

# CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO

Fernando Heftyte Etienne

## I.— CONSIDERACIONES GENERALES

El tema de la inversión extranjera directa (IED) siempre ha sido catalogado como polémico toda vez que la posición que se adopta acerca del mismo tiende a reflejar la ideología de quien lo aborda.

No es nuestra intención efectuar un análisis valorativo de la IED, sino simplemente analizar los criterios de su admisibilidad en México de manera que sirva para disipar dudas e inquietudes en torno a la materia.

A fin de poder detectar cómo funciona esta labor de aceptación o rechazo de los proyectos sobre IED, es menester relatar así sea someramente, algunas consideraciones de índole general.

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (LIE)<sup>1</sup> cuyo objetivo esencial es la “consolidación y expansión de la planta productiva nacional” y la “regulación de las inversiones extranjeras en México”, creó un organismo de control y vigilancia de la IED denominado Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE).

Este órgano intersecretarial formado por representantes de siete Secretarías de Estado,<sup>2</sup> está investido de amplias facultades discrecionales, las cuales están consignadas en el artículo 12 de la LIE.

La LIE faculta a la CNIE, a variar la regla general consistente en que “la inversión extranjera sólo podrá participar en una proporción que no exceda del 49o/o del capital de las empresas”,<sup>3</sup> al atribuirle la posibilidad de resolver sobre el aumento o disminución del porcentaje aludido, “cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial del 9 de Marzo de 1973.

<sup>2</sup> Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Programación y Presupuesto, Energía, Minas, e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social y Hacienda y Crédito Público.

<sup>3</sup> Salvo los casos en que la propia LIE fija porcentajes específicos. Ver Artículos 4 y 5.

<sup>4</sup> Artículo 5 de la LIE. La misma facultad se concede a la CNIE en el artículo 12, fracción I del propio ordenamiento.

No profundizaremos en el análisis de la CNIE, y sólo señalaremos que, pese a estar investida de amplias facultades discrecionales para la toma de decisiones, necesita “basarse en los supuestos del artículo 13 de la LIE, invocar las circunstancias que concretamente se refieren al caso discutido, o, en su caso, a la Resolución que dicte”.<sup>5</sup>

## II.— ARTICULO 13 DE LA LIE

El artículo 13 de la LIE señala que “para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera y fijar los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se regirá, la Comisión tomará en cuenta los siguientes criterios y características de la inversión”, y establece en sus XVI fracciones dichos parámetros.

La importancia de este precepto radica en que los criterios que contempla, sirven para definir el tratamiento que la CNIE dará al capital foráneo y los objetivos y las normas conforme a las cuales se le recibirá.<sup>6</sup>

La enumeración expresa de los criterios de admisibilidad de la IED facilita tanto la labor de la CNIE como la evaluación de las expectativas del inversionista extranjero en torno a la posible autorización de su proyecto.

Como acertadamente indica Gómez Palacio: “es encomiable que la LIE haya seguido el sistema de incluir en forma pormenorizada, los criterios a seguirse para determinar la conveniencia de autorizar la inversión extranjera, evitando con ello el sistema abierto y falto de precisión que otros países siguen, al sólo señalar que se aceptará la inversión extranjera que resulte beneficiosa para la economía nacional”.<sup>7</sup>

El propósito de este ensayo radica precisamente en realizar un análisis detallado de cada uno de estos criterios, a fin de que se perciba su verdadero significado y alcance.

La fracción I del Artículo 13 de la LIE consigna que la IED deberá “ser complementaria de la nacional”.

Este criterio de complementariedad reconoce implícitamente, la insuficiencia de los recursos internos para fomentar el desarrollo económico nacional y la posibilidad de que la IED coadyuve a su promoción.

<sup>5</sup> BARRERA GRAF, Jorge, “La Regulación Jurídica de las Inversiones Extranjeras en México”, UNAM, México, 1981, p. 174.

<sup>6</sup> Exposición de José Campillo Sainz, Subsecretario de Industria, ante la Cámara de Senadores, en la sesión pública ordinaria del 29 de diciembre de 1972, presentando la iniciativa del Ejecutivo sobre la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, reproducida en “Inversión Extranjera y Transferencia de Tecnología en México” Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C., Editorial Tecnos, S.A., México, 1973, p. 53.

<sup>7</sup> GOMEZ PALACIO Y GUTIERREZ ZAMORA, Ignacio. “Análisis de la Ley de Inversiones Extranjeras en México”, Edición Privada, México, 1974, p. 116.

Lo que se pretende evitar es que los recursos locales y aquellos provenientes del exterior acudan o participen en las mismas áreas, es decir, se trata de optimizar la aplicación de los recursos y procurar, en lo posible, que se dirijan a las áreas desatendidas.

Cabe reconocer que la IED ha crecido “a un ritmo más elevado que la inversión nacional (21.4o/o al año contra 19.6o/o de la privada y 21.1o/o de la total)”<sup>8</sup> por lo que aumentan las posibilidades de que concurra a sectores donde no está presente la inversión local.

Si tomamos en cuenta el espectro total de la industria nacional percibiremos numerosos ámbitos en los que el capital mexicano no se ha interesado en participar y donde la IED podrá hacerlo cumpliendo así con el carácter de complementaria.

Este requisito de complementariedad ya estaba contemplado en la exposición del Lic. Campillo Sainz, a quienes muchos consideran el autor de la ley, cuando señaló: “esperamos que esta ley nos permita, inclusive, fomentar la IE, pero en aquellos campos en que sea útil para el país, y en condiciones en que venga realmente a complementar los esfuerzos de los nacionales, no a desplazarlos, y a servirnos para realizar los fines de nuestro desarrollo”.<sup>9</sup>

Intimamente ligado con este criterio la fracción II establece que la admisión de la IED debe sujetarse a que “no desplazará empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas”.

