

américa del norte

EDGAR ORTIZ*

TLC e inversión extranjera en México

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Canadá, Estados Unidos y México ha sido objeto de intenso debate. El gran interés por ese tema obedece a varias razones: a] constituirá el bloque más grande del mundo; b] su alto potencial de complementariedad dotaría a los tres países de ventajas competitivas importantes para superar con solvencia las fuertes rivalidades comerciales de la economía mundial; c] el TLC confirma las tendencias mundiales hacia la formación de bloques económicos poderosos y aunque ello puede conducir a una mayor estabilidad de los flujos comerciales entre las naciones, también puede acentuar el proteccionismo y originar guerras comerciales sin precedente, y d] el Tratado constituye una asociación única, sin paralelo, entre dos naciones desarrolladas y una en desarrollo.

Un número importante de analistas consideran al TLC la clave del desarrollo

económico de México y anticipan grandes volúmenes de inversión por la relocalización de industrias de las naciones del norte, atraídas fundamentalmente por los bajos costos de la mano de obra mexicana. Se cree que, mediante la creación de empleos, la transferencia de tecnología y el reforzamiento de los vínculos con ramas de la economía mexicana, las inversiones extranjeras directas (IED) contribuirán a que la economía mexicana obtenga tasas de crecimiento altas¹ y se integre al grupo de los países desarrollados.² Otros, en cambio, consideran que los beneficios del TLC se concentrarán en Estados Unidos debido a su mayor desarrollo en diversos órdenes³ y que la IED distorsionará aún más el crecimiento económico de México.

1. Luis Rubio *et al.*, *El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Caminos para fortalecer la soberanía*, Diana, México, 1991; Luis Rubio y Alain de Remes, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

2. México será el vigésimo quinto miembro de la OCDE. "Cuenta México con estabilidad económica para ingresar a la OECD", *El Universal*, 12 de junio de 1993.

3. Benito Rey Romay, *La integración comercial de México a Estados Unidos: ¿alternativa o destino?*,

Integración e inversión extranjera

La idea de formalizar los estrechos lazos comerciales entre México, Canadá y, especialmente, Estados Unidos, data de fines de los setenta. Antes las relaciones mexicano-estadounidenses se caracterizaban, en muchos sentidos, como de "olvido benigno" por parte del vecino del norte, mientras por el de México por ser "cautelosas y defensivas", a pesar de la extensa frontera que comparten y de sus profundos vínculos económicos, políticos y culturales. Asimismo, mientras que los nexos entre Estados Unidos y Canadá se ampliaban y se tornaban más importantes en diversos órdenes, los lazos entre México y el país boreal eran prácticamente inexistentes.

La crisis petrolera despertó la

* Profesor-Investigador en Finanzas, UNAM. Versión revisada de "NAFTA and Foreign Investment in Mexico", capítulo 7 de *Foreign Investment and North America Free Trade*, Alan M. Rugman, ed., University of South Carolina Press, Columbia, 1993. El autor agradece el patrocinio del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Docente de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Siglo XXI Editores, México, 1992; John W. Warnock, *Free Trade and the New Right Agenda*, New Star Books, Vancouver, 1988; Stephen J. Randall, Herman Conrad y Sheldon Silverman, *North America Without Borders? Integrating Canada, the United States, and Mexico*, University of Calgary Press, 1992, y Robert J. Krekewich y Viviana Petroni, "Critical Perspective of North American Integration: a Rapporteurs Report", mimeo, Centre for Research on Latin American and the Caribbean, York University, 1992.

preocupación de Washington por su dependencia de las fuentes de suministro lejanas, políticamente explosivas y se interesó en mayor medida en el gran potencial de sus vecinos para proveer productos clave, así como para ampliar su comercio e inversiones. Así, se empezaron a enunciar propuestas para crear un mercado común norteamericano basado en la interdependencia económica y en los supuestos beneficios económicos que se podrían derivar de una asociación de ese tipo.⁴ Después de varios años de debate en los medios políticos, académicos y de negocios, Canadá aprobó en 1989 un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.⁵

En México la eventual integración de América del Norte originó intensas polémicas en las que, en términos generales, predominó el rechazo a la formación de una zona de libre comercio. Se señalaba que Estados Unidos concebía a la integración de manera unilateral, a partir de sus intereses económicos y de seguridad nacional, y se destacaban, asimismo, los riesgos para la soberanía y la identidad nacionales provenientes de las tendencias prevaletentes de lo que denominaban "integración silenciosa", así como de cualquier modelo de integración formal que se intentara con ese país.⁶ La IED también se veía en forma negativa y a las empresas transnacionales se les consideraba simplemente como mecanismos de dominación, desarticuladoras de la economía y estratificadoras del mundo en una estructura de relaciones centro-periferia.

