

Nueva Ley de inversiones extranjeras. Cambios y repercusiones de cara al Tratado de Libre Comercio

Raúl Ornelas Bernal*

La inversión extranjera es una pieza central de la estrategia neoliberal, en tanto juega el doble papel de principal mecanismo de financiamiento del modelo y el de vía central de la integración con la economía estadounidense. De ahí la importancia que se le ha asignado al marco jurídico institucional y de regulación en materia de inversión extranjera.

En noviembre de 1993 fue aprobada por el Congreso de la Unión la *Ley de inversiones extranjeras* (LIE), que sustituyó a la *Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera* (LIME), en vigor desde 1973. En estas reflexiones nos proponemos marcar los cambios más importantes en la regulación y las repercusiones —actuales y posibles— sobre la captación de inversiones extranjeras.

La nueva regulación de la inversión extranjera

En el plano más general, podemos marcar tres vertientes del cambio de la regulación en materia de inversiones extranjeras:

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

En primer lugar, la transformación radical en el *espíritu* de la regulación: la actitud del Estado frente a las inversiones extranjeras pasa de ser mediadora o negociadora, a una actitud de apertura y fomento. Así, mientras la Ley de 1973 establecía una serie de instancias y de mecanismos mediadores de las autorizaciones a la inversión externa, la nueva Ley ha consagrado la *inversión automática* como el mecanismo principal de atracción de capitales: la inversión automática consiste en autorizar todas aquellas inversiones extranjeras que no rebasen un cierto techo (85 millones de nuevos pesos en la actualidad) y que se alojen en actividades no reguladas, sin que la autoridad intervenga demandando ciertos compromisos de comportamiento (transferencia de tecnología, generación de divisas, etc.); el éxito de este mecanismo se ilustra con las cifras del periodo 1989-1993: sobre un total de 12 741 operaciones de inversión realizadas, 87% pasaron sin discusión en la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE).

En segundo lugar, y en correspondencia al espíritu aperturista de la nueva Ley, entre 1973 y 1993 se ha vivido un intenso proceso de desregulación, cuyos campos principales son:

a. *Apertura del sector financiero a través del mecanismo de la inversión neutra.* En la LIME y hasta 1989, la inversión extranjera en los mercados financieros sólo era permitida bajo la forma de los fideicomisos o fondos de inversiones controlados por instituciones financieras nacionales (Fondo Nafin, Fondo México) y previa autorización de la CNIE; aunque la orientación de la regulación parecía la correcta —mantener el control sobre un mercado particularmente sensible y estratégico para la estabilidad macroeconómica—, los resultados fueron pobres, pues estos mecanismos nunca constituyeron una fuente importante de captación de recursos.¹

¹ En términos estrictos, la LIME también contemplaba la posibilidad de que los inversionistas extranjeros contaran con participaciones accionarias, pero ello era merced a un proceso mediado por la CNIE y las autoridades bursátiles, en tanto que ahora las inversiones se rigen por reglas impersonales y se realizan a través de mecanismos más expeditos; así, en términos formales podríamos hablar de un relajamiento de la regulación. En el mismo sentido juega la posibilidad que el nuevo marco jurídico ofrece para diversificar los instrumentos bursátiles de captación, en particular, los títulos de deuda y los *American Depositary Receipts* (ADR's) que se colocan en mercados extranjeros, sobre todo en Estados Unidos, y que han constituido los vehículos privilegiados de captación de inversión en el mercado financiero. . .

El *Reglamento de la LIME*, promulgado en 1989 como una de las primeras “reformas” salinistas, dio un paso trascendente al abrir los mercados financieros, en particular la Bolsa de Valores, a la participación del capital extranjero; el título quinto de la LIE (artículos 18 a 22) establece los mecanismos de la *inversión neutra*, centralmente fideicomisos, emisión de series especiales de acciones, e inversión en sector financiero (grupos, banca, etc.). Lo esencial de estos mecanismos radica en que ahora son los propios emisores quienes controlan los fideicomisos y las emisiones de series especiales. También cabe destacar que la inversión extranjera captada bajo este mecanismo *no se contabiliza como parte de la Inversión Extranjera Directa (IED) que cada empresa reporta*, en tanto no otorga derechos corporativos (participación en la administración de las empresas); sin embargo, para nadie es un secreto la importancia de estas inversiones financieras no sólo para la buena marcha de las empresas que la reciben sino incluso para la estabilidad macroeconómica de México.

