

PRESENTACIÓN

La profesora Bertha Xóchitl Guevara González en el presente Reporte de Investigación ***“Las políticas gubernamentales hacia la inversión extranjera directa”***, busca avanzar en la comprensión de las características y la relevancia que tienen las Políticas Públicas que se han implementado durante el presente siglo hacia la Inversión Extranjera Directa.

El Reporte consta de 4 apartados; en el primero, se presenta la Introducción; en el segundo, se expone sobre las Políticas Públicas orientadas a atraer Inversión Extranjera Directa; en el tercero, se expone sobre la Tipología de las Políticas orientadas a la Inversión Extranjera Directa, donde analiza las características de las mismas, clasificándolas en tres grupos: 1) políticas pasivas, 2) políticas activas y 3) políticas integradoras; y, en el cuarto, se presentan las conclusiones.

Este trabajo fue desarrollado durante 2013 y es resultado de investigación del *Proyecto No. 808 “Inversión extranjera directa, empleo y productividad en México”*.

Atentamente



DRA. MA. BEATRIZ GARCÍA CASTRO
Jefa del Departamento de Economía

REPORTE DE INVESTIGACIÓN

“Las políticas gubernamentales hacia la inversión extranjera directa”

Elaborado por:

Mtra. Bertha Xóchitl Guevara González

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA,

UNIDAD AZCAPOTZALCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y

HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Diciembre, 2013

LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES HACIA LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Xóchitl GUEVARA GONZÁLEZ¹

I. INTRODUCCIÓN

Este reporte de investigación se enmarca en un proyecto amplio acerca de la inversión extranjera directa (IED). En este trabajo se busca avanzar en la comprensión de las características y la relevancia que tienen las políticas públicas que se han implementado durante el presente siglo hacia la inversión extranjera directa, cuyo propósito ha sido atraer flujos de IED hacia la economía mexicana.

La inversión tiene un papel fundamental en el crecimiento de la economía. El gasto que se hace en la creación de planta productiva, infraestructura, capacitación y la creación de habilidades van a contribuir en forma sustancial al

¹ Profesora-investigadora del Departamento de Economía de la UAM – Azcapotzalco.

Este Reporte de Investigación forma parte del Proyecto de Investigación (808) *Inversión extranjera directa, empleo y productividad en México* adscrita al Área de Empresas Finanzas e Innovación del Departamento de Economía de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.

desempeño y a la capacidad productiva de la economía. Debido a lo anterior, la inversión ha tenido un papel preponderante en el análisis del crecimiento, desempeño y desarrollo económico. Se entiende por inversión el gasto que se hace en una economía en planta productiva, en infraestructura, en desarrollo de tecnología y en capacitación de la población. En una economía de mercado, esta inversión proviene principalmente del sector privado; sin embargo, el gobierno también puede orientar y coadyuvar en el gasto total que se destina a la inversión. Además, la inversión puede ser endógena, es decir, realizada por agentes económicos locales o puede provenir del exterior, es decir ser inversión extranjera.

La inversión extranjera directa es aquella que realizan las empresas transnacionales (ET) fuera de sus fronteras nacionales de origen. Las ET se involucran en procesos económicos en diferentes regiones del mundo con el propósito de producir, intercambiar, proveer y vender bienes y servicios, para agregar valor, y obtener utilidades. Dicha inversión puede realizarse sea en planta productiva e instalaciones nuevas (*greenfield*), o en la adquisición parcial o total de empresas ya existentes (fusiones y adquisiciones).

II. Políticas públicas orientadas a atraer IED

La percepción, por parte de los encargados de hacer las políticas públicas, en cuanto al papel e importancia que tiene la IED en la economía se ha modificado a lo largo del tiempo. En la década de 1960, era frecuente que los gobiernos procuraran limitar la participación de la IED, y que la ET se instalara en la

economía bajo un esquema de participación mixta, junto con empresas nacionales (EN), privadas o públicas. Durante este período, frecuentemente se establecían áreas productivas reservadas exclusivamente a empresas nacionales, y en ocasiones a las empresas nacionales públicas, por considerárseles estratégicas para el proceso de crecimiento, desarrollo y soberanía. En términos generales, los gobiernos eran menos proclives a favorecer el ingreso de las ET a la economía doméstica.

