

# Análisis de la capacidad de los gobiernos estatales para atraer inversión extranjera directa

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL

En 1995, un empresario japonés que deseaba establecer una empresa en alguna parte de Jalisco viajó a un municipio fuera de la zona metropolitana de Guadalajara para hablar con el presidente municipal; al llegar a las oficinas del ayuntamiento pidió una entrevista con él, y la secretaria le informó que en unos minutos lo atenderían. Pasaron dos horas y el empresario no fue recibido, se desesperó y tomó la carretera a Guadalajara; en el trayecto se detuvo en otro municipio, fue recibido atentamente por el presidente municipal, quien le ofreció un edificio provisional para la empresa e hicieron un arreglo que llevó 700 empleos a este segundo municipio.

Sería deseable que esto no sucediera a menudo; sin embargo, se conocen muchas anécdotas de este tipo que llevan a pensar que Jalisco necesita un programa de promoción de inversión extranjera directa mejor enfocado, más sencillo y, lo más importante, que llegue a todos los sectores involucrados, incluso el nivel más bajo.

Para plantear algunas ideas de cómo la inversión extranjera directa (IED) puede ser atraída por los gobiernos estatales es necesario conocer la lógica de este importante flujo mundial. Por ello, en la primera parte

de este trabajo se expone una interpretación general de la lógica de la IED.

## La inversión extranjera directa en el contexto global

La pregunta relevante en este apartado es: ¿cuál es la lógica de la inversión extranjera directa? Desde la segunda guerra mundial, la IED creció de manera importante a la par de las corporaciones multinacionales, lo que trajo consigo importantes cambios en el comercio mundial bajo la forma de comercio intraempresa, intrafirma, en forma de huésped o intragrupo.

Diversas explicaciones se han planteado para analizar este importantísimo fenómeno económico, ya que la teoría clásica del comercio internacional de los años cincuenta, articulada en el modelo de Heckscher-Ohlin (H-O), no explica nada sobre la movilidad del capital y ve en el comercio internacional la única forma de operación de la economía internacional. Así surgieron teorías como la de los *neofactores*, que extendían el teorema de H-O, y los modelos de la *neotecnología* y de economías de escala, que permitieron analizar funciones de producción diferentes y mercados imperfectos.

Fuera de este modelo clásico, surgieron explicaciones del comportamiento de la IED fundamentadas en el ciclo del producto (Vernon) y en el tamaño de la empresa (Hurst). Con mayor éxito en la interpretación, surgió el planteamiento de la internalización de ventajas por parte de empresas oligopólicas.

Estas explicaciones sobre la existencia de la IED, basadas en las ventajas comparativas y enfocadas a los factores de demanda, ignoraron al mercado y a las interdependencias tecnológicas, lo que las hace cuestionables actualmente.

Un desarrollo más sofisticado es el "eclectic", que tiene en Dunning a su principal exponente; esta corriente toma en cuenta la conducta de la empresa como una variable importante para determinar si se realiza IED. Sin embargo, el enfoque actualmente en boga es la nueva teoría del comercio internacional, la cual tiene en Paul Krugman y Michel E. Porter a sus principales representantes.

Este nuevo enfoque ha tenido éxito porque empezó por preguntarse si el término "competitiva" significaba algo al aplicarlo a una nación. Para algunos la competitividad nacional es un fenómeno macroeconómico sustentado en variables ma-

croeconómicas como el tipo de cambio, los tipos de interés y el déficit público. Sin embargo, Japón, Italia y Corea han crecido de manera rápida y constante con grandes déficit y Alemania, Suiza, Italia y Corea con apreciación de su moneda y con altas tasas de interés. Otros argumentaron que la competitividad estaba en función de la mano de obra barata y abundante; ello se desechaba porque Alemania y Suiza han crecido en largos periodos de escasez de mano de obra y de alto nivel salarial. Otro punto de vista sostenía que la competitividad dependía de poseer grandes volúmenes de recursos naturales, lo cual se contradice con el hecho de que países sin grandes recursos naturales –Alemania, Japón, Suiza, Italia y Corea– han tenido gran expansión económica. Estas dudas importantes, que no se resolvieron con los anteriores enfoques, dieron paso a la nueva teoría del comercio internacional.

