

INVERSIÓN EXTRANJERA, DEUDA EXTERNA Y COMERCIO EXTERIOR: NOTAS SOBRE EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Inversión extranjera.* 3. *Deuda externa.* 4. *Marco jurídico de la regulación del comercio exterior mexicano.* 5. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

En el ejercicio de una “libertad responsable”, como la llamó Ignacio Chávez, rector extraordinario, conmemoramos en este recinto académico cinco décadas de autonomía universitaria.

Encontrar puntos de coincidencia entre economía y derecho en el ámbito de las relaciones internacionales es, por supuesto, tarea útil y grata para aquellos de nosotros inclinados al estudio de esas disciplinas. Pero el ejercicio tiene además aplicaciones prácticas importantes. En efecto, la existencia de un vínculo entre el orden jurídico, el económico y el internacional puede constituir un sistema orgánico del cual dependa en gran medida la naturaleza de la asociación que México establece con el exterior.

Este planteamiento incide directamente en la definición de:

a) Una estrategia de desarrollo económico, para determinar la forma en que el Estado mexicano pretende organizar el desarrollo interno y aprovechar factores externos —inversión, financiamiento y comercio.

b) Un programa legislativo, para integrar en un orden jurídico y administrativo la acción económica del Estado.

c) Una política exterior en la esfera de las relaciones económicas, para negociar y acordar, en foros bilaterales y multilaterales, normas y principios que ejercen influencia en el sistema económico y jurídico mexicano.

La selección de financiamiento externo, inversión extranjera y comercio internacional como temas de análisis para destacar la confluencia de derecho y economía, responde a la necesidad de formular una política, un sistema legal y una organización administrativa que integre estos tres campos de actividad. En dos casos —inversión extranjera y deuda pública externa—, el Estado mexicano ha trazado directrices, normas y prácticas que definen la orientación que habrá de imprimir en estos sectores económicos. Obviamente la definición de política en materia de capital foráneo tiene una repercusión internacional y afecta la naturaleza de la corriente de recursos proveniente del exterior.

Aunque existe en México una larga experiencia y una historia muchas veces amarga en materia de financiamiento externo, sea por empréstitos o

por inversión directa, sólo hasta épocas muy recientes se ha creado un mecanismo regulador de este fenómeno. El imperativo de reglamentar la importación de capital en sus dos manifestaciones obedeció sin duda a causas de distinta índole. Pero con seguridad un factor influyente consistió en la relativa anarquía sobre el origen y destino de las corrientes de financiamiento e inversión externos que prevaleció en épocas previas. Ordenar la utilización de esos flujos requirió un marco legal. Por supuesto, otra consideración descansa en la participación creciente de México como país receptor de empréstitos y de inversión extranjera, con toda la gama de efectos que ello produce, lo cual reclamaba una mayor racionalización y control. Cabe anotar que este último fenómeno no está presente en el caso del comercio exterior, puesto que México ha perdido en los últimos años participación en el comercio internacional.

A la inversa de lo que sucede con los ejemplos previos, esta circunstancia debe servir precisamente como un elemento motriz para impulsar una política legislativa para regular distintos aspectos de las relaciones comerciales con otros países. El comercio exterior no ha recibido un tratamiento normativo orgánico. El sistema existente está caracterizado por una dispersión en las reglas, la prevalencia de lagunas jurídicas importantes y la carencia de un órgano central responsable de la aplicación de todas las disposiciones en materia de comercio exterior. Como se explicará más adelante, es preciso subsanar esta deficiencia y cubrir los vacíos legales, con el propósito de definir una política y un programa en materia de intercambio de bienes con el exterior que esté fundado en principios jurídicos.