En la década de 1980, y sobre todo durante la década de 1990, esta percepción cambió. Los organismos internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, entre otros) junto con los gobiernos de las economías occidentales más fuertes, impulsaron e implementaron el llamado Consenso de Washington. Como resultado de ello, las economías de los países menos desarrollados iniciaron un proceso de apertura económica y comercial que eliminó las tarifas y los aranceles a la importación de bienes procedentes del exterior. Paralelamente, se iniciaron procesos acelerados de privatización de empresas públicas y de transferencia de éstas al sector privado. En cuanto a la IED, se modificó y se permitió su participación en actividades que anteriormente le estaban vedadas, o en las que la ET no podían tener participación mayoritaria, permitiendo que gradualmente aumentara la participación de empresas foráneas en la actividad económica local.

En este período también se extendió la idea de que un Estado eficiente es un Estado pequeño, y en consecuencia las funciones del gobierno y su

participación en la economía se fueron reduciendo, para transferir progresivamente parte de las actividades y funciones que había venido proveyendo el Estado (salud, educación, por ejemplo) al sector privado. De esta forma, se colocaron segmentos de la producción de servicios y bienes que habían tenido carácter público el sector privado.

Durante la década de 1990, muchos gobiernos implementaron políticas y firmaron tratados que favorecían el ingreso de flujos de IED, como una alternativa para generar empleo, planta productiva, e infraestructura. Los resultados de este proceso de privatización y apertura comercial, sin embargo, no han sido uniformes, ni en los montos de flujos de IED que las regiones atraen, ni en las características y los efectos que dichos flujos han traído a las economías a las que llegan. El impacto que dichos flujos de IED han tenido en la estructura productiva, en la fuerza de trabajo, en el uso de los recursos naturales, en la creación de competencias locales, en la difusión de tecnologías, en el medio ambiente, han sido muy desiguales y en ocasiones francamente decepcionantes o contraproducentes.

Para que la IED contribuya al crecimiento y al desarrollo económico, incrementando la planta productiva, generando empleos y transfiriendo y creando capacidades locales, es necesario que los gobiernos de los países receptores de IED actúen con intencionalidad, en el marco de políticas sectoriales y regionales más amplias. La mera invitación a invertir a las la ET no garantiza la calidad de la

IED. Los efectos de la IED sobre planta productiva y la economía dependen de las características de dicha IED, de la selección de la IED por parte de los gobiernos receptores en función de objetivos de política sectorial y regional.

III. TIPOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS ORIENTADAS A LA IED

Después de más de dos décadas de desregulación y apertura económica, ha surgido una suerte de desencanto hacia la capacidad de la IED para contribuir al crecimiento y al desarrollo. La apertura comercial del sector externo, la liberalización de la economía a favor del sector privado a expensas de la participación del gobierno, la cesión de espacios previamente acotados a las empresas de origen doméstico y el aumento de los flujos de IED no se han traducido, en gran parte de los casos, en un aumento de importante del empleo, ni en el escalamiento de las capacidades de la fuerza laboral, ni en la mejoría de los niveles de ingresos, ni en el aumento de la planta productiva.

Lo anterior ha llevado a analizar las características de las políticas orientadas a atraer flujos entrantes de IED en diferentes economías. Las políticas² hacia la IED se han clasificado en los tres siguientes grupos:

1. Políticas pasivas

Son las menos elaboradas y se basan en condiciones estáticas

- Ventajas comparativas

² Ver CEPAL (2005)

- Condiciones macroeconómicas del país, suficientes para atraer a las empresas cuyo objetivo es la búsqueda de mercados y de recursos naturales atractivos que son intrínsecos de cada país.
- Orientadas a facilitar la entrada de flujos de inversión a través de:
 - La no discriminación
 - Mecanismos legales de protección de la IED.
 - Incentivos generales
- La atracción de inversiones frecuentemente no está vinculado a la política de desarrollo productivo del país
- Su éxito se mide principalmente en función del monto de la inversión

2. Políticas activas

- Buscan definir cuáles son las inversiones apropiadas para lograr los frutos esperados y, dentro de las posibilidades de cada país
- Crear las condiciones necesarias para atraerlas más allá del mercado o de los recursos naturales de que dispone.
- Se orientan a la búsqueda de empresas que persiguen la eficiencia en la producción de bienes y servicios para la exportación y que pueden generar beneficios adicionales como la creación de encadenamientos productivos. Al respecto, son más importantes las variables micro (disponibilidad y costo de los factores) y la competencia entre los países por atraer este tipo de empresas.