A grandes rasgos, para esta nueva visión, la racionalidad de las empresas multinacionales radica en tres aspectos: 1) la organización de economías de alcance<sup>1</sup> o ganancia de la sinergia potencial,<sup>2</sup> como la estrategia preferida para el multinacionalismo; 2) el conocimiento de información sobre la firma específica, especialmente en investigación y desarrollo, como fuente principal de economías para la multinacional; 3) la exportación como estrategia preferida para la expansión internacional, en caso de existir libre comercio.

En concreto, el enfoque plantea las razones de las estrategias que siguen las empresas para llevar flujos de inversión a otros países.

Si bien dominan los análisis anteriores, éstos se plantean desde la

perspectiva de los países desarrollados. Asimismo, no pocos académicos y gobernantes de países en vías de desarrollo asumen esta visión, la cual puede ser sintetizada en el planteamiento de Harry G. Johnson, quien afirma que la inversión extranjera directa otorga a los países anfitriones un paquete de capital barato, tecnología avanzada, mayor habilidad empresarial y mejor conocimiento de los mercados extranjeros para los productos finales. Por otra parte, las empresas multinacionales son canales para las exportaciones hacia los países en vías de desarrollo, así como una solución al desempleo y un camino a la eficiencia. La recomendación de política para los países en vías de desarrollo, desde este punto de vista, es no poner restricciones a la IED sino, por el contrario, diseñar todo tipo de incentivos para alentarla.

Desde la perspectiva de los países receptores de IED, se han planteado los riesgos que traen consigo las empresas multinacionales. El enfoque dependientista afirma que las empresas multinacionales generan desempleo masivo, monopolizan las fuen-

tes de capital, desplazan a las empresas locales y empeoran los problemas de balanza de pagos; y que si bien las empresas multinacionales promueven el crecimiento, los costos de este patrón de desarrollo son la concentración del ingreso, el desempleo y el endeudamiento externo. La recomendación de esta corriente es que hay que poner restricciones a la IED para desincentivarla.

Como siempre, existe una corriente intermedia, en este caso la estructuralista, que plantea que en el largo plazo los países anfitriones pierden capacidad de regulación de las empresas multinacionales, dadas las características de los oligopolios estructurales. La recomendación de política es que hay que regular lo más que sea posible a la empresa multinacional.

Lo que interesa resaltar aquí es que, dependiendo de la visión que se tenga de la lógica de la IED y sus impactos, surgirán esquemas de promoción por parte de los gobiernos anfitriones. Pero además existe otro factor primordial que es necesario tomar en cuenta para entender la lógica de la promoción de la IED: la



manera en que este flujo se distribuye a nivel mundial.

Para entender la distribución actual, basta mencionar que durante 1990 los países desarrollados –la tríada Estados Unidos, Japón y la actual Unión Europea– mantuvieron más de cuatro quintas partes de los flujos mundiales de capital. Es decir, al resto del mundo le queda por disputarse una quinta parte de los flujos mundiales de capital, situación que hace que los países compitan fuertemente y reduzcan sus restricciones drásticamente e incluso tengan que otorgar fuertes incentivos económicos para que la IED se establezca en su territorio.

Estas dos puntos dejan otras tantas enseñanzas: 1) no basta con tener la puerta totalmente abierta a la IED, es necesario evaluar los costos y beneficios, y a partir de este balance plantear las estrategias adecuadas de regulación y promoción de la inversión extranjera, y 2) es necesario entender que dentro del tablero mundial de flujos de capital México es apenas una posibilidad –pequeña por cierto– para la inversión, y ello le obliga a establecer un programa de promoción de la IED competitivo, realista y flexible.

### Gobiernos estatales y promoción económica

Desde la perspectiva hasta este momento analizada, surge la impresión de que la promoción de la IED es tarea de los gobiernos centrales; sin embargo, al acelerarse la integración económica internacional, los gobiernos estatales, e incluso los municipales, han adquirido un papel más importante en la promoción del desa-



rrollo. Uno de los cambios más importantes es sin duda la incursión de los estados y municipios en el campo de la “diplomacia económica”; es decir, de la participación directa en foros internacionales y en misiones de negocios en otros países para promoverse y atraer mayor inversión externa. Esta tendencia, que se empezó a popularizar en la década de los años ochenta en los países desarrollados, ha sido adoptada poco a poco por gobiernos locales en países menos desarrollados. Diversos autores coinciden en señalar que esta mayor actividad internacional en el campo de la promoción del desarrollo se debe básicamente a las siguientes causas:

1) Los cambios tecnológicos han facilitado la movilidad internacional del capital, lo que a su vez ha acelerado la competencia entre regiones por atraer inversión externa.