El régimen legal de las inversiones extranjeras y de la deuda externa es relativamente novedoso, por lo que aún no es posible determinar con precisión sus efectos. Sin embargo, puede intentarse una evaluación preliminar sobre los resultados obtenidos durante su breve lapso de vigencia, tomando en consideración los objetivos planteados por el legislador y la forma en que ha operado en la práctica la administración del sistema legal. A manera de anticipo, esa primera apreciación resulta favorable a la existencia de un orden normativo. Carecer de una reglamentación en áreas centrales del funcionamiento económico nacional aparece ahora totalmente infundado. Sin embargo, no se contó con instrumentos de esta importancia sino a partir de épocas muy recientes, lo cual no deja de provocar sorpresa y preocupación ante el atraso legislativo. Esta observación es obviamente pertinente para el caso del comercio exterior.

El saldo positivo que arroja la regulación de los flujos de capital externo no debe atribuirse en forma exclusiva a la promulgación de una ley. Evidentemente existen factores ajenos que ejercen influencia relevante. Por ejemplo, la contracción en los ritmos de crecimiento económico internacional o la imposición de restricciones a la exportación de capital por los países de origen pueden coadyuvar a satisfacer los propósitos del legislador. Pero son estos elementos exógenos que no deben desvirtuar la importancia y necesidad de contar con un aparato legal y administrativo que dé fundamento a la relación económica con el exterior.

Con base en estas consideraciones y antecedentes, conviene ahora examinar las soluciones legales adoptadas para los tres campos de estudio.

2. INVERSIÓN EXTRANJERA

En 1972 y 1973, el derecho positivo mexicano se vio enriquecido con la aprobación de un régimen para regular la inversión extranjera (IED) y la transferencia de tecnología. La relevancia de estos ordenamientos no puede desconocerse. Existe por una parte una definición formal de la función que le corresponde cumplir a la IED y a la transferencia de tecnología en el proceso de desarrollo mexicano, con lo cual se determinan, al menos en teoría, los términos de una política sobre la materia. Así, se postula como objetivo de la ley estimular un desenvolvimiento justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país. De otro lado, se organiza la administración de esa política mediante la creación de instrumentos para la aplicación del programa legislativo. Los rasgos distintivos más importantes de ese esquema son:

a) *Establecimiento de un organismo responsable.* A partir de mayo de 1973 funciona en México la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, integrada por los titulares de las Secretarías de Estado más directamente vinculadas con la operación de la IED. La Comisión es el órgano encargado de coordinar la acción gubernamental en la materia y de proponer la adopción de medidas legislativas o administrativas para regular el capital foráneo. Asimismo, tiene atribuciones para resolver sobre la conveniencia de autorizar la participación de la IED en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, sea en empresas establecidas o por establecerse en México. La Comisión posee igualmente competencia para aprobar la instalación de firmas extranjeras en nuevos campos de actividad o nuevas líneas de productos. Para llevar a la práctica sus resoluciones, cuenta con un Secretario Ejecutivo.

b) *Obligatoriedad del registro de la inversión extranjera.* Aunque de nueva cuenta provoque este fenómeno una reacción de sorpresa, no existía con anterioridad a la ley un padrón completo, de inscripción obligatoria por la empresa, sobre el origen, volumen, ubicación o forma de operación de la IED en México. Esta grave omisión, ahora remediada, impedía una apreciación sobre la naturaleza y efectos de la IED en México, así como una posibilidad real de control. También se ha creado un registro obligatorio de transferencia de tecnología, para propósitos de inscripción de contratos sobre la materia.

c) *Definición legal de la IED.* Un primer enfoque en el contenido de la definición está orientado a establecer el origen del capital. En este caso, se considera inversión extranjera aquella cuyos titulares sean personas físicas o morales extranjeras. El control de la empresa por intereses foráneos es otro elemento que se considera en la definición. Ese control puede estar en función del volumen de capital o en función del manejo de las decisiones. Así,

será IED aquella que se realice en empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente el capital extranjero o en las que los extranjeros tengan por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Es importante advertir que la definición legal de la IED es incompleta. En efecto, en esa determinación deberían incluirse no sólo el capital de las empresas, sino otro tipo de modalidades que implican un control de la empresa, como los representados por plantas industriales, maquinaria y equipo, asistencia técnica, contratos de producción, créditos revolventes y, en otro orden de cosas, divisas y reinversión de utilidades. Sólo ampliando el alcance de la definición es posible conocer lo que significa el valor de la IED y lo que constituye realmente los activos de la empresa.

