

Promoción económica e incentivos gubernamentales en Jalisco: el caso de la inversión extranjera directa

PABLO SANDOVAL CABRERA¹

Resumen

En este trabajo se analiza la importancia que tiene la inversión extranjera directa (IED) en la dinámica de la inversión privada en el estado de Jalisco, en su sector exportador y en el crecimiento económico, así como el papel que realiza el gobierno estatal en términos de promoción económica y en el otorgamiento de incentivos a la inversión extranjera, debido al hecho evidente de existencia de problemas de información asimétrica entre la economía receptora y la empresa foránea y en un contexto de ardua competencia mundial por el capital productivo. En este contexto, los gobiernos de las economías receptoras se ven en la necesidad de ejercer un papel más activo para focalizar inversiones y promover mediante incentivos los atractivos y ventajas que ofrece el país en relación con los competidores.

Se intenta verificar empíricamente, a través de un modelo de regresión múltiple, el potencial efecto que puede tener la política de incentivos sobre los flujos de IED en el periodo 1996-2005, obteniendo evidencias de que para la empresa foránea son poco relevantes en comparación, por ejemplo, con el grado de apertura de la propia economía estatal.

Al final se aporta una serie de recomendaciones necesarias para garantizar una mayor llegada de IED y mayores impactos de la misma en la economía estatal. En particular se llama la atención sobre la necesidad de diseñar una efectiva política industrial en la que se defina claramente el papel que se le asignará a la IED.

1. Profesor-investigador del Departamento de Turismo, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: pcsandoval@hotmail.com.

Presentación

La necesidad de ahorro externo por parte de las economías emergentes, como la mexicana, históricamente ha sido de la mayor importancia, tanto por su contribución para mantener los equilibrios en las cuentas externas (déficit comercial) como para impulsar algunos sectores modernos (intensivos en capital) que de otra manera no podrían desarrollarse, dadas las limitaciones financieras de estos países.

Una de las modalidades más atractivas de ahorro externo es la inversión extranjera directa (IED), debido a que contribuye directamente a la generación de empleos, incrementa la oferta de bienes y servicios, genera demandas de insumos y servicios de otros sectores y ramas productivas, y puede contribuir a generar economías de alcance (procesos de aprendizaje y transferencia tecnológica) cuando los gobiernos receptores crean las condiciones propicias para ello (construyendo infraestructura e invirtiendo en capital humano, por ejemplo).

Sin embargo, existe una gran competencia entre países y regiones por los flujos de IED, y esa competencia se define en función de la existencia de determinadas características que la empresa trasnacional (ET) demanda de las economías receptoras, entre otras: estabilidad política y macroeconómica, disponibilidad de infraestructura, vías y medios de comunicación, acceso fácil a mercados para la exportación y una estructura institucional eficiente.

Ahora bien, como existen asimetrías de información entre los países receptores de IED y las empresas trasnacionales, los primeros se ven obligados a invertir en información que les permita aparecer como atractivos a la ET, intentando sacar ventaja del resto de países en un contexto de aguda competencia por captar mayores montos de IED. Es decir, son los países o regiones receptoras los que asumen los costos de información, invirtiendo grandes cantidades de recursos en promoción económica y en la creación de incentivos (otorgando derechos, facilitando infraestructura y ofreciendo exenciones fiscales, por ejemplo) en la perspectiva de obtener ventaja respecto de la competencia. Y ello ocurre no solamente entre países, sino también entre Estados o regiones al interior de un mismo país.

El caso del estado de Jalisco no es la excepción. En los 12 últimos años los gobiernos de extracción panista han destinado una gran cantidad de recursos a actividades de promoción (en información, viajes al extranjero, ferias y exposiciones) y en la creación de infraestructura, parques industriales, programas de incentivos, entre otros, con la perspectiva de incrementar la llegada de IED al estado.

Los beneficios aportados por dicha estrategia no han sido los esperados, por lo que el objetivo de este trabajo es obtener evidencias que nos permitan evaluar si ello es cierto.

Para darle sentido al presente ensayo, partimos de la hipótesis de que “el incremento de los flujos de IED en una economía receptora depende esencialmente del cumplimiento de condiciones estructurales y del acceso a mercados de destino e infraestructura, en la lógica de integración de la economía local al bloque norteamericano y sólo parcialmente de los gastos de promoción, consultoría y otros gastos no vincula-

dos directamente con el fortalecimiento de la estructura productiva que realizan estas economías”.

Para llegar a resultados que nos permitan verificar la hipótesis antes planteada organizamos la presente investigación en cuatro apartados.

En el primero efectuamos una revisión teórica de los determinantes de la inversión extranjera directa, analizando el papel que pueden desempeñar los gobiernos de los países receptores en la disputa por el capital foráneo.

En un segundo apartado se realiza un análisis de la dinámica que ha presentado la economía jalisciense vinculada con los flujos de inversión privada y de IED. Destacamos un rasgo importante de dicha dinámica: el significativo crecimiento de su comercio exterior, aunque liderado por empresas trasnacionales (ET), en la perspectiva de consolidar la integración comercial y productiva del estado al bloque norteamericano reproduciendo, en este sentido, lo que ocurre a nivel nacional.

En el tercer apartado analizamos brevemente la política de incentivos seguida por el gobierno de Jalisco y realizamos una evaluación inicial de sus impactos, en particular de su utilidad como instrumento de atracción de IED. Un último apartado aporta algunas conclusiones y recomendaciones de política económica.

Marco teórico

Las teorías clásica y neoclásica dominantes en el pensamiento económico actual, sólo disponen de un marco teórico que contribuye a comprender, en el mejor de los casos, los flujos de mercancías en el ámbito mundial (véanse Aguera Sirgo, 1993; y Benjamín Cohen, 1979). Por ello, se convierte en un interesante reto intelectual estudiar los fenómenos relacionados con los movimientos de capital entre países y entre regiones.

Ciertamente se ha avanzado mucho en los últimos años en la comprensión de los procesos asociados a los movimientos de capital, en especial bajo la forma de inversión extranjera directa. La mayoría de los avances se remiten a estudios empíricos que no dan cuenta de un comportamiento homogéneo de tales movimientos, sino más bien de una amplia tipología de comportamientos asociados a los flujos de capital.

La nueva teoría de la inversión extranjera directa

Desde mediados del siglo pasado han surgido nuevos enfoques en torno al papel que el capital externo, y en particular la IED pueden desempeñar en los países receptores.