2) La crisis fiscal por la que atraviesan la mayoría de los gobiernos centrales ha dejado en manos de los gobiernos locales la responsabilidad de promover el crecimiento económico.

3) Las innovaciones en el campo de las telecomunicaciones y los trans-

portes han abaratado relativamente los costos de redes de información, facilitando así la labor de pequeñas agencias de desarrollo, como las que se encuentran en los gobiernos locales.

4) La formación de bloques comerciales ha concentrado en unas cuantas ciudades los flujos de información, las oportunidades de negocios internacionales y los flujos de dinero, lo que las convierte en poderosos magnetos para promotores de desarrollo.

5) El crecimiento de la inversión extranjera directa, aunado a la migración internacional, ha creado vínculos estrechos entre distintas regiones y ciudades del mundo, lo cual ofrece oportunidades de negocios muy específicas entre este tipo de regiones.

6) La transición de una diplomacia centrada en la seguridad nacional y la defensa hacia una diplomacia económica, en lo que se ha dado en llamar el surgimiento de condiciones “interdómicas” –o su versión en inglés “intermestic”–, que se refieren a la combinación de asuntos internacionales domésticos y económicos.

Dados estos procesos, los gobiernos locales se han visto en la nece-

sidad de adoptar una actitud más emprendedora para promover el desarrollo económico en sus jurisdicciones.

De acuerdo con Harris (1991), los procesos generados en la economía internacional obligan a los estados a tener una estrategia comercial más agresiva que incluya las siguientes acciones:

1) Mejorar la competitividad del sector privado mediante inversión en investigación y desarrollo. Según este autor, dada una escasez de recursos, esto puede lograrse mediante la provisión de capital de riesgo a pequeñas empresas de alta tecnología o para consorcios que pueden diseminar los avances tecnológicos.

2) Los estados pueden ayudar a las compañías a tomar ventajas de los programas de innovación tecnológica financiados por otros países.

3) Se puede alentar a empresas con potencial de crecimiento mediante concesiones fiscales.

4) Los gobiernos estatales pueden mejorar su experiencia en la cultura de negocios de otros países.

5) Los estados pueden intervenir en la firma de acuerdos comerciales internacionales.

6) Los estados pueden establecer sus propios programas de intercambio académico y cultural, mismos que en el mediano plazo generan un clima de amistad y permiten conocer la cultura de negocios en otras regiones del planeta.

En síntesis, hoy los gobiernos estatales desempeñan un papel más activo como promotores de desarrollo, situación que exige que los gobiernos estatales reorienten sus paquetes promocionales buscando que sean realmente efectivos. En términos generales se puede decir que en

Inversión extranjera directa en México y en Jalisco, 1984-1995 (millones de dólares)

Años	Participación porcentual de la IED en Jalisco	IED en México	IED en Jalisco
1984	391.1		
1985	490.5		
1986	1 522.1		
1987	3 248.1		
1988	2 594.6		
1989	2 242.2		
1990	2 633.2	182.7	6.94
1991	4 761.5	216.5	4.55
1992	5 365.7	163.8	3.05
1993	4 388.8	117.2	2.67
1994	10 972.5	44.9	0.4
1995	6 964.3	83.5	1.40

FUENTE: Secofi, Dirección General de Inversión Extranjera.

México, tanto a nivel federal como estatal, los programas promocionales de IED no han sido exitosos; para muestra basta mencionar el fracaso de los parques industriales, especialmente aquellos promovidos por la inversión pública, y algunas características específicas del comportamiento de la IED en algunos estados,

por ejemplo en Jalisco se presentan tres características:

1) La participación porcentual con respecto al nivel nacional ha descendido, lo que indica que se deben readecuar los programas de promoción de la IED, ya que otros estados están compitiendo por la inversión.