En el decenio de los ochenta se empezó a considerar la conveniencia de emprender una integración concertada y administrada. Se adujo que la integración no formalizada, que de hecho existía, tenía efectos negativos en las dos naciones y aumentaba su vulnerabilidad frente a los choques externos e incluso a los internos, aunque en México las distorsiones eran más profundas. Por esos años se presentaron propuestas de acuerdos parciales para lograr beneficios mutuos y mantener a buen resguardo los intereses y la soberanía nacionales.⁷ La crisis de la deuda externa, por otra parte, destacó la necesidad de la inversión extranjera para el desarrollo económico. El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Pronafice) señalaba que la participación de la IED en México sería selectiva y estrictamente complementaria de los esfuerzos nacionales en áreas con potencial de exportación e identificaba como objetivos de esas inversiones la promoción del desarrollo tecnológico nacional para sustituir importaciones y generar exportaciones.⁸

Después de la severa crisis de la deuda externa, el país mostró signos claros de recuperación económica. En ello influyeron, entre otros aspectos: a) la negociación exitosa de ese débito, que abatió las transferencias negativas de capital y permitió captar fondos frescos; b) las políticas de liberación orientadas a fortalecer el liderazgo del mercado, abrir la economía al comercio exterior y las inversiones extranjeras, e impulsar un sector industrial competitivo internacionalmente; c) el amplio programa de privatizaciones de las entidades públicas, incluso la banca comercial, y d) las negociaciones sin precedente para conformar un bloque comercial con Estados Unidos y Canadá. La base de estos cambios, cabe destacar, tuvo su origen en el período presidencial de 1982-1988; sin embargo, el impulso decisivo provino del gobierno actual, que orientó su

gestión a acelerar la modernización del país y establecer las condiciones para el crecimiento sostenido.⁹

En la actualidad existe en México un ambiente favorable a los esfuerzos de integración de América del Norte. Quedaron atrás aparentemente el nacionalismo recalcitrante y el celo excesivo por la soberanía, así como la desconfianza que con frecuencia caracterizaron las relaciones con Estados Unidos. Muchos creen que el TLC inducirá inversiones masivas en México, que las exportaciones a los mercados del norte crecerán en forma notable y que se lograrán incrementos de la productividad y el empleo, el despegue del crecimiento y un mayor bienestar.

En mayo de 1989 se establecieron menos regulaciones en materia de inversión extranjera. Entre ellas se reconoce la importancia de la IED para el crecimiento económico, así como en la promoción del desarrollo tecnológico y la competitividad internacional. Se eliminan los requerimientos patrimoniales para las plantas maquiladoras y se precisan los tipos de inversión permitida, las limitaciones, así como las ramas reservadas a los mexicanos y a la nación.

Algunos grupos de opinión han perdido su entusiasmo original por el TLC a la luz de los cambios políticos ocurridos en Estados Unidos. Se cree que el Tratado no es de la mayor prioridad para William J. Clinton, aun cuando se apruebe y se ponga en marcha. Aunque se concluyeron con éxito las negociaciones de los acuerdos paralelos, se considera que no son plenamente congruentes con el TLC y que sí afectan la soberanía nacional. Muchos prevén, incluso, que los efectos positivos serán menores que los originalmente estimados y que a largo plazo el Tratado y las IED debilitarán a la economía y propiciarán una pérdida de la soberanía que erosionará la capacidad para formular políticas autónomas de desarrollo.¹⁰

4. Carlos Rico, "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of Rhetoric of Interdependency", en C. Vázquez y M. Gracia (eds.), *Mexican-U.S. Relations: Conflict and Convergence*, UCLA, Los Angeles, 1983.

5. Khosrow Fatemi, *International Trade and Finance: A North American Perspective*, Praeger, Nueva York, 1988; Marc Gold y David Leyton-Brown, *Trade-Offs on Free Trade. The Canada-U.S. Free Trade Agreement*, Carswell, Toronto, 1988, y R. Stern, Phillip H. Trezise y J. Whalley, *Perspectives on a U.S.-Canadian Free Trade Agreement*, Brookings Institution, Washington, 1988.

6. Magdalena Galindo, "Perspectivas de las relaciones entre México y América Latina: un enfoque a partir del concepto de hegemonía", y Luis González Souza, "Recolonización beltrónica o soberanía latinoamericana", en Raúl Benítez et al. (ed.), *Viejos desafíos, nuevas perspectivas. México-Estados Unidos y América Latina*, UNAM/Porrúa, México, 1988.

7. Jorge Castañeda y Robert A. Pastor, *Limites en la amistad México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989.

8. Paulino Ernesto Arellanes, *Crisis capitalista e inversiones extranjeras directas (las norteamericanas en México)*, Tlamehua-Libros, México, 1992, y Raúl Omelas Bernal, *Inversión extranjera directa y reestructuración industrial*, UNAM, México, 1991.

9. Gary C. Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Institute for International Economics, Washington, 1992.

10. Edgar Ortiz, "Economic Policy Making and Economic Integration in Mexico: Lessons for Nation Building and Transformation", *International Society for Intercommunication of New Ideas*, Atenas, Grecia, 29 de junio - 2 de julio de 1992.