d) *Delimitación de áreas permitidas al capital foráneo.* La participación de la IED en determinadas áreas de actividad económica es otra cuestión que ha sido objeto de reglamentación. El ordenamiento jurídico define aquellos sectores en que el Estado se reserva una participación exclusiva; las actividades en que solamente se prevé la participación de capital nacional (público o privado); y aquellas áreas en donde se admite capital foráneo sólo bajo ciertas condiciones. En efecto, la regla general es que la IED se presenta en una proporción que no exceda del 49% del capital social de la empresa, y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. Ese porcentaje podrá ser aumentado o disminuido, a juicio de la Comisión, cuando así convenga al interés nacional.

e) *Restricciones al desplazamiento de la empresa nacional.* Para limitar el proceso de desmexicanización, la ley estipula que, previa la resolución de la Comisión, "se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate", para que el inversionista extranjero pueda adquirir más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. La Comisión puede además otorgar un derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para adquirir una empresa que se encuentre en venta.

f) *Criterios para determinar el ingreso de la IED.* La legislación vigente contiene los criterios normativos que servirán de base a la Comisión para determinar la conveniencia de autorizar la IED y para fijar las condiciones conforme a las cuales esa inversión se registrará. Una síntesis de los lineamientos establecidos por la ley se encuentra en su Exposición de Motivos:

El Estado no considera conveniente que la inversión extranjera desplace a la empresa nacional, porque ello equivaldría a frustrar décadas de esfuerzo en favor de una industrialización independiente.

Tampoco es deseable que el capital foráneo incurra en prácticas monopolísticas o limite nuestra posibilidad de superar la dependencia tecnológica.

Nuestro ritmo de crecimiento se vería frenado y los efectos de la inversión extranjera contrarrestados si la carga excesiva de regalías, pagos por asistencia técnica y remisiones de utilidades redundaran en descapitalización. Es preciso, además, velar porque se diversifiquen las fuentes en donde se origina el capital y porque las inversiones foráneas no deterioren de manera directa

o indirecta, los valores culturales, sociales y políticos del país, que constituyen el sustento real de su autonomía.

En este enunciado se establecen los supuestos bajo los cuales no resulta deseable la inversión extranjera. La Ley, sin embargo, también incluye los lineamientos que debe cumplir el capital foráneo para que su función sea útil al interés nacional. En efecto,

Serán en cambio, bien recibidas aquellas inversiones extranjeras que estén dispuestas a asociarse con capital mexicano y a compartir con nosotros las tareas que demanda el desarrollo nacional. Que incorporen nuevas técnicas a la producción, absorban abundante mano de obra y coadyuven efectivamente a su mejoramiento; que contribuyan a la expansión regional de nuestra economía, y nos hagan partícipes inclusive de sus propios mercados; que favorezcan nuestra balanza de pagos e incorporen el mayor número de materias primas y de componentes nacionales; que no reduzcan las posibilidades de crédito interno de las empresas nacionales y no impongan patrones de consumo innecesario, capaces de distorsionar nuestro crecimiento y de intensificar sentimientos de frustración entre amplios sectores del país.

La política económica del país exige, entre otros requisitos, una elevación sustancial del volumen de las exportaciones, tanto de productos tradicionales como de bienes semielaborados e industrializados. En numerosas ramas de actividad económica, la asociación de capitales foráneos con capitales nacionales puede redundar en un impulso considerable a nuestra capacidad para exportar...

Otros elementos que deben ser considerados para autorizar el ingreso de inversión foránea, se refieren a la estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate; el aporte tecnológico que realice y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país; a los efectos de esa inversión sobre el nivel de precios y la calidad de la producción; y, por último, a la identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior. Obviamente, se impone el principio de que el capital extranjero debe someterse a las leyes del país que lo recibe y que nunca será lícito recurrir a presiones políticas para la solución de controversias económicas.