2) Las empresas con participación extranjera en Jalisco se ubican principalmente en el sector industrial (33.7 por ciento), en los servicios (33.4 por ciento) y en el comercio (24.1 por ciento) y en otros sectores económicos las empresas restantes. Pero es sabido que muchas de estas empresas son complementarias entre sí y responden a su propias estrategias.

3) Aproximadamente 92 por ciento de la inversión está ubicada en la zona metropolitana de Guadalajara.

Una visión superficial de estas tres características lleva a pensar que, en Jalisco, la IED más que responder a una estrategia de promoción del estado, es un conjunto de empresas de origen internacional que eligieron este espacio geográfico por sus ventajas competitivas respecto de otros espacios a nivel nacional e internacional.

Inversión extranjera en Jalisco según sector, 1991-1995 (millones de dólares)

Sector	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Total	216 572.3	163 825.3	117 272.7	44 958.4	83 482.1	18 100.3
Agropecuaria, silvicultura y pesca	3 984.0	115.0	2 515.2	0.0	8.2	0.0
Minería y extracción del petróleo	19 760.0	1.6	864.0	4 604.5	1 154.4	0.0
Industria manufacturera	155 965.7	48 771.2	73 997.3	31 917.0	66 739.3	14 131.1
Construcción	206.0	17 810.6	4 940.6	520.5	9.1	3.3
Comercio	1 249.3	18 280.0	24 758.7	3 490.5	3 925.1	2 964.6
Transportes y comunicaciones	26 172.1	2 973.6	0.0	3 496.3	46.8	0.0
Servicios financieros	3 836.2	39 000.3	86.8	2 456.6	3 092.4	21.6
Servicios comunales	5 339.0	36 873.0	10 110.1	6 491.2	8 506.8	979.7

\* Notificada al 30 de abril de 1996.

FUENTE: Secofi, Dirección General de Inversión Extranjera.

Localización de las empresas con inversión extranjera directa en Jalisco\*



\* Al mes de abril de 1996.

FUENTE: Secofi.

Es importante resaltar que Jalisco, al igual que otros estados, enfrenta una alta concentración de la IED y una fuerte competencia interestatal. Esta competencia implica la necesidad de que el gobierno federal coordine los esfuerzos de promoción de los estados con el objetivo de evitar competencias interestatales que, en un balance global, generen resultados negativos.

Otro punto que no debemos dejar de mencionar es que en México los paquetes de promoción para captar IED elaborados por los gobiernos estatales están orientados principalmente a resaltar algunas ventajas de localización tradicionales, como son precio y tamaño de la fuerza de trabajo, incentivos estatales e infraestructura. Estas ventajas se han presentado de manera desintegrada; por ejemplo, se subraya la importancia de la mano de obra abundante y barata, pero se olvida la relevancia de la productividad y calidad de la misma. Se piensa en la existencia de infraestructura y se omite su calidad.

En este análisis general queda claro que hay mucho por hacer en torno a la promoción económica, especialmente por parte de los go-

biernos estatales. Con el fin de contribuir a ello, a continuación se presentan algunas ideas sobre lo que hace falta a los paquetes promocionales de los estados; estas ideas se basan en un estudio realizado por un investigador del Ineser en 16 entidades de Estados Unidos sobre promoción económica, así como en las consultorías otorgadas por el Ineser a las oficinas comerciales de los consulados de Estados Unidos y Canadá en Guadalajara.

1) Una simplificación administrativa real y eficiente.

2) Un sistema de información en cada estado que pueda ser consultado desde cualquier parte del mundo y derive al usuario a unidades más pequeñas para recibir información específica y precisa; por ejemplo, datos del mercado inmobiliario, impuestos prediales, exenciones fiscales, créditos, disponibilidad de suelo urbanizado y rústico para uso industrial, etcétera. Este sistema cubriría la gran necesidad de información de los inversionistas potenciales.

3) Mayor coordinación a nivel estatal de las dependencias de promoción y sobre todo de los gobiernos municipales que participen en las

estrategias de atracción de IED. Algo fundamental es que cada región cuente con información sociodemográfica, de recursos naturales y de oportunidades de inversión.

En cuanto acciones más específicas de promoción estatal, es posible considerar las siguientes:

1) Recorridos organizados y conducidos por especialistas en comercio para hacer contactos en el área con hombres de negocios y oficiales de gobierno, incluyendo visitas a parques industriales.