Un conjunto de ideas coincidentes y con un enfoque microeconómico se agrupan en lo que se ha dado en llamar nueva teoría sobre la inversión extranjera (NTIE); la misma enfatiza el papel que cumplen las multinacionales, a diferencia de anteriores corrientes que privilegian el papel que ejercen los Estados-nación en la dinámica de los flujos de capital a nivel mundial.

Entre los autores que destacan en esta línea se encuentran Paul Krugman, R. M. Rugman, Richard E. Caves, R. Vernon, y Kojima, entre otros (Cohen, 1979; Moran, 2000). Estos autores parten del convencimiento de que la teoría convencional, susten-

tada en la competencia perfecta, ya no proporciona las suficientes herramientas para examinar los nuevos fenómenos relacionados con la IED y el papel que desempeñan las empresas trasnacionales en el nuevo contexto mundial.

Esta teoría, a diferencia de la teoría convencional, sostiene que el surgimiento y desarrollo de las ET se relaciona con las fallas del mercado y no es una extensión de la hipótesis del mercado perfecto. Moran (2000: 80) señala que son precisamente las fallas de mercado en las economías de los países receptores de IED, expresadas en brechas de información, información asimétrica y señalización, las que hacen necesaria la intervención de los gobiernos anfitriones con el objeto de resaltar las ventajas que, no siendo evidentes, poseen sus países y los hacen más atractivos a la inversión que otros. Esta tarea es aún más relevante debido a que las empresas trasnacionales son por naturaleza renuentes a instalarse en lugares nuevos. No obstante,

[...] es de igual modo notable cómo esa renuencia se transformó en entusiasmo. Una vez que algún participante de una industria hace un primer movimiento y cambia de dirección, tras muchas dudas ha habido una respuesta clara de sigan al líder.²

Para la nueva teoría de la inversión extranjera (NTIE) la ventaja comparativa proviene de las llamadas “ventajas artificiales”, es decir aquellas que derivan de la educación, la investigación y la infraestructura, así como de las ventajas que se obtienen por el tipo de mercado específico en el que operan las empresas (monopólico u oligopólico).

La NTIE, en cuanto a las razones que explican la dinámica de flujos de IED de los países de origen a los receptores, destaca dos situaciones:

Primero. La IED se ubicará en aquellas regiones que se vinculen comercialmente con mercados externos fuertes y dinámicos y que representen ventajas en términos de costos.

Segundo. Se reconoce que en algunos casos el proteccionismo puede constituir un impulsor importante de la IED; en general cualquier barrera que restrinja el comercio abrirá el camino para la IED.

Siendo más claros, si los mercados funcionan más o menos eficientemente, el comercio entre países no se verá afectado por la IED; por el contrario, los flujos comerciales desaparecen cuando los mercados son ineficientes y la IED viene a llenar el vacío (Van't Dack, 1989).

Enfoques más recientes

En la década de los noventa, a la luz del éxito que han tenido algunos países como China, los tigres asiáticos y países latinoamericanos como Brasil y México en la recepción de IED, se han realizado diversos estudios empíricos para tratar de dilucidar

2. “Ford, Chrysler y Nissan abandonaron su resistencia y siguieron a México; General Motors, Ford y Volkswagen olvidaron sus dudas y siguieron a Fiat y General Motors en Brasil [...] Apple y Hewlett Packard hicieron caso omiso de sus vacilaciones y siguieron a IBM en México, (Moran, 2000: 81).

cuáles son los determinantes que propician que los flujos de IED se dirijan a ciertas economías y no a otras. Al respecto mencionaremos sólo algunos de estos trabajos.

Para autores como Razin, Sadka y Yuen (1999) los problemas de información asimétrica no solamente se presentan entre las ET y las economías receptoras, sino entre las ET y los inversionistas locales, al generarse un fenómeno de gobernanza corporativa en donde, al apropiarse el inversionista extranjero de empresas domésticas, gana simultáneamente en control administrativo y en el usufructo de información crucial sobre las características, productividad y rentabilidad de las empresas; información de la cual no gozan los inversionistas locales. En tal suerte, los inversionistas extranjeros tenderán a retener las empresas más rentables y productivas y a vender las empresas de baja rentabilidad, apareciendo problemas de selección adversa en detrimento del inversionista local. Ello genera procesos de sobreinversión, vía el mercado de acciones domésticas, reduciendo los potenciales efectos que podría acarrear la llegada de IE. Por ello, la gobernanza corporativa abre la posibilidad de ejercer liderazgo en un país o región en la orientación sectorial de la inversión y de obtener altos niveles de rentabilidad, convirtiéndose en un determinante fundamental en las decisiones corporativas de localización de la IED.

Camacho y Rodríguez hablan de dos tipos de factores que determinan los movimientos de capital, los de empuje (*push*) y los de atracción (*pull*).

Los factores de empuje están relacionados con las condiciones económicas de los países desarrollados y con consideraciones de mejora en riesgo y/o reducción de rendimientos que resultan de la diversificación de carteras (Camacho y Rodríguez, 1999: 5).

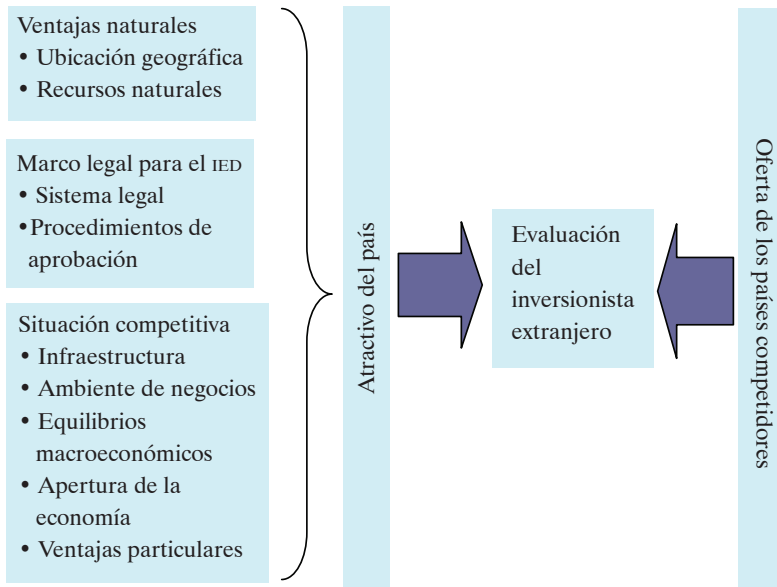
Desde el punto de vista de los países dependientes de capital, estos factores funcionan como elementos exógenos, los cuales determinan principalmente la disponibilidad de recursos del extranjero.