3. Políticas integradoras

- Son la mejor forma de aprovechar los beneficios de la IED porque,
- Integran las políticas de atracción de inversiones con la política de desarrollo.
- Cuando ambas están coordinadas e integradas, permiten por una parte que el país potencie o genere las condiciones que lo hacen atractivo para los inversionistas y,
- Por la otra, aprovechar al máximo los beneficios potenciales de la IED.
- En casos especiales como los de Irlanda y Singapur, la IED se ha convertido en el eje fundamental del desarrollo, en torno al cual se alinean incluso las demás políticas.
- En casos menos excepcionales, la IED ha contribuido al desarrollo de sectores de importancia estratégica dentro del plan de desarrollo productivo del país.

IV. Políticas pasivas

Este tipo de políticas son las más sencillas y menos creativas. Se basan en la explotación de ventajas estáticas y son las que tienen un menor éxito en términos de lograr que la IED modifique la estructura productiva existente, contribuya al escalamiento de la fuerza laboral y a que en la economía en cuestión, se instalen ET cuyas actividades generen bienes y servicios con mayor valor agregado. Regularmente este tipo de políticas se implementan por parte de países con un menor grado de desarrollo económico, por gobiernos con una visión de corto plazo y no integradora de los sectores y actividades económicas.

Debido a lo limitado y parcial de los objetivos que se buscan obtener con este tipo de políticas, no se atraen IED que modifique la estructura productiva y que rompa el círculo de atraso. Entre las características de estas políticas destaca que se basan en la utilización de:

➤ Las ventajas comparativas

Las ventajas comparativas se basan en el aprovechamiento y empleo de los factores de la producción existentes y abundantes en una determinada región o economía.

Regularmente las economías menos avanzadas tienen un escaso desarrollo tecnológico y una fuerza laboral relativamente poco capacitada y a menudo amplia. Así mismo poseen recursos naturales, sin embargo, la tecnología de que disponen es relativamente precaria. En el marco de la teoría de las ventajas comparativas, la economía con menor desarrollo tecnológico busca intercambiar el o los recursos que tiene en abundancia a cambio de los recursos que no tiene, y que existen en otras economías. Es decir, la economía con menor desarrollo tecnológico busca que ingresen flujos de IED procedentes de otras regiones, con mayor grado de desarrollo tecnológico. De acuerdo con la teoría de las ventajas comparativas, ambas economías se beneficiarían de este intercambio. El problema con este enfoque del intercambio de factores de la producción es que tiende a perpetuar el orden existente.

En el esquema de las ventajas comparativas, una economía con un desarrollo tecnológico relativamente precario, pero que disponga de una fuerza laboral amplia y relativamente barata buscará atraer IED para producir con la tecnología

de la que disponen las ET. Como las ET operan a nivel global, este arreglo les permite acceder a mano de obra barata y abundante, por lo que relocalizan en esta región las etapas productivas intensivas en mano de obra, con lo que reducen sus costos de producción y aumentan sus utilidades. Para el país receptor de IED, la llegada de ET a invertir ofrece la creación de planta productiva nueva (*greenfield*), la creación de empleos de bajos salario y frecuentemente de baja calificación. Generalmente, en forma espontánea no se da un escalamiento de la fuerza laboral, ni necesariamente se crean encadenamientos productivos, salvo que sea conveniente para las ET que invierten en la economía local. De lo anterior se concluye que la invitación a la IED, para que se traduzca en escalamiento de la fuerza laboral, aumento del valor agregado y encadenamientos productivos, requiere de la implementación de políticas diferentes a las llamadas pasivas que únicamente aprovecha las ventajas comparativas estáticas.

- La industria Maquiladora en México a partir de la década de 1960, se impulsó e implementó por el gobierno para atraer IED y generar empleo, sobre la base de la existencia de las diferencias salariales entre México y los Estados Unidos. Los salarios de la industria Maquiladora³ en la frontera norte, representaban a inicios de la década del 2000 alrededor del 10 por ciento de las compensaciones salariales por hora en los Estados Unidos. Además de ser bajos los salarios recibidos por los trabajadores de la industria Maquiladora, esta actividad se caracteriza por la existencia de condiciones

³ Bendesky et. al. p. 15

laborales precarias, no solamente en términos de precepciones salariales sino de inestabilidad laboral e institucional y de beneficios sociales.

Más aún, la industria Maquiladora constituye, desde su inicio, una estructura productiva de bajo valor agregado, cuyos encadenamientos con el resto de la economía son escasos, altamente parcializada, por lo que no se propicia la apropiación y generación de conocimientos al interior de dicha estructura productiva.