2) Misiones comerciales para visitar maquiladoras en las que se tenga la oportunidad de conocer a gerentes de planta, agentes aduanales y otros representantes de la industria maquiladora.

3) Consejerías para importación y exportación, que incluya asistencia para la exploración de mercados y la manera de hacer negocios en áreas específicas.

4) Publicaciones especializadas, tales como directorios y reportes periódicos de la actividad económica y de las variables clave en los negocios.

### Conclusión

El primer ingrediente que debe tener un programa estatal de promoción económica es la definición, dentro de su plan de desarrollo, del papel que desempeña la IED, para de esa manera establecer las regulaciones necesarias. Asimismo, los programas estatales deben tener una amplia coordinación con el gobierno federal para evitar que la competencia interestatal elimine los beneficios de la IED. Además, se requiere que el programa de promoción promueva un sistema de información que ayude a iden-

tificar de manera rápida y precisa las ventajas de localización para la IED. Por último, el programa de promoción económica debe involucrar a los gobiernos municipales como actores importantes en la gestión de recursos externos.

### Notas

- Las economías de alcance se generan cuando se multiplica la variedad de artículos o servicios a partir de una determinada base de recursos.
- La sinergia se entiende como un proceso de diversificación de mercados de productos, siempre y cuando las tec-

nologías y los mercados sean ricos en eslabonamientos, lo que facilita la transferencia de conocimientos y de experiencia administrativa, factores que reducen los costos de transacción del mercado.

### Bibliografía

- Borja, Arturo, "Inversión extranjera directa y desarrollo: enfoques teóricos y debate contemporáneo", *El Trimestre Económico*, vol. LVI, núm. 222, México, 1989.
- Dunning, J., "Trade, location of economic activity and the MNE: a search for an eclectic approach", en B. Ohlin *et al.*, *The international allocation of economic activity*, Mac Millan Press, 1977.
- Galbraith, Craig S. y Neil M. Kay, "Towards a theory of multinational enterprise", *Journal of Economic Behavior and Organization*, núm. 7, 1986, pp. 3-19.
- Grieco, Joseph M., "Foreign investment and development: theories and evidence", en Theodore H. Moran, *Investing and development new roles for private capital*, 1986.
- Krugman, Paul, "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", *El Trimestre Económico*, núm. 217, 1988, pp. 41-66.
- Organización de las Naciones Unidas, *World investment report 1991: The triad in foreign direct investment*, Chapter IV: "Policy implications".
- Porter, Michael, *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara, Buenos Aires, 1991.
- Unger, Kurt y Luz C. Saldaña, "Empresa multinacional y cambio tecnológico: implicaciones para los países en desarrollo", *Foro Internacional*, Vol. XXXII, núm. 3, El Colegio de México, 1992.
- Verduzco, Chávez Basilio, "La promoción estatal de desarrollo a nivel internacional", inédito.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl García, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larrain, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas  
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXIII (4)

México, Octubre-Diciembre de 1996

Núm. 252

### ARTÍCULOS

- Elies Furió Blasco *Enlaces, estímulos y plasticidad. Un recorrido por la obra de Albert O. Hirschman*
- Raúl García Heras *La Argentina y el Club de París: Comercio y pagos multilaterales con la Europa Occidental, 1955-1958*
- Pedro Reyes Ortega *Competitividad de la carne de bovino en México. Ganadores y perdedores*

NOTAS Y COMENTARIOS: Aldo Ferrer, *Desarrollo y subdesarrollo en un mundo global: Los problemas de la América Latina*. DOCUMENTOS: *Comunicado Oficial del Consejo InterAcción*. COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Aldo Ferrer, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, por Francisco Suárez Dávila y por Víctor L. Urquidí

EL TRIMESTRE ECONOMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta N\$100.00. Número suelto N\$35.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, N\$26.00 (4.49 dls.).

### Precio de suscripción por un año, 1997\*

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	35.00	42.00
Número suelto	12.00	18.00
Universidades, bibliotecas e instituciones	42.00	120.00
Número suelto	30.00	42.00

\* Estos precios serán modificados en enero de 1997. Aproveche los precios de 1996 y suscríbase hoy mismo.

Fondo de Cultura Económica, carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227 46 70, señora Irma Barrón.