Este requisito es de gran importancia para la aceptación o rechazo de proyectos sobre IED, aunque se requiere que el desplazo sea real y efectivo, pues si existen meros proyectos, ideas en el papel que aun no concretizan o un interés potencial de invertir por mexicanos en las áreas donde pretenda acudir la IED, no se da ese efecto de desplazo.

Asimismo, hay que analizar variables tales como el tamaño del mercado, la existencia de demanda insatisfecha, la posibilidad de que la inversión mexicana crezca al ritmo del mercado, etcétera.

Resulta clave en el análisis de este precepto tratar de dilucidar qué se entiende por “empresas nacionales que estén operando satisfactoriamente”. En primer término, habría que señalar que se refiere a empresas nacionales que estén *operando*, es decir, que al momento de analizarse el proyecto de IED estén llevando a cabo actividades productivas, excluyendo de esta hi-

---

<sup>8</sup> CHUMACERO, Antonio, “La Inversión Extranjera en la Balanza de Pagos y la Política de Mexicanización (1971 - 1981)”, en Revista El Economista Mexicano, Volumen XVII, No. 1, Enero - Febrero de 1983, p. 11.

<sup>9</sup> Exposición de José Campillo Sainz, *supra*, cita 6, p. 52.

pótesis a empresas que hayan operado en el pasado y hayan suspendido su operación, y también a aquellas que planeen hacerlo en el futuro.

En este sentido, puede darse el caso de empresas nacionales que cubran adecuadamente el mercado pero que con el transcurso del tiempo quedarían atrás en términos de magnitud o calidad.

En cuanto al calificativo "*satisfactoriamente*" en última instancia, se deriva de la facultad discrecional de la CNIE el determinar si se da esa satisfacción, bien sea en términos de mercado, de precios y de calidad o desde la perspectiva de los consumidores.

Si satisface la hipótesis del desplazo, la empresa extranjera tiene ante sí un escollo sumamente difícil de superar; puesto que el desplazo per se, acarrea efectos negativos en otros criterios enunciados en el artículo 13, por ejemplo, una reducción en los empleos generados por las empresas nacionales, o sea, el desplazo tiene efectos multiplicadores y el inversionista extranjero debe procurar ofrecer algunos otros beneficios tangibles para compensar este obstáculo y poder aspirar así a la aprobación de su proyecto por la CNIE.

Una alternativa viable para evitar que el proyecto sea negado, consiste en ofrecer un fideicomiso de mexicanización para que al cabo de un plazo que suele ser de 5 a 10 años, las acciones que controlan la mayoría de la empresa se reviertan a manos de inversionistas mexicanos.

En otros casos, se suelen ofrecer grados de integración nacional superiores al promedio de la rama, sustituir importaciones y/o generar exportaciones para contar con una balanza positiva de divisas, incorporar tecnología más avanzada a los procesos productivos, etc.

Aquí podemos comprender claramente la conveniencia de adoptar una política selectiva de la IED donde el criterio fundamental radica en promover la IED para que sea complementaria a la inversión nacional de tal suerte que no desplace a empresas nacionales en los términos ya señalados.

En síntesis, este criterio pretende una racionalización de los recursos disponibles tanto locales como extranjeros, para incrementar la productividad de la planta productiva y evitar la excesiva competencia en determinadas ramas de la actividad industrial.

La fracción III del artículo 13, señala que al analizarse un proyecto sobre IED, la CNIE deberá tomar en consideración "sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y, en particular, sobre el incremento de las exportaciones".

La crisis económica que padece el país ha traído consigo una escasez de divisas y ha orillado a que la CNIE, al evaluar proyectos sobre IED haya puesto especial énfasis en sus efectos sobre la balanza de pagos, ya que a

través de la participación de la IED se busca convertir a México en una plataforma de exportación.

Esta prioridad conlleva un cambio de actitud pues “de aquí en adelante la inversión extranjera tendrá que ser orientada hacia dos puntos clave, resolver el problema de la balanza de pagos del país y procurar empresas que garanticen exportaciones y sustitución de importaciones y cuya eficiencia tecnológica y administrativa asegure competitividad en el exterior”.<sup>10</sup>

Uno de los objetivos básicos de la política sobre IED consiste en hacer más eficiente la planta productiva de manera que pueda generar productos competitivos a nivel internacional. Por ello, se ha acentuado el propósito de la CNIE de aceptar proyectos sobre IED que garanticen o que tiendan a garantizar la colocación de productos manufacturados en México en los mercados internacionales. Para tales fines, resulta imperioso contar con la tecnología adecuada y aprovechar los canales de comercialización ya establecidos de las empresas transnacionales.

La política de sustitución de importaciones ha sido ya abandonada por haber ignorado el hecho de que la capacidad industrial y tecnológica de la planta productiva nacional era limitada. Además, la sustitución de importaciones se llevó a cabo en forma indiscriminada, lo cual es contraproducente si la incorporación de insumos nacionales eleva el costo del producto y sigue siendo preferible continuar importándolo que adquirirlo en el país.

Por ende, “el agotamiento del viejo modelo industrial, basado en la sustitución de importaciones de industrias ligeras, hace forzosa la inversión en la producción de bienes de manufactura mucho más compleja, cuyos requerimientos de inversión y de tecnología son sumamente elevados y prácticamente vuelven imprescindible la participación de la inversión extranjera”.<sup>11</sup>

Se comprende así la necesidad de que la IED contribuya a elevar los estándares de calidad de los productos manufacturados en el país a través de inyecciones de capital y de la captación de la tecnología requerida para colocar el producto en los mercados internacionales.

El impacto de la presencia de las empresas con inversión extranjera ya ha rendido beneficios en este renglón, por ejemplo, éllas son “ahora responsables del 50o/o de las exportaciones de productos manufacturados en México y por el 80o/o de las exportaciones de productos con alta tecnolo-

---

<sup>10</sup> CAMPILLO GARCIA, José Ignacio, “Evolución de la política de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras”, Conferencia sustentada ante la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, A.C., Mayo, 1985, p. 19.