Los factores de atracción, en cambio, están relacionados con las condiciones económicas y las oportunidades de inversión que ofrecen los países en desarrollo, los cuales afectan de manera significativa la distribución de los flujos como fruto de los incentivos específicos de cada país o región (ibíd.: 6).

Se relacionan con condiciones tales como el crecimiento económico sostenido, la eliminación de distorsiones internas, una mayor orientación hacia el mercado externo e incentivos específicos a la inversión extranjera. Todos ellos suponen la participación estratégica del Estado por conducto de instituciones especializadas en promover la inversión en los países receptores mediante la instrumentación de políticas activas o integradas cuando dichos países se encuentran en la “lista corta” desde la perspectiva de la empresa que podría localizar su inversión fuera de su país de origen.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los marcos de política para la atracción de IED son básicamente de tres tipos: políticas pasivas, políticas activas y políticas integrales.

Figura 1
G-I. Políticas pasivas



Fuente: CEPAL, sobre la base Nicolo Gligo S., “Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, serie Desarrollo productivo, núm. 175(LC/L. 2667-P), Santiago de Chile, enero de 2007.

Políticas pasivas

En el marco de las políticas pasivas, la participación de los gobiernos locales se limita a mantener las ventajas comparativas que el país posee, así como las debidas a sus condiciones macroeconómicas e institucionales que son, en algunos casos, decisivas para la llegada de inversionistas extranjeros.

Sin embargo, estas ventajas no siempre son suficientes para superar a los competidores, lo que obliga a desarrollar políticas activas de promoción y fomento de la inversión que propicien mejores condiciones para la llegada de inversionistas foráneos.

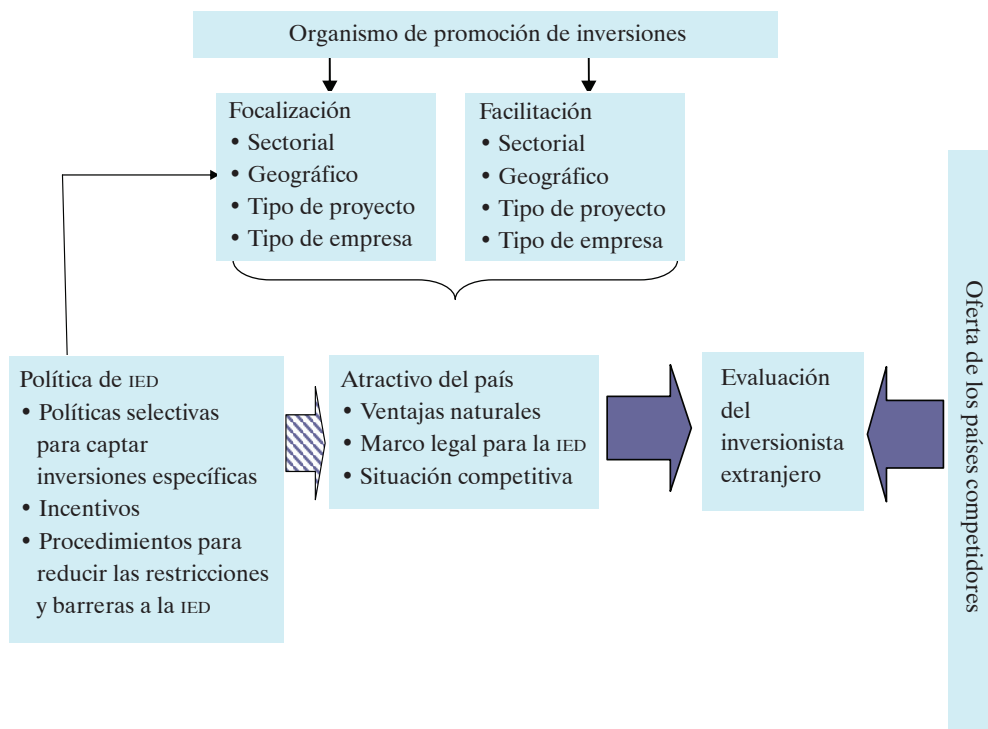
Políticas activas

El énfasis que le han otorgado algunos gobiernos a las actividades de promoción y diseño de paquetes de incentivos, en la perspectiva de atraer mayores montos de IED, se explica por los potenciales beneficios que la misma ofrece y por la necesidad de generar capacidad en la economía receptora para absorberlos, considerando que la IED puede ser un útil instrumento para el desarrollo. Sin embargo, es importante insistir en que ello sólo es posible en la presencia de un umbral de capital humano, instalaciones, infraestructura y un clima económico estable. Se supone, a su vez, que una

economía que cubre de la mejor manera estas condiciones, competirá con mayores ventajas por los flujos mundiales de inversión.

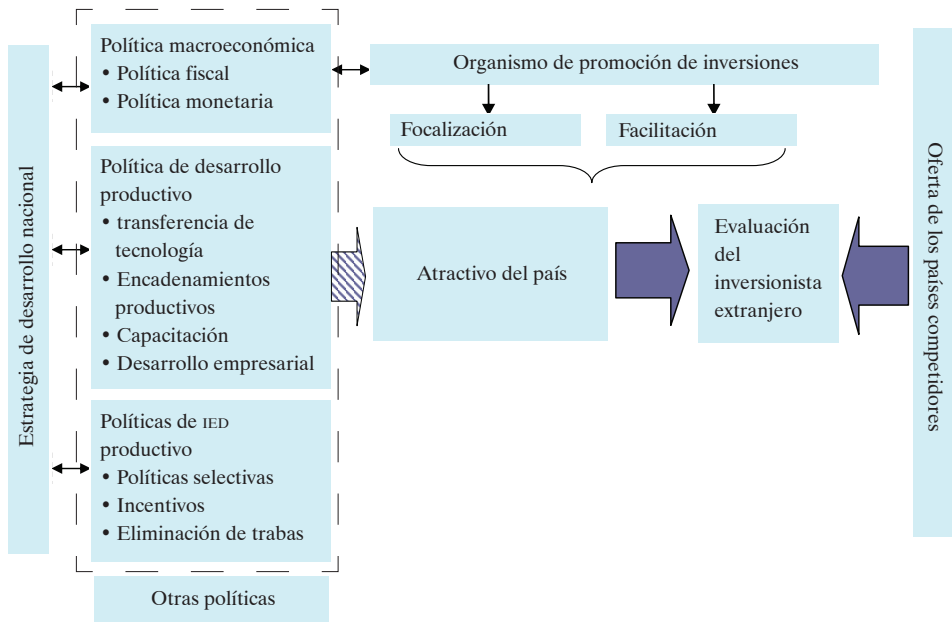
En este tipo de políticas se diseñan de manera proactiva estrategias de focalización (targeting) de la inversión vinculándolas con objetivos concretos de impulso de ciertas ramas productivas. Por lo tanto, se requiere de una instancia profesional que se encargue de las actividades de identificación de inversiones, promoción comercial y diseño de incentivos, así como de la mejora del marco regulatorio y de la competitividad del país. En este marco de políticas los incentivos adquieren una importancia estratégica para mejorar la oferta del país y reducir la brecha con relación a otros competidores.