Políticas de liberación comercial en México

Durante mucho tiempo la industria mexicana disfrutó de una protección muy elevada mediante tarifas y excesivos requisitos para importar. Debido a las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones y como resultado de la crisis de mediados de los setenta se comenzó a considerar la posibilidad de liberar el comercio y de adherirse al GATT, aunque la decisión final en 1980 fue negativa.¹¹

El final del decenio de los setenta y el inicio de los ochenta coincidieron con un período económico muy próspero debido a las altas exportaciones petroleras. Buena parte de las divisas se emplearon para impulsar la industrialización e importar volúmenes cuantiosos de bienes de capital (con un peso sobrevaluado, por añadidura). Sin embargo, la orientación del aparato productivo no sufrió cambios fundamentales y las empresas continuaron disfrutando de la protección contra la competencia foránea.

La crisis del endeudamiento trajo consigo una fuerte represión de las importaciones y se iniciaron los intentos de promover las ventas externas de manufacturas. El Gobierno concentró su esfuerzo en obtener superávit, pero para cumplir con los pagos de la deuda externa, no para aplicarlos al crecimiento. En 1982 se registró un superávit comercial de 6 792.7 millones de dólares, saldo que se mantuvo durante algunos años. Sin embargo, a partir de 1988 las importaciones empezaron a crecer en forma desmedida debido a los efectos de la liberación comercial.

No obstante, en ese año todavía se obtuvo un modesto superávit de 272.1 millones de dólares. Esta situación se revirtió en 1989, cuando se registró un déficit de 2 595.8 millones de dólares que en 1991 se elevó a 11 063.8 millones y en 1992 llegó a 20 607.5 millones. Se dijo que esos desequilibrios se debían, en buena medida, a las importaciones necesarias para modernizar la planta productiva nacional, propiciar una integración más benéfica con Canadá y Estados Unidos

11. David Barkin et al., *Las relaciones México-Estados Unidos*, UNAM/Nueva Imagen, México, 1980.

y elevar la competitividad del país en escala mundial.¹²

Procesos de liberación

La liberación comercial ha tenido lugar en un entorno de crecimiento restringido, alto endeudamiento externo, globalización de los mercados reales y financieros e incluso de recuperación económica. El proceso de liberación se inició entre 1983 y 1984.¹³ En un principio se procedió con cautela pero se emprendieron medidas muy importantes.¹⁴ Los tipos de cambio se ajustaron y más tarde se siguieron políticas económicas un tanto expansivas, lo que condujo a la recurrencia de déficit públicos elevados. El de 1982, de 16.9% con relación al PIB, que se había reducido a 8.5 y 9.6 por ciento en 1984 y 1985, respectivamente, se ubicó en 16% en 1986. El PIB también descendió (-3.8% en 1986) y las tasas de inflación llegaron a 102.3% en 1986 y 164.6% en 1987, el nivel histórico más alto. De 1985 a 1987 se fortalecieron las políticas de liberación con el fin de abatir el crecimiento de los precios y abrir a la competencia a la industria nacional internacionalmente competitiva. Asimismo se emprendieron otras políticas, como la privatización de las empresas estatales, y las negociaciones para ingresar al GATT, lo cual se logró en 1986 y propició el aceleramiento de la apertura mediante:

- 1) la supresión de restricciones cuantitativas o controles de tarifas;
- 2) eliminación de precios oficiales;
- 3) disminución de las tarifas de importación, y 4) descenso de la dispersión de las tasas arancelarias.¹⁵

Además, se devaluó el tipo de cambio y se reprimió la demanda interna para atemperar la presión sobre los precios.

12. Presidencia de la República, "Criterios Generales de Política Económica para 1993", *Comercio Exterior*, vol. 42 núm. 12, México, diciembre de 1992.

13. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988*.

14. Joon-Cheol Choi Kim, *Crisis económica y nuevas estrategias de industrialización y comercio exterior de México (Durante el régimen de Miguel de la Madrid)*, tesis doctoral, UNAM, México, 1991.

15. Joaquín Tapia Maruri, *Liberalization: Its Impact on Trade Balance, Economic Activity and Inflation:*

En la actualidad México cuenta con una de las legislaciones comerciales más liberales; las tarifas promedian 13.1% (27% en 1982) y se han eliminado los permisos de importación para casi todos los productos. La dispersión arancelaria se redujo de 24.8% en 1982 a 4.3% en 1989 y el número de grupos arancelarios bajó de 16 a 5.¹⁶

Sin duda las políticas de liberación han sido útiles para controlar el crecimiento de los precios, incrementar las importaciones de bienes productivos¹⁷ e inducir un cambio estructural en la composición de las exportaciones, aunque también han ocasionado agudos desequilibrios comerciales. Las compras de bienes de capital son responsables en parte de los desequilibrios comerciales, aunque su participación en las importaciones totales es de 21.3%, coeficiente más bajo que el registrado en el período de auge petrolero (31.2% en 1981). Actualmente la proporción más alta de las importaciones corresponde a los bienes intermedios (68.5%), que constituyen principalmente insumos para la producción interna, en tanto que los bienes de consumo dan cuenta de 10.1%. Desde otro ángulo destacan las exportaciones no petroleras cuyas participaciones en las totales son de 65.5 y 60.7 por ciento, respectivamente.