Evaluar el impacto global del orden jurídico en materia de inversiones extranjeras sobre el sistema económico mexicano rebasa por supuesto los intentos de este breve ensayo. Apenas se cuenta con un lapso de seis años en la aplicación de una ley que regula un área de actividad que por su misma naturaleza requiere, para su ponderación, períodos de maduración de mediano plazo. Además, aún no se cuenta con series estadísticas homogéneas y completas que permitan una comparación exacta entre la situación que guardaba la IED antes de la promulgación de la ley y su evolución posterior. También intervienen variables exógenas, como la reducción en el ritmo de crecimiento de las economías industrializadas iniciada a partir de 1974 y la crisis económica sufrida por México en 1976. Ello sin duda afectó el funcio-

namiento de la inversión general en el país. En contraste, otro factor que altera el análisis tiene que ver con las expectativas que genera la existencia de reservas de hidrocarburos en México, lo cual ha servido recientemente como poderoso imán para atraer capital foráneo al país. A pesar de este conjunto de limitaciones, existen elementos suficientes para conocer ciertos efectos del régimen de regulación y control a la IED y de los lineamientos de política previamente determinados. Entre los efectos producidos por esta reglamentación se cuentan:

a) *Centralización de las decisiones sobre IED.* La asignación de responsabilidades a un órgano único, competente para resolver toda cuestión relacionada con el IED, ha permitido la concentración de poderes y evitado la atomización en las decisiones. Ello facilita trazar una línea de conducta uniforme y limita la capacidad de la empresa extranjera para recurrir a múltiples instancias a fin de obtener, en esas instancias fraccionadas, beneficios incompatibles con una estrategia nacional.

Además, la integración interdisciplinaria de la Comisión permite un control multifacético de la IED. En cada autorización intervienen consideraciones que tienen que ver con la balanza de pagos, incidencia en exportaciones, generación de empleo, aportación fiscal, importancia tecnológica, desconcentración regional, origen de los recursos, prioridad de la rama industrial.

b) *Obligación de solicitar autorización específica.* La capacidad de regulación de la IED se incrementa al exigirse a la empresa extranjera la presentación de una solicitud que le permita ingresar como nueva sociedad o, si ya opera en México, aumentar su participación extranjera en una empresa constituida, adquirir acciones, abrir nuevos establecimientos, ingresar en nuevos campos de actividad o elaborar nuevas líneas de productos. La obligación de permiso previo da orden y sistema al régimen de inversión extranjera, facilitando su orientación y control.

c) *Recopilación de información.* La necesidad de solicitar autorización para operar en México por parte de cada empresa con capital extranjero ha permitido reunir una riquísima información individual sobre cada una de esas empresas. Esa información comprende datos legales y económicos que llegan a un detalle suficiente como para permitir un conocimiento preciso sobre el funcionamiento de la empresa correspondiente. La existencia de una base estadística importante fortalece la capacidad reguladora de la Comisión. No obstante, todavía se requiere completar la información, para conformar series estadísticas integrales, en donde se presentan los datos desagregados por rama de actividad económica de todas las empresas extranjeras que operan en México.

d) *Dictamen del Secretario Ejecutivo.* Con base en la solicitud planteada por la empresa, el Secretario Ejecutivo inicia una instancia mediante la cual se realiza un examen minucioso del caso, se reclama información adicional y, en ocasiones, se establece un proceso de negociación para que la empresa ajuste su operación a los términos y criterios previamente establecidos por la Comisión. Fundándose en estos antecedentes, el Secretario Ejecutivo emite un dictamen sobre la solicitud planteada, el cual es sometido a la consideración de la Comisión.

e) *Resoluciones de la Comisión.* Una vez integrada la información y los elementos de juicio, cada miembro de la Comisión se pronuncia sobre los méritos de la solicitud y emite por consenso una resolución. Este procedimiento supone un estudio por parte de siete Secretarías de Estado, lo cual implica con frecuencia una evaluación detallada y una decisión que toma en cuenta a un conjunto de consideraciones.