Figura 2.
G-II. Políticas activas



Fuente: CEPAL, sobre la base Nicolò Gligo S., "Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe", serie Desarrollo productivo, No. 175 (LC/L. 2667-P), Santiago de Chile, enero de 2007

Figura 3.
G-III. Políticas integradas



Fuente: CEPAL, sobre la base Nicoló Gligo, S. (2007) “Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe”, serie *Desarrollo productivo*, núm. 175(LC/L. 2667-P), Santiago de Chile, enero.

Políticas integradas

Lo ideal es que en la definición del modelo de desarrollo y de la política industrial elegida, las políticas de atracción de IED estén integradas orgánicamente. Prioritariamente se debe determinar el papel que deberá cumplir la inversión foránea, así como los sectores y ramas en los que es más necesaria su participación en la búsqueda de alcanzar los mayores beneficios. De esta manera, el país define *objetivos y estrategias y la IED contribuye a lograrlas* (CEPAL, 2006: 96).

Igual que en el diseño de políticas activas, los dos instrumentos de promoción más efectivos son:

1. *La facilitación*. Útil para reducir las asimetrías de información y los costos relacionados con la misma que, de otra manera, recaerían en los inversionistas en el proceso de toma de decisiones si los organismos de promoción no intervinieran.³

3. Por ejemplo, los relacionados con el desconocimiento del marco legal, el mercado de factores, aspectos culturales, características de la mano de obra, potenciales proveedores locales, infraestructura disponible, etcétera.

2. *Los incentivos.* Los que bien utilizados pueden inclinar la balanza a favor de un país que compite con otro(s) en la recta final (lista corta) al seleccionar la localización un inversionista externo. Su monto y diversidad dependerá de los objetivos establecidos, de las condiciones existentes, así como de los potenciales beneficios que la IED puede traer al país huésped.

Es importante señalar que diversos estudios realizados muestran que los incentivos no parecen ser altamente valorados por los inversionistas. En esencia, lo que privilegian son las características estructurales, institucionales y el clima de negocios imperante. Por ello, lo recomendable es que solamente se recurra a los incentivos cuando el tipo de inversión buscado (*targeting*) lo requiera o cuando el país se encuentre en la lista corta.

No obstante, autores como Blomström y Kokko (2003) argumentan que son estos factores de atracción, relacionados específicamente con paquetes de incentivos, lo que ha generado una especie de competencia vía incentivos, desde los financieros hasta los de corte fiscal y de inversión en apoyo de proyectos específicos, constituyéndose en uno de los determinantes más significativos en los flujos internacionales de inversión directa en los últimos años.⁴

Otros investigadores como Chudnosvsky y López (2000) señalan que lo que se denomina “competencia por la IED” parece identificarse como una característica general y tendencial de la política económica hacia el capital extranjero en el mundo, especialmente en los países desarrollados, y agregan una observación muy interesante que define un cualitativo viraje en los comportamientos que tienen los gobiernos receptores hacia la IED y de las políticas que derivan de dichas conductas:

De los intentos por arribar a normas comunes de control del comportamiento de las empresas transnacionales (ET) en décadas pasadas (códigos de conducta) se paso a discutir, en el ámbito multilateral, acuerdos que involucran normas de control sobre la acción de los estados (p. 17) [...] Por su parte los gobiernos intentan captar flujos de IED mediante acciones que afectan el ambiente general de los negocios (competencia vía reglas) o mediante el otorgamiento de beneficios fiscales u otras facilidades especiales (competencia vía incentivos) a las ET con objeto de captar mayores flujos de IED (p. 18).

Sin embargo, todas estas conductas estatales que, desde la perspectiva de Moran (2000), tienden a reducir o eliminar las asimetrías de información mediante el envío de señales respecto de las condiciones económicas y el ambiente de negocios del receptor de IED, son más un factor coadyuvante que un determinante principal para la recepción de IED por parte de algún país. Recientes estudios realizados por la UNCTAD

4. En la década de los ochenta Estados Unidos implementó estrategias de atracción de IED mediante el mecanismo de los subsidios en la industria automotriz, otorgando subsidios por puesto de trabajo creado, que iban desde cuatro dólares por puesto de trabajo creado, como fue el caso de Honda, hasta un monto de 168 dólares como máximo para Mercedes Benz. Le han seguido un gran número de países con distintas estrategias de incentivos; tales como Portugal, Brasil, India, China, México, Irlanda del Norte y Costa Rica, por mencionar algunos (*Políticas de inversión extranjera directa*. www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-20015_1007.pdf. Consulta: 19 de julio de 2007).

(1999) y diversos ejercicios econométricos⁵ que intentan medir la importancia de estas políticas, coinciden en señalar que “en el marco de la competencia interestatal las ‘buenas reglas’ o las ‘buenas políticas’ parecen operar como condición necesaria pero no suficiente para la captación de flujos de IED” (Bittencourt y Domingo, 2000: 17).

En un excelente trabajo empírico, Esquivel y Larraín (2001) agrupan los determinantes de la IED en dos grandes grupos. El primero trata de aspectos netamente económicos, el segundo de aspectos que en algunos casos son más importantes que los primeros, los de tipo institucional.

En el primer grupo se ubican aspectos como los siguientes:

- La explotación de nuevos mercados.
- La explotación de un mercado amplio pero no en forma directa sino indirecta, mediante la explotación de las ventajas comerciales.
- La búsqueda de activos estratégicos como podrían ser: a) recursos naturales, y b) mano de obra calificada.