- Condiciones macroeconómicas del país, suficientes para atraer a las empresas cuyo objetivo es la búsqueda de mercados y de recursos naturales atractivos que son intrínsecos de cada país.
 - El caso de la minería en México es otro ejemplo de políticas pasivas para atraer IED. Fundamentalmente a lo largo del siglo XXI, han entrado importantes flujos de IED hacia el sector minero. En la década de 1990, se modificó la Ley Minera y la Ley de Inversión Extranjera Directa, para posibilitar el ingreso de la IED a dicho sector. Existen fuertes críticas hacia la participación de IED en la minería en particular, y en la explotación de recursos naturales en general, debido a que, la explotación de los recursos naturales a menudo se da bajo condiciones de enclave productivo, con pocos encadenamientos con el resto de los sectores de la actividad económica. Así mismo, el impacto sobre el empleo y escalamiento

de la fuerza productiva la capacitación, la construcción de infraestructura, la vinculación con otras actividades productivas, entre otros, es muy limitado. Además, la minería, tiene fuertes consecuencias negativas sobre el medio ambiente, debido a las sustancias⁴ que se emplean para la extracción de los minerales, la destrucción del paisaje, la transformación del hábitat de plantas y animales y el elevado consumo de agua y energía eléctrica, entre otros aspectos negativos.

Debe ponderarse la inviabilidad de que existan otras actividades económicas junto con la producción minera. Debido al impacto ambiental y transformación del paisaje, la minería tiende a eliminar a la agricultura, la ganadería, la pesca, el turismo, entre otras. Frecuentemente, cuando se alientan la inversión en minería, no se pondera adecuadamente el impacto que esta actividad tiene en la desaparición de otras actividades económicas, la pérdida de empleos y del valor de la producción de las actividades que desaparecen. Así mismo, se deben cuantificar los costos por destrucción de los recursos naturales que la actividad minera trae aparejada.

⁴ En el caso de la minería aurea se emplea sulfato de cianuro y grandes cantidades de agua. Los desechos del proceso de extracción del oro han mostrado tener efectos negativos en el desarrollo de otras actividades y frecuentemente impacto altamente negativo en el medio ambiente, ya que las empresas mineras dejan de producir una vez que la producción no es rentable, debido a cambios en los precios o agotamiento de la explotación, dejando desatendidas la remediación del medio ambiente.

Como señalábamos más arriba, las políticas pasivas no parten de una visión global de la economía con objetivos multisectoriales y una visión del crecimiento y desarrollo económico de largo plazo, por lo que los logros alcanzados por los flujos de IED se miden en función de los montos de los flujos de IED que ingresan a la economía.

V. Políticas activas

Sobre todo a partir de la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México ha orientado su estrategia en el sector manufacturero a la atracción de IED a través de políticas de empresas que persiguen la eficiencia en la producción de bienes y servicios para la exportación y que pueden generar beneficios adicionales como la creación de encadenamientos productivos.

El segmento manufacturero más importante en términos del monto de los flujos de IED es el subsector de Productos metálicos, maquinaria y equipo, el cual atrajo el 42 por ciento del total de los flujos de IED que se dirigieron a la manufactura. La importancia de este subsector, además de su participación dentro de la IED manufacturera, son los encadenamientos que se han construido con otras actividades productivas (plásticos, textiles, electrónica) y los procesos de capacitación y escalamiento de la fuerza laboral.

Esta actividad económica ha sido una de las más exitosas en la implementación de políticas activas para atraer IED. Esto ha sido posible, gracias a la existencia previa de variables de orden microeconómico necesarias

al inicio de las políticas para atraer IED, por un lado, y por el otro, a la ampliación y profundización de las éstas. Entre los aspectos que jugaron un papel importante para el éxito de este subsector, destacan la existencia previa de una industria manufacturera medianamente desarrollada, capaz de proveer insumos y servicios al subsector. Además, en ámbito laboral, la existencia de trabajadores, técnicos y profesionistas capacitados. Vale la pena destacar que en este subsector manufacturero es importante, también debido a la importancia que ha tenido en el escalamiento de la fuerza laboral. La ubicación geográfica de México, cercana al mercado estadounidense, favoreció la eficiencia de costos de transporte.