Cuando se juzga necesario, las resoluciones aprobatorias de la Comisión van acompañadas de condiciones impuestas a la empresa para autorizar su operación. Una buena proporción de esas resoluciones quedan sujetas al cumplimiento de diversos requisitos. Por ejemplo, se exige la presentación y autorización de un programa de fabricación; la aceptación de compromisos de exportación; programas para la creación de empleos; localización en zonas de menor desarrollo económico relativo; términos estrictos en los pagos por tecnología; mexicanización en un plazo determinado. Además, prevalece el criterio de no aceptar nueva inversión extranjera, o la expansión de la existente, en los sectores de comercio y servicio, por considerar que no acarrea beneficios significativos para el país.

Los elementos con que cuenta el Estado mexicano para regular la IED indican un progreso considerable en los últimos siete años. Por supuesto, queda mucho por hacer. Una política de IED es sólo una parte de una estrategia de desenvolvimiento económico. En especial, la función de la IED queda sujeta a la definición de un programa de desarrollo industrial. Sólo hasta fecha muy reciente se cuenta con un plan de esta índole. Es imprescindible determinar aún el papel que le corresponde jugar a la IED en ese esquema. La identificación de actividades prioritarias en el Plan no debe suponer la creación de un enclave de capital foráneo en el sector más moderno de la economía mexicana. Existe el riesgo de auspiciar, con la idea de una expansión industrial acelerada, la entrada de inversión extranjera en áreas estratégicas. Debe resistirse esta tendencia, por incidir negativamente en la capacidad del país para generar un desarrollo sano e independiente.

3. DEUDA EXTERNA

El régimen jurídico y la organización del financiamiento externo de México han sufrido una transformación importante a partir de enero de 1977. Por las características propias que presentaba el fenómeno en épocas previas, la Exposición de Motivos de la Ley advirtió que la política de endeudamiento adquiriría una relevancia primordial en el manejo de las finanzas nacionales, "lo cual impone al Estado la obligación de planear en forma cuidadosa la obtención y destino racional del crédito que requiere". El elevado endeudamiento interno y externo llevó a "la necesidad de establecer una programación financiera más eficiente y la exigencia de limitar el crecimiento de la deuda pública en el conjunto de las finanzas nacionales".

La Ley General de Deuda Pública establece las atribuciones del Ejecutivo Federal, con especial referencia en la Secretaría de Hacienda, en materia de

regulación y manejo de la contratación de financiamiento externo por entidades del sector público. Cuestión importante es que la programación del crédito público deberá ceñirse a las bases que dicte el Congreso de la Unión, al aprobar anualmente las leyes de ingresos y el presupuesto, reafirmando así el principio constitucional. Además, se establece una centralización de la planeación a través de la Comisión Asesora de Financiamiento Externo. Se crea asimismo un sistema de información que permite el diseño de una política fundada en datos precisos sobre la materia y que asegura un control más eficaz en la formulación, aplicación y vigilancia de esa política.

El mecanismo instituido ha venido a cubrir una laguna importante, que consistía en la falta de un organismo ejecutor que centralizara las funciones en el área del crédito público externo e interno y que definiera la política general en base a una estrategia económica general fundada en un sistema normativo idóneo. Entre los resultados evidentes que pueden observarse en el breve lapso de vigencia de la ley está el de un acceso ordenado y racional del sector público a los mercados externos de capital y una reestructuración del perfil de la deuda, con objeto de adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago del país, alargando el periodo de maduración de los financiamientos.

La regulación de la deuda pública externa es un elemento básico en el ordenamiento de las finanzas públicas. Falta sin embargo llenar el vacío jurídico que representa la inexistencia de controles en la contratación externa de empréstitos privados. Este segmento significa aproximadamente el 20% de la deuda externa total de México. No puede quedar al margen de un mecanismo reglamentario una parte tan importante de la organización del sistema financiero.

La nueva legislación posee las siguientes características importantes:

a) *Organización de competencias.* Corresponde al Congreso de la Unión autorizar los montos del endeudamiento directo neto externo e interno que sea necesario para el financiamiento del sector público. La propuesta de los montos se originará en el Ejecutivo Federal, proporcionando elementos de juicio suficientes para fundar su propuesta.