La importancia de esta medida se refleja en el hecho de que la inversión extranjera en el sector financiero es el componente principal de los flujos de inversión externa entre 1990 y 1994.

b. *Apertura de la actividad agropecuaria y de la propiedad territorial.* Aun cuando la agricultura no ha sido un destino privilegiado de las inversiones extranjeras, la reforma al artículo 27 constitucional ha abierto la posibilidad de que el capital extranjero extienda su dominio sobre la propiedad del territorio nacional. Así, aunque crucial en términos nacionales, la agricultura tiene pocas perspectivas de recibir importantes flujos de inversión, mientras que las actividades turísticas y de bienes raíces serán las que cobren relevancia.

La propiedad territorial constituye uno de los aspectos más sensibles de la relación con el capital extranjero, en particular por lo que toca a la necesidad de poner coto al expansionismo estadounidense. Por más pasado de moda que le parezca al neoliberalismo el término de soberanía nacional, es parte del ABC de la geopolítica que el resguardo del territorio es una de las tareas centrales de cualquier Estado que se conciba como representante de la nación.

c. *El tercer campo de la apertura ha sido el de los servicios.* Anteriormente reguladas, actividades como la telefonía, los bienes raíces

y los servicios profesionales, se han constituido en los últimos años en los principales huéspedes de la IED.

Al respecto, podemos anotar dos problemas dignos de ser tomados en cuenta: por un lado, la apertura de este sector significa una profundización de la integración de la economía mexicana con el mercado mundial, especialmente con Estados Unidos, en tanto los espacios fundamentales de la industria de transformación han sido ocupados por el capital extranjero desde los años cincuenta; por otro, se advierte que si bien la mayor parte de las inversiones en el sector terciario han venido a crear nuevas empresas, en general éstas se orientan a satisfacer —y a crear— el consumo suntuario, lo cual es sumamente problemático dado el atraso estructural —organizativo, tecnológico, laboral— de grandes segmentos del aparato productivo nacional.

Si bien el balance puntual de la desregulación y de los cambios entre una y otra ley exceden los límites de estas reflexiones, podemos observar los alcances de la reforma salinista en este campo en el Cuadro 1.² Es muy significativo el que 93.8% de las actividades contempladas en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) estén abiertas a la participación de la inversión extranjera.

La tercera vertiente fundamental de las transformaciones en la regulación se refiere a la necesidad de incorporar el *trato nacional* a las inversiones extranjeras, compromiso contraído en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este es un aspecto particularmente sensible puesto que está en el corazón de las relaciones entre economía huésped y empresas con capital extranjero.

En términos convencionales, la autorización para que un inversionista extranjero coloque sus recursos deriva de los beneficios que dicha inversión aporte a la economía receptora; así, las *razones* para recibir IED son, por ejemplo, crear empleos, generar exportaciones, transferir tecnología, entre las principales. Sin embargo, diversos estudios han demostrado que no es interés de las

² La CNIE ha hecho un balance conciso y bastante abordable sobre este tema. Véase Scoffi. *Análisis comparativo entre el régimen de inversión extranjera anterior y la nueva ley de inversión extranjera*, Dirección de Inversiones Extranjeras, mimeo, 1994.

CUADRO 1
CUADRO COMPARATIVO DEL RÉGIMEN DE INVERSIÓN EXTRANJERA
EN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DEL PAÍS

Régimen	Legislación Anterior	Ley de Inversión Extranjera	Diferencia
Actividades reservadas al Estado	13	13	0
Actividades reservadas a Mexicanos	33	6	-27
Actividades donde se permite IE en forma minoritaria	37	28	-9
Actividades donde se permite IE en más del 49% con resolución previa de la CNIE	84	11	-73
Actividades donde se permite IE hasta el 100% en forma automática	586	696	110
TOTAL	754*	754*	
Porcentaje de actividades que permiten la participación mayoritaria de IE	88.8%	93.8%	5.0%

* Total de actividades contenidas en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (INEGI).
FUENTE: Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE).

empresas con inversión extranjera el desarrollar la economía nacional, y que incluso para conseguir los aportes mencionados sea necesaria la intervención del Estado. Durante la industrialización de México, en diversos sectores se establecieron mecanismos de negociación, "compromisos" o requisitos de desempeño que las empresas con capital extranjero deberían cumplir para que su inversión y funcionamiento regular fuese autorizado por el gobierno; el ejemplo más trascendente fue el de las diversas "concertaciones" en el sector automotriz, donde, al menos en el papel, se negociaban los presupuestos de divisas, la incorporación de nuevos sistemas de producción, el aumento de los contenidos nacionales, etcétera.

El TLCAN estableció el *trato nacional* como régimen para las inversiones de los países firmantes, es decir, dotar del mismo estatuto jurídico y de las mismas ventajas a las inversiones de los tres países. Por ello, los requisitos de desempeño y toda otra forma de negociación con el capital extranjero quedan *prohibidas* para el gobierno de cada país, por considerarlos mecanismos que "distorsionan el comercio internacional" (véase el artículo 29 de la LIE). Es evidente que esta actitud frente al capital extranjero es particularmente peligrosa para la economía mexicana, dado el atraso relativo frente a nuestros socios norteamericanos.