La inversión extranjera en México

En 1991 las inversiones de estadounidenses en el extranjero ascendieron a cerca de 225 000 millones de dólares. Tres cuartas partes se ubicaron en países desarrollados y el resto en economías en desarrollo; a América Latina le correspondió 11% del total. En Norteamérica, México absorbe sólo 3% de esas inversiones, mientras que Canadá 35%.¹⁸ Las inversiones

The Mexican Experience, 1971-1988, North American Economics and Finance Association, Nueva York, diciembre de 1989.

16. Jaime Zabludovsky, "Trade Liberalization and Macroeconomic Adjustment", en Dwight S. Brothers y Adele E. Wick (eds.), *Mexico's Search for a New Development Strategy*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1990.

17. Joaquín Tapia Maruri, *op. cit.*

18. Paulino Ernesto Arellano, *op. cit.*, y John Warnock, *op. cit.*

directas de este país se concentran en Estados Unidos (61%); las de México allende sus fronteras son limitadas, pues cuenta con pocas empresas transnacionales,¹⁹ aunque algunas han alcanzado importancia internacional, como Cementos Mexicanos (CEMEX), la tercera empresa del ramo en escala mundial, y Televisa.

Tendencias agregadas de la inversión

México ha sido uno de los principales receptores de IED entre los países en vías de desarrollo y en la actualidad es el décimo en escala mundial, compitiendo con países como Japón y Estados Unidos.²⁰ En realidad, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 no afectó el flujo de IED, aunque su crecimiento rápido se produjo en los últimos años. La inversión foránea acumulada a diciembre de 1971 era de 3 882.4 millones de dólares;²¹ en los años siguientes promedió un crecimiento de 300 millones por año y en 1978 el saldo ascendió a 5 642.9 millones de dólares.

La IED siempre se ha vinculado a los ciclos económicos de México. De 1979 a 1981, período de auge petrolero, se incrementó 4 133.7 millones de dólares y al final de 1981 el saldo fue de 10 159.9 millones. Inicialmente la crisis de la deuda afectó en forma negativa los flujos de inversión y en los dos años siguientes la IED sólo se incrementó en alrededor de la mitad de las tendencias observadas durante el auge petrolero (626.5 millones en 1982 y 683.7 millones

en 1983); en 1983 esa inversión totalizó 11 470.1 millones. Posteriormente se registraron aumentos notables, de tal forma que en 1988 el saldo ascendió a 24 087.4 millones de dólares.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid la IED se incrementó 13 455.4 millones, 146% más que la obtenida en el régimen anterior (5 470.6 millones). Cabe señalar que en el gobierno citado en primer término 2 945 millones provinieron de intercambio de deuda por inversión. Esas operaciones se iniciaron en abril de 1986 y se interrumpieron en noviembre de 1987, al considerarseles inflacionarias.²²

En el actual gobierno el crecimiento de la IED ha sido espectacular. En diciembre de 1992 el saldo ascendió a 50 211 millones de dólares. En los últimos cuatro años la IED, incluyendo la realizada mediante emisiones primarias de valores, se incrementó 26 123.9 millones. Si se excluye el capital obtenido por medio del mercado de valores, el aumento es de 23 494.2 millones, que superan con creces las metas previstas a principios del régimen. Para 1993 se espera que la IED supere los flujos obtenidos en 1992; en el primer semestre del año en curso ascendió a cerca de 5 500 millones.

Inversiones por país de origen

Estados Unidos destaca como país de origen de la IED en México, aunque su participación ha disminuido de 70.1% en 1975 a 60.7% en 1992; Canadá aporta apenas 1.5%. En los primeros cuatro años las inversiones estadounidenses crecieron 8 159.7 millones, que casi equivalen a las que esa nación realizó en México de 1946 a 1984. Recientemente las empresas canadienses han mostrado interés por elevar sus inversiones en el país. Se prevé que en cuanto las empresas nacionales instrumenten sus posicionamientos estratégicos, la participación canadiense se elevará de manera significativa, sobrepasando a las de otros países no norteamericanos.

En la actualidad a Estados Unidos le siguen en importancia el Reino Unido (6.4%), Alemania (5.7%), Suiza (4.6%), Japón (4.3%), España (2.1%), Holanda (1.6%) y Canadá (1.5%).

El TLC cambiará los patrones de IED en México. Antes de la crisis de la deuda las empresas extranjeras invertían para sortear el proteccionismo e incursionar en el mercado interno. Sin embargo, con la crisis del débito, con las agudas caídas de la demanda, y las políticas de liberación, lo hicieron para aprovechar los bajos costos de la mano de obra y penetrar o tener un acceso más competitivo en el mercado de Estados Unidos; fue el caso, especialmente, de las empresas japonesas y coreanas. Las inversiones niponas se incrementaron de 2% del total en 1975 a 7.2% en 1982, aunque en los diez años siguientes redujeron su ritmo de crecimiento y en 1992 totalizaron 1 616 millones de dólares. El TLC podría generar mayores reducciones relativas.

Aunque no deben esperarse mudanzas masivas de empresas de Estados Unidos y Canadá, sus inversiones en México seguramente se incrementarán para aprovechar las condiciones favorables del TLC; aún más, las reglas de origen restrictivas, como el 62.5% de contenido nacional en los automotores, seguramente desalentará las inversiones de empresas norteamericanas en ese sector, esto es, el Tratado frenará el papel de México como puente de ingreso al mercado estadounidense.