Además, se constituye un sistema de facultades que asegura una mejor administración del financiamiento externo en todas sus diversas fases, centralizando en un órgano único la responsabilidad primordial. En efecto, la Secretaría de Hacienda es competente para:

- elaborar el programa financiero del sector público, incluyendo deuda;
- emitir valores y contratar empréstitos;
- autorizar la gestión y contratación de financiamientos por el sector público;
- contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal, otorgando cuando se requiera la garantía respectiva;
- vigilar la suficiencia en la capacidad de pago de las entidades públicas que contraten créditos;
- vigilar la oportunidad en el pago de la deuda.

Como órgano consultivo en toda cuestión relacionada con deuda, se cuenta con una institución colegiada integrada con las principales dependencias del sector financiero. Así, la Comisión Asesora de Financiamiento Externo coadyuva en la coordinación y definición de una política de deuda.

b) *Destino de los créditos.* La ley establece normas de política económica, al postular que los recursos del crédito se destinen a la realización de proyectos y actividades productivas que apoyen planes de desarrollo económico y social; generen ingresos para su pago o se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público. En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones superiores a la capacidad de pago de la entidad acreditada.

c) *Registro de las obligaciones financieras.* Una garantía de control está representada por la inscripción de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública. El registro comprende el monto, características y destino de los recursos contratados.

d) *Definición de deuda pública.* La deuda pública comprende las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos contratados dentro o fuera del país, constituidos por créditos originados en:

La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;

la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;

los pasivos contingentes relacionados con los actos señalados, y
la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Como se advierte de la definición, el legislador tuvo como propósito cerrar fisuras que permitiesen interpretaciones generosas y flexibles de lo que constituye deuda. Se evita así el peligro de considerar dentro del concepto únicamente la suscripción de títulos comprendiendo en la definición toda obligación o compromiso que suponga un pago a plazos. Ello incluirá por ejemplo, la renta de maquinaria y equipo en el extranjero, acto que por analogía quedaría dentro de la definición de deuda externa.

e) *Sujetos regulados por la ley.* En la legislación se establecen las bases de organización de la deuda pública de la administración pública federal, centralizada y descentralizada. En esta regulación se envuelve a prácticamente cualquier entidad del sector público que pretenda asumir responsabilidades crediticias.

Como sucede en el caso de la regulación de las inversiones extranjeras, es difícil evaluar con toda precisión el impacto producido por el régimen jurídico de deuda pública, puesto que su vigencia es aún muy breve. Sin embargo, en los dos años transcurridos, la política de finanzas públicas, apoyada en un orden legal idóneo, ha establecido una organización en la administración de la deuda externa que permite encontrar una armonía entre la estrategia trazada y los fundamentos legales para asegurar un mejor manejo del endeudamiento. Entre los logros conseguidos por la Ley por la ejecu-

ción de la política incorporada en ese sistema jurídico se cuentan los siguientes:

f) *Centralización de las decisiones en un órgano único.* En contraste con lo sucedido previamente, a partir de la vigencia de la Ley la responsabilidad para fijar los lineamientos generales de la contratación y establecer la participación de México en los mercados internacionales se concentra en un órgano único. Este elemento permite que se acuda en forma organizada a esos mercados internacionales, evitando la dispersión en la contratación de créditos y en la adopción de decisiones que no guarden congruencia con una política global. De esta suerte, la nueva regulación ha permitido un mayor control de parte del Ejecutivo Federal, a través de su órgano competente, esto es, la Secretaría de Hacienda, en los compromisos de crédito que realiza la Administración Pública Central y también aquella que contrata la Administración Pública Descentralizada. La coordinación y control más eficaz del manejo de la deuda pública externa permite asimismo trazar directrices sobre las condiciones y la oportunidad para acceder al mercado internacional de capitales.