Para concluir, se debe mencionar que hay un enorme vacío en la legislación que atañe a las facultades *discrecionales* del Ejecutivo para modificar el estatuto de las actividades consideradas estratégicas para el desarrollo del país. El caso más notable en este sexenio ha sido la reclasificación de productos petroquímicos; aunque la Constitución y la LIE consideran a la petroquímica básica como de participación exclusiva del Estado, ello no impidió que bajo el argumento de "criterios técnicos" la mayor parte de los productos de esta actividad hayan sido transferidos a la petroquímica secundaria y en virtud de ello, abiertos a la inversión extranjera.

Perspectivas

Además de los problemas señalados, y a la luz del comportamiento de las inversiones extranjeras en lo que va de

1994,³ podemos plantear las siguientes tendencias en el futuro inmediato:

1. *Aumento de las coinversiones.* Hacia enero de 1994 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) reportó la existencia de más de 1 500 proyectos de asociación entre capitales locales y extranjeros, ubicados mayoritariamente en hotelería, industria metalmeccánica, transporte, industria alimenticia. Aunque aún es pronto para saber cuántos de estos proyectos fructificarán, lo que se observa es que las asociaciones más importantes se han dado en tres campos principales: las cadenas comerciales, las aseguradoras, y las actividades de vidrio, cemento y bebidas. Este proceso es relevante puesto que implica una diversificación de los patrones de integración con Estados Unidos. Si en la anterior oleada de inversiones extranjeras el segmento de las empresas transnacionales implantadas en la industria constituyó el principal vector de la integración, hoy día, el segmento de la asociación entre capitales nacionales y extranjeros está cobrando importancia en la relación bilateral.
2. En lo inmediato, los principales campos de expansión de la IED lo constituirán el sector financiero, cuya apertura ha sido pactada en el TLCAN, en particular la banca y las casas de bolsa, así como la propiedad territorial, sobre todo en cuanto a la construcción de viviendas y de instalaciones hoteleras.
3. En términos estratégicos, la frontera de expansión de las inversiones foráneas se ubica en las actividades de energéticos, marcadamente la industria petrolera y la de generación de electricidad. Dados los altísimos requerimientos de ahorro externo del modelo neoliberal, sólo la apertura de estos campos podría garantizar un flujo de capitales suficiente para mantener la estabilidad macroeconómica. Ello implica, por supuesto, una apuesta suicida para el proyecto nacional, en tanto

³ Entre las tendencias centrales podemos señalar:

- a. una gran vulnerabilidad como resultado del crecimiento explosivo de las inversiones financieras (más de 28 mil millones de dólares en 1993);
- b. una orientación mayoritaria hacia el sector servicios en detrimento de la industria;
- c. un peso decisivo de las actividades de comunicaciones (privatización de Telmex), servicios profesionales, comercio y bienes raíces, en tanto que en la industria los destinos han sido los mismos que entre 1960 y 1980 (alimentos, maquinaria y equipo, química);
- d. el predominio absoluto de las inversiones estadounidenses.

estas actividades constituyen los últimos bastiones viables —o los últimos que continúan funcionando— de un desarrollo económico centrado en la nación mexicana.

Aunque esta perspectiva parezca aventurada, el ejemplo de la industria petrolera de Venezuela ilustra el problema. Hacia agosto de 1994, la compañía Petróleos de Venezuela anunció su programa para abrir al capital extranjero la explotación del petróleo. El programa privatizador contempla la asociación a partir de la repartición de las ganancias y buscando que los riesgos sean asumidos en mayor medida por los inversionistas privados; con ello, se busca *suavizar* el impacto desnacionalizador de la medida. Sin embargo, ello no debe confundir a nadie: diversas experiencias, sobre todo en el Golfo Pérsico, han mostrado que las trasnacionales del petróleo aceptan cualquier condicionamiento a *cambio de penetrar y aumentar su control sobre los recursos de otros países*. De ahí que el problema sea si se cede o no en el control sobre la industria, y no qué tanto controla el capital privado.

Desde esta perspectiva, la continuidad del proyecto neoliberal en México por lo que toca a las inversiones extranjeras y, por tanto, a la integración con Estados Unidos, significa una seria amenaza para la existencia soberana de México. Y es por ello que cobra mayor vigencia y relevancia la exigencia zapatista de reivindicar y hacer realidad los principios de *Independencia, Igualdad, Democracia y Justicia*. En los marcos del sistema actual, nuestra nación está condenada a desaparecer, y sólo la consecución de los ideales fundamentales de nuestro proyecto nacional original ofrecen una oportunidad para evitar dicho destino.