Las empresas de los tres países podrán localizar sus operaciones en los mercados de acuerdo con sus necesidades estratégicas. Esto significa que las transnacionales del área decidirán invertir en suelo mexicano si los bajos costos de la mano de obra les otorgan una ventaja competitiva, sin afectar sus estándares de calidad y administrativos y su desarrollo tecnológico, pues en México existe una insuficiente capacitación de los trabajadores y administradores y una limitada y desarticulada base de empresas de alta tecnología. Las empresas invertirán en Canadá si sus estrategias regionales y globales prevén el uso de insumos minerales clave de fácil acceso con la infraestructura existente, si existen canales de distribución cercanos al mercado de

19. Luis Rubio y Alain de Remes, *op. cit.*

20. "México entre los diez países con más IED: Secofi", *La Jornada*, México, 19 de agosto de 1993.

21. La información sobre la IED proviene de la Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE) que compila tres conjuntos de información: IED que necesita aprobación previa de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera; IED que no necesita aprobación y se compila en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, y adiciones al capital de las empresas, realizadas mediante el mercado de valores. Las inversiones internacionales de cartera en los mercados secundarios no se incluye correctamente en las estadísticas de la DGIE. De modo estricto esas estadísticas no corresponden a la inversión efectivamente realizada durante el año. Sin embargo, gran parte de las inversiones planeadas se inician en el primer año y los saldos restantes se consumen de inmediato. El Banco de México también informa los cambios en la IED, pero principalmente con base en encuestas entre las grandes empresas extranjeras.

22. David Félix (ed.), *Debt and Transfiguration? Prospects for Latin America's Economic Revival*, Sharpe, Nueva York, 1990, y Manuel Lasaga, "How to Assess the Market Value of Developing Country Loans: The Case of Latin America", en Antonio Jorge y Jorge Salazar Carrillo (eds.), *The Latin American Debt*, Saint Martin's Press, Nueva York, 1992.

Estados Unidos y si es posible derivar ventajas competitivas estableciendo plantas de tamaño mediano que requieran alta tecnología y mano de obra y administradores bien capacitados, y, por último, si la demanda de los productos o servicios respectivos se puede atender con ese tipo de inversiones. Ciertas inversiones para los mercados fronterizos de Canadá-Estados Unidos caerían en esa categoría. Finalmente, las transnacionales de Norteamérica decidirán invertir en Estados Unidos cuando requieran desarrollar grandes economías de escala y de alcance, y además se precise de alta tecnología, buena capacitación de los trabajadores y mercados amplios.²³

Inversiones por sectores

El comportamiento de la IED por sectores muestra cambios importantes. El industrial absorbió 21 782.8 millones de dólares del saldo en diciembre de 1992. Sin embargo, su participación relativa ha disminuido de 75% en 1975 (con un pico de 79.2% en 1984) a 50.6% en 1992. Las inversiones en comercio, minería y agricultura han permanecido relativamente estables y en los servicios han experimentado un crecimiento explosivo desde 1987 (17.2% en 1987 contra 10% en promedio en años anteriores). A diciembre de 1992 ese sector absorbió 40.1% de la IED total, con 17 242.1 millones de dólares. Esto significa, entre otros aspectos, que es infundado el temor de pérdidas masivas de empleo industrial en Estados Unidos y Canadá, pues la mayoría de las inversiones se localizan en los servicios, lo que de ninguna manera implica que se cierren negocios en esos países.

Las inversiones en servicios incluyen hoteles y turismo, alimentos, tiendas de ropa y servicios de ingeniería, administración y financieros. Con frecuencia esas inversiones son cadenas de franquicias estadounidenses que sirven al mercado interno. Sin embargo, la importancia del sector servicios como receptor de IED no genera cambios significativos para una rápida transformación del sector industrial ni para el aumento de la

competitividad internacional.

En el presente gobierno los incrementos de la IED se han concentrado en cuatro sectores: manufacturas (26.0%); transportes y comunicaciones (27.7%); servicios financieros (17.2%), y servicios comunales (15.2%). En agricultura y ganadería casi fueron nulos (0.9%).

En un principio los flujos de IED en el sector manufacturero se localizaron en las ramas que encabezan la sustitución de importaciones. En los setenta las transnacionales se ubicaron en equipo de transporte, maquinaria eléctrica y no eléctrica y productos químicos y de hule. Sus operaciones se concentraban en unos cuantos subsectores y perdieron terreno ante las empresas estatales en tabaco, derivados del petróleo y productos metálicos básicos. Los patrones de competencia y liderazgo industrial se manifestaban en formas oligopólicas bien diferenciadas, en las que estaban presentes las transnacionales, las empresas estatales y en menor medida las privadas de capital nacional.²⁴

La crisis de 1982 produjo cambios importantes en los flujos de IED, pues disminuyeron en forma dramática de 1983 a 1985 y repuntaron en 1986, para superar la realizada en los años del auge petrolero. Durante el período de la crisis de la deuda los proyectos industriales de las empresas extranjeras se concentraron en los sectores de automotores y de productos electrónicos y de hule, que ya dominaban en los setenta, pero esta vez dirigieron su producción al mercado externo. A fines de los ochenta las inversiones se localizaron en los servicios, lo cual constituyó un cambio de orientación.