<sup>11</sup> CHUMACERO, op. cit., *supra*, cita 8 p. 9.

gía",<sup>12</sup> aunque justo es reconocer que esta aportación trae consigo un costo que hay que pagar, como el hecho de que dichas empresas continúen remitiendo al exterior vía pagos por concepto de regalías por tecnología, intereses, importaciones, dividendos, etc.<sup>13</sup>

Igualmente, resulta evidente que no todo proyecto de IED aprobado por la CNIE cuenta con una balanza de pagos positiva. Por lo general, dichos proyectos y en especial aquellos que pretenden sustituir importaciones, requieren de un cierto período de maduración y es de esperarse que tras su aprobación, las empresas con capital extranjero realicen importaciones de la maquinaria y equipo requeridas para elevar la competitividad de la planta industrial, lo que aunado a la carencia de una capacidad exportadora durante la fase inicial del proyecto trae consigo una balanza de pagos deficitaria.

Precisamente la CNIE procura que una vez rebasada esta etapa inicial, las empresas reduzcan el déficit de su balanza de pagos hasta lograr un equilibrio en la misma y de ser factible, un superávit, por ello se contiene esta exigencia en las autorizaciones que emite, siempre tras un análisis previo que determine hasta qué grado pueden sustituir localmente insumos y materias primas importadas, sin elevar el costo del producto final.

Por lo tanto, existe un círculo vicioso. Si se busca la generación de exportaciones, resulta congruente que las empresas precisen importar insumos y materias primas que o no se encuentran en el país, o su elevado costo harían que el producto no pudiera colocarse en los mercados internacionales.

Esta importación de insumos, aunada a la salida de divisas por las vías ya señaladas convierten en un verdadero dilema en la mayoría de los casos, el exigir balanzas superavitarias de divisas, aunque la misión de la CNIE radica precisamente en propugnar porque lo sean, todo ello en la medida en que lo posibiliten las condiciones económicas que priven en el país.

En otro orden de ideas, la fracción IV del precepto bajo análisis señala que la CNIE deberá tomar en cuenta los efectos del proyecto concreto de IED sobre "el empleo atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra". Este no es un criterio determinante para autorizar un proyecto de IED, puesto que toda inversión trae aparejada

---

<sup>12</sup> Midland Bank ple and Bank of America, "México is. . . 1985", N.T.S.A., 1985, p. 38. La traducción es nuestra.

<sup>13</sup> Generalmente se manejan cifras que señalan que las empresas con IED tienen en su conjunto una balanza negativa de divisas, aunque es imprescindible recordar que muchas de ellas no están sujetas al control de la LIE, bien sea por haberse constituido con anterioridad a dicho ordenamiento o por no haber requerido de autorización alguna por parte de la CNIE después de su entrada en vigor.

una creación de empleos, la cual variará si se trata de una industria intensiva en capital o en mano de obra.

Empero, si el proyecto ofrece generar un número considerable de empleos, debe verse favorablemente, máxime si se toma en consideración que en la coyuntura actual, "se requiere de un crecimiento económico del 60/o anual, mismo que garantizaría una generación de 800 mil empleos, suficientes sólo para evitar el incremento del desempleo".<sup>14</sup>

Es de tomarse en cuenta que la creación de empleos por parte de las empresas transnacionales tiende a aumentar significativamente en la medida en que dichas empresas consolidan su posición en el país y comienzan a expandirse.<sup>15</sup>

Un ejemplo notable en materia de creación de empleos por parte de empresas con capital extranjero se da en la industria maquiladora, que según la última información obtenida, había generado 210,000 empleos, aunque a dichas empresas les es aplicable un régimen jurídico de excepción.<sup>16</sup>

En cuanto a la remuneración de la mano de obra, ello no tendrá un peso relevante, toda vez que es bien sabido que las empresas transnacionales, en su inmensa mayoría, remuneran a sus trabajadores en forma muy superior que las empresas nacionales, ofreciendo prestaciones y un sistema de estímulos muy atractivo para sus empleados.

Muy relacionada con la fracción anterior, encontramos el criterio consistente en que la IED ocupe y capacite técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana.<sup>17</sup>

De nueva cuenta, este es un criterio que gustosamente ofrecen y cumplen las empresas con inversión extranjera dada la conveniencia de estimular el desarrollo gerencial de nacionales del país receptor.

Si la administración de una empresa transnacional recae en manos de nacionales no significa de manera alguna, que el control de la misma pase a ser detentado por quienes la administran, aunque sí lleva implícita la idea de que la empresa planea consolidar su estancia en el país por lo que necesita desarrollar y capacitar los recursos humanos del país huésped.

Por lo general, los proyectos de IED en su fase inicial, contemplan la contratación de algunos técnicos extranjeros que vendrán a capacitar a los

---

<sup>14</sup> CAMPILLO GARCIA, op. cit., *supra*, cita 8, p. 17.

<sup>15</sup> FAJNZYLBBER, Fernando, "Las Empresas Transnacionales y el Sistema Industrial de México", en *Industrialización e Internacionalización en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, 1980, (El Trimestre Económico, Lectura 34), pp. 489-490.

<sup>16</sup> Datos proporcionados por la Subdirección de la Industria Maquiladora y Desarrollo Regional de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

<sup>17</sup> Artículo 13, Fracción V.

mexicanos, en la utilización de la maquinaria y equipo importado y en su reparación, por citar tan solo un ejemplo.

Resumiendo, es un compromiso que al igual que la generación de empleo depende de la naturaleza de la inversión y finalmente, no es una carga onerosa para el inversionista, ni una aportación preponderante para que la CNIE apruebe el proyecto concreto sometido a su consideración.

La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de los productos es un criterio importante cuando se analiza un proyecto de IED.<sup>18</sup>

Se exige una incorporación de insumos nacionales, más no para elevar el costo del producto terminado y de nueva cuenta caer en una política irracional de sustitución de importaciones, sino de ser posible para abaratar dicho costo, sustituyendo insumos y componentes importados por nacionales que ofrezcan similares condiciones en cuanto a calidad y precio.