En el segundo grupo los factores son de tipo institucional-estructural, los cuales dependen básicamente de políticas gubernamentales activas y favorables a crear ambientes de negocios que propicien la llegada de IED y que pueden convertirse en efectivos instrumentos de atracción (o repulsión de la IED). Entre otros, se pueden mencionar los siguientes:

- Preservación de buenos fundamentos macroeconómicos.
- Provisión de infraestructura.
- Mejoría en el marco legal y regulatorio.
- Aumento en el nivel de educación de la fuerza laboral. No es el bajo costo de la mano de obra lo que estimula la llegada de IED *per se*, sino el costo unitario de la mano de obra determinada por la relación entre costo de la mano de obra y productividad.
- Incentivos fiscales.
- Incentivos financieros.
- Políticas de promoción.

Los resultados de un análisis empírico que realizaron estos autores en una muestra de más de 90 países, indican que las variables relevantes para explicar la IED son “el tamaño de la población, la mediterraneidad, la regulación, el respeto por la legalidad y la calidad del capital humano. Y agregan:

Así, los países con mayor población, con acceso al mar, con menor carga regulatoria, con mejor aplicación del Estado de derecho, con mayores niveles de educación y con mayor grado de apertura externa presentan también los mayores niveles de IED.

En conjunto, las variables mencionadas explican más del 80% de los cambios de la IED en la muestra de 90 países.

5. Véanse, entre otros: UN-CTC (1991), UNCTAD (1992).

En sintonía con Guerra Borges (2001), sostenemos que “el análisis teórico de las corrientes de inversión extranjera o de su ‘movilidad’ ha dado origen a diversas hipótesis, pero no puede hablarse con propiedad de una teoría de la inversión extranjera”. Y cierto es también que la mayoría de los argumentos expuestos por los diversos estudiosos del fenómeno se inscriben en el marco teórico neoclásico, siendo, en gran parte, conclusiones sobre hechos observables empíricamente, más que verdaderas reflexiones teóricas.

El contexto económico de Jalisco: dinámica de la inversión extranjera directa

Cambio en el patrón industrial y exportador

En la década de los noventa del siglo pasado el estado de Jalisco cambió su perfil socioproductivo en consonancia con el proceso de integración económica y comercial al bloque norteamericano que ha seguido la economía del país, con mayor énfasis a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos (TLC). Integración que ha sido impulsada por las grandes empresas trasnacionales que se han asentado en Jalisco, o que han ampliado su presencia en este lapso, en la perspectiva de aprovechar las ventajas comerciales que se abrieron con la firma de dicho acuerdo.

De ser un estado fundamentalmente abastecedor de bienes primarios y manufactureros de consumo, su industria se ha orientado hacia la producción y exportación de bienes de capital y de bienes durables. Hoy las industrias de máquinas y aparatos, materiales electrónicos y sus partes, en conjunto con la industria automotriz, explican más del 70% de su comercio exterior, el que casi en su totalidad es realizado por empresas extranjeras. Incluso la antes “orgullosamente jalisciense industria del tequila” se encuentra en cerca de 50% en manos extranjeras.

A pesar de que en los últimos años las ramas de productos alimenticios, bebidas y tabaco han sufrido un ligero repunte (la que junto con la industria textil y del calzado habían caracterizado el perfil industrial y exportador de Jalisco), éste no ha sido tan significativo como para modificar el actual patrón industrial y exportador.

Participación de la IED en el comercio exterior y en el crecimiento de la economía

La economía estatal es una de las más abiertas en el contexto nacional, su comercio exterior representa 87% del PIB, cerca de 38 mil millones de dólares (15,966 mdd⁶ de exportaciones y 21,718 mdd de importaciones, para alcanzar un déficit comercial de

6. Mdd representa millones de dólares. Cifras a diciembre de 2005.

5,735 mdd), pero a pesar de ello la estructura y orientación de su comercio exterior presentan características que limitan sus impactos al resto de la economía estatal.

En principio, al igual que el país en su conjunto, su comercio exterior se orienta hacia Estados Unidos en cerca de 80%, un 7% a América Latina y 4.5% con Europa. Además de su concentración geográfica, también se concentra en más de 70% en productos de la industria eléctrica, electrónica, de maquinaria y equipo.

La expansión del comercio exterior se ha visto acompañada de una expansión de la inversión extranjera directa (IED), de tal suerte que para junio de 2006 se localizaban en Jalisco 1,714 empresas con IED, la mayoría de ellas en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) (70%) y Puerto Vallarta (22%). Destacan, entre otras empresas, IBM de México, AT&T, Motorola, Hewlett Packard, Solectrón (adquirida por Flextronics en fecha reciente), Jabil Circuit y Kodak.

La mayor parte del comercio exterior del estado es realizada por estas empresas; tan sólo IBM, Hewlett Packard, Kodak y Motorola participan con más del 50% de lo exportado y una suma similar de lo importado (Seijal, 2003).

A pesar de los importantes montos de IED y de la presencia cada vez mayor de empresas trasnacionales, no parece haber beneficios que vayan más allá de la simple creación de empleos, debido a ello. Del total de lo exportado solamente alrededor del 12% son insumos nacionales (Conacex Occidente), con lo que la posibilidad de que se den procesos de aprendizaje y transferencia de tecnología, de las ET a las empresas nacionales, se ve reducida.

Sin embargo, habría que reconocer que los derrames o beneficios (Blomstrom y Kokko, op. cit.) de la IED relacionados con transferencia tecnológica, aprendizaje corporativo, comercial, etc., no son una consecuencia automática de la IED sino que dependen de la capacidad de la economía para absorberlos. Al respecto no se observan mayores esfuerzos por parte de las autoridades locales, ni de los principales actores económicos (empresarios) e instituciones formadoras de recursos (universidades, centros de capacitación e investigación). Ciertamente no se cuenta con una política industrial expedita que sirva de mecanismo de articulación entre los actores implicados a partir de la definición de objetivos y estrategias previamente acordados. Tal vez la única excepción a este respecto sea la creación del Fondo de Promoción de Software, el cual dio origen al Centro de Desarrollo de Software, cuyos resultados hasta el momento han sido promisorios.