En los últimos años la IED en servicios ha continuado creciendo. De 1989 a 1992 se concentró en bienes raíces (32.9%); servicios profesionales y técnicos especializados (29%), financieros (20.2%), y restaurantes y hoteles (13.4%). Las franquicias han sido las grandes ganadoras; en 1990 sólo operaban diez en México y su número se elevó a 125, con 950 locales en todo el país. En el lapso señalado la inversión en manufacturas se incrementó 5 064.3 millones de dólares,

24. Wilson Peres-Núñez, *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*, OCDE, París, 1990.

concentrándose en algunas ramas clave, como productos metálicos, maquinaria y equipo (27%); productos químicos, petroquímicos, hule y plástico (22%); alimentos, bebidas y tabaco (21.3%), y productos minerales y no metálicos (16.8%), lo cual podrá generar el desarrollo de ciertas ventajas competitivas para México.

En 1993 parece estar surgiendo un nuevo patrón. En enero de ese año la IED en manufacturas alcanzó 68% del total, correspondiendo la mayor parte a alimentos, bebidas y tabaco (53.4% del total de IED en el sector industrial). Esta tendencia se confirmó durante el primer cuatrimestre: 49.4% de la IED se orientó a las manufacturas.²⁵ A ello debe añadirse que las importaciones de bienes de capital se han incrementado en forma acelerada, de manera que México es ahora el segundo socio comercial de Estados Unidos en bienes manufacturados, después de Canadá y desplazando a Japón.²⁶ Otra tendencia importante es que México es el segundo país receptor de inversión estadounidense en la industria pequeña y mediana, sólo detrás de Hong Kong. Aunque gran parte se concentra en el sector maquilador, en buena medida se trata de ramas con altos niveles de valor agregado, lo que contribuirá a establecer vínculos industriales más fuertes e integrados.²⁷ Así, considerando estas tendencias, los incrementos en la actividad maquiladora, el desempeño de las exportaciones, así como las estipulaciones del TLC, las empresas de los países de Norteamérica deben encontrar en México un campo fértil para invertir en autopartes, productos metálicos, maquinaria eléctrica y equipo, productos químicos y petroquímicos, hule y plásticos, electrónicos, juguetes, vestidos, zapatos, cuero, muebles y alimentos procesados. Debe esperarse que en lo que resta del decenio se incrementen las inversiones de Canadá y Estados Unidos en esos rubros y en los servicios, particularmente bienes raíces,

25. "En enero-abril entraron al país 3 756 millones de dólares en capital foráneo", *La Jornada*, 14 de junio de 1993.

26. "México segundo socio de EU. Desplazó a Japón en la adquisición de manufacturas, informa Clinton", *El Financiero*, 16 de junio de 1993.

27. "México segundo país receptor de inversión pequeña y mediana de EU", *La Jornada*, 23 de agosto de 1993.

23. Alan M. Rugman, *op. cit.*

franquicias, consultorías y seguros.

Aunque las tendencias señaladas muestran cambios notables con respecto a anteriores patrones de crecimiento e inversión en México, es poco probable que las exportaciones de manufacturas se incrementen rápidamente y contribuyan a atemperar los grandes déficit acumulados. En este sentido, puede señalarse que el comercio y las inversiones entre los países de Norteamérica ya han encontrado su techo: al parecer la recuperación económica de Estados Unidos y de Canadá será más gradual de lo que en general se aceptaba y aunque el presidente Clinton ha afirmado su apoyo al TLC, su política se orienta principalmente a fortalecer el empleo y los inversiones internas. Por otro lado, los déficit externos de México, cuyo manejo ha sido posible gracias a los cuantiosos flujos de recursos del exterior, no podrán tolerarse por más tiempo. Es preciso que las exportaciones (y las inversiones para ese fin) se incrementen en forma masiva, lo que es muy difícil que ocurra en el corto plazo. Si bien se dice que las importaciones significativas consisten básicamente de bienes de capital para fortalecer la competitividad de la industria nacional, se requerirá tiempo para que se refleje en un incremento de las exportaciones no tradicionales. Cabe destacar, por otro lado, que en 1992 el déficit de mercancías ascendió a 20 670 millones de dólares y las importaciones sólo respondieron por 23% de las compras totales, coeficiente más reducido que el del auge petrolero.

El sector financiero

De 1989 a 1992 la IED en servicios sumó 3 267 millones de dólares, 17.2% de la total de ese período. Los incrementos al capital empresarial mediante el mercado bursátil ascendieron a 7 181.5 millones. En 1992 se invirtieron 2 629.7 millones de dólares en las empresas mexicanas, lo que equivale a 31.5% de la IED realizada durante ese año.²⁸ Una

28. A fines de diciembre de 1992 las inversiones de cartera en la Bolsa Mexicana Valores ascendían a 28 716.3 millones de dólares, esto es, 20.1% de la capitalización total de 138 739.07 millones. En 1992 los fondos frescos internacionales para las empresas ascendieron a 2 629.7 millones de dólares.

posibilidad que abre el TLC es elevar las inversiones de las empresas mexicanas mediante recursos extranjeros en el sector financiero. Sin embargo, existen ciertas limitaciones.