De ahí que al establecer los grados de integración nacional (GIN) se atienda a criterios realistas. En numerosos proyectos existe una imposibilidad de arribar a un GIN determinado pues pese a la existencia de los insumos localmente, su alto costo comparado con los importados elevaría considerablemente el costo del producto terminado.

El fijar GIN elevados, pero económicamente poco factibles, traería como consecuencia que el producto careciera de competitividad internacional y eliminaría automáticamente las posibilidades de su exportación. Por ello, al analizar un proyecto se busca obtener un GIN que sea comparable con el promedio de la rama y de ser factible, imponer una condición que implique el desarrollo local de proveedores para poderlo elevar.

Por ende, el requisito de integración no se da en el vacío, no se pretende integrar por integrar, sino únicamente propiciar una sustitución aceptable de los insumos importados en términos de costo y calidad.

La determinación del GIN se refiere a costo-partes y no al costo directo del producto terminado, lo que implica un mayor esfuerzo por parte de las empresas con inversión extranjera.

Al examinar los requerimientos en cuanto a GIN, podemos percatarnos de que se puede originar una incongruencia en cuanto a los compromisos que puede exigir la CNIE. Ya hemos mencionado la prioridad que se está dando en el renglón de generación de exportaciones y si a ello se agrega un requisito de GIN elevado, se pudiera condenar a la empresa a no ser competitiva en el exterior. Siendo así, resulta en numerosas ocasiones ocioso imponer a la empresa con inversión extranjera ambos requisitos.

---

<sup>18</sup> Artículo 13, Fracción VI.

Si tomamos en cuenta la actual preocupación por contar con una planta industrial exportadora, se concluye que la exigencia de GIN elevados —que implica una política de sustitución de importaciones— podría obstaculizar su establecimiento, y si a ello aunamos el fracaso de la política indiscriminada de sustitución de importaciones instrumentada en el pasado reciente, podemos concluir que el requisito de GIN elevados ha pasado a un segundo término, sin que ello implique ignorarlo, para evitar la configuración de una mera planta industrial ensambladora.

Sí se da el caso de que una empresa extranjera desee replantear el GIN que se le había fijado como condición a una autorización anterior, es posible conceder una disminución en el mismo, siempre y cuando lo compense con un ofrecimiento de incrementar sus exportaciones.

La fracción VII del artículo 13 consigna como otro de los criterios para admitir la IED, “la medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior”.

Siguiendo este requisito, la CNIE al autorizar un proyecto sobre IED suele fijar como compromiso que la operación se financie con “recursos propios provenientes del exterior”, toda vez que se pretende atraer nueva inversión al país vía inyecciones de capital “fresco”.

Si tenemos presente que una de las contribuciones fundamentales de la IED radica en la aportación de capital proveniente del exterior, resulta razonable exigir ese beneficio.

De preferencia se busca evitar el financiamiento externo, toda vez que ello puede repercutir directamente en la situación financiera de la empresa, cuyo saldo de divisas se vería afectado por un pasivo y por pagos de intereses al exterior, lo cual pondría en predicamento la futura operación de la empresa si es que no cuenta con la posibilidad de exportar en forma significativa para compensar dicha salida de divisas.

Cabría hacer la aclaración de que esta exigencia de financiar los proyectos con recursos propios provenientes del exterior se refiere únicamente al financiamiento necesario para arrancar el proyecto ya que resulta poco aconsejable requerir a la empresa que *siempre* acuda a recursos externos.

La exigencia de que los recursos provengan del exterior tiende a “evitar el uso de los recursos crediticios internos que deben orientarse mediante controles selectivos a su aprovechamiento por nacionales. Caso contrario, se presentaría la paradoja de que el país esté financiando la operación y expansión de las empresas multinacionales, en detrimento de su propio desenvolvimiento”.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> CASANUEVA E., Sergio, “Aspectos Jurídico-económicos de la Inversión Multinacional. ¿beneficios o distorsiones?”, en Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, Volumen II, Primera Parte UNAM-ENEP Acatlán, México, 1981, pp. 157-8.

Todas estas consideraciones hacen que la CNIE exija el financiamiento con recursos propios del exterior, aunque en contadas ocasiones, en casos realmente excepcionales, haya autorizado que parte de la operación sea financiada con recursos internos provenientes del sistema bancario nacional.

Como segunda alternativa para determinar el origen del financiamiento del proyecto de IED, se puede condicionar a que se lleve a cabo vía reinversión de utilidades, toda vez que este mecanismo es preferible al endeudamiento externo.<sup>20</sup> Decimos que es una segunda opción ya que "inclusive, la reinversión de utilidades no siempre es lo mejor, porque van a ser utilidades generadas en el país, y no se van a traer divisas de fuera".<sup>21</sup>

De ser así, exigir la reinversión de utilidades trae como beneficio, al menos, que dichas utilidades no sean remitidas al exterior sino que sean aprovechadas para financiar la consolidación o expansión de las operaciones de la empresa en el país.

Todas estas consideraciones nos orillan a concluir que en términos generales, una empresa que pretenda obtener financiamiento sea interno o externo para solventar su proyecto se vería obligada a cambiar la fuente de su financiamiento para aspirar a obtener la autorización de la CNIE.

La primera parte de la fracción VIII del precepto en análisis establece que la CNIE tomará en cuenta "la diversificación de las fuentes de inversión". Dadas las características de nuestro país, resulta evidente que los Estados Unidos de América sean la fuente primordial de la IED que ha ingresado al país.<sup>22</sup> Es indudable que la cercanía geográfica ha sido determinante para poder explicar el predominio estadounidense en cuanto a la IED ubicada en México, aunque también es preciso reconocer que se está promoviendo activamente la participación de otros capitales, concretamente de la Comunidad Económica Europea y del Japón.