g) *Monto de financiamiento contratado.* En 1970, la deuda pública externa de México era de 4 mil millones de dólares. Para 1976 se había incrementado a prácticamente 20 mil millones de dólares. Esto significa un incremento súbito e impresionante en el ritmo acelerado de la deuda externa. A partir de 1976, como parte de una serie de decisiones de política económica y de la celebración de compromisos internacionales, las autoridades mexicanas fijaron un tope al endeudamiento externo del país. En los últimos dos años se ha contratado en el exterior un máximo de 3 mil millones de dólares anuales. De esta suerte, el endeudamiento externo neto total de México es por 26 mil millones de dólares. Esto obviamente representa una acción reguladora por parte del Estado que reduce el ritmo de crecimiento de la deuda externa en forma muy considerable para ajustar adecuadamente la política de finanzas públicas.

h) *Revisión de las condiciones.* A partir de 1977, se inicia un proceso de revisión de los términos de contratación de la deuda externa. El objetivo de este proceso comprende la redefinición del perfil del endeudamiento por plazos y tasas de interés.

Por lo que hace a los plazos, con anterioridad a la Ley cerca del 20% de la deuda por pagar estaba a plazos menores de un año, esto es, aquella considerada como deuda de corto plazo. A partir de 1977, las autoridades financieras establecen una estrategia de contratación tendiente a mejorar el perfil de la deuda para evitar la concurrencia de las obligaciones en períodos breves. Se observa aquí que en estos últimos dos años la participación de la deuda a corto plazo disminuye del 20% al 6%.

El mismo objetivo de mejorar el perfil de la deuda se planteó con relación a la reducción en el costo del capital de endeudamiento. Así, el proceso de revisión de los términos de la tasa de interés ha permitido en ciertos casos reducir esa tasa. Esto significará un abatimiento del costo de operación, en función de plazos y tasas de interés.

También se ha intentado limitar el endeudamiento en monedas duras, en función de su posible revaluación frente al dólar.

i) *Destino del financiamiento.* Aunque es difícil seguir la trayectoria de un crédito hasta su destino final, cabe señalar la creciente participación del sector energético (PEMEX y CFE) en las operaciones recientes de contratación. Estas dos instituciones representan prácticamente el 40% de la deuda externa para 1978, lo cual indica el propósito de destinar los recursos captados en el exterior a un uso productivo.

4. MARCO JURÍDICO DE REGULACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR MEXICANO

El comercio exterior en México no ha contado con una política en sentido estricto, esto es, no ha existido un marco de objetivos, metas, programas, proyectos e instrumentos explícitos que enmarquen al sector externo en la política global de desarrollo del país.

Un factor que posiblemente explique este fenómeno es la reducida participación de México en el comercio internacional. Al destinarse la producción principalmente al mercado interno, se ha seguido una estrategia que atiende insuficientemente la exportación de bienes. Además, el país tradicionalmente ha sido un exportador de materias primas (agrícolas y minerales) que contaban con una enorme demanda, cuya comercialización se efectuaba a través de corredores e intermediarios extranjeros. Por otra parte, la importación se concentró en bienes que el país no producía (artículos suntuarios, insumos industriales y bienes de capital).

A partir del decenio de los cuarenta, el gobierno federal inicia una política explícita para industrializar al país. Adopta así una serie de medidas para proteger a la industria incipiente y se crean de esta suerte los instrumentos de protección. Años después el país, ya con una base industrial, inicia la promoción de exportaciones de productos manufacturados y nacen así los instrumentos de fomento.

El marco jurídico en que se desenvuelven las relaciones comerciales de México con el exterior es amplio y disperso. A diferencia de otros países, México no cuenta con una Ley de Comercio Exterior global, lo cual se explica parcialmente por la poca importancia del comercio internacional en la economía del México de la posguerra. La estrategia de desarrollo económico que surge en los cincuenta, apoyada en la sustitución de importaciones, orientó la reuglación jurídica a un esquema proteccionista en los flujos de bienes y mercancías y a un marco liberal en lo que respecta a flujos financieros.