Las negociaciones sobre este sector fueron complejas y difíciles. Como en el caso del comercio y las inversiones, se pretendía favorecer el libre flujo de servicios financieros para facilitar el acceso más libre a los mercados de las otras naciones. Sin embargo, a menudo las pláticas se empantanaron debido a diferencias importantes en metas, en los sistemas e instituciones financieras, así como en el peso de sus monedas. Las discrepancias más notables se derivaban de las leyes McFadden y Stell-Glass de Estados Unidos, que limitan a los bancos a la actividad estatal (no hay instituciones que operen en escala nacional) y separan claramente la banca de inversión de la comercial. Canadá y México, en cambio, tienen sistemas que permiten operar en escala nacional y se mueven en dirección de la banca universal. Sobre el asunto de las monedas, el dólar es la dominante de la región y Canadá y México desean mantener el control de su política monetaria.²⁹

Además, surgieron ciertos desacuerdos debido a que el sistema financiero mexicano apenas inició sus procesos de cambio, como resultado de la privatización y de la formación de grupos financieros. Estos problemas se resolvieron con un acuerdo que prevé tratamiento nacional, gradualismo (por ejemplo, programar un período de transición) y cláusulas de salvaguardia.

Los aspectos financieros del TLC se basan principalmente en el acuerdo bilateral Canadá-Estados Unidos, en cuyo capítulo 17 se apela al principio de tratamiento nacional. El capítulo 14 del TLC extiende ese régimen a los tres países, con un período de transición y límites a la inversión y al ingreso a los mercados (similares a los formulados en el Acuerdo Canadá-Estados Unidos) para proteger a las instituciones financieras nacionales. Se definen las reglas para la prestación de servicios

29. El Banco de México carecía de autonomía frente al poder ejecutivo. Para solventar ese problema y fortalecer a esa dependencia, recientemente se le otorgó plena autonomía y se definieron más claramente sus responsabilidades, básicamente promover la estabilidad de los precios y del tipo de cambio.

transfronterizos, así como los mecanismos para resolver las controversias. Ese capítulo incluye los servicios financieros de banca, seguros, valores y otros. Cada país precisa sus compromisos específicos de liberación con los otros dos, las especificaciones sobre el período de transición y algunas cláusulas de salvaguardia.

Los compromisos de México con las instituciones financieras de Canadá y Estados Unidos y los inversionistas pueden resumirse como sigue:

i) Se otorga trato nacional a las instituciones financieras de Canadá y Estados Unidos y se les concede acceso inmediato, pero limitado; la mayoría de las trabas se eliminarán en el año 2000.

ii) Las instituciones de Canadá y Estados Unidos tendrán inicialmente un límite de participación individual en el mercado mexicano de 1.5 y de 8 por ciento a nivel agregado del capital neto total del sistema. El límite agregado se incrementará gradualmente para llegar a 15% el año 2000. En los servicios de valores, el límite inicial es de 10% y llegará a 20% en el mismo período; las casas de bolsa, en lo individual, pueden tener una primera participación de 4% del mercado. Después del 2000 la mayoría de las cotas se eliminarán, pero México podrá postergarlas por cuatro años más si el agregado de las participaciones de los bancos de Canadá y Estados Unidos, o en su caso las instituciones bursátiles, asciende a más de 25% del capital interno.

iii) El límite individual de 1.5% se cancelará el año 2000 para las instituciones bancarias que crezcan con financiamiento interno, incluyendo asignaciones de la matriz, sin pasar de un límite de 4%. Si un banco canadiense o estadounidense tiene, mediante filiales, intereses de 0.5% en un banco mexicano, la institución financiera extranjera podrá comprar un banco mexicano que represente 3.5% del mercado, lo que entonces elevaría la participación extranjera al máximo permitido de 4 por ciento.

iv) En los anexos se fija un límite de 30% para el capital social de inversiones conjuntas realizadas por inversionistas de Canadá o Estados Unidos en la banca comercial. Esta cota no aplica para las inversiones en filiales de bancos extranjeros; las que se efectúen en casas de bolsa y

especialistas en el intercambio de valores también tienen un límite de 30%. Las inversiones individuales no deben exceder 10%. Los inversionistas mexicanos pueden, sin embargo, poseer hasta 15% de ese tipo de instituciones, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los límites indicados no aplican para las inversiones realizadas en filiales extranjeras.

v) México se reserva sus actuales prohibiciones y restricciones a la prestación de servicios financieros transfronterizos, pero se compromete a no introducir medidas más restrictivas. Sin embargo, permite que éstos se presten libremente cuando el residente mexicano se traslade al exterior o requiera de seguros relacionados con el turismo o el movimiento de productos en el país anfitrión.