A pesar de ello, en términos de crecimiento del PIB se observa una importante relación entre esta variable y la IED. En los años en que ocurrieron las mayores llegadas de IED (de 1996 al año 2000) la economía de Jalisco registró las mayores tasas de crecimiento (de 4.2 a 7.7%), lo que se explica por la importante participación que tiene esta modalidad de capital en la inversión privada estatal (IP), que en algunos años fue mayor a 50% del total (de 1996 a 1999). En contrapartida, en los años en que se tuvieron los menores flujos de este tipo de inversión también se presentaron las tasas más bajas de crecimiento real de la economía, de 1.5% en promedio anual para ese periodo. Lo anterior nos lleva a concluir que la IED desempeña un rol principal en la economía jalisciense tanto por su peso relativo en la inversión y el comercio

exterior, como por sus impactos en el crecimiento del PIB. Sobra decir que en estas circunstancias el grado de exposición a choques externos, por parte de la economía local, es singularmente alto. Es decir, dadas estas características, Jalisco es un estado altamente vulnerable y sensible a los cambios en el entorno económico internacional, particularmente respecto de los ciclos económicos de la economía estadounidense, considerando el peso que tiene la ET de Estados Unidos en la inversión y el comercio exterior del estado.

IED e incentivos

El énfasis que le han otorgado algunos gobiernos a las actividades de promoción y diseño de paquetes de incentivos, en la perspectiva de atraer mayores montos de inversión extranjera, se explica por los potenciales beneficios que la misma ofrece y por la necesidad de generar capacidad en la economía receptora para absorberlos, considerando que este tipo de inversión puede ser un útil instrumento para el desarrollo. Sin embargo, es importante insistir en que ello sólo es posible en la presencia de un umbral de capital humano, instalaciones, infraestructura y un clima económico estable. Se supone, a su vez, que una economía que cubre de la mejor manera estas condiciones competirá con mayores ventajas por los flujos mundiales de IED.

Por esta razón el gobierno de Jalisco ha destinado recursos e incentivos con el objeto de atraer mayores flujos de inversión privada, y en especial IED. A precios de 1993, de 1997 a 2005 se gastaron más de 173 millones de pesos en incentivos, alcanzando resultados contrastantes debido a que en algunos de los años en que más se gastó se tuvieron los menores montos de IED (de 2002 a 2005); en contrapartida, en los años de menores gastos en incentivos se registraron las mayores llegadas de IED. Sin embargo parecieran no ser suficientes, desde la perspectiva de algunas corporaciones empresariales que reclaman mayores apoyos gubernamentales.⁷

Estos resultados también tienen que ver con el hecho de no contar con una política industrial en la que se articulen la estrategia de incentivos con objetivos concretos de impulso de la IED en sectores estratégicos y con otras políticas específicas de financiamiento local, de investigación y desarrollo, de creación de proveedores locales, de generación de capacidades de aprendizaje, etc. De tal suerte, el esfuerzo social, reflejado en mayores montos de recursos destinados a promoción e incentivos, se convierte en un derroche sin mayores impactos en la economía estatal.

7. En Aguascalientes los incentivos otorgados a la inversión productiva alcanzan 7% del presupuesto del gobierno, en tanto en Jalisco apenas son de 0.05% ("Reclama electrónica incentivos", *Mural*, sección negocios, Guadalajara, Jalisco, 3 de marzo de 2007). La falta de competitividad del país y del estado de Jalisco en particular han propiciado los cierres o cambios de sedes de empresas extranjeras de la industria electrónica en los últimos seis años, con la consecuente pérdida de empleos. Del año 2001 a la fecha se han presentado los siguientes cierres: NatSteel (1,700 empleados), ON Semiconductor (1,400 empleados), NEC (450 empleados), Pemstar (350 empleados), Cherokee (250 empleados), Multek (200 empleados), Celestina (140 empleados); Vtech se trasladó a China, con la consecuente pérdida de 2,350 empleos (www.canieti.org).

Cuadro 1.
Inversión, producto interno bruto (PIB), grado de apertura y gastos en incentivos de la economía de Jalisco, 1996-2005
(Millones de pesos de 1993)

Año	Inversión privada	Inversión extranjera	Grado apertura (1)	PIB	Crec. PIB	Gasto en incentivos (ci). (2)	CI % de la IED (3)
1996	1,845.32	1,686.00		75,511.9	4.5		
1997	3,242.00	2,014.65	0.6273	80,212.5	6.2	15.47	0.7678
1998	5,416.54	3,352.14	0.6428	86,372.0	7.7	11.52	0.3436
1999	3,880.37	2,548.06	0.8772	90,029.1	4.2	15.76	0.6185
2000	3,111.08	1,474.49	0.8920	94,957.1	5.5	16.83	1.1420
2001	2,412.41	969.17	0.8870	95,357.6	0.4	7.28	0.7511
2002	2,532.23	1,110.66	0.8914	95,672.6	0.3	38.14	3.4339
2003	2,927.05	988.65	0.7855	95,431.1	-0.3	17.82	1.8024
2004	3,679.26	631.36	0.8611	10,0187.7	5.0	20.84	3.2437
2005	4,037.06	835.63	0.8727	10,1991.1	1.8	30.55	3.6559

(1), (2) y (3): cálculos propios con base en el Sistema Estatal de Información Jalisco (Seijal), e Informes del Ejecutivo del Estado 1997-2006.

Fuente: Secretaría de Promoción Económica (Seproe); Indicadores económicos del Banco de México y del INEGI.

Cuadro 2

Jalisco: gasto en incentivos gubernamentales, 1997-2005
(Millones de pesos a precios de 1993)

Concepto/año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Infraestructura	8.93	8.38	11.95	10.82	1.58	7.96	4.97	3.50	5.54
*C. y C.	2.38	0.29	1.23	3.37	0.98	5.13	1.69	3.68	4.44
**D. S.	2.11	2.39	0.59	1.68	0.81	7.10	2.60	1.78	4.47
***R. T.	1.32	0.45	1.98	0.95	1.53	15.60	6.11	1.52	1.53
Otros apoyos	0.71	0.0	0.0	0.0	2.38	2.34	2.43	9.99	19.73
Total	15.47	11.52	15.76	16.84	7.28	38.14	17.82	20.48	30.55

Notas: *Consultoría y capacitación; **Desarrollo sectorial; ***Reservas territoriales.

Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco 1996-2006

Una estrategia de incentivos con estas características no garantiza mayores impactos en términos de atracción de inversión, generación de empleo y crecimiento económico.

En un esfuerzo por consolidar las evidencias obtenidas en la revisión estadística, elaboramos un sencillo modelo econométrico, del cual adelantamos los primeros resultados.

El modelo y sus resultados

En el modelo que sirve para evaluar el impacto que tienen las variables de atracción de la inversión extranjera (IE), aparecen como variables independientes: el producto interno bruto estatal (PIB, rezagado un periodo), el grado de apertura de la economía estatal (GAP, obtenido como el cociente del volumen de comercio exterior entre el PIB estatal), y el gasto gubernamental en incentivos, considerando cuatro grandes rubros de gasto: infraestructura, reservas territoriales y parques industriales (IFT), consultoría y capacitación (CC), desarrollo sectorial (DS) y otros gastos (OT), que incluye diversos fondos: de apoyo al financiamiento, de promoción de *software*, de apoyo a proyectos productivos y a la pequeña y mediana empresa, conocido como “Fondo Pymes”).

La ecuación que da forma a esta relación es la siguiente:

$$IE(\text{Log}) = C + B_1 \text{LogPIB}_{t-1} + B_2 \text{GAP}_t + B_3 \text{IFT}_t + B_4 \text{CC}_t + B_5 \text{DS}_t + B_6 \text{OT}_t + e_t$$

IE(Log) = representa el logaritmo de la inversión extranjera directa.

Se espera que los signos de los estimadores (coeficientes B_i , siendo $i = 1...6$) de las variables independientes, que miden el impacto que cada rubro de gasto en incentivos genera sobre la IED, sean todos positivos.

Cuadro 3
Inversión extranjera directa e incentivos gubernamentales
en Jalisco, 1997-2005

<i>Variable</i>	<i>IE = Var. dep.</i> <i>Coficiente</i>	<i>t-statistic</i>
C	54.937	(15.89)
pib	-4.337	(-13.97)
gap	1.909	(8.82)
ift	0.6562	(15.89)
cc	-0.255	(-20.66)
ds	0.198	(16.24)
ot	-0.331	(-10.01)
D. Watson	2.403	
R. Squared	0.981	

Resultados aplicando: mínimos cuadrados ordinarios.

Nota: (Log) significa logaritmo.

Fuente: cálculos propios utilizando e-views 3.1.

Lo primero que se observa es que, contrario a lo esperado, no todos los signos de las variables independientes son positivos. El coeficiente que mide el impacto del PIB sobre la IED es negativo y además es el de mayor valor absoluto, lo que indica, a todas luces, que el crecimiento de la economía medido a través de dicho indicador no es relevante para la toma de decisiones de inversión de la empresa extranjera. Este resultado puede encontrar su explicación en el hecho de que dichas empresas no producen para el mercado interno y no dependen prioritariamente de la producción local de insumos para sus exportaciones.

Cabe destacar también que los coeficientes que miden los impactos de los gastos en consultoría y capacitación (CC) y el relativo a los apoyos otorgados a algunos sectores específicos (OT), aunque mínimos, son negativos. Este comportamiento puede deberse a que, en todo caso, sus impactos se reflejarían en una mayor capacidad de aprendizaje industrial del receptor de la inversión, con los riesgos que ello implica para la empresa foránea debido a su reticencia para transferir conocimientos y tecnología. Este supuesto no contrasta con el reconocimiento de que a la ET le interesa disponer de mano de obra altamente calificada, es decir, de ingenieros y técnicos de alto nivel, que en todo caso se forman en las universidades y amplían su formación específica en las mismas empresas.

Es interesante destacar que la variable que tiene mayores impactos sobre la IED es la que mide el grado de apertura (GAP), con lo que se prueba la afirmación hecha en la presentación en el sentido de que la llegada de empresas transnacionales responde a la lógica de integración de esta región al bloque norteamericano debido a las bondades que otorga el Tratado de Libre Comercio de América del Norte desde su puesta en marcha en enero de 1994.

Otras variables que tienen efectos favorables de acuerdo con los valores de los estadísticos, son la IFT, que representa los gastos en infraestructura, reservas territoriales y parques industriales y, en menor medida, los gastos que conciernen al desarrollo de sectores específicos (DS).

A pesar de que estos resultados por sí solos no son concluyentes, son compatibles con la teoría desarrollada en la primera parte de este ensayo, así como con la evidencia estadística obtenida en la revisión de los datos sobre inversión, PIB y gasto en incentivos.

Conclusiones

Ciertamente los incentivos como estrategia para atraer IED por parte de las economías receptoras se han convertido en un útil instrumento, pero no es suficiente si no se enmarcan en un contexto mucho más amplio, es decir deben ser considerados como parte de la política industrial (Blomström y Kokko, 2003) y, en ese sentido, de las políticas de crecimiento e innovación de la economía.

Ahora bien ¿cómo deben diseñarse los paquetes de incentivos? En ese proceso de articulación de la estrategia de incentivos a la política industrial y a la política de crecimiento, los incentivos deben enfocarse no sólo hacia la empresa extranjera sino

también a la empresa nacional, en la perspectiva de generar mayores capacidades en las empresas locales para asimilar los beneficios potenciales que puede traer la ET. Considerando que dichos beneficios no se dan automáticamente al depender de ciertas fortalezas de las empresas y comunidades locales, entre otras: una mayor educación, capacitación, actividades de R&D, así como de una más amplia vinculación entre empresas locales y extranjeras.

La perspectiva en la disputa por captar mayores niveles de IED será promisoria en la medida en que se tenga claridad sobre los siguientes retos y estrategias:

- Retos
- Crear mayor capacidad de atracción de IED.
- Diversificar las fuentes de IED.
- Fortalecer los impactos que la IED propicie en la economía local.
- Orientar la IED en sectores generadores de empleo, pero también en sectores en los que se puedan crear economías de escala y alcance.
- Estrategias
- Reducir los costos de transacción e información mediante el fortalecimiento de instituciones y el establecimiento de reglas claras en apoyo a los negocios.
- Invertir en promoción efectiva, haciéndola menos costosa y con mayores impactos.
- Fortalecer y ampliar la infraestructura para la producción (vía medios de comunicación y cadenas de comercialización).
- Vincular la estructura de incentivos a la inversión con objetivos concretos de desarrollo de sectores clave, y no exclusivamente con la generación de empleos.
- Identificar potenciales proveedores de insumos y materias primas, otorgar apoyos financieros y técnicos necesarios para su crecimiento.

Integrar redes de instituciones para ampliar los potenciales impactos de la IED a nivel local:

- Vinculando a las instituciones de educación superior para crear economías de alcance y fomentar la inversión en R&D y en capital humano.
- Integrar a los gobiernos locales en los programas de promoción e incentivos.
- Vincular a los productores locales e instituciones financieras a partir de programas crediticios ex profeso.

Finalmente es recomendable, en la medida de lo posible, establecer políticas de promoción e incentivos a la IED, que premien conductas en las empresas que hagan posible la participación de proveedores locales y faciliten los procesos de aprendizaje sobre nuevas formas de comercialización, de organización de la producción e innovación tecnológica (al estilo asiático, por ejemplo). Lo que estamos diciendo es que se deben establecer políticas, en el ámbito de los gobiernos locales y en el federal, que garanticen que la IED provea de cuatro beneficios básicos: generación de empleos, transferencia de tecnología, aprendizaje industrial y conquista de nuevos mercados (Sandoval, 1998: 66). En suma, hace falta diseñar una política industrial en la que se definan las prioridades de inversión (que asocien financiamiento, prioridades sectoriales y diseño de una política comercial) respecto al papel que se le asignará a la IED en este contexto.

Referencias bibliográficas

- Agüera Sirgo, J. Manuel (1993) “La mundialización de la economía. Aproximación teórica y evolución de las inversiones directas”, en Sara González (coord.), *Temas de economía internacional*. España: McGraw-Hill.
- Akhter, Faroque, y Hassan Bougrine (1992) “The relative impacts of direct investment vs. long term debt capital on domestic investment in Morocco: an econometric assessment”, *Journal Economic Development*, junio.
- Banco de México (1990-2000) *Informes del Banco de México*. México: Banco de México.
- Bittenocurt, Gustavo, y Rosario Domingo (2000) *Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en Uruguay en los noventa. Tendencias, determinantes e impactos*. www.bcu.gub.uy/autoriza/peices/iees03j3291100.pdf. Consulta: 9 de febrero de 2004.
- Blomström, Magnus, y Ari Kokko (2003) *Foreign direct investment incentives*, working paper 9489, febrero. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. www.nber.org/papers/w9489. Consulta: 10 de diciembre de 2005.
- Budnevich, Carlos (2001) *Algunas reflexiones en torno a políticas de ahorro, inversión y del sistema financiero*. www.cemla.org. Consulta: 23 de enero de 2003.
- Camacho y Rodríguez (1999) “De los incentivos a los efectos devastadores de los flujos de capital: implicaciones para el manejo macroeconómico”, *Revista del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sustentable (CLCDS)*, núm. 181, junio, Costa Rica.
- Chudnosvsky, D., y A. López (2000) “Policy competition for FDI: the global and regional dimensions. Latin American trade network”, *working paper*, núm. 5, julio, Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1991) “La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra”, *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2001) *La inserción de América Latina y el Caribe en los circuitos comerciales y productivos globales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dahlman, Karl (1987) *Inversión extranjera y transferencia de tecnología*, seminario “Comercio exterior, apertura comercial y proteccionismo, fomento industrial e inversión extranjera”. México: Colegio nacional de economistas.
- Damodar N., Gujarati (1992) *Econometría*. México: McGraw-Hill.
- Dussel Peters, Enrique (2000) *La inversión extranjera en México*, Serie Desarrollo Productivo, octubre. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL.
- Escribano, Gonzalo, y Trigo Aurora (1999) “El comercio intraindustrial norte-sur. Las experiencias europea y americana”, *Boletín de información comercial española*, núm. 2611. Madrid: Ministerio de Economía.
- Esquivel, Gerardo, y Felipe Larraín B. (s/f) *¿Cómo atraer inversión extranjera directa?*, trabajo preparado como parte del Proyecto Andino de la Universidad de Harvard y la corporación andina de fomento (CAF).

- Felix, David (1994) "International capital mobility and third world development compatible marriage or troubled relationship?", *Policy Sciences*, núm. 27, Holanda, pp. 365-394.
- Guerra-Borges, Alfredo (2001) "Factores determinantes de la inversión extranjera: Introducción a una teoría inexistente", *Comercio Exterior*, núm. 9, septiembre, México.
- H. Moran, Theodore (2000) *Inversión extranjera directa y desarrollo*. México: Oxford University Press.
- I. Cohen, Benjamín (1979) "Teorías de la inversión extranjera", en René Villarreal (comp.), *Economía internacional*, tomo I. México: FCE.
- Jeffrey D., Sachs (1984) "Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs", *Handbook of International Economics*, Holanda del Norte.
- Michael J., Twomey (1993) "La inversión extranjera directa en América del Norte: Intersecciones del comercio", *Economía Mexicana*, núm. 1. México: CIDE.
- Oman, Ch. (1999) *Policy competition and foreign direct investment*. París: OECD Development Centre (inédito).
- Poder Ejecutivo Gobierno del Estado de Jalisco (1996-2006) *Informes de Gobierno 1996-2006*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- R. Krugman, Paul, y Maurice Obstfeld (1994) *Economía internacional: teoría y política*. España: McGraw-Hill.
- Razin, Assaf, Efraín Sadka, y Chi-Wa Yuen (1999) "Excessive FDI flows under asymmetric information", *Working Paper*, núm. 7400, octubre, National Bureau of Economic Research. www.nber.org/papers/w7400.
- Safarian, A. E. (s/f) "The relationship between trade agreements and international direct investment", *Working Paper*, núm. 85-4. Toronto: Department of Economics University of Toronto.
- Sandoval Cabrera, Pablo (1998) *Inversión extranjera directa y deuda externa de largo plazo: Sus impactos relativos en la economía mexicana*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Colegio de Economistas Jaliscienses.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial/Secretaría de Economía (2001) *Informes sobre inversión extranjera directa 1993-2005*. México: Secofi/SE.
- Streeten, Paul (1972) "La contribución de la IED al desarrollo de México", *Comercio Exterior*, mayo. México: Bancomex.
- UNCTC (1993) "Government Policies and Foreign Direct Investment", *UNCTC Current Studies*, núm. 17. Nueva York: ONU.
- United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTAD) (1992) *The Determinants of Foreign Direct Investment*, ONU.
- (1999) *World Investment Report: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Nueva York: ONU.
- (2001) *World Investment Report 2001: Promoting Linkages*. Nueva York: ONU.