Las razones para pretender una diversificación en cuanto al origen de la IED son obvias, ya que "el predominio de los EU sigue siendo indiscutible en todas las actividades, situación que induce, debe inducir, a preocupaciones, pues toman en cuenta que se trata de capitales propiedad de nacionales y de empresas transnacionales del país más poderoso de la tierra, con

---

<sup>20</sup> En este sentido, "las empresas foráneas, para ampliación de capital, prefieren recurrir al expediente del endeudamiento con la matriz en vez de hacer mayores aportaciones del capital, con el objeto de que el rendimiento aparezca en forma de intereses y no como utilidades que estarían sujetos a gravámenes". SEPULVEDA, Bernardo y CHUMACERO, Antonio, "La Inversión Extranjera en México", Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 81.

<sup>21</sup> Exposición de José Campillo Sainz, *supra*, cita 6, p. 331.

<sup>22</sup> Los datos más recientes indican que a finales de 1984, de la IED acumulada, el 66o/o provenía de los EUA. Informe Anual de Actividades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, diciembre de 1984, Cuadro IX.

el que, además, nuestra dependencia financiera, comercial y tecnológica es muy elevada".<sup>23</sup>

El creciente interés que se ha despertado en otros países por invertir en México, llevó a pensar que la inversión estadounidense podría sufrir una disminución relativa en cuanto a su participación en la IED acumulada, toda vez que descendió de 86.6o/o en 1966 al 66o/o en 1984, pero "el hecho de que las inversiones estadounidenses hayan perdido terreno no significa que hayan perdido predominio".<sup>24</sup>

Además, para rebatir esta aparente tendencia a la baja en términos relativos, cabe mencionar que la inversión proveniente de los EUA sufrió un ascenso vertiginoso durante el primer semestre de 1985, al representar cerca del 90o/o de la nueva IED autorizada por la CNIE, aunque es de esperarse que a finales del año vuelva a su posición tradicional, es decir, alrededor del 70o/o.<sup>25</sup>

Sin embargo, ello no implica, ni pretende hacerlo, que se deba desatender a la fuente de abastecimiento tradicional de IED que son los EUA, ya que lo que se pretende con la diversificación es poder seleccionar tecnología que ha madurado en otros países y tener acceso a distintos canales de comercialización para concurrir a mercados que no han sido penetrados por productos elaborados en México. En este sentido, no hay que enfatizar los inconvenientes de la concentración de la IED en una fuente de origen determinada, sino que hay que percibir y recalcar las ventajas que acarrearía la diversificación.

Para efectos de obtener una autorización de la CNIE el origen del capital no es un factor que tenga mucha ponderación, dada la facilidad de las empresas transnacionales que tienen subsidiarias en diversos países, de elegir aquél del cual provendrá la inversión. Además dentro del contexto de una promoción selectiva de la IED, no es tan determinante el origen del capital sino las características y beneficios concretos del proyecto en cuestión.

La segunda parte de esta fracción se refiere a "la necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana".

Pudiera pensarse que dicho elemento de juicio está fuera de lugar aunque su inclusión se explica por el contexto histórico en el cual se expidió la LIE, la cual no ha sido modificada en lo absoluto hasta la fecha.

---

<sup>23</sup> CHUMACERO, op. cit., *supra*, cita 8, p. 14.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>25</sup> Informe Semestral de Actividades de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Agosto, 1985.

En los inicios de la década de los setentas el movimiento de integración latinoamericano cobró fuerza y rindió resultados concretos tales como las acciones del Acuerdo de Cartagena, en el seno del Pacto Andino, en torno a la reglamentación de los capitales extranjeros, a saber, la célebre Decisión 24,<sup>26</sup> adoptada en 1970 que estableció el régimen común sobre el tratamiento a los capitales extranjeros, propiedad industrial y transferencia de tecnología.

En aquel entonces, al ser traducidos a la realidad algunos ideales de integración se auguraba una mayor compenetración entre los países latinoamericanos y se esperaba que el movimiento de integración rindiera más frutos.

Sin embargo, dicha aspiración se ha diluido e inclusive, el régimen adoptado por la Decisión 24 ya ha sido objeto de innumerables críticas.

Es necesario reconocer que los diversos países latinoamericanos, bajo las actuales circunstancias económicas que están padeciendo, han adoptado posiciones unilaterales dejando la búsqueda de soluciones conjuntas para mejores épocas.

Todas estas consideraciones nos llevan a concluir que este criterio no es relevante para que la CNIE autorice un proyecto de IED, aunque siempre será plausible aspirar a obtener logros en materia de integración regional, pese a que la heterogeneidad de intereses tanto políticas como económicas en regiones como América Latina representa un obstáculo difícil de superar.

La fracción IX del artículo 13 de la LIE hace alusión a la "contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo".

Dentro de la política industrial, la desconcentración representa uno de los pilares para coadyuvar a la optimización y modernización del aparato productivo nacional.

Para determinar la clasificación de una región es aplicable la división geográfica prevista en el Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar el empleo, la inversión en actividades industriales prioritarias a el desarrollo regional,<sup>27</sup> a saber:

ZONA	I	De máxima prioridad nacional
ZONA	II	De máxima prioridad estatal
ZONA	III	De ordenamiento y regulación
	III-A	Area de crecimiento controlada
	III-B	Area de Consolidación.

<sup>26</sup> El texto de dicha Decisión 24 se encuentra reproducido en la Revista Derecho de la Integración número 8, Buenos Aires, abril, 1971, pp. 71-81.

<sup>27</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1986.

Aquellos municipios no incluidos en esta clasificación, se denominarán Zona Resto del País.<sup>28</sup>

Dada la imperiosa necesidad de fomentar la desconcentración industrial, la Resolución General No. 9 de la CNIE otorga todo tipo de facilidades para que una empresa con capital extranjero se relocalice a zonas de menor desarrollo económico relativo.

Siguiendo esta tónica, la CNIE ha estado sumamente renuente a autorizar nuevos proyectos o expansión de empresas ya existentes, si pretenden ubicarse dentro de zonas de ordenamiento y regulación.

Asimismo, para autorizar la fabricación de nuevas líneas de productos o para prorrogar o eximir una condición de mexicanización, es requisito usual exigir la relocalización de las plantas industriales a regiones menos desarrolladas.

Por otra parte, además de buscar la desconcentración industrial para aliviar las graves carencias de infraestructura en las zonas congestionadas, se pretende que los efectos positivos que acarrea la IED se puedan percibir en regiones de menor desarrollo económico relativo y no que sólo se concentren en las zonas metropolitanas.

Sin embargo, es también comprensible que en algunos casos aislados, las empresas con IED tengan que permanecer en las zonas de crecimiento controlado. En este sentido, sería poco aconsejable exigir la relocalización de una empresa cuando ello implique un alza importante en sus costos de producción, que se traduzca finalmente en una pérdida de competitividad para acudir a los mercados internacionales. Es necesario recalcar que ello se autorizará sólo excepcionalmente y que la regla general sigue siendo exigir la ubicación de los nuevos proyectos de IED en las zonas de menor desarrollo económico relativo.

Por último, habría que señalar que el cumplimiento de estos compromisos de relocalización para el caso de empresas ya establecidas que pretendan expandir sus operaciones, no se exigen de inmediato, sino que se fija un plazo razonable para llevarlas a cabo y se requiere la presentación de informes semestrales para constatar que la relocalización concluirá dentro del lapso acordado.

La fracción X del artículo 13, al igual que la fracción II relativa al desplazamiento de empresas nacionales, es de carácter negativo, es decir, se refiere a que la IED no ocupe "posiciones monopolísticas en el mercado nacional".

---

<sup>28</sup> Artículo 6 del mismo Decreto, el listado de los municipios comprendidos en dichas zonas se encuentra en el Decreto por el cual se establecen las zonas geográficas para la descentralización industrial y el otorgamiento de estímulos publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1986.

Empero, no todo monopolio *per se* es condenable, y lo que se pretende con este criterio, es evitar que las empresas lleven a cabo conductas monopolísticas, en cuanto a precios, calidad y otras variables. Lo que se busca eliminar es la posibilidad de que una empresa con capital extranjero, ejerza control absoluto de un mercado concreto, si de ello se desprende que llevará a cabo conductas monopolísticas.

Podemos apreciar una relación muy estrecha entre este criterio y aquél relativo al no desplazo de empresas nacionales, ya que si una empresa nacional lleva a cabo actitudes monopolísticas, puede desvirtuar el argumento de un posible desplazo puesto que lo que se pretende en última instancia es evitar dichas conductas, bien sea de empresas mexicanas o extranjeras.

Si el ingreso de una empresa con IED puede ubicarla en una posición monopolística los requisitos para su admisión en el país serán mucho más severos, por ejemplo, en cuanto a precios y calidad, que para aquellas empresas que pretendan acudir a un mercado ya concurrido, especialmente si en éste predominan empresas con capital foráneo.

Intimamente vinculado con lo anterior, la fracción XI señala que debe tomarse en consideración "la estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate".

La CNIE tiende a rechazar proyectos que conlleven una posible pulverización de un mercado ya que ello pudiera originar la no rentabilidad de varias de las empresas presentes en la rama.

No obstante, si la rama en la que se ubica el proyecto está dominada por empresas con capital foráneo y ello no implica una atomización del mercado sino únicamente una mayor competencia entre las propias empresas con capital extranjero, la CNIE no pondrá reparos en autorizarlo a sabiendas de que el propio mercado determinará la subsistencia de las más eficientes y la desaparición de aquéllas que no lo sean, todo ello, en beneficio último del consumidor.

Es sumamente factible que se dé esa concurrencia múltiple de empresas con capital foráneo en una determinada rama de actividad económica toda vez que en su conjunto las empresas transnacionales tienden a ubicarse en los sectores más dinámicos de la industria.<sup>29</sup>

Por otra parte, si en la rama en que se pretende ubicar la empresa con IED participan empresas nacionales, se analizará el posible desplazo de las mismas en los términos anteriormente descritos.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> FAJNZYLBER, op. cit., *supra*, cita 15, p. 488.

<sup>30</sup> Ver *supra*, el análisis de las fracciones I y II del artículo 13.

El criterio contemplado en la fracción XII es de vital importancia para la evaluación de un proyecto sobre IED y se refiere al "aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país".

En cuanto a la transferencia tecnológica, es indudable que la IED no debe juzgarse únicamente desde la perspectiva de su aportación de capital siendo que también puede brindar beneficios adicionales a los estrictamente financieros, entre los que destacan los tecnológicos.

La dependencia tecnológica que padecemos respecto al exterior seguirá acentuándose si no se adoptan las medidas conducentes a absorber la tecnología que se contrata, a lograr su plena asimilación, y a procurar la incorporación de posibles innovaciones.

Si reconocemos la carencia de una infraestructura tecnológica propia, es menester tener presente que la transferencia de tecnología vía empresas con IED puede coadyuvar en forma decisiva al desarrollo tecnológico nacional.

A fin de promover dicho desarrollo, se suele fijar como condición en las autorizaciones que emite la CNIE, la presentación y aprobación de un programa de investigación y desarrollo científico y tecnológico a fin de que entidades educativas o de investigación nacionales se vean beneficiadas con la presencia de las empresas con IED, en las que se concentra el conocimiento tecnológico.

Si analizamos los escasos recursos destinados a investigación y desarrollo localmente<sup>31</sup> y el raquítico interés mostrado por los empresarios nacionales en invertir en investigación y desarrollo, se comprende esta exigencia.

Además, los gastos en investigación y desarrollo, como en el resto de América Latina son en su mayor parte erogados por el Estado, por lo que "este indicador contrastado con lo que acontece en los países industrializados. . . nos refleja que el sistema productivo regional no está interesado en el progreso científico y tecnológico. Es decir, el desarrollo científico y tecnológico no es un factor ligado al desarrollo económico y por ende, no hay interés en los industriales en invertir en él".<sup>32</sup>

Esta falta de interés del sector privado se puede explicar por la disponibilidad y facilidad con la que se puede contratar tecnología foránea y por-

---

<sup>31</sup> Por ejemplo, "en 1970, la cifra destinada a investigación y desarrollo alcanzaba 519 millones de pesos, o sea, de 0.1300/o del PIB." CASANUEVA, op. cit., *supra*, cita 19, p. 144.

<sup>32</sup> WTIKER, V. Jorge, "Universidad y Dependencia Científica y Tecnológica en América Latina", UNAM, México, 1979, p. 43.

que la inversión en investigación y desarrollo requiere de un largo período de maduración para producir resultados concretos.<sup>33</sup>

La CNIE suele también fijar como condición la renegociación de los contratos de traspaso tecnológico que tuviese celebrados la empresa con IED a fin de revisar si el monto de las regalías es el adecuado.

El aporte tecnológico puede influir decisivamente en el grado de competitividad internacional de los productos manufacturados en México, de tal suerte que si se cuenta con la tecnología propicia, la empresa podrá a la vez cumplir con los compromisos de exportación que le hubiere fijado la CNIE conforme a la fracción III del artículo 13.

Todo ello nos lleva a concluir que la contribución tecnológica es crucial para la evaluación de los proyectos y que contará con elementos a su favor cuando involucre tecnologías de punta o tecnologías a las que no se tiene acceso fácilmente, siempre y cuando la contratación de las mismas sea costeable desde el punto de vista del monto de las regalías y las condiciones de su adquisición, mientras que si la tecnología involucrada es obsoleta o inadecuada para las condiciones del país, ello será un elemento negativo en la evaluación del proyecto concreto.

La fracción XIII se refiere a los efectos del proyecto de IED "sobre el nivel de precios y la calidad de la producción".

Ya hemos mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo de este ensayo, el énfasis que se ha puesto en exigir saldos positivos de divisas a las empresas con IED, lo que refleja en gran medida, el deseo por configurar en México con planta industrial exportadora y la necesidad de que los productos cuenten con la calidad y el nivel de precios adecuados para su colocación en los mercados internacionales.

Siguiendo esta tónica, la CNIE en algunos proyectos concretos ha fijado como condición a las empresas que inicien la fabricación de una nueva línea de productos, que se comprometan a que los precios de exportación de los mismos sean al menos iguales a aquéllos de los productos destinados al mercado nacional. Se busca así evitar que sea el consumidor local el que subsidie indirectamente las exportaciones y tener disponibles en el mercado local productos a precios internacionales.

En algunos otros casos, se fija la exigencia de que los precios de los productos en el mercado interno no sean superiores a aquéllos en el país de origen de la tecnología empleada para producirlos, o bien se establece un

---

<sup>33</sup> En este sentido, "la facilidad que representa la obtención de tecnología en el exterior reduce la presión que de otra suerte existiría sobre los gobiernos para promover la investigación nacional destinando los recursos y las facilidades necesarias para estos propósitos" SEPULVEDA Y CHUMACERO, op. cit., *supra*, cita 20, p. 27.

diferencial porcentual entre ambos precios para compensar posibles divergencias en los costos de producción.

Todos estos requisitos tienden a evitar que el mercado nacional se vea invadido de productos con precios muy por encima a los del mercado internacional, máxime si se toma en consideración que “las técnicas de localización distributiva de costos y de transferencia de precios adquieren particular relevancia, en el análisis de la obtención de ganancias por parte de las empresas multinacionales”.<sup>34</sup>

En cuanto a la calidad de producción, este parámetro responde al deseo de modernizar el aparato productivo en México y está íntimamente vinculado con la aplicación de tecnología adecuada a los procesos de producción para evitar la obsolescencia tecnológica y la escasa competitividad exterior de los productos manufacturados en el país.

Por ende, este criterio responde a las necesidades industriales del país que se buscan satisfacer, en lo posible, mediante la incorporación de empresas con capital foráneo que sean eficientes y capaces de contribuir al abastecimiento adecuado del mercado nacional y a la generación de exportaciones.

La fracción XIV se refiere a que la IED deberá “preservar los valores sociales y culturales del país”.

En este sentido, se tratan de evitar los efectos negativos que acarrear las empresas transnacionales y que son severamente criticados por sus detractores en lo que se refiere a la penetración cultural y la deformación de los patrones tradicionales de conducta de la población de los países en vías de desarrollo.<sup>35</sup>

Mucho se ha escrito sobre el impacto negativo de la presencia de las transnacionales en estos ámbitos, aunque resulta prácticamente imposible poder detectarlo en forma tangible. Por esta razón, para efectos de la evaluación costo-beneficio de los proyectos sometidos a la consideración de la CNIE, el criterio consignado en esta fracción no tiene mayor relevancia. La fracción XV contempla un criterio de carácter general, a saber “la importancia de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional”.

Este parámetro de evaluación es difícil de precisar aunque, en concreto, se refiere a que los proyectos sobre IED se dirijan a los sectores prioritarios de la economía.

---

<sup>34</sup> CASANUEVA, op. cit., *supra*, cita 19, p. 140.

<sup>35</sup> Para un análisis crítico de la influencia de las Empresas Transnacionales en los países en vías de desarrollo ver, “*La cultura como empresa multinacional*”. ARMAND MATTELAST, Serie popular Fra/25, Ediciones Era, Segunda Edición, 1976, México.

Dichos sectores prioritarios están consignados en forma general en diversos documentos de carácter programático, tales como el Plan Nacional de Desarrollo, y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, y en los programas sectoriales de desarrollo industrial a nivel de rama. Ya en un plano más específico y concretamente en lo que se refiere a la IED, resulta útil señalar que en los "Lineamientos sobre Inversiones Extranjeras y Propósito de su Promoción"<sup>36</sup> se procuró orientar al inversionista foráneo sobre las áreas a las que sería preferible que acudiera el capital externo.

