento económico.

#### *Los compromisos de inversión extranjera suscritos para 1996 y sus tendencias*

Al iniciar 1996 se calculaba que el ingreso de IE directa hacia el país, sería del orden de entre 5 y 6 000 millones de dólares, se suponía que este nivel de inversión destinado a actividades productivas tendría un efecto multiplicador importante, lo que

52 Presidencia de la República. “Criterios Generales de Política Económica para 1996”, en *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 12, México, diciembre de 1995, p. 962.

53 Zedillo, Ernesto. *II Informe de Gobierno*, en Suplemento de *La Jornada*, 2 de septiembre de 1996, p. 3.

se necesitaba —se pensaba por parte del gobierno— era utilizar la IE como motor de crecimiento económico.

Las proyecciones sobre el ingreso de IE realizadas para 1996 suponían cantidades por arriba de los 6 000 millones de dólares (ver Cuadro 4).

Con la puesta en marcha del TLCAN el 1 de enero de 1994, todas las expectativas sobre el ingreso de IE se mostraban favorables, sin embargo, después de 33 meses de estar vigente dicho Tratado, la IE no ha llegado a México con la expectativa esperada. Es de destacarse que la crisis económica originada en diciembre de 1994, puso en evidencia las bases endebles sobre las que se sostenía y se sostiene la economía del país.

CUADRO 4  
COMPROMISOS DE IE DIRECTA PARA 1996  
(millones de dólares)

Sector	Monto
Automotriz	1 442
Eléctrico y electrónico	1 067
Química y petroquímica	913
Telecomunicaciones	893
Agroindustrial	694
Construcción	515
Comercio y servicios	383
Bienes de consumo	191
Farmacéutico	99
Energía	25
Total	6 222

FUENTE: "Análisis Fondos de Inversión", *El Financiero*, 7 de diciembre de 1995, p. 18.

Los compromisos de empresas foráneas para invertir en México tienen como destino las empresas que se privatizan:

puertos y aeropuertos, satélites, petroquímica, plantas de generación de energía eléctrica, telefonía<sup>54</sup> (Véase Cuadro 5).

Las promesas de inversión hechas por empresas extranjeras al inicio del año eran superiores a los 6 000 millones de dólares, sin embargo, al primer trimestre del año el monto equivalía a 823 millones de dólares de IE directa;<sup>55</sup> al primer semestre la IE directa fue de 1 945.2 millones de dólares,<sup>56</sup> y el último dato, el cual comprende el periodo enero-julio de 1996 es de 2 145 millones de dólares.<sup>57</sup> Bajo esta situación, parecen inalcanzables los objetivos en captar los 6 000 millones de dólares para 1996. Una de las causas pudiera ser la inestabilidad económica y política del país, los empresarios extranjeros evalúan las posibilidades de inversión a partir del riesgo devaluatorio y riesgo país, ante estos hechos, los inversionistas han venido exigiendo al gobierno mexicano, su incorporación al *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) organismo filial del Banco Mundial. El MIGA

opera como 'aseguradora' internacional y se ocupa de garantizar proyectos de inversión directa en 152 países alrededor del mundo. Protege contra riesgos naturales, políticos y económicos, como terremotos, terrorismo o devaluaciones.<sup>58</sup>

CUADRO 5  
COMPROMISOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA  
ANUNCIADOS: 1995-2000  
(algunos son del programa para 1996)

Empresa	Socio	Inversión (mdd)	Status
MCI Communications Corporation	Banamex	1 321	(1)
AT&T	Grupo Alfa	820	(3)
Nextel	Grupo Tricom	1 337	(1)
GTE	Bancomer, Grupo Visa	320	(3)

54 "A paso lento, la inversión privada comprometida", en *El Financiero*, primero de julio de 1996, p. 16.

55 Quintana, Enrique. "No llega inversión extranjera directa", en *Reforma*, 7 de junio de 1996, p. 30A.

56 *El Financiero*, 8 de septiembre de 1996, p. 14.

57 *El Financiero*, primero de septiembre de 1996, p. 3.

58 "Calculan que México dejó de percibir US\$ 1 000 millones por no adherirse a la MIGA", en *El Economista*, 29 de diciembre de 1995, p. 1.

## ...CONTINÚA CUADRO 5

<i>Empresa</i>	<i>Socio</i>	<i>Inversión (mdd)</i>	<i>Status</i>
Amoco	Grupo Femsa	250	(1)
GE	Mabe, Sanyo	900	(1)
Phillip Morris	Duplicar prod.	200	(1)
Kraft Foods division	Adquisiciones, 51%	240	(1)
AIG	Seguros Interamericana		
Reichmann International	Proyectos inmob.	1 100	(3)
Saks fifht Avenue	Construcción mall	80	(3)
DuPont	Alfa y Guilford Mill	30	(1)
International Paper	Manufactura text. Gto.	75	(1)
Pillgrim Pride	Factorías Qro, y Puebla	40	(1)
Eastman Kodak	Producción en Guad.	26	(1)
Alcks, use, Tate &	Adquisición ACIR	30	(2)
Furst Journey's End	Construc. 10 hoteles	35	(1)
Xerox	Reinversión	25	(1)
IBM	Reinversión	15	(1)
Delco Remy, Bosal, TRW			
Automotive, Stanley Electric,			
Equifax	Inversión	35	(1)

Nota: (1) En proceso; (2) Cancelada; (3) Modificada.

FUENTE: "Mexican Investment Board y empresas", tomado de *El Financiero*, primero de julio de 1996, p. 16.

En resumen, riesgos, inestabilidad económica y política, falta de seguridad, parecieran ser los problemas a superarse para que la IE pueda llegar al país.

### ¿De qué dependen los ingresos de IE hacia México?

Atendiendo al subtítulo formularemos otra pregunta, ¿de qué depende que fluya IE hacia México, de un modelo económico eficiente, de leyes eficientes, de la existencia de un Estado democrático de derecho?, contestar estas preguntas requiere de una reflexión más amplia, aquí intentaremos proponer algunas ideas.

1. El ingreso de IE a México para 1996 no ha sido del monto esperado, actualmente con la *Ley de Inversión Extranjera vigente y con el TLCAN* deberían de estar entrando a nuestro

país por lo menos 10 000 millones de dólares anuales. Dicha Ley garantiza la entrada de capitales hacia distintos sectores productivos.<sup>59</sup> Si la Ley fue diseñada para alcanzar niveles de eficiencia, ésta debe ponerse a prueba con la plena compatibilidad de la política económica. Así mismo, las disposiciones plasmadas en la Ley deben ser respetadas, y no dejar que la entrada de capitales dependa de los criterios que aplica la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.<sup>60</sup>

2. La política económica del presidente Zedillo no garantiza eficiencia, mucho menos equidad y justicia para los mexicanos. Actualmente la política económica responde a los intereses del capital extranjero, así por ejemplo, en abril de 1996 en el marco de la Convención del Mercado de Valores, Lee K. Barba, director ejecutivo de Administración de Riesgos a nivel internacional de *Bankers Trust*; Robert Schwartz, profesor de la *Stern School of Business* de la Universidad de Nueva York, y Michael Useem, profesor de la *Wharton School* de la Universidad de Pennsylvania coincidieron en señalar que "los capitales externos cada vez tienen mayor fuerza para determinar cambios en la política económica o de deuda y controlar a las principales corporaciones en búsqueda de ganancias de capital".<sup>61</sup> Si la política económica se fija en el exterior, la eficiencia de la economía mexicana la califican afuera. El 7.2% de crecimiento del PIB en el segundo trimestre de 1996 es tomado como señal positiva de recuperación por el Tesoro estadounidense más no por los mexicanos.

59 Jaime Zabludovsky Kuper, subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales e Inversión Extranjera, consideró que "tenemos en México una ley muy generosa en términos de tratamiento a la inversión, tanto nacional como extranjera, que permite la participación de los capitales privados en la mayoría de las actividades económicas", en *El Financiero*, 14 de agosto de 1996, p. 27. También, en "El marco de la Segunda Conferencia sobre Desarrollo de Infraestructura en la zona fronteriza México-Estados Unidos, Herminio Blanco Mendoza, mencionó que no es necesario revisar la actual Ley de Inversión Extranjera pues con dicha Ley se asegura la entrada de capitales", en *El Financiero*, 5 de agosto de 1996, p. 31.

60 "En el olvido, la legislación sobre IE directa", en *El Financiero*, 14 de enero de 1996, p. 13.

61 "Mayor poder del capital extranjero para fijar la política económica", en *El Financiero*, 17 de abril de 1996, p. 4.