Finalmente, existe un acuerdo informal que asegura que México revise con justicia las aplicaciones que reciba por parte de Canadá y Estados Unidos. No se debe otorgar ninguna preferencia a ninguna parte. Si bien es necesario proteger el desarrollo de las instituciones financieras nacionales y de ese modo preservar la autonomía monetaria, las cláusulas anteriores imponen límites al crecimiento del sector bancario y bursátil, sobre todo a su potencial para movilizar recursos a las empresas mexicanas y promover una mayor eficiencia y competitividad en el sector financiero. Las instituciones financieras extranjeras tienen pocas oportunidades de crecimiento, pues, de hecho, el límite individual de 1.5% del capital neto total las condena a operar con tamaños similares al de instituciones pequeñas en un sistema que cuenta con un número reducido de bancos y en el que los dos más importantes dan cuenta de poco más de 50% del capital bancario neto del país. Esto es, las instituciones de Canadá y Estados Unidos no podrán competir con las entidades financieras mexicanas grandes, que tienen muy protegidos sus intereses. Una situación similar se presenta en el caso de los intermediarios bursátiles. El TLC incluye un mecanismo para resolver las disputas, también aplicable al sector financiero. Los tribunales se formarán con cinco miembros seleccionados de una lista trinacional de expertos legales y financieros. El panel debe emitir su laudo, confidencialmente, en un plazo de 90 días, a menos que las partes en

desacuerdo decidan de otra manera; éstas tendrán 14 días para entregar sus comentarios. El laudo final del panel se emitirá dentro de los 30 días de la presentación del informe inicial y los países deberán llegar a un acuerdo sobre la resolución con base en las recomendaciones del tribunal. Si un panel determina que las respuestas de un país no son consistentes con lo establecido por el TLC y las partes contendientes no llegan a un acuerdo dentro de un mes (o el período que se acuerde entre las partes), el país demandante tendrá el derecho de suspender al otro los beneficios específicos del Tratado hasta que el diferendo se resuelva. El sector financiero mexicano ha disfrutado de una amplia protección, a lo cual no son ajenas las instituciones financieras de Canadá y Estados Unidos. Además de los límites en la participación patrimonial y en el mercado, que también imponen esos dos países, los obstáculos más importantes para la integración financiera de América del Norte son las leyes estadounidenses relativas al alcance de las actividades y vínculos que pueden tener la banca comercial y la de inversión, y el alcance limitado de la comercial en actividades estatales.

Con respecto a México, la necesidad de mayores recursos reales y de su financiamiento seguramente pondrá de manifiesto las limitaciones que el TLC impone a la inversión financiera. En los últimos años los mercados e instituciones financieras han movilizado cantidades significativas de capital extranjero a las empresas mexicanas. Aún más, los flujos internacionales de capital patrimonial continuarán creciendo en importancia en la economía globalizada del presente. Finalmente, en el sistema financiero mexicano que está en proceso de reforma han aparecido claros síntomas de ineficiencia y prácticas oligopólicas.³⁰ Así, en el ámbito del TLC se deben fortalecer los vínculos financieros entre los países que lo conforman para promover una

30. El sistema bancario registra cuentas vencidas y disminución de activos, depósitos y reservas. Es también objeto de agudas críticas por sus altas tasas de interés y comisiones; el margen promedio entre las tasas pasivas y activas es de 10.5%. Para incrementar la competencia, se aprobó la creación de cuatro bancos y una casa de bolsa, pero aún se necesita más competencia.

asignación de recursos eficiente. Restringir el crecimiento del sector financiero y su integración regional podría provocar que las inversiones se dispersen hacia otras áreas.

Esta estrategia de mayor apertura e integración financiera no está fuera del alcance de los países de América del Norte. Aunque México es el socio menor, cuenta con los atributos necesarios para emprender ese tipo de programa. Sus mercados de capital han crecido durante los últimos años, la banca cuenta con una amplia experiencia y dispone de una base industrial importante y de significativos volúmenes de IED de los otros socios del TLC.

Conclusiones

En los últimos años México ha experimentado cambios importantes. Respecto al TLC prevalecen actitudes positivas que contrastan con la oposición de etapas anteriores. Los programas de liberación han abierto el camino para elevar en forma significativa la IED, aunque es poco probable que haya mudanzas masivas de plantas industriales a México. Los mayores incrementos de IED se concentran en los servicios y las transnacionales invertirán con base en sus necesidades estratégicas y no sólo de costos del trabajo. De cualquier modo, la IED, en particular la de Canadá y Estados Unidos, se incrementará mucho. La posibilidad de que sirva para fortalecer el sector industrial y las exportaciones mexicanas es un asunto que aún no está claro, pues el éxito dependerá de la naturaleza específica de las inversiones sectoriales. Es preciso profundizar los análisis sobre la IED para determinar sus aportes reales a la creación de nichos de especialización que contribuyan al desarrollo de un sector manufacturero competitivo. Finalmente, el sector financiero puede desempeñar un papel muy importante en el fortalecimiento del desarrollo y la integración económica de América del Norte. La realidad superará los sesgos proteccionistas del TLC con respecto al sector financiero, pues su mayor apertura e integración será decisiva para promover más inversiones en la región. 