Este enunciado responde a la política de promoción selectiva que se ha establecido y pretende señalar aquellas áreas donde es susceptible de autorizarse la participación extranjera en forma mayoritaria.<sup>37</sup>

Resulta necesario aclarar que esta lista es de carácter indicativo y no es exhaustiva. Asimismo, que los proyectos que estén ubicados en estas ramas no será necesariamente aprobados y que a la vez, proyectos que se orientan a otras áreas no serán negados en forma automática.

Una vez detectadas estas áreas prioritarias, es lógico suponer que los proyectos comprendidos en las mismas tendrán más posibilidades de autorizarse que aquéllos concebidos como no prioritarios.

Finalmente, es necesario destacar que este criterio es evaluado en forma importante para determinar la conveniencia de un proyecto sobre IED, vista su incursión en áreas catalogadas como prioritarias. Todo ello responde plenamente al papel complementario que se ha asignado a la IED y a la promoción selectiva de los capitales foráneos que pretende orientar a la IED hacia aquellas áreas donde pueden contribuir positivamente al desarrollo nacional.

La fracción XVI del artículo 13 se refiere a "la identificación del inversionista extranjero con los intereses de su país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior".

Dicho criterio está íntimamente ligado con el artículo 6 de la LIE que señala la equiparación a la inversión mexicana a la que lleven a cabo los extranjeros con calidad de inmigrados "salvo cuando por razón de su actividad, se encuentren vinculados con centros de decisión económica del exterior".

En cuanto a la identificación del inversionista extranjero con los intereses de su país, realmente lo que se pretendió fijar como criterio era lo rela-

---

<sup>36</sup> Publicados en la prensa nacional el 17 de febrero de 1984.

<sup>37</sup> Estas áreas se clasificaron en términos generales como aquellas cuyos requerimientos de inversión por hombre ocupado es particularmente alta, aquellas donde el proceso de cambio tecnológico es acelerado y aquellas orientadas fundamentalmente a la exportación.

tivo a su vinculación con centros de decisión económica del exterior. Corresponde a la CNIE, dentro del marco de sus facultades discrecionales, el determinar si se da o no dicha vinculación.

La razón de ser de esta disposición la encontramos en la exposición del Lic. Campillo Sainz cuando señaló que pese a que hay inmigrados plenamente arraigados en México, hay otros que “están prestando sus servicios a empresas extranjeras o transnacionales que están vinculados con ellas y si diéramos esta misma facilidad a este tipo de extranjeros, estaríamos en realidad, permitiendo que fueran solamente un vehículo para que la inversión extranjera fuera tratada como mexicana”.<sup>38</sup>

Pese a que fue loable la actitud del legislador al prever esta posibilidad, en la mayoría de los casos, resulta prácticamente imposible poder determinar con exactitud el grado de vinculación del potencial inversionista extranjero con centros de decisión económica del exterior.

Es pertinente hacer notar que la vinculación “debe referirse a la inversión concreta que el inmigrado realice —o en la que intervenga— porque si esa dependencia es ajena a esa inversión, no rige la limitación y el inmigrado seguirá equiparándose al mexicano”.<sup>39</sup>

Para efectos prácticos, se ha procedido a requerir del inversionista foráneo que declare bajo protesta de decir verdad que no existe dicha liga con centros de decisión económica del exterior, toda vez que resulta sumamente difícil de detectar y aún más, de comprobar la existencia de dicha vinculación.

La última fracción del artículo 13 de la LIE se concreta a señalar que la CNIE tomará en cuenta para evaluar un proyecto sobre IED, “en general, la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional”.

Al referirse a “la política de desarrollo nacional” obviamente se incluyen los diversos programas y planes que emanan del sector público y que fijan la política económica e industrial a nivel general y sobre inversiones extranjeras, en un plano más concreto.

De hecho, este precepto no hace sino reforzar las facultades discrecionales de la CNIE y representa una posibilidad para que argumente otros elementos en favor o en contra de los proyectos sometidos a su consideración.

Por ende, esta fracción hace que los criterios consignados en el artículo 13 no sean los únicos que pueda tomar en cuenta la CNIE para analizar un proyecto de IED, aunque lo que hemos pretendido a lo largo de este ensa-

---

<sup>38</sup> Exposición de José Campillo Sainz, op. cit., *supra*, cita 6, p. 105.

<sup>39</sup> BARRERA GRAF, op. cit., *supra*, cita 5, p. 67.

yo, es precisamente destacar la relevancia de los mismos en la evaluación de los casos concretos.

### CONCLUSIONES

La CNIE, al otorgar las autorizaciones que le competen las fundamenta en el Artículo 13 de la LIE, el cual le señala los distintos criterios que deberá emplear para analizar los proyectos concretos sometidos a su consideración.

Las facultades discrecionales de la CNIE, pese a estar restringidas por dicho precepto, se dan a plenitud toda vez que puede asignarle a los criterios contenidos en el mismo distintos grados de ponderación, atendiendo a los requerimientos concretos que emanan de la realidad económica que vive el país en el preciso momento histórico en que se evalúa la conveniencia de un proyecto.

Si concebimos a la IED como un fenómeno económico cuyo flujo varía conforme se modifican las condiciones que prevalecen en los países huéspedes, podemos percatarnos que la regulación jurídica de la misma debe ser lo suficientemente flexible para seguir su ritmo, sin necesidad de introducir cambios radicales en cuanto a su contenido.

Esta flexibilidad para adecuar los parámetros consignados en el artículo 13 a las exigencias específicas que demanda el país, han hecho posible que la LIE haya permanecido intacta en sus 13 años de vigencia. Por esta razón no consideramos que este ordenamiento precise de modificación alguna, toda vez que ha regulado adecuadamente a la IED en etapas tan distintas de nuestra economía.

Sin duda, el artículo 13 es el precepto total de la legislación mexicana en materia de inversión extranjera y al señalar los parámetros para admitir la IED no cae ni en la rigidez absoluta ni en la ambigüedad, por lo que funge con acierto como el punto de partida del proceso de toma de decisiones respecto de la inversión foránea.