3. México no cuenta con un verdadero Estado democrático de derecho, simplemente por que no se respetan ni se acatan las disposiciones que marca la Constitución y las leyes secundarias, “solamente se denomina Estado de derecho a aquel cuyo poder y actividades están sometidas al derecho, por hallarse regulados y controlados por la ley.”<sup>62</sup>

La política económica propuesta por el presidente Zedillo sólo va a poder alcanzar los objetivos de eficiencia, justicia y equidad, en la medida que dicha política se ajuste a las disposiciones marcadas por las leyes.

De nada sirven reformas económicas y políticas si por otro lado, existe una violación sistemática a las normas que regulan la vida económica, social y política en la que convive la sociedad. No existe seguridad de que la ley se respetará,

De nada sirve transformar la economía, modificar la relación entre el gobierno y la sociedad y crear nuevas condiciones para el empleo, la producción, las inversiones, los procesos electorales, los derechos civiles, etcétera, si las leyes y la legalidad no son la esencia de las relaciones que estos ámbitos entrañan. Si no modificamos nuestra realidad jurídica, la posibilidad de alcanzar el desarrollo se verá francamente disminuida.<sup>63</sup>

Bajo estos criterios, puede asegurarse que para que ingrese IE directa a México se requiere de: a) una política económica eficiente, justa y equitativa, y b) la existencia de un verdadero Estado democrático de derecho. Estas son condiciones indispensables para que los inversionistas extranjeros miren con confianza a México; mientras prevalezca la corrupción, persistan los problemas políticos, inseguridad, riesgos, etc., nuestro país permanecerá alejado de los posibles “beneficios” de la inversión extranjera productiva.

62 Novoa Monreal, Eduardo. *Instrumentos jurídicos para una política económica avanzada. ¿El derecho como factor de cambio social?*, Buenos Aires, Argentina, Depalma, 1987, p. 27.

63 Rubio, Luis, et al. *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994, p. 10.

## Conclusión

1. En nuestro trabajo hemos puesto énfasis en el estudio de la relación entre la economía y el derecho; independientemente de que bajo el enfoque del *análisis económico del derecho*, el concepto *economía y derecho* se entienda como uno solo, aquí hemos pretendido resaltar la importancia que debiera de otorgarse tanto a la economía como al derecho y vincularlos. En un verdadero Estado de derecho no se puede implementar un modelo económico neoliberal que contradice lo dispuesto por la ley.
2. Leyes eficientes sólo pueden operar en modelos económicos o economías eficientes. El modelo económico neoliberal impuesto a México, se desempeña como una economía de mercado ineficiente por sus logros y por los resultados para la sociedad mexicana.
3. No ingresa al país IE directa por la falta de confianza y la poca credibilidad del gobierno del presidente Zedillo. El presidente no garantiza ni estabilidad ni rumbo en la economía, por esa razón las señales de recuperación vienen del exterior (FMI, Banco Mundial, gobierno de Clinton).
4. Los cambios y creación de leyes, flexibilización de estas para promover la IE directa, no garantizan la llegada de capitales a la economía mexicana.
5. Los signos de recuperación que actualmente muestra la economía mexicana, los cuales se reflejan en la relativa estabilidad del tipo de cambio, disminución en las tasas de interés domésticas, ganancias en el mercado accionario, aumento mínimo de las fuentes de empleo —no así en mejores salarios para poder resarcir el poder adquisitivo de los trabajadores. ¿Cómo se puede interpretar?, ¿cómo una fase preliminar de que verdaderamente se está saliendo de la crisis y que nos espera una recuperación exitosa?, o en todo caso, como la salida electoral de estabilización de corto plazo (julio a noviembre de 1996) avalada por el presidente Clinton en su afán reeleccionista. habría que reflexionar en torno a eso.
6. Actualmente las modificaciones a las disposiciones que marcan tanto la Ley fundamental como las leyes secundarias, se realizan atendiendo sugerencias de intereses económicos

\* \* \*

norteamericanos, fundamentalmente los que tienen que ver con el flujo de IE directa. ¿Qué se busca?, ¿hacer eficiente la economía mexicana para favorecer a los intereses de Estados Unidos?, ¿legalizar la eficiencia o la ineficiencia como lo es el TLCAN?, los resultados son elocuentes.

7. Se necesita de una política económica eficiente, justa y equitativa para revertir los daños ocasionados a la sociedad mexicana. El derecho y la economía plenamente vinculados pueden dar respuestas satisfactorias.