Otro segmento productivo en el que participa la IED, que destaca por tratarse de una actividad industrial de nueva generación, es el de la electrónica. Particularmente, un agrupamiento electrónico en Guadalajara⁵. En otros muchos casos el tipo de inversión ha sido poco innovadora y poco generadora de sinergias al interior de las ramas de actividad en las que se han localizado.

VI. Políticas integradoras

Estas políticas son las más completas. En ellas se conjuntan las políticas de desarrollo: sectoriales, territoriales y sociales, con las políticas para atraer IED.

⁵ Ver Dussel Peters, Enrique (coordinador) "La Inversión Extranjera Directa en México...."

Desde el punto de vista de la economía doméstica, las políticas integradoras posibilitan el aprovechar las ventajas de la IED, logrando al mismo tiempo los objetivos de desarrollo local planteados en los planes y programas de corto, mediano y largo plazo. Vale la pena destacar que para implementar este tipo de políticas, deben existir políticas económica y social de largo plazo y de amplio alcance.

Para los inversionistas foráneos las economías con políticas integradoras son las más atractivas, ya los inversionistas se benefician de las sinergias que crean estas políticas. Por otro lado, para las economías que buscan el ingreso de IED, el que lleguen ET a invertir les beneficia, ya que estas inversiones se orientan a las áreas que se quiere fortalecer y desarrollar, en el marco de un plan integral. Los estudios muestran que el que existan únicamente políticas pasivas, estáticas no es suficientemente atractivo, por lo que las ET tienden a no permanecer por mucho tiempo.

En términos generales, la IED que se ha instalado en la economía Mexicana lo ha hecho basada en ventajas estáticas; sea políticas pasivas, como en el caso de la minería, o en políticas activas, como son los casos más exitosos de la industria automotriz y el agrupamiento electrónico de Guadalajara. La IED en México no ha estado orientada al desarrollo de nuevos productos o a la búsqueda de nuevas tecnologías, por lo que ha contribuido escasamente al fortalecimiento tecnológico.

En el caso de México, prácticamente no se ha incursionado en políticas integradoras dinámicas⁶. Éstas implicarían la integración de políticas sectoriales, regionales, sociales de corto mediano y largo plazo, con las políticas hacia la IED, en este marco integral y de largo plazo.

Para que la IED contribuya verdaderamente al desarrollo y crecimiento de la economía, se tendría que avanzar en la construcción de políticas integradoras, que incluyeran a la IED exclusivamente en aquellas áreas en las que ésta, pueda contribuir a transferir tecnología, escalar la mano de obra y mejorar las condiciones de vida de la población en un ambiente sano y agradable.

VII. Conclusiones

Para que la IED contribuya al crecimiento y al desarrollo de la economía, debe estar acotada en los objetivos amplios e intra sectoriales que el gobierno, como rector de la economía y de la sociedad, establezca en la búsqueda del bien común. Además, el ingreso de flujos de IED por si mismos no contribuye al desarrollo económico. La entrada de IED debe contemplarse en el marco del desarrollo económico. En tanto que las ET buscan obtener utilidades, el objetivo de invitar IED es el coadyuvar al desarrollo económico. En el caso de México, las políticas implementadas hacia la IED, hasta ahora, se ubican en el marco de las políticas pasivas, para el caso de la IED en recursos naturales, y políticas activas para los segmentos más avanzados de la industria manufacturera.

⁶ Las ventajas dinámicas se refieren al aprendizaje mediante la práctica, como resultado de haberse especializado en una actividad, lo que lo convierte en el productor con el menor costo de oportunidad. Cepal 2005, p.14

B. X. GUEVARA GONZÁLEZ
Las políticas gubernamentales hacia
la inversión extranjera directa

BIBLIOGRAFÍA

Bendesky, Leon; De la Garza, Enrique; Melgoza, Javier; Salas, Carlos; (2003), "*La Industria Maquiladora en México Mitos y Realidades*" Informe de Investigación para el Instituto de investigaciones Laborales, México, D.F.

CEPAL, "*La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*", Santiago de Chile, varios años.

Dussel, Peters, Enrique (coord.) (2007) "*La Inversión Extranjera Directa en México: Desempeño y Potencial. Una perspectiva Macro, Meso, Micro y Territorial*", Siglo XXI Editores y UNAM, México, D.F.

Secretaría de Gobernación "*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*", México, D.F.

Secretaría de Gobernación "*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*", México, D.F.

Secretaría de Economía, Comisión nacional de inversiones extranjeras, "*Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México*", México D.F.