Al analizar las disposiciones relativas a comercio exterior, se advierte que en términos generales el marco jurídico tiene coherencia y no presenta problemas de ambigüedad en el espíritu plasmado en las leyes. Sin embargo, la operación y ejecución de estas disposiciones, al estar dispersa entre tantos organismos o instituciones del Gobierno Federal, dificulta el diseño y la implantación de políticas económicas de aplicación general. Existe en este sentido una especie de descentralización jurídica y administrativa.

En general, la legislación que afecta al comercio exterior mexicano es de índole sectorial, esto es, se refiere a un sector de actividad económica ya sea para protegerlo o para promoverlo. Como se indicó previamente, México tradicionalmente ha adoptado la política de producir para abastecer el mercado interno y exportar solamente los excedentes. Esto explica la falta de reglas para estimular sectores exportadores, lo cual contrasta con normas que dificultan las exportaciones, y que en ocasiones permiten frenarlas cuando el producto en cuestión escasea en el país (ejemplos: carne, café, cemento, etcétera).

No existe una legislación integral respecto al comercio exterior. Una Ley de Comercio Exterior debería ser el marco jurídico de una política de comercio exterior. El contenido de la Ley de Comercio Exterior dependerá por supuesto de la estrategia que pretenda adoptarse sobre la materia. Sin embargo, de la experiencia de otros países y de las necesidades presentes de México, pueden señalarse algunas áreas que se consideran importantes para quedar comprendidas en un ordenamiento jurídico:

1. Definición de subsidios otorgados por otros países a sus exportaciones y aplicación de impuestos compensatorios para proteger a la producción nacional.

2. Definición de *dumping* para determinar el precio justo de los productos exportados por otros países y aplicación de impuestos *antidumping*.

3. Definición de aplicación de salvaguardias por disrupción de mercado y aplicación de acuerdos de mercado.

4. Definición de perjuicio a una industria por importaciones y aplicación de medidas de reconversión industrial.

5. Definición de estándares para la aplicación de normas que protejan de importaciones de productos dañinos a la salud, a la seguridad, al medio ambiente o a los intereses del consumidor.

6. Definición de bienes estratégicos o de seguridad nacional y la reglamentación de su exportación e importación.

7. El establecimiento de un órgano administrativo (Secretaría de Estado o algún otro organismo público) que tenga a su cargo las funciones y atribuciones de la Ley de Comercio Exterior y la ejecución de sus disposiciones.

5. CONCLUSIONES

Un programa normativo de la inversión extranjera y de la deuda externa ha permitido una mejor organización y administración de estos dos factores externos que concurren, bien orientados, al desarrollo nacional. Desde luego, será preciso continuar con la tarea de ajuste y perfeccionamiento del orden legal y del sistema de ejecución.

Una ventaja importante que se deriva de la existencia de una legislación sobre financiamiento e inversión externos es que presenta la definición de una política que el Estado mexicano intenta aplicar sobre la materia. Al incorporar ciertos principios y criterios en un orden legal, se están determi-

nando ciertas normas de política económica que el Estado aspira cumplir. La premisa es particularmente cierta en el caso de la inversión extranjera. La definición de una política enmarcada en una ley ofrece beneficios múltiples. Quizá el más importante sea el conocimiento preciso del objetivo que se persigue. Esto permite al administrador de la ley ajustar su decisión a parámetros previamente establecidos. Además, los otros sujetos destinatarios de la norma están en posibilidad de conocer las reglas del juego y ajustar su comportamiento a ellas. En el ámbito de las relaciones económicas de México, con el exterior, este principio posee un enorme significado, puesto que el fundamento legal le otorga al país capacidad negociadora a nivel político y económico.

La situación descrita no está presente en el caso del comercio exterior. Aún no existe una definición clara e integral de una política de comercio exterior. Esta laguna no permite la formulación de un programa legislativo sobre la materia. Remediar esta situación deberá ser tarea inmediata, para asegurar así una política, un orden jurídico y una organización administrativa de las tres áreas centrales de las relaciones económicas de México con el exterior.

Bernardo SEPÚLVEDA AMOR