



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADEMICA DE MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas
III (tercera) promoción.
2008-2009**

Título de tesis:

La promoción de la inversión extranjera directa (IED), desde una perspectiva comparada
entre los casos de México y Chile

**Tesis que para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas
Presenta:**

Jesús Vázquez García

Director de tesis: Dr. Víctor Manuel Figueras Zanabria

México D.F., Julio de 2011

Resumen

La actividad de promoción a la Inversión Extranjera Directa (IED) tiene importantes beneficios económicos para un país. El presente análisis, tiene con el objetivo de identificar lecciones que puedan ser de utilidad para mejorar la estrategia de México. La tendencia global es avanzar hacia políticas públicas cada vez más sofisticadas, en los cuales además de buscar un mayor monto de flujos de inversión, se busca mejorar el tipo de inversión, es decir, inversiones de “calidad” que aporten y sean consistentes con los objetivos de desarrollo económico de un país.

En los capítulos de este trabajo, se hace una revisión de la literatura que nos permitirá conocer conceptos claves sobre la IED, así como el debate a favor y en contra como instrumento de desarrollo económico. Así también se hace una revisión del contexto de la IED en el mundo, en donde recorreremos la experiencia de los países de Malasia, Irlanda, Republica Checa, Argentina y Brasil. Finalmente se analiza la implementación de la política pública tomando al programa de promoción de IED de México y Chile, del cual se obtienen una serie de recomendaciones que puede ser útil para la mejora de lo implementado actualmente en México.

Palabras clave: Inversión Extranjera Directa, Crecimiento Económico, Políticas Públicas, Implementación, Estrategia, Efectos Derrame, Agencia de Promoción de Inversiones.

Dedicatoria

A mis padres, por el valioso apoyo que me han dado siempre.

Agradecimientos.

La presente tesis es un esfuerzo en el cual, directa o indirectamente, participaron varias personas leyendo, opinando, corrigiendo, teniéndome paciencia, dando ánimo, acompañando en todos los momentos de este proceso.

Quiero dar mi más sincero agradecimiento a mi director de tesis, el Dr. Víctor Manuel Figueras Zanabria, quién me ayudó y guió en el proceso de desarrollo de esta investigación, y que sin su apoyo no me hubiese sido posible lograrlo.

De igual forma agradezco también, el apoyo que siempre tuve de mi tutor durante la maestría, el Mtro. Jose del Tronco, el cual me ha brindado su amistad y ayuda en esta importante etapa de mi vida.

Así también, a mis profesores de la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales sede México, que compartieron conmigo sus conocimientos y me permitieron conocer este hermoso campo de las políticas públicas.

Índice General

Agradecimientos.....	iii
Capítulo I. Generalidades de Estudio	1
Capítulo II. Revisión de la Literatura (Estado del Arte)	10
2.1. Inversión Extranjera.....	10
2.1.1. Características Fundamentales y Modalidades.....	12
2.1.2. Objetivos de la IED. ¿Cómo es? ¿Cómo se atrae?	13
2.1.3. Determinantes de la IED.	15
2.2. Instrumento de Desarrollo Económico. Debate a favor y en contra.....	21
2.3. Conclusiones.	32
3. Capítulo III. Contexto de la IED en el Mundo.....	35
3.1. Malasia.....	37
3.2. República Checa.....	42
3.3. Irlanda.	46
3.4. Argentina.	51
3.5. Brasil.....	55
3.6. Conclusiones.	60
Capítulo IV. Análisis de Chile y México	64
4.1. Introducción.....	64
4.1.1. Marco para el análisis. Una revisión de Sabatier y Mazmanian.....	66
4.1.2. Estrategia Metodológica. ¿Por qué Chile?	72
4.2. Chile.....	74
4.2.1. Antecedentes.	74
4.2.2. Marco normativo actual de la IED.	75
4.2.3. Ministerio de Economía.....	79
4.2.4 CORFO	79
4.2.5. Otros Actores.	81
4.2.6. Antecedentes del programa de promoción de IED.....	82
4.2.7. Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología	82
4.2.7.1. Estructura.	84
4.2.7.2. Evolución del programa de atracción de inversión de alta tecnología.....	87
4.3. México.....	92
4.3.1. Antecedentes.	92
4.3.2. Cambios en la Normatividad con Respecto a la IED.....	93
4.3.3. Marco Institucional.	96
4.3.3.1. Ley de Inversión Extranjera	96
4.3.3.2. Comisión Nacional DE Inversiones Extranjeras (CNIE)	96
4.3.3.3. Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión. .	100
4.3.3.4. Programa Sectorial de Economía 2007-2012	102
4.3.4. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).....	104

4.3.5. Secretaria de Economía.....	105
4.3.6. Banco Nacional de Comercio Exterior.....	105
4.3.7. Otros Actores.....	107
4.3.8. Proméxico	108
4.3.9. Promoción de IED 2000 -2009.....	111
4.4. Análisis Comparado Chile –México.	114
4.5. Conclusiones Finales.	135
Bibliografía.....	143
Anexo A	150
Lista de gráficos	
Gráfico 1. Flujo de Inversión Extranjera Directa en Chile: 2000-2009.....	91
Gráfico 2. Flujo de Inversión Extranjera Directa en Chile: 2000-2009.....	113
Lista de figuras	
Figura 1. Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación de Sabatier y Mazmanian.....	68
Lista de tablas	
Tabla 1. Resumen de las políticas de incentivos fiscales usados para atraer IED en América Latina.....	18
Tabla 2. Desempeño de IDA 2004.....	50
Tabla 3. Estrategia de la IED en Malasia, Republica Checa, Irlanda, Argentina y Brasil.....	63
Tabla 4. Reporte de IED por sector en México 2000-2009.....	95
Tabla 5. Comparativo del esquema de Sabatier y Mazmanian: Chile - México	134
Tabla 6. Stock de IED/PIB Chile – México.....	140
Apéndice A	
Tabla A1. Metas Programáticas Bancomext 2001.....	152
Tabla A2. Metas programáticas Bancomext 2002.....	153
Tabla A3. Metas programáticas Bancomext 2003.....	154
Tabla A4. Metas programáticas Bancomext 2004.....	156
Tabla A5. Metas programáticas Bancomext 2005.....	157
Tabla A6. Metas programáticas Bancomext 2006.....	159
Tabla A7. Inversión Extranjera Promovida por Bancomext- ProMéxico 2000- 2009.....	160

Capítulo I. Generalidades de estudio

El presente estudio tiene por objeto analizar la política de promoción a la inversión extranjera directa (IED) contrastando, los casos de Chile y México con el objetivo de obtener lecciones que puedan ser de utilidad para mejorar la estrategia de nuestro país. En principio se revisará, la importancia y contenido de la IED, para después observar diversas experiencias internacionales de promoción de la IED y sus resultados. Se contrastarán particularmente las experiencias de Chile y México para concluir con algunas recomendaciones para México de promoción de la IED.

Como veremos, mientras varios países de Asia y Europa promueven activamente la IED a través de diversas estrategias, México ha quedado relegado. En concreto, se observa que hasta 2007, la promoción de la IED en el país sufría de duplicidad y desarticulación entre las distintas dependencias de la Administración Pública Federal, además de que hubo intentos fallidos para remediar dicha situación, y un entorno económico y político desfavorable.

En México, después de la crisis de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, y con la apertura económica que empezó a tener el país desde su adhesión al GATT en los 80's, la IED empezó a tener un papel significativo, sobre todo en el sector de manufacturas, sin embargo la atracción del país estuvo basada en la ubicación geográfica de México y no en una estrategia de IED alineada en sectores importantes para el desarrollo económico. Es hasta 2007, con ProMéxico donde se implementa una estrategia que pretende impulsar sectores importantes en donde México puede ser competitivo.

Las debilidades identificadas desde el enfoque de Sabatier et al, es que antes de que existiera ProMéxico, no hubo objetivos claros, ni consistentes en las dependencias del gobierno federal que participan en la promoción de IED; no se tuvo adecuadas estructuras de implementación legales tanto en la Secretaría de Economía, como en Bancomext, que articularan los programas para tal fin; no hubo el suficiente compromiso de los implementadores de los programas de gobierno al no tener una formación

académica acorde al área, así como por la escasa experiencia en el tema; el apoyo de los grupos de interés estuvo limitado en el poder legislativo, lo cual ha expuesto a que cambios en las condiciones socioeconómicas del país afecten la continuidad de la estrategia de promoción de IED.

Éste es el contexto en el que surge el programa ProMéxico, como la agencia encargada de promover la atracción de IED desde junio de 2007, la cual es parecida a la estrategia que el Gobierno de Chile ha realizado a través del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología implementado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) desde el año 2000, que se caracterizó por su focalización a sectores de su interés, que se han alineado con los objetivos del Consejo de Innovación para la Competitividad de Chile, así como por el esfuerzo de la agencia de salir a buscar y a competir.

Los alcances de esta investigación son realizar una contribución al estudio de la IED como una herramienta de desarrollo para los países, en particular sobre el caso mexicano. El análisis se focaliza en la promoción considerando que México es un país con excelentes condiciones cuyo potencial, al parecer hasta el momento, no ha sido aprovechado al máximo. Se pretende identificar algunos factores que han impedido una promoción adecuada de la IED y otros, provenientes del análisis del exitoso caso chileno, que permitan potenciarla. Aunque no es un estudio comparado, este trabajo recurre al análisis de experiencias internacionales y a la contrastación con un caso de éxito para obtener algunas lecciones de política para México.

Una política es diferente – y mucho más amplia – que un programa. Así que al estudiar el programa no necesariamente estudiamos, ni podemos hacer juicios sobre la política. El presente análisis, sugerirá mejoras al programa en materia de promoción a la IED a través del análisis de esta actividad en países exitosos y no tan exitosos, y su contraste con la situación prevaleciente en México y su similar de Chile y, finalmente, se recomendarán algunas mejores prácticas para México en base a lo comparado con Chile.

México ofrece grandes oportunidades a la IED principalmente por su atractivo ambiente de negocios, certidumbre jurídica, por tener una de las mayores redes de acuerdos de libre comercio del mundo, sectores económicos con amplio desarrollo, como el automotriz, energías renovables, eléctrico-electrónico, entre otros. Además, avanza en materia de desregulación para facilitar aún más la operación de los negocios.

La IED ha adquirido una importancia creciente en la formación de capital¹. Debido a su clara asignación a la manufactura (51%) y a los servicios de alta tecnología (47%) desde finales de los ochenta, la IED ha financiado una parte creciente de la estrategia de “industrialización orientada hacia las exportaciones” (Dussel- Peters, 2003^a: 129), sin embargo el país ha estado perdiendo terreno en la carrera por atraer este tipo de capitales al país, al entrar tarde con una estrategia focalizada, dejando ir oportunidades que otros países han aprovechado. La IED que ha atraído México, fueron en base a las ventajas comparativas, como lo es principalmente su ubicación geográfica, así como mano de obra calificada. Esto ha dejado que actualmente México no esté siendo lo suficientemente competitivo en el tema, en donde incluso durante 2009, México salió del ranking de los 20 países selectos para recibir Inversión Extranjera Directa (IED)².

La actividad de promoción a la IED tiene importantes beneficios, pues es herramienta auxiliar para atraerla, por los beneficios económicos que ello implica. El presente análisis, propone como puede mejorar la estrategia de atracción de IED en México, la cual puede brindar beneficios importantes al país. En la actual tendencia global se implementan marcos de política de atracción de IED cada vez más sofisticados, en los cuales ya no sólo es importante el monto de los flujos, sino también el tipo de inversión, es decir, inversiones de “calidad” que aporten y sean consistentes con los objetivos de desarrollo económico de un país. Si bien hay múltiples estrategias y énfasis con respecto a la atracción de IED, los países que han sido más exitosos atrayendo este tipo de

¹ Tanto por la creciente insuficiencia de la inversión privada doméstica (que no rebasa al 25% del PIB), como por la caída abrupta de la inversión pública y por la necesidad de financiar al déficit estructural de la cuenta corriente, la IED cada vez ha ido adquiriendo mayor importancia en el perfil productivo de la economía mexicana. Entre 1970 y 2001 ha triplicado su contribución como proporción del PIB, al pasar de menos de 1% a cerca del 2.5%.

² World Investment Report 2010. Investing in a Law-Carbon Economy, United Nations Conference on Trade and Development.

inversiones y apropiándose de sus beneficios, se localizan principalmente en Europa, Asia y algunas economías en transición, los cuales han adoptado políticas más activas y focalizadas (UNCTAD, 2004, 2005).

El tema de Inversión Extranjera Directa (IED), es ampliamente estudiado a nivel internacional. Como se apreciará en el Capítulo II, las corrientes y literatura predominantes concluyen que existen categorías específicas de promoción a la IED que diversos países implementan; en diferentes grados y formas. Sin embargo, a nivel nacional la literatura es escasa, lo que plantea la oportunidad de estudiar y comparar lo que se hace en el mundo y en México, para obtener información acerca de cómo mejorar la política pública nacional en materia de promoción de IED.

Las razones de utilizar la perspectiva de Sabatier y Mazmanian en el presente análisis, es porque su propuesta integra los trabajos de varios investigadores que abordan el tema de la implementación de las políticas, y su perspectiva incluye elementos faltantes para el análisis de una política pública, que no fueron abordados explícitamente en los marcos de análisis que anteceden al de Sabatier y Mazmanian. Estos elementos son, la capacidad que puede tener la ley para estructurar el proceso de implementación, así como la “tratabilidad” de los problemas de una política pública.

Este trabajo analizará el programa de promoción de IED en México y Chile, en base a la perspectiva de Sabatier y Mazmanian, con el propósito de conocer cuales variables del modelo se cumplen en cada país, y cómo México puede mejorar en lo hecho hasta ahora. El objetivo es obtener lecciones, que generen una propuesta para dotar al Gobierno de México de mayores capacidades y herramientas de atracción de IED, con base en el conocimiento obtenido a través de un análisis de experiencias internacionales, en particular de la experiencia chilena.

El análisis se centrará en identificar las diferentes estrategias para la atracción de inversiones en Malasia, República Checa, Irlanda, Argentina y Brasil. Analizaré después la estrategia seguida por Chile y México en la promoción de IED a través de sus Agencias de Promoción de Inversión, lo cual me permitirá contrastarlos, y argumentaré

la viabilidad de implementar algunas estrategias realizadas por Chile, al ser reconocido por diversas calificadoras internacionales y estudios del Banco Mundial, del Foro Económico Mundial, entre otros como el país más atractivo de América Latina para invertir.

Este análisis revisará la estrategia que ha tenido México de 2000 a 2009. El argumento que guiará el estudio es que la política de atracción de IED en México ha sido poco eficiente, considerando los hallazgos encontrados en base al modelo de Sabatier y Mazmanian. En particular hasta 2007, México no tuvo objetivos claros y consistentes; tampoco contó con una legislación que señalara claramente a la agencia responsable, que le dotara de recursos suficientes y seguros; no se tuvo implementadores con un perfil deseable para la promoción de IED; y tampoco se tuvo el apoyo de grupos de interés que para mantener una estrategia sólida ante los cambios en las condiciones socioeconómicas. Esta situación puede revertirse incorporando algunos elementos de la estrategia chilena, que se aproxima a la propuesta en el modelo de Sabatier y Mazmanian, concretamente con objetivos claros como lo hizo CORFO a través del Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología participando en la decisión de atraer en Chile de proyectos de IED en sectores estratégicos. El Gobierno de Chile estableció una estructura de implementación acorde a los alcances que se quieren obtener, con implementadores que tienen una sólida formación académica y con experiencia en el tema. De igual manera se deberá involucrar a los grupos de interés y soberanos que ayuden en la continuidad y mejora de la estrategia, que minimice el riesgo de qué cambios en las condiciones socioeconómicas afecten la operación del programa como lo hecho en Chile, en donde se aseguró el presupuesto por 12 años al Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología.

El presente análisis ofrece las siguientes ventajas:

- a) Aporte a la escasa literatura en la estrategia que ha implementado México en la promoción de IED.
- b) Atención de un problema clave, al ser la IED una estrategia para el desarrollo.
- c) Acercamiento a un caso exitoso.
- d) Análisis no cuantitativo de los elementos de implementación de un programa, lo que permite un diagnóstico de que áreas de oportunidad de mejora existen y así,
- e) Poder hacer recomendaciones puntuales para acciones concretas con el propósito de mejorar.

Los estudios realizados en el área de las políticas públicas de promoción de IED se han dirigido mayoritariamente al análisis de países industrializados, motivo por el cual también los marcos teóricos adoptados se han visto influenciados por la realidad socioeconómica, política e institucional de dichas naciones. Para países en desarrollo como México, este análisis permitirá conocer las semejanzas y diferencias que existen en la promoción de la IED, tomando como base el marco de estudio que Sabatier y Mazmanian usan para economías industrializadas. Lo desarrollado en el presente análisis, dejará abiertos varios temas para su estudio que pueden desarrollarse con el objetivo de obtener un mayor conocimiento sobre lo hecho en México en la promoción de la IED.

Esta investigación se basa, fundamentalmente, en una revisión documental exhaustiva, guiada por los criterios de análisis de la propuesta de Sabatier y Mazmanian, con el propósito de identificar factores que obstaculizan y promueven la implementación de la estrategia de promoción de la IED.

Tradicionalmente, el análisis documental ha sido considerado como el conjunto de operaciones destinadas a representar el contenido y la forma de un documento³. Dentro de las ventajas que ofrece el análisis documental están:

- a) La meta es develar asuntos, conceptos e indicadores en el contenido del documento.
- b) Los datos recogidos establecen los hechos retrospectivamente.
- c) En tanto que haya rigor en seleccionar los documentos la información es fiable y creíble.

Sin embargo, entre sus desventajas se destaca que algunos documentos pueden tener la restricción de ser confidenciales y obtenerlos quizá requiera mucho tiempo, las categorías que contengan pueden ser inapropiadas para la investigación y en algunos casos el registro de la información puede ser impreciso.

La técnica del análisis documental me sirve a mí, porque el presente trabajo recoge la información encontrada y relacionada a lo hecho por Chile y México en materia de promoción de IED en el período 2000- 2009, lo cual me permite presentarlo como análisis comparado.

Considero que esta estrategia es útil, ya que no es materia ni intención de este estudio estudiar o probar una correlación positiva entre la promoción y los flujos de IED, o entre los flujos de IED y el benéfico económico. El foco del análisis son los programas y su implementación; contenido y elementos del contexto que llevan en un caso a mejores resultados que en otro. Como lo establece la literatura sobre el tema, la estrategia de promoción de la IED es, generalmente, responsabilidad de los gobiernos centrales. De ahí que en este trabajo se analizaran programas establecidos por este orden de gobierno tanto en México (gobierno federal) como en Chile (gobierno central).

³ Clauso García, Adelina. Análisis documental: el análisis formal, Revista General de Información y Documentación, Vol. 3, 11-19, Edit. Complutense, Madrid, 1993.

Las fuentes de información en la cual basaré la investigación es en la recolección de datos a través de: (i) documentos escritos personales: reportes, libros, artículos periodísticos, páginas electrónicas, y (ii) documentos organizacionales, los cuales se usarán para entender el tema de estudio, que me permitirá conocer los antecedentes de la IED, la experiencia internacional y sus resultados, así como lo hecho en México y Chile. La revisión de experiencias en otros países y los casos de estudios (Chile y México) forman parte de una estrategia comparativa que busca, por una parte, identificar diversos modelos de estrategia de promoción de la IED en el mundo y que tipo de resultados han obtenido; por otra parte, se propone el análisis de un caso de éxito -de acuerdo con criterios internacionales de desempeño- para identificar puntualmente factores que han permitido una implementación exitosa. Entonces, la selección del caso está inspirada en la estrategia de “best practice research” (BPR), el estudio de casos de éxito para identificar mejores prácticas y a partir de ahí obtener algunas lecciones. En otras palabras, en esta investigación no se realiza un estudio comparado, que requeriría un diseño cuidadoso, casos comparables y fuertes controles metodológicos; más bien, se establece una contrastación entre programas de gobierno como una estrategia que puede ser útil para el aprendizaje y la mejora de lo hecho en México.

De todo lo anterior, las limitaciones del estudio son claras: no se profundiza el estudio de los casos mediante trabajo de campo o acercamiento directo con actores clave. Las conclusiones del análisis provienen de lo establecidos en los diferentes documentos revisados y en las referencias a autoridades y especialistas en el tema. En otras palabras, se reconoce que lo encontrado por esta investigación puede estar limitado por información sesgada e incompleta. Asimismo, la propia estrategia BPR ha sido criticada por el sesgo que conlleva tomar como objetos de estudio casos que se “presuponen” exitosos; los factores que se van encontrando en el análisis se tienden a considerar -acríticamente- como “factores de éxito” y los elementos no favorables tienden a diluirse. Para finalizar, evidentemente este trabajo no pretende establecer causales, ni inferencias, ni resultados que puedan ser generalizables.

El presente documento está organizado como sigue: en el capítulo II se presenta la revisión de la literatura sobre el tema, que nos permite conocer conceptos claves sobre Inversión Extranjera Directa (IED), así como el debate a favor y en contra de la IED como instrumento de desarrollo económico.

En el capítulo III revisaremos el contexto de la IED en el mundo, en donde mencionaré la experiencia de Malasia, Irlanda, Republica Checa, Argentina y Brasil que permitirá conocer los casos exitosos de la IED a través de su aportación al crecimiento económico, así como algunos fracasos y efectos mixtos.

Finalmente en el capítulo IV, revisaremos el esquema de Sabatier y Mazmanian, que nos ayudará a analizar la implementación de la política pública, tomando al programa de promoción de IED de Chile y México. Para ello realizaré un análisis comparado entre los programas de gobierno de ambos países, del cual obtendré una serie de recomendaciones que pueden ser útiles para la mejora de lo implementado actualmente en México.

Capítulo II. Revisión de la literatura (Estado del arte)

2.1. Inversión Extranjera.

Cuando se habla de inversión extranjera se puede estar haciendo referencia a alguna de las siguientes dos modalidades⁴:

- i) **Inversión directa:** es aquella que proviene de una persona natural o jurídica del exterior, cuyo capital es invertido en un país con la intención de tener injerencia directa de largo plazo en el desarrollo de una firma. Esta inversión se puede realizar mediante la participación en otras empresas ya establecidas o por medio del establecimiento de una filial de la empresa inversora.

- ii) **Inversión de portafolio:** es la inversión que se realiza a través del mercado de valores, es decir, mediante la compra de acciones, bonos y otros títulos financieros que pueden tener rentabilidades fijas o variables. Vale la pena aclarar que a diferencia de la inversión directa, esta inversión no se hace con fines de control, sino con el objetivo de obtener rentabilidades de corto y mediano plazo, por medio de la valorización o rendimientos que genere el activo que se adquiera. Este tipo de inversión es más flexible y no implica necesariamente un compromiso de largo plazo para el inversionista.

Dentro de las definiciones de inversión extranjera directa, podemos encontrar la del Fondo Monetario Internacional (FMI) que define: “La IED, se da cuando un inversionista residente (inversionista directo), tiene como objetivo obtener una participación duradera en una empresa residente en otra economía o país (empresa de inversión directa.)”⁵

La División de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) define: “La inversión extranjera directa refleja el interés de largo plazo de una entidad

⁴ Ramírez, Carlos Enrique; Florez, Laura (marzo de 2006) Apuntes de inversión extranjera directa: definiciones, tipología y casos de aplicación colombianos, *Apuntes de Economía No. 8*, Marzo de 2006, Departamento de Economía - Universidad ICESI

⁵ Manual de Balanza de Pagos. FMI. 5ta Edición. Párrafo 359 y 362. 1994. Ver: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bopman/bopman.pdf>

residente en una economía (inversor directo) en una entidad residente en otra economía (inversión directa). Cubre todas las transacciones entre los inversores directos y la inversión directa, lo cual significa que cubre no sólo la transacción inicial, sino que también las transacciones subsecuentes entre las dos entidades y el resto de empresas afiliadas.”⁶

Esta definición de la UNCTAD, es asumida en su totalidad por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).⁷

La Organización Mundial del Comercio (OMC) define “La inversión extranjera directa (IED) ocurre cuando un inversor establecido en un país (origen) adquiere un activo en otro país (destino) con el objetivo de administrarlo. La dimensión del manejo del activo es lo que distingue a la IED de la inversión de portafolio en activos, bonos y otros instrumentos financieros. En la mayoría de los casos, el activo es administrado en el extranjero como firma del mismo negocio. Cuando esto sucede, el inversor se conoce como «casa matriz» y el activo como «afilada» o «subsidiaria»”.⁸

Para la Agencia Multilateral de Garantías para la Inversión del Banco Mundial, la “inversión extranjera significa adquirir intereses de largo plazo en una empresa que esté operando en otro país diferente al del inversor. El propósito del inversor es el de tener una voz participativa en el manejo de dicha empresa en el extranjero”.⁹

Para el caso de México, la definición de Inversión Extranjera está regida por el artículo 2, de la Ley de Inversión Extranjera¹⁰:

- a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;**

⁶ Definición 423 de la División de Estadísticas de la UNCTAD.

Ver: http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_list_dicts.asp

⁷ OECD. Glosario de Términos y Definiciones de Inversión Extranjera Directa. 3 de octubre de 2005. Publicaciones y Documentos. Pág. 2 y 3. Ver: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/1/2487495.pdf>

⁸ WTO. “Trade and Foreign Direct Investment”. WTO News, octubre 8 de 1996. Ver: http://docsonline.wto.org/gen_home.asp?language=1&_=1

⁹ Ver: <http://www.miga.org/screens/about/convent/comment.htm>

¹⁰ Ley de inversión Extranjera, DOF, 20-08-2008

- b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y
- c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta Ley.

2.1.1. Características fundamentales y modalidades.

La IED se puede clasificar en las siguientes categorías: alianzas de riesgo compartido, compra de empresas existentes, montaje de empresas nuevas y por último, licencias y franquicias.

Alianzas de riesgo compartido¹¹: son alianzas en las que los socios de un país extranjero comparten la propiedad y el control de una empresa, la mayoría de las veces nueva, con socios del país anfitrión. El riesgo inherente en esta empresa nueva se asume de manera compartida entre socios locales, quienes conocen el mercado, y socios extranjeros, quienes generalmente traen conocimiento especializado o tecnología.

Compra de empresas existentes: en este caso, el inversionista extranjero adquiere la totalidad de los activos de una empresa existente en el país de destino. La compra de una empresa ya establecida, reduce los costos de inversión en posicionamiento de marca y de canales de distribución.

Montaje de empresas: hace referencia a la apertura de un establecimiento de carácter permanente en el país destino con el fin de llevar a cabo su actividad productiva o de prestación de servicios. Este tipo de inversión, permite aprovechar en mayor grado las ventajas de propiedad e internacionalización, al asumir en su totalidad el proceso productivo, y al mismo tiempo, aprovechar las ventajas de localización del país escogido.

Franquicias: en esta opción, el inversionista extranjero vende a unos socios locales el derecho continuo de usar la marca, tecnología y know how que le han permitido consolidar un negocio exitoso. Esta opción permite a los inversionistas disminuir la

¹¹ En la literatura de negocios, este término se conoce en inglés como “Joint Venture”

incertidumbre proveniente de abrir operaciones en un mercado nuevo y expandir el negocio sin necesidad de mucho capital (pues el franquiciatario debe aportar generalmente el capital inicial). Por otro lado, para quien invierte en ellas, puede ser un mecanismo rentable, ya que reduce gran cantidad de costos como consolidación de marca, de desarrollo de producto, capital para iniciar el negocio, entre otros.

Licencias: en esta opción, el inversionista extranjero, a través de un contrato de licencia hace un acuerdo mercantil en virtud del cual el licenciante, mediante un derecho de monopolio, como una patente, una marca, un diseño industrial o un derecho de autor, tiene un derecho exclusivo, lo que supone que los demás no pueden explotar la idea, el diseño industrial, el nombre o el logotipo a escala comercial.

El licenciante permite al licenciario utilizar y vender, sin censura previa, el producto o nombre a cambio del pago de una tasa. En una licencia de marca, por ejemplo, el licenciario recibirá el privilegio pleno de utilizar la marca en productos o servicios siempre que esa utilización sea conforme con los protocolos firmados y las directrices de calidad acordadas.

2.1.2. Objetivos de la IED. ¿Cómo es? ¿Cómo se atrae?

Existen diversas razones para que una empresa decida invertir en otro país. En diversos estudios del tema por la CEPAL, la UNCTAD, así como por analistas del mismo, como Duning (1997) y [Ramírez, Carlos Enrique; Florez, Laura (2006)]; identifican cuatro categorías para caracterizar las motivaciones de las empresas para invertir en un país:

1. Búsqueda de materias primas. Las empresas que busquen materias primas, especialmente petróleo, gas natural, cobre, oro, entre otros. Este ha sido el caso de inversiones en países de la Comunidad Andina, como Chile y Argentina.

2. Explotación de nuevos mercados. Una de las principales razones que se han ofrecido para explicar la presencia de IED en una economía es la búsqueda de nuevos mercados. Tradicionalmente se suponía que una empresa que proveía a una economía grande y/o rica, podía asegurarse su participación en dicho mercado mediante una inversión directa.

En ese sentido, la IED tradicionalmente se entendía como un sustituto directo del comercio. Por ende, un factor explicativo de este tipo de IED es el tamaño del mercado de destino, el cual puede medirse mediante el ingreso total de una economía o mediante sus dos componentes: el tamaño de la población y el ingreso per cápita. Este ha sido el caso de las empresas de telecomunicaciones en Brasil, Argentina, Chile y Perú; así también lo ha sido las empresas distribuidoras de gas en Argentina, Chile, Colombia y Bolivia, entre otras.

3. Búsqueda de eficiencia productiva. Este tipo de IED busca una mayor eficiencia productiva mediante la reducción de sus costos de producción. Esto puede implicar la búsqueda de zonas en donde los costos de ciertos insumos productivos sean más baratos. Este es el caso de la IED que transfiere actividades intensivas en trabajo a zonas en donde la fuerza laboral es abundante y los salarios son relativamente bajos. Sin embargo, también es el caso de la IED que busca una mayor eficiencia por costo unitario de la fuerza laboral. Esto implica que hay cierto tipo de IED que no sólo busca mano de obra barata sino una combinación de salarios inferiores a los domésticos y una alta productividad de los trabajadores. Por ejemplo, este es el tipo de IED que realizaron empresas estadounidenses en ciertas zonas de México y Centroamérica. Este tipo de IED está asociado a la inversión en la industria manufacturera ligera, que es abundante en trabajo.

4. Búsqueda de activos estratégicos. El objetivo central de la búsqueda de activos estratégicos es adquirir recursos y capacidades que pueden ayudar a la firma inversora a mantener y acrecentar sus capacidades competitivas en los mercados regionales o globales, como la búsqueda de tecnologías y conocimientos específicos: estructuras organizacionales, acceso a canales de distribución, comercialización destinado a diferentes culturas, mano de obra altamente calificada, un cierto tipo de infraestructura (en telecomunicaciones, por ejemplo), el desarrollo de ciertas habilidades muy específicas (*know-how*), etc. Este es el caso de la IED que busca desarrollar programas de computación (software), actividades de investigación y desarrollo o la producción de bienes con tecnología de punta. Como ejemplo de ello podemos mencionar la

adquisición de tecnología avanzada o marcas de prestigio que han hecho empresas Chinas, como son los casos de Electronic Group que compró Akiyama Publishing Mach. Cía. en Japón en 2003 y de Bycles Corporation of Shenzhen la cual compró American bicycle, por citar algunos.

2.1.3. Determinantes de la IED.

Los factores que hemos mencionado anteriormente sugieren una serie de posibles determinantes de la IED: el tamaño del mercado, las características de la fuerza laboral, la ubicación geográfica, la dotación de factores, etc. En la literatura revisada que se mencionara más adelante, se encontró que existen una serie de factores institucionales y de política que sin duda desempeñan un papel importante en la determinación de los flujos de IED. Este otro tipo de factores, pueden ser manejados mediante políticas gubernamentales, y pueden convertirse en instrumentos de atracción o repulsión de la IED. Para propósitos de este análisis, distinguiremos dos tipos de factores: factores institucionales o estructurales y políticas de incentivos.

I. Factores institucionales y estructurales.

Mejoría en los fundamentos macroeconómicos. En la medida que un país ofrezca una mayor estabilidad económica y menor incertidumbre sobre la situación macroeconómica futura pueden hacer más atractivo a un país para la posible recepción de IED. En este sentido, un entorno económico estable, con finanzas públicas sanas y con un régimen cambiario transparente pueden ser fundamentales para la atracción de ciertos flujos de IED. En este caso, es común ver los índices que generan las calificadoras internacionales sobre el desempeño de estos indicadores.

Mejoría en el marco legal y regulatorio. Según Dunning,¹² un marco regulatorio y legal que sea estable, transparente y bien definido puede convertirse en un elemento importante para la atracción de IED. Además, existe evidencia empírica que demuestra que aspectos como la corrupción pueden incidir negativamente en el monto de la IED

¹² Dunning, John H. (1997). "Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment" en Alliance capitalism and global business. Studies in International Business and the World Economy.

que recibe un país (Wei, 1997¹³). Por ello, una mejora de los aspectos legales y regulatorios puede incidir positivamente en la atracción de IED. Como ejemplo podemos mencionar el caso de Perú¹⁴ en el estudio de Atracción de Inversiones que hizo el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, en el que se identifica por parte de los inversionistas del descontento en las regulaciones ambientales y en los trámites para hacer negocios⁹⁸ (28% y 27% de los encuestados calificó los respectivos criterios como nada atractivos). Otro ejemplo es Indonesia en donde se plateó, que el entonces presidente Suharto era conocido como el “Sr diez por ciento” en donde los inversionistas pagaban generalmente un soborno definido al presidente o a miembros de su familia. (Wei, 1997¹⁵).

Aumento en el nivel de educación de la fuerza laboral. Como ya se mencionó, existe un cierto tipo de IED que busca no sólo salarios inferiores a los que pagaría en su país de origen, sino también una alta productividad. Por lo tanto, un aumento en la calidad y productividad de los trabajadores de un país podría atraer un monto más alto de este tipo de inversión. Por lo demás, este tipo de reforma puede incidir directamente en el tipo de trabajos que son creados y no sólo en su cantidad. En este aspecto hay diversos estudios¹⁶. La educación, según Oroval y Escardíbul es considerada como una inversión que realizan los individuos y que les permite aumentar su dotación de capital humano. Esta inversión aumenta la productividad y sus ingresos futuros. Así se establece una relación causal entre educación, productividad e ingresos. Un país con una población adecuada y competitiva, es un factor importante para las empresas cuando buscan un país para invertir.

Además, los acuerdos de integración regional también tienen efectos dinámicos debido al mayor crecimiento que se produce en la transición hacia un mayor nivel de ingresos

¹³ Wei, Shang Jin (1997). “How Taxing is Corruption on International Investors?” National Bureau of Economic Research, Working Paper: 6030, May.

¹⁴ Proyecto Andino de Competitividad. Atracción de la Inversión Extranjera Directa en el Perú, (2001) Mercedes Araoz Fernández/ Carlos Casas Tragodara.

¹⁵ Wei, Shang Jin (1997). “How Taxing is Corruption on International Investors?” National Bureau of Economic Research, Working Paper: 6030, May.

¹⁶ Fernández Agustín, Análisis crítico de la relación entre educación y crecimiento económico: La Teoría del Capital Humano

generado por la mayor competencia y la ubicación más eficiente de los recursos dentro del mercado común (Emerson et al., 1989).

Los efectos de los acuerdos de integración regional dependen de los cambios que se hayan introducido en el acuerdo. Se ha encontrado que hay un mayor impacto en la IED cuando los acuerdos comerciales van acompañados de la liberalización de los mercados domésticos y la estabilización macroeconómica de los países miembros (Blomstrom y Kokko, 1997¹⁷).

II. Políticas de incentivos.

De la literatura revisada se identificaron tres tipos básicos de políticas de incentivos: incentivos fiscales, incentivos financieros y políticas de promoción. Las dos primeras políticas involucran más claramente un gasto directo o un costo de oportunidad positivo, entendiendo por este último término, como la expectativa de mayor de recaudación que se obtendrían por la inversión en un país por lo que se deja de recaudar por exención (incentivos fiscales) o por subsidios (incentivos financieros). Ambos tipos de política, discriminan a favor de las empresas extranjeras, por lo tanto, implican la introducción de distorsiones en el funcionamiento de la economía. En estos casos, usualmente hay más espacio para la discrecionalidad, y en consecuencia para la corrupción, en países cuyo marco regulatorio y legal no es estable, ni transparente, como se mencionó anteriormente. El tercer tipo de política de incentivos es usualmente menos costosa, como mencionaremos más adelante.

Incentivos fiscales. Este tipo de incentivos consisten en el otorgamiento de privilegios fiscales a empresas extranjera establecidas. Los privilegios fiscales pueden asumir distintas formas, por ejemplo: reducciones en la tasa del impuesto sobre la renta, períodos de exenciones de impuestos (en impuestos federales, estatales o municipales), tasas de depreciación acelerada, exenciones del pago de derechos de importación,

¹⁷ Blomström, M. y A. Kokko (1997). “Regional Integration and Foreign Direct Investment”. National Bureau of Economic Research Working Paper 6019, April.

deducciones de contribuciones a la seguridad social, regímenes especiales de deducción de impuestos, etc.

En la tabla 1, la UNCTAD resume a través de un estudio que realizó en el año 2000, los principales incentivos fiscales que efectivamente usan algunos países de América Latina (Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela) para atraer la inversión extranjera directa¹⁸.

Tabla 1. Resumen de las políticas de incentivos fiscales usados para atraer IED en América Latina

Incentivos	América Latina y el Caribe (12)
Períodos de exención	8
Depreciación acelerada	6
Inversión como crédito tributario	9
Exención de pago de derechos de Importación	11
Reintegro de derechos de Importación	10

Fuente: Morriset y Pirnia¹⁹(2000)

En términos generales puede decirse que los incentivos tributarios constituyen instrumentos por medio de los cuales se busca afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado. La mayor parte de los beneficios que otorgan los países en América Latina se refieren a exenciones de impuestos, de derechos de importación, permisos para invertir utilidades. Brasil, por ejemplo, ha adoptado un régimen tributario especial para la adquisición de máquinas y equipos utilizados en

¹⁸ Tax Incentives and Foreign Direct (2000), Investment, A Global Survey, United Nations Conference on Trade and Development, ASIT Advisory Studies No. 16

¹⁹ Morisset, Jacques y Neda Pirnia (2000) "How Tax Policy and Incentives affect Foreign Direct Investment" World Bank Working Paper (N° 2509).

obras de infraestructura y Colombia, por su parte, ha aplicado una reducción progresiva del impuesto sobre la renta.

Incentivos financieros. Este tipo de incentivos consisten en el otorgamiento de subsidios o apoyos económicos (financieros o en especie) para la producción de empresas extranjeras. Pueden consistir, por ejemplo, en la entrega o donación de terrenos, instalaciones o edificios para las empresas con IED. Otros ejemplos de este tipo de incentivos son los préstamos subsidiados, las garantías para el acceso al crédito, los subsidios salariales, los subsidios en la provisión de agua o electricidad, los subsidios al desarrollo de cierto tipo de actividades (investigación y desarrollo, por ejemplo) y la creación “dedicada” de infraestructura para cierto tipo de proyectos, como puede ser parques industriales, carreteras, hubs logísticos, etc.

Políticas de promoción. Estas políticas consisten en enfatizar el papel del gobierno como facilitador de la IED. En este sentido, los gobiernos pueden llevar a cabo políticas de difusión de oportunidades de inversión y de entrega de información a potenciales inversionistas, giras internacionales para la promoción y difusión de oportunidades (road shows), etc. Es aquí, donde el rol de la agencia de promoción de inversión juega un papel preponderante, el cual se desarrollará más adelante.

Por su parte la CEPAL, en su estudio (Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina) adicionó las estrategias de focalización o Targeting como una política relevante para la atracción de IED.

Estrategias de Focalización o Targeting: Algunos países identifican proyectos de inversión que por algún criterio les resultan más atractivos, y consecuentemente adoptan acciones específicas a objeto de atraerlos. Se entenderá como tal la decisión que adopta un país (o un organismo de promoción de inversiones), de acuerdo con algún criterio, de darle preferencia a un tipo de inversión respecto de otra. Hay por lo menos dos razones por las cuales los países adoptan este tipo de estrategia. La primera es la escasez o uso eficiente de los recursos. El énfasis de esta razón es más bien de índole práctica, pues

considera que los recursos disponibles para promoción de inversiones son escasos y que se necesita concentrar los esfuerzos a fin de superar el umbral mínimo para que sean eficaces. La segunda razón es que se desea lograr un objetivo específico, para lo cual se requiere elegir proyectos de inversión que entreguen un aporte significativo en ese sentido y que generen los efectos deseados. Como ejemplo, en 2005, de acuerdo con un informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)²⁰, “Costa Rica es el país que presentó mayor grado de focalización sectorial en materia de atracción de inversiones y ha centrado sus esfuerzos en el área de servicios (centros de contacto, centros de servicios compartidos, diseño, ingeniería y desarrollo de software); la fabricación de productos electrónicos y de artículos médicos”.

Lo revisado en esta sección, nos permite conocer la clasificación, definición, características fundamentales y modalidades de la IED, así como los objetivos y las determinantes para que una inversión extranjera llegue a un país. De lo mencionado, dentro de las determinantes de la IED están las políticas de incentivos en donde se identificaron los incentivos fiscales, financieros y políticas de promoción. Es en las políticas de promoción, donde las Agencias de Promoción de Inversión tienen un rol preponderante.

Considerando la importancia de la IED, revisaremos en la siguiente sección el debate existente sobre la viabilidad de la IED como un instrumento de desarrollo económico, lo cual nos permitirá dimensionar lo que puede representar para un país como México.

²⁰ La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2005, CEPAL

2.2. Instrumento de desarrollo económico. Debate a favor y en contra.

Antecedentes.

Durante las décadas de 1950 y 1960, varios autores²¹ consideraban que la IED afectaba negativamente el crecimiento de los países en desarrollo. Afortunadamente, gracias al desarrollo económico alcanzado en la segunda mitad del siglo XX, esta discusión se modificó dando lugar a las Nuevas Teorías del Crecimiento²² o Teoría del Crecimiento Endógeno. Estas teorías permitieron analizar el problema desde otra perspectiva y brindaron un marco adecuado para poder revisar la relación existente entre la IED y el crecimiento económico.

Si la IED se estudia en el contexto de la Nueva Teoría del Crecimiento o Teoría del Crecimiento Endógeno puede afectar a la tasa de crecimiento de un país. Varios autores coinciden en que la influencia de IED en la tasa de crecimiento del producto bruto real interno en términos per cápita se ejerce de dos formas:

En primer lugar, a través del proceso de acumulación de capital que origina la entrada de este flujo de capitales en el país receptor. La IED impulsa el crecimiento incorporando tecnología más moderna en la función de producción de la economía receptora.

En segundo lugar, influye en el crecimiento a través de la transferencia de conocimientos. Con frecuencia la IED incrementa el stock de conocimientos de la economía beneficiaria, e introduce nuevas técnicas de organización empresarial, programas de aprendizaje, técnicas de comercialización y otra serie de activos intangibles.

²¹ Borensztein, De Gregorio y Lee (1998): "How does Foreign Direct Investment affect Economic Growth?" *Journal of International Economics* 45:115-35.

²² Esta teoría también conocida como teoría del crecimiento endógeno es planteada en el artículo por Silvia Elías, en el artículo "Inversión Extranjera Directa y Crecimiento Económico: un análisis empírico"

La Nueva Teoría del Crecimiento o Teoría del Crecimiento Endógeno,²³ Hernández, Carolina (2002), proporciona elementos suficientes, como la inversión en capital humano, el progreso tecnológico y el papel de comercio internacional para considerar la IED como un factor a tener en cuenta en el proceso de crecimiento. Ahora bien, el uso adecuado de este factor requiere de la existencia de cierto clima de estabilidad económica. Sin la existencia de este clima propicio la IED puede ser contraproducente; en lugar de estimular el crecimiento, puede ocasionar efectos negativos o mixtos. Esto se revisará para algunos casos como Argentina y Brasil, en la sección de “contexto de la IED en el mundo”.

En este contexto, se encontró literatura que se identifica dentro de la Nueva Teoría del Crecimiento, en donde se coincide sobre la influencia de IED en la tasa de crecimiento del producto bruto real. [Romer²⁴ (1993); Malley y Moutos²⁵ (1994); Borensztein, De Gregorio y Lee (1998)²⁶]. Además de esta literatura relacionada con el crecimiento económico, también existe otra parte que se ocupa de evaluar el “efecto derrame²⁷” de conocimiento por parte de las corporaciones multinacionales hacia las empresas domésticas, que comentaremos a continuación.

Los recientes modelos teóricos sugieren que la IED es un importante determinante del crecimiento económico. En esta sección revisaremos la evidencia encontrada y considerada más relevante al coincidir en la literatura revisada. Con respecto al efecto de

²³ La teoría del crecimiento endógeno, que modifica aspectos básicos del modelo de crecimiento neoclásico, resalta el importante papel que desempeña la inversión en capital humano y el progreso tecnológico a la hora de explicar la tasa de crecimiento económico de los países y el proceso de convergencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

²⁴ Romer, P (1993): “Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, Simon Graduate School of Business, Rochester, pp. 543-574.

²⁵ Malley, J y T. Moutos (1994): “A Prototype Macroeconomic Model of Foreign Direct Investment”, *Journal of Development Economics*, 43, 295-315.

²⁶ Borensztein, De Gregorio y Lee (1998): “How does Foreign Direct Investment affect Economic Growth?” *Journal of International Economics* 45: 115-35.

²⁷ El concepto de “efecto derrame” sugiere que una vez que los flujos de inversión extranjera hacia la economía huésped han alcanzado un cierto nivel, una serie de beneficios, tales como transferencias de tecnologías, encadenamientos productivos, capacitación de recursos humanos y desarrollo empresarial local, se “derramarían” en la economía local del mismo modo que el contenido de un vaso se derrama cuando rebasa el borde.

la IED sobre el crecimiento económico, los trabajos empíricos recientes arrojan diversos resultados, que se mencionaran a continuación.

Al respecto Singh (1988), evaluó los efectos de la penetración económica de las multinacionales sobre la tasa de crecimiento del PIB, el crecimiento de la producción industrial y doméstico mediante la formación de capital. En un estudio de setenta y tres países en desarrollo encontró, que la IED tiene leves o prácticamente nulas consecuencias sobre el crecimiento económico.

Fry (1992), por su parte, examinó el rol de la IED y trata de ver si ésta promueve o no el crecimiento, en un modelo macroeconómico. Para ello realizó un análisis cross-section y tomó como muestra dieciséis países en desarrollo en el período 1966-1988. Los países que incluyó son Argentina, Brasil, Chile, Egipto, India, México, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka, Turquía, Venezuela y cinco países de la cuenca del Pacífico: Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia. Él encontró que para su ejemplo, no existe una diferencia significativa entre el efecto de la IED y el de la inversión financiada domésticamente sobre la tasa de crecimiento de la economía. Por otra parte, también observó que la IED tiene un significativo efecto negativo sobre la inversión doméstica, lo cual sugiere una especie de efecto desplazamiento (crowding-out). Pero, de alguna manera, este efecto varía a lo largo de los diferentes países. En los de la cuenca del Pacífico, en cambio, pareciera que la IED, genera un efecto empuje (crowding-in) sobre la inversión doméstica.

De Gregorio (1992), a diferencia de los resultados sugeridos por los estudios mencionados anteriormente, encontró un impacto positivo y significativo de la IED sobre el crecimiento económico en un panel de doce países latinoamericanos entre los años 1950 y 1985.

Blomström, Lipsey y Zejan (1992), comparten la idea de que el crecimiento económico de un país atrasado depende de la transferencia de tecnología por parte de los países líderes y de la eficiencia con la cual se absorbe y difunde tal tecnología. La tecnología

puede ser transmitida a los países en desarrollo (o a cualquier otro país) a través de una variedad de canales. La IED llevada a cabo por las grandes corporaciones multinacionales es comúnmente sugerida como un vehículo para lograr tal fin. Esto se debe a que las corporaciones multinacionales han asumido un rol fundamental en lo que respecta a la investigación y desarrollo a nivel mundial, y en la actualidad controlan las tecnologías más avanzadas. Los países en desarrollo cuentan con una escasa capacidad, que no les permite invertir en investigación y desarrollo, lo cual los hace depender cada vez más, de las corporaciones multinacionales para poder acceder a la tecnología moderna. Para analizar la influencia de la IED sobre el crecimiento económico efectuaron un análisis cross-country sobre una muestra de setenta y ocho economías en desarrollo; afirmando que el impacto de la IED sobre el desarrollo es mayor en aquellos países que muestran un nivel de ingreso per cápita más alto.

Balasubramanyam, Salisu y Sapsford (1996) examinaron, dentro del marco de la Nueva Teoría del Crecimiento, el papel que desempeña la IED en el proceso de crecimiento económico de los países en vías de desarrollo, caracterizados por diferentes regímenes de política comercial. Estos autores probaron la hipótesis planteada por Jagdish Bhagwati, la cual sostiene que el efecto benéfico de la IED sobre el crecimiento es más fuerte en aquellos países que persiguen una política comercial orientada hacia fuera, que aquellos otros que optan por la orientación hacia adentro. Con este fin, llevaron a cabo un procedimiento cross-country para analizar cuarenta y seis países en desarrollo entre 1970 y 1985. Sus resultados sugieren que la IED contribuye al crecimiento en aquellos casos, en los que el país receptor adopta políticas de liberalización de su economía. Argumentan que los países pertenecientes a los Tigres Asiáticos, así como también, Kenya y Chile, se han beneficiado mucho más de la IED que Indonesia, Filipinas, Marruecos, Nigeria, Perú y Uruguay, que optaron por una estrategia de sustitución de importaciones. Para estos autores un régimen liberal en lo que respecta al comercio y la inversión, que permita la competencia entre empresas domésticas y extranjeras, promueve la innovación, permite que se verifique el efecto aprender haciendo (learning by doing) y contribuye a la adquisición de ciertas habilidades.

Borensztein, De Gregorio y Lee (1998), probaron el efecto de la IED sobre el crecimiento económico realizando un análisis cross country. Para ello, utilizaron los datos sobre el flujo de IED de países industrializados a sesenta y nueve países en desarrollo, entre los años 1970 y 1989. Sus resultados sugieren que la IED es un importante canal para la transmisión de tecnología y que contribuye en mayor medida que la inversión doméstica al crecimiento económico. Ellos encontraron también, que existe una fuerte complementariedad entre la IED y el capital humano. Esto significa que la contribución de la IED al crecimiento económico se relaciona con la interacción entre ésta y el nivel de capital humano del país receptor. Sus resultados empíricos demuestran que la IED es más productiva que la inversión doméstica solo en aquellos países receptores que cuentan con un cierto nivel mínimo de capital humano.

De Mello (1999), empleó en su análisis series de tiempo y un panel de datos. Tomó una muestra de quince países desarrollados y diecisiete países en desarrollo en el período 1970- 1990, donde un grupo de estos países pertenece a la OCDE mientras que otro no. En su análisis, sus resultados sugieren que el efecto de la IED sobre el crecimiento varía enormemente entre los diferentes países, pero muestran un impacto positivo de la misma, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. A partir de los resultados obtenidos, este autor, infiere que la medida en que la IED afecta o se relaciona con el crecimiento económico depende del grado de complementariedad que existe entre la inversión extranjera y la doméstica.

Los hallazgos que Xu (2000) realizó, fue una investigación sobre la IED de Estados Unidos a cuarenta países en el período 1966-1994 corroborando los resultados de De Mello, con respecto a que la transferencia de tecnología a través de la IED contribuye al crecimiento económico en los países en desarrollo. Xu atribuye esto al hecho de que los países cuentan con un nivel de capital humano adecuado.

Reichert y Weinhold (2000), por su parte, analizaron la causalidad entre crecimiento económico e IED en 24 países en vías de desarrollo para un período de veinte años. Se preocuparon por eliminar el supuesto de homogeneidad sobre las características de los

países, utilizando en la mayoría de los modelos econométricos. Lo corrigieron por medio de una técnica que mezcla los efectos fijos y aleatorios dentro de un modelo panel, Mixed Fixed & Random Model (MFR). Sus resultados muestran que existe una relación significativa y positiva entre IED y crecimiento económico y una relación positiva para la variable de interacción que relaciona los flujos de IED y comercio.

Kumar y Pradhan (2002), analizaron el efecto de la IED sobre el crecimiento en un panel de datos actualizados. Para ello toman una muestra de ciento siete países en desarrollo durante el período 1980-1999. Estos autores adoptaron una función de producción como la de Solow, donde el producto de la economía depende del capital, el trabajo, el capital humano y la productividad, especificando por separado el capital, el trabajo, el capital humano y la productividad. Los resultados de las estimaciones realizadas sugieren que la IED genera un efecto positivo sobre el crecimiento económico de los países en desarrollo.

Alfaro (2003), analizó la relación entre la IED y el crecimiento económico examinando el rol que la IED juega en los distintos sectores de la economía. Es decir, trata de observar si la IED promueve el crecimiento económico en el sector primario, en el manufacturero y en el de servicios. Alfaro realizó un análisis empírico usando datos cross-country de cuarenta y siete países para el período 1981-1999. Los resultados demuestran que el flujo de IED en los diferentes sectores de la economía genera distintos efectos sobre el crecimiento económico. En el sector primario tiende a producir un efecto negativo sobre el crecimiento, mientras que en el sector manufacturero el efecto es positivo. La evidencia que encontró respecto del sector servicios fue ambigua.

M. Bengoa y B Sánchez-Robles (2003), analizaron la relación entre crecimiento económico e IED a partir de un simple modelo teórico inspirado en los aportes de Romer (1990), Rebelo (1991), Barro y Sala-i-Martin (1997) y el reciente trabajo de Borensztein, De Gregorio y Lee (1998). Este modelo considera que la producción total de la economía es elaborada tomando como input el stock de capital doméstico junto con el capital acumulado a través de la IED que entra al país; Estos autores tomaron una muestra de dieciocho países de América Latina, entre 1970 y 2000, observando que

efectivamente la IED es significativa y está positivamente correlacionada con el crecimiento económico.

Como se comentó anteriormente, se han realizado también una serie de estudios que analizan los efectos derrame (spillovers) de la IED sobre el crecimiento económico. Algunos señalan la presencia de efectos derrame positivos, algunos otros negativos y el resto ha encontrado resultados condicionales o mixtos. Esta idea de beneficios automáticos y efectivos dominó durante mucho tiempo²⁸, pero en la actualidad ya no es así. Una completa reevaluación de la literatura sobre los efectos derrame de la IED, a partir de trabajos empíricos como los de Aitken y Harrison²⁹ (1999) quienes usaron un censo anual de 4000 empresas, del período 1976-1989, utilizando un modelo de panel. Dentro de los resultados de este estudio se encontró una relación positiva entre un la IED y el desempeño de una planta. Pero de igual forma se encontró que la productividad en empresas locales disminuye con la IED. Por su parte Chudnovsky, Lopez y Rossi³⁰ (2003) usaron una base de datos de 722 empresas manufactureras de Argentina, en el período de 1992-2001, en donde a través de modelo de panel, encontraron resultados variables. A pesar de que las empresas iniciaron y crecieron en el mismo entorno económico e institucional, éstas han desarrollado diferentes grados de productividad y tecnología, la cual finalmente les permite absorber mayor o menor capacidades.

Esto ha llevado a nuevas conclusiones que sugieren que los impactos no son exclusivamente (e incluso no necesariamente) positivos. En nuevos estudios, en los que se aplicaron metodologías mejoradas, se plantea que con mucha frecuencia los efectos de la IED han sido neutros o negativos o, en el mejor de los casos, la situación resultante es poco clara, especialmente cuando se trata de países en desarrollo y economías en transición.

²⁸ Teece, David J. "Technology Transfer by Multinational Firms: The Resource Cost of Transferring Technological Know-how." *Economic Journal*, June 1977, 87(346), pp. 242-61.

²⁹ Aitken, B. y Harrison, A. (1999): "Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela", *American Economic Review*, Vol. 89, pp. 605-618.

³⁰ Chudnovsky D, López A y Rossi G (2003): "Foreign Direct Investment Efectos derrame and the Absorption Capabilities of Domestic Firms in the Argentine Manufacturing Sector in the 90s", paper prepared for the first Globelics conference, Rio de Janeiro.

En la revisión literaria se encontró la clasificación de Chudnovsky, López y Rossi (2003) la cual los dividen en tres. En el primero incluyen los estudios recientes que encuentran efectos derrame positivos. Los trabajos pioneros de Caves (1974) en Canadá y Australia que analizó los beneficios de la IED en el sector manufacturas de Canadá y Australia para evaluar los efectos de la IED en empresas locales que compitan con subsidiarias del extranjero y confirmó que la IED acelera la transferencia de tecnología e innovación en empresas locales; Globerman (1979) por su parte analizó la existencia de beneficios económicos indirectos de la IED para el sector de manufacturas de Canadá, demostrando que la productividad laboral en empresas locales tiene una correlación positiva con la presencia de IED. Blomstrom y Person (1983) en México examinaron el impacto de la operaciones de empresas multinacionales en la productividad en empresas del sector en el período 1965-1984, a través de un análisis de regresión del crecimiento económico, en donde concluyeron que las empresas multinacionales han contribuido en la difusión tecnológica y han actuado como puente entre países avanzados y en desarrollo señalando la presencia de efectos derrame positivos y significativos en el sector manufacturero. Otros estudios realizados posteriormente en el sector manufacturero mexicano, por Blomstrom y Wolff (1994), examinaron la diferencia entre el crecimiento de productividad en empresas locales y extranjeras de industrias del sector manufacturero en México en el período de 1965-1984, Los resultados muestran que los niveles de productividad de empresas locales en México han rebasado a las empresas extranjeras; por lo que existe una relación positiva entre la tasa de crecimiento productivo y su tasa de actualización con empresas extranjeras.

En un estudio sobre la IED de Estados Unidos en el sector manufacturero de Francia, Alemania y Japón por Nadiri (1991) analizaron la evidencia empírica en tres aspectos importantes relacionados con la inversión en investigación y desarrollo. A través de un análisis teórico revelaron la presencia de efectos derrame positivos sobre la productividad de las firmas domésticas. Sus resultados mostraron la presencia de derrames positivos sobre la productividad de las firmas domésticas. Por su parte Blomstrom y Sjöholm (1998) usaron datos de 16,494 empresas del sector manufacturero de Indonesia, para examinar los efectos de la transferencia tecnológica y efectos derrame

derivados de estar asociados con empresas multinacionales extranjeras. Los resultados del estudio muestran que empresas con capital extranjero tienen altos niveles de productividad laboral y que las empresas locales se han beneficiado de los derrames, por lo que la productividad de la mano de obra en las empresas locales estaba positivamente correlacionada con la presencia de empresas extranjeras en el sector.

En el segundo grupo, incluyen estudios recientes que emplean paneles de datos y encuentran efectos derrame negativos. Destacan aquí el trabajo de Aitken y Harrison (1999) que analizó 4,000 establecimientos en el sector manufacturero de Venezuela entre los años 1976 y 1989, y observó que la presencia de corporaciones multinacionales afecta negativamente la productividad total de los factores. Otros estudios que consideran la existencia de efectos derrame negativos son el de Djankov y Hoekman (2000) el cual realizó un estudio sobre 500 firmas en la República Checa entre 1992 y 1996. Su análisis se basó en la estimación de la función producción y el uso del factor de productividad total como una medida Proxy para la transferencia tecnológica. Por su parte Hadad y Harrison (1993) en el sector manufacturero de Marruecos investigaron la relación entre crecimiento de productividad e inversión extranjera directa en un análisis de panel realizado a 4,236 empresas en industrias del sector manufacturero de Marruecos entre 1985 y 1989. En su investigación, encontraron que la influencia de la IED en la reducción de la dispersión de la productividad fue mayor en el sector de baja tecnología. Kathuria (2000) estudió el sector de manufacturas de la India entre 1976 y 1989, en donde a través de un análisis de panel de datos y técnicas estocásticas de producción señala que existe un efecto negativo por la presencia de empresas extranjeras en 13 sectores de los 26 analizados. De igual forma Konings (2000), utilizó un panel de 5,000 empresas locales pertenecientes a Bulgaria, Polonia y Rumania entre 1993 y 1997, en donde encontró que en promedio, no existe evidencia de efectos derrame positivos en empresas locales. En particular, en promedio hay efectos derrame negativos en empresas locales de Bulgaria y Rumania, mientras que no hay efectos derrame en empresas de Polonia.

Finalmente, en el tercer grupo, se refieren a trabajos que llegan a resultados mixtos o condicionales. Uno de los trabajos pioneros en el área es el de Cantwell (1989), quien se interesó por el impacto de la creciente presencia de empresas norteamericanas en 8 países de Europa, desde 1955 hasta 1970. El análisis señaló diferencias sustanciales entre los sectores y las firmas. Cantwell encontró, que la tasa de crecimiento de producción de empresas locales se estaba alcanzando sólo en industrias o países donde las empresas locales ya contaban con niveles de alta tecnología. Posteriormente, en un estudio sobre 230 empresas del sector manufacturero mexicano en 1970, Kokko (1994) concluyó que es menos probable encontrar efectos derrame en aquellos sectores donde las empresas extranjeras tienen una importante porción de mercado y usan tecnologías muy superiores a sus competidores locales. Castellani y Zanfei (2001) realizaron un análisis en 4,514 empresas del sector de la industria manufacturera en Francia, Italia, España, en donde se estudia el impacto de la IED en la productividad de empresas locales entre 1993 y 1997. Sus resultados demuestran, que la combinación de una gran brecha entre la productividad total de los factores y el nivel de productividad de las corporaciones multinacionales generaba efectos positivos.

En el estudio realizado por Hanskel, Pereira y Slaughter (2002) destacaron la noción de brecha de productividad y los que se refieren al rol de la capacidad de absorción de la economía doméstica. Utilizando un panel de datos sobre empresas británicas entre 1973 y 1992, estimaron el impacto de lo que ellos denominan “capacidad de absorción” la cual se mide como una combinación de tres variables: el nivel de empleo, la productividad total de los factores, y la intensidad de las capacidades. Ellos encuentran que es más probable que existan efectos derrame positivos cuando la brecha es grande. Chudnovsky et al (2003) analizaron en su trabajo el flujo de IED en el sector manufacturero en Argentina entre los años 1992 y 1996. Observan que las empresas transnacionales contaban con niveles de productividad mucho mayores que los de las firmas domésticas. Pero a pesar de ello, la mayoría de las firmas no recibieron efectos derrame positivos, sino negativos. Estos autores concluyeron que tales capacidades de absorción son determinantes al momento de analizar las posibilidades de crecimiento de las empresas domésticas en los países en vías de desarrollo.

Otro estudio en el que se trabaja con el concepto de capacidad de absorción es el realizado por Barrios, Dimelis, Louri y Strobl (2002), quienes realizaron un análisis empírico comparativo, empleando información de un grupo de empresas de Grecia, Irlanda y España entre 1992 y 1997. Observaron que los efectos derrame positivos dependen generalmente de la capacidad de absorción de las firmas domésticas. Otros trabajos que aportaron al tema fueron los de Schoors, y Van Der Tol (2002) quienes emplearon un panel de datos de 1,084 empresas húngaras medianas y grandes en su mayoría del sector manufacturas entre 1997 y 1998, así como también datos sobre los insumos y productos, en donde observaron efectos derrame positivos. Sostienen que los resultados dependen de la capacidad de absorción y del grado de apertura del sector. Por su parte Kluger (2000) trabajó con un modelo dinámico de equilibrio general y empleó un panel de datos de empresas colombianas del sector manufacturas entre 1974 y 1998, en donde no encontró evidencia sobre efectos derrame intra-industriales y agregó que estos están limitados por la baja capacidad de absorción de las empresas locales, por lo que el ingreso de corporaciones transnacionales podría llegar a tener un efecto positivo sobre sus proveedores o clientes.

2.3. Conclusiones.

El estudio de la IED denota avances considerables, pero aún no existe un consenso sobre el impacto positivo que puede tener en un país. En particular, el análisis de la IED ha ido adquiriendo mayor importancia debido a su estrecha vinculación con el crecimiento económico. La literatura da cuenta de varias alternativas para el estudio de la IED como uno de los determinantes del crecimiento económico de los países en desarrollo. Por un lado el análisis puede concentrarse directamente en la relación IED-crecimiento económico como lo hacen Borensztein, De Gregorio y Lee, y considerar a la IED como una de las causas que lleva al incremento de la tasa de crecimiento de los países. Mientras que, por otro lado, se puede focalizar en el efecto de los efectos derrame de las empresas transnacionales sobre las firmas domésticas. Es en éste último tipo de estudios, donde hay gran discusión por los diversos efectos derrame (positivos, negativos y mixtos) encontrados por diversos investigadores del tema, siendo los estudios de la IED relacionados con efectos derrame positivos los que mayor apoyo empírico tienen, en donde la focalización ha sido el factor diferencial para estos resultados. Es pues, la focalización de la IED el elemento “clave” al momento en que un país elabore una política pública enfocada a la atracción de la IED y que dé al país huésped los suficientes beneficios que impulsen su crecimiento económico.

De la literatura planteada podemos establecer una serie de conceptos importantes en el estudio de la IED que serán usadas en el transcurso de los siguientes capítulos.

Efecto derrame. El concepto de “efecto derrame” (spillovers) sugiere, que una vez que los flujos de inversión extranjera hacia la economía huésped han alcanzado un cierto nivel, una serie de beneficios, tales como transferencias de tecnologías, encadenamientos productivos, capacitación de recursos humanos y desarrollo empresarial local, se “derramarían” en la economía local del mismo modo que el contenido de un vaso se derrama cuando rebasa el borde.

Política activa. En este modelo se evidencia una intervención más proactiva por parte del gobierno. Ésta implica definir los tipos de inversión que son relevantes para lograr los beneficios deseados (no todas las inversiones son iguales), y crear dentro de las posibilidades del país, las condiciones necesarias para atraerlas, más allá del mercado o de los recursos naturales de que se dispone. Esto supone, entre otros, crear una institucionalidad responsable de la promoción y atracción de inversiones y emprender acciones explícitas para alcanzar los objetivos propuestos.

En general, 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 colaterales, como por ejemplo la creación de encadenamientos productivos. Al respecto, las variables micro (disponibilidad y costo de los factores) son más relevantes y la competencia entre países por atraer este tipo de empresas es más intensa.

Política pasiva. Son políticas públicas caracterizadas principalmente por la ausencia de políticas específicas para la atracción de IED. La pasividad no necesariamente significa falta de interés frente a la IED, sino que la opción de política es basarse primordialmente en las ventajas comparativas o en las condiciones macroeconómicas del país, las que se toman como dadas, y no intervenir proactivamente en el proceso de atracción. Esta aproximación puede ser suficiente para atraer a las empresas cuyo objetivo es la búsqueda de mercados y de recursos naturales, que son atractivos intrínsecos de cada país.

Políticas Integradas. Son políticas públicas que integran las políticas de atracción de IED con las políticas de desarrollo del país. Cuando ambas están coordinadas e integradas, permiten por una parte, potenciar o generar las condiciones que hacen atractivo a un país para los inversionistas, y por otra, aprovechar al máximo los beneficios potenciales de la IED. En casos especiales, como el de Irlanda, el cual revisaremos más adelante, la IED se ha transformado en el eje fundamental del desarrollo del país, incluso alineando al resto de las políticas en torno a ella. En casos menos excepcionales, la IED ha contribuido a desarrollar sectores de importancia

estratégica en el plan de desarrollo productivo del país, como es el caso de la industria exportadora de electrónica en Malasia. (Véase capítulo III)

Política focalizada. Son políticas públicas que adopta un país de acuerdo con algún criterio, de darle preferencia a un tipo de inversión respecto de otra. Hay por lo menos dos razones por las cuales los países adoptan este tipo de estrategias: la primera es la escasez o uso eficiente de los recursos; y la segunda razón es que se desea lograr un objetivo específico, para lo cual se requiere elegir proyectos de inversión que entreguen un aporte significativo en ese sentido y que generen los efectos deseados.

Integración vertical. Se da cuando la empresa coloca activos o empleados en un país extranjero con el objetivo de asegurar la producción de materias primas o insumo (integración vertical hacia atrás –backward–), o la distribución y venta de bienes o servicios (integración vertical hacia adelante –forward–).

Integración horizontal. Se da cuando la empresa instala una fábrica o un centro de distribución en un lugar del extranjero con el objetivo de vender en aquel mercado, sin que por ello tenga que abandonar la producción de bienes o servicios en su país de origen.

En lo planteado en este capítulo, revisamos las opiniones a favor y en contra del impacto que tiene la IED, dentro de la cual destaco los efectos derrame positivos que un país puede lograr. En el siguiente capítulo revisaremos el contexto internacional de la IED, en donde revisaremos los casos de algunos países, en el cual podremos identificar su coincidencia con la literatura revisada.

3. Capítulo III. Contexto de la IED en el mundo

Una de las más notables características de la globalización económica ha sido la creciente importancia de la IED en el mundo. La decisión de muchas economías en desarrollo y emergentes en los últimos años que buscan más activamente atraer la inversión extranjera directa, es motivo de preocupación de los responsables políticos “policy makers”, debido a que la intensificación de la competencia mundial entre los gobiernos para atraer la IED puede tener efectos no deseados. La principal preocupación es que la mundial “guerra de ofertas” para atraer la IED puede producir una espiral ascendente incontrolada en los costosos “incentivos a la inversión” que debilitan las finanzas públicas e introducen distorsiones en el mercado en la asignación de la inversión real, y/o que esas “guerras” están poniendo presión en los estándares globales de normas de protección del medio ambiente y/o de los derechos de los trabajadores.

Es con ello, que la importancia de conocer la experiencia internacional de la IED en diversos países es necesaria, ya que nos permitirá conocer casos exitosos de la IED que se ven reflejado principalmente como una aportación al crecimiento económico, así como algunos fracasos y efectos mixtos como se mostrarán continuación. En el presente capítulo se revisara la experiencia de países que organismos internacionales han considerados como exitosos³¹ en la aplicación de políticas activas de atracción de IED (Malasia, Irlanda, Republica Checa), así como de países cuya aplicación de estas políticas han tenido un resultado mixto (Argentina y Brasil). El propósito de esta selección de países, es solo conocer diferentes resultados en la estrategia de promoción de IED, que permitan identificar su importancia para el país.

³¹ Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina, Red de Inversiones y Estrategias Empresariales, Serie 175. CEPAL, 2007

En cada país se revisara: ¿cuándo comenzó sus esfuerzos de atracción de la IED?; ¿cuál es la parte esencial que cambió al día de hoy?; si la política es proactiva o pasiva; cómo han medido su éxito; si la política esta focalizada; si responde a sectores “deseables” y se describirá brevemente la política/ programa.

3.1. Malasia³².

Desde los años sesentas Malasia ha promovido su desarrollo industrial a través de la IED, utilizado tanto incentivos como restricciones para ello. Según indica la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (1998), las primeras leyes que favorecen a los inversionistas son del año 1958, en que el *Pioneer Ordinance* estableció dos años de exención tributaria para aquellos proyectos de inversión en manufactura que calificaran como “pioneros”. Legislaciones posteriores introdujeron nuevos incentivos para ampliar la cobertura a otro tipo de empresas y proyectos intensivos en mano de obra.

En el año 1971, luego de conflictos étnicos en el país, se promulgó la Nueva Política Económica que, entre otros, resolvió dividir la propiedad de las empresas de forma tal de mantener una proporción dada (30/40/30), entre *bumiputras* (malasios originarios), no *bumiputras* y extranjeros. En la práctica, para poder cumplir con estos requisitos el *Industrial Coordination Act* (ICA) de 1975 estableció un sistema en que las empresas manufactureras de un cierto tamaño debían solicitar una licencia para poder operar. Como resultado, la participación extranjera en la propiedad de las empresas decreció durante los años setenta y principios de los ochenta.

En la década de los ochenta, Malasia inició un giro importante en su política industrial y de atracción de inversiones. La política de sustitución de importaciones, el procesamiento de productos, la protección de la economía local y el fomento de actividades intensivas en mano de obra que caracterizó la década anterior cambió, dando un énfasis mayor en el desarrollo industrial basado en la manufactura y la orientación exportadora. Como producto de esta iniciativa y de forma de dar un nuevo impulso a la inversión privada se relajaron algunas condiciones establecidas para entregar licencias de operación a las actividades manufactureras.

El fin de la década de los noventas y principios de ésta enfrenta a Malasia a nuevos desafíos, los cuales se ven plasmados en el segundo *Plan Maestro Industrial* 1996-2005.

³² MIGA-FIAS (2005); MIGA-GDP Global (2005); Thomsen, (1999).

En éste se buscó profundizar el desarrollo del sector manufacturero, incrementando las actividades de mayor valor en la cadena de producción, el aumento de la productividad y el desarrollo de los servicios relacionados con el sector manufacturero.

La parte esencial que cambió su estrategia de atracción de IED fue el *Tercer Plan Maestro Industrial (IMP3) 2006-2020*, presentado en agosto de 2006, por el Primer Ministro de Malasia. El nuevo IMP3 define las líneas estratégicas para el desarrollo del país en los próximos 20 años con el “fin último de alcanzar el estatus de nación desarrollada, en un contexto de competencia internacional cada vez más intensa y en que la posición de Malasia es desafiada tanto por los competidores tradicionales como por las nuevas economías emergentes”.

Esta política pública se considera proactiva por la existencia de una Agencia de Promoción de Inversiones (Malaysian Industrial Development Authority), por los incentivos tributarios que ofrecen a los inversionistas, las mejoras en las restricciones y por su focalización en actividades de alto valor agregado con amplio potencial para Malasia.

El gran mérito de Malasia ha sido su proceso de planificación industrial, que establece planes de desarrollo a 10 y 20 años. Las políticas de atracción de IED adquieren su mayor sentido cuando existe claridad sobre los objetivos a los cuales contribuyen. En Malasia la atracción de IED ha sido una variable importante en la transformación productiva del país, especialmente en el desarrollo de las exportaciones manufactures, y en particular del sector de la electrónica.

Es interesante de rescatar la forma y el nivel de intervención seguido por el gobierno de Malasia. El sistema montado, complejo de operar, exige tener definido claramente una estrategia del país donde cada una de las acciones seguidas, tanto desde el punto de vista de las restricciones como de los incentivos, apuntan a objetivos muy específicos. La intervención del gobierno refleja la importancia y el compromiso asignado a la IED en el desarrollo industrial del país.

En éste caso, se pueden encontrar derrames horizontales, es decir, aumentos de productividad en las empresas nacionales que operan en las mismas industrias que las empresas multinacionales (EMNs). Su política es focalizada a los sectores de transformación, la innovación de la industria manufacturera y de servicios. El Primer Ministro indicó que la inversión extranjera directa seguirá siendo importante, sin embargo, se irá adoptando una aproximación cada vez más focalizada en las medidas que se adopten para atraer IED, dando mayor énfasis en la atracción de inversiones en actividades de alto valor agregado. Malasia se ha convertido hoy en una economía estimulada por la alta tecnología basada en el conocimiento y las industrias intensivas en capital.

La política de promoción de IED de Malasia responde a los sectores deseables. Los tres pilares del IMP3 son los sectores de manufactura, servicios y agricultura, los cuales el gobierno pretende mover más allá del “desarrollo medio hacia bienes o componentes de mayor valor agregado, mayor uso de tecnología y un fuerte énfasis en la mejora de productos y procesos vía I+D”, coincidente con la misión esencial del país que es avanzar en la cadena productiva.

Descripción de la política/ programa

MIDA (Malaysian Industrial Development Authority)

MIDA, creada en el año 1967, es la agencia del gobierno que promueve y coordina el desarrollo industrial del país. Posee una red de 16 oficinas internacionales (5 en estados Unidos, 5 en Europa, 5 en Asia y una en Australia) y 10 oficinas en varios estados del país. Esta agencia depende del Ministro de Industria y Comercio Internacional (MITI) la cual tiene como misión colocar a Malasia en el top ten de los países con mayor comercio en el 2020.

Las principales funciones de MIDA son:

1. Promover las inversiones locales y extranjeras en el sector manufacturero y sus servicios relacionados
2. Planificar el desarrollo industrial de Malasia y recomendar al Ministerio de Comercio Exterior e Industria políticas y estrategias para la promoción y el desarrollo industrial.
3. Apoyar a las empresas en la implementación y operación de sus proyectos y facilitar al apoyo de de las autoridades relevantes a nivel federal y de los estados.
4. Facilitar la coordinación e intercambio de información entre las instituciones relacionadas con el desarrollo industrial.
5. Evaluar las postulaciones para:
 - a. licencias de manufactura
 - b. cupos para empleados extranjeros
 - c. incentivos tributarios para actividades manufactureras, turismo, I+D, instituciones de capacitación y desarrollo de software
 - d. exenciones aduaneras en materias primas, componentes y maquinaria.

MIDA es quien toma las decisiones sobre los apoyos que ofrece en materia de IED, también realiza actividades de marketing propias de una Agencia de Promoción de Inversiones, su actividad principal es eminentemente técnica y parte importante de sus cerca de 500 empleados está destinado a las labores de evaluación de las postulaciones y monitoreo de los proyectos. En el año 2004 se aprobaron 1,101 proyectos, que fueron evaluados y contrastados con las definiciones de políticas del segundo *Plan Maestro Industrial* 1996-2005.

En las oficinas centrales de MIDA en Kuala Lumpur están representantes de distintos ministerios y departamentos, los cuales están disponibles para asesorar a los inversionistas en las materias relacionadas con sus proyectos (impuestos, inmigración, postulaciones e incentivos, aduanas, servicios básicos, medio ambiente, etc.).

Las instituciones que participan son: El Departamento de Inmigración de Malasia; Tenaga Nasional Berhad, la cual es la mayor empresa de electricidad de Malasia; La Aduana Real de Malasia; El Departamento de Medio Ambiente, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente; La empresa de telecomunicaciones: Telekom Malaysia Berhad; El Departamento de Trabajo; El Ministerio de Finanzas: Ministerio de Recursos Humanos; y El Departamento de Seguridad y Salud.

En MIDA no participa la iniciativa privada, ya que esta depende del Ministro de Industria y Comercio Internacional (MITI), y se financia con recursos del mismo.

El marco normativo de esta política pública es el Plan Maestro Industrial 3 (IMP3), lanzado en agosto del 2006, el cual define las líneas estratégicas para el desarrollo del país para los próximos 20 años. Los resultados de MIDA son evaluados y contrastados por el MITI con las definiciones de política del IMP3.

3.2. República Checa³³.

La República Checa comienza sus esfuerzos en atracción de IED, desde el momento en el que el país estaba en plena etapa de transición, dejando atrás un pasado de planificación centralizada, inaugurando su estatus de Estado soberano al separarse de Eslovaquia, dando los primeros pasos para incorporarse a la Unión Europea (que ocurrió oficialmente en el 2004) y tratando de mejorar la competitividad de sus industrias que tenían que empezar a competir globalmente.

Uno de los elementos interesantes de destacar de la República Checa es CzechInvest, en la transición que experimentó desde una agencia de marketing hacia una agencia de desarrollo. Este proceso ocurrió paulatinamente, en la medida en que CzechInvest fue incorporando nuevos programas y servicios que tuvieron como fin satisfacer los requerimientos y necesidades de los inversionistas y que permitieron desarrollar una oferta más atractiva hacia ellos.

La política pública de la República Checa, se considera proactiva por la estructura y funciones de su agencia de promoción de inversiones CzechInvest, y por su esquema de incentivos.

A juicio del gobierno checo, este programa ha medido su éxito debido a: i) El desarrollo de un sistema de incentivos a la IED en 1998, que posteriormente fue perfeccionado y que las autoridades checas estiman fue un importante detonante del aumento de la IED en los siguientes años; ii) El desarrollo de instalaciones industriales, que responden a la necesidad de los inversionistas de contar con instalaciones “listas para usar” al momento de tomar la decisión de invertir; y iii) Un programa para mejorar las capacidades de los proveedores locales y desarrollar relaciones con demandantes extranjeros, que responde, según las investigaciones realizadas por CzechInvest, a la alta valoración que dan los inversionistas a la existencia de proveedores locales de calidad.

³³ Simeon Djankov, Bernard Hoekman (May 1999); Alena Zemplerová and Vladimír Benáček (1997) CzechInvest Annual Report (2005); CzechInvest Annual Report (2006).

La política de promoción de IED tiene un amplio esfuerzo horizontal debido al tipo de inversión que se ha procurado atraer: electrónica, biotecnología, centros tecnológicos, servicios y plásticos y químicos. Su política esta focalizada en los sectores de industria automotriz con énfasis en investigación y desarrollo.

La experiencia de CzechInvest ilustra las múltiples funciones que puede asumir una agencia de atracción de inversiones. La atracción de inversiones es un ámbito donde las políticas de promoción, las instituciones que las ejecutan y los recursos que se les asignen son importantes.

Uno de los méritos de CzechInvest ha sido su capacidad de adaptarse y evolucionar en función de las necesidades de las empresas y de las estrategias de desarrollo del país. El contacto permanente con los inversionistas la ha permitido diseñar los programas de apoyo que mejor satisfacen los requerimientos de estos. Por otra parte, existe claridad en las prioridades y los objetivos que se desean lograr, y se cuentan con las métricas para hacer seguimiento y evaluar el desempeño de la agencia.

Descripción de la política/ programa.

CzechInvest es la agencia de promoción de inversiones de la República Checa. Fue creada por el Ministerio de Industria y Comercio a fines del año 1992 y entró en operación a principios de 1993. Es en este año donde se completa la transición cuando el gobierno decide fusionar tres instituciones que tienen actividades complementarias: CzechInvest, la agencia que promueve la inversión extranjera, la Business Development Agency, que apoya el desarrollo de las Pymes, y CzechIndustry, la agencia de desarrollo industrial, que estaba focalizada en la implementación de programas sectoriales. La nueva institución comienza a operar a principios del año 2004, manteniendo el nombre de CzechInvest, pero agregando la frase descriptiva “Investment and Business Development Agency” (Agencia de Inversiones y Desarrollo de Negocios).

La inversión en la República Checa se gestiona a escala estatal a través de CzechInvest, que se encarga del impulso y de la puesta en marcha de los programas que incentivan la inversión extranjera.

CzechInvest tiene un Comité Directivo compuesto por: El Ministerio de Industria y Comercio; El Ministerio de Desarrollo Regional; El Ministerio de Relaciones Exteriores; El Ministerio de Finanzas; La Asociación de Inversión Extranjera; La Cámara de Comercio de la República Checa; La Confederación de la Industria de la República Checa; La Unión de Cooperativas de Producción; La Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa; El Banco de Desarrollo y Garantías de la República Checa; y La Asociación de Emprendedores de la República Checa.

Éste Comité Directivo que discute los objetivos y estrategias de operación de la agencia y hace recomendaciones, discute el reporte anual de la agencia, y se asegura de la cooperación entre los diferentes ministerios, organizaciones de negocios e instituciones representadas en el Comité Directivo. La iniciativa privada participa en las estrategias de la agencia, a través del Comité Directivo de CzechInvest.

Desde su creación CzechInvest. Ha recibido fondos del gobierno y de la Unión Europea (UE). Los apoyos de la UE también fueron relevantes para el desarrollo de CzechInvest como organización. Entre 1993 y 2002 bajo el programa PHARE de la UE recibió 14 millones de euros.

El marco normativo de los incentivos están regulados por el Decreto Ley de Inversiones 72/2004 de aplicación a las empresas nuevas o ya establecidas pertenecientes a inversores checos o extranjeros. Se organizan en los siguientes programas: Incentivos a la Implantación Productiva, Incentivos para Programas de Investigación y Desarrollo y el Programa Europeo de Tecnologías de Información y Comunicación y Servicios de Apoyos a Negocios.

En cuanto a su evaluación, el Ministerio de Industria y Comercio, es quien revisa la correcta aplicación de la política de promoción de la IED través del reporte anual que CzechInvest entrega.

3.3. Irlanda³⁴.

Los esfuerzos de Irlanda en atracción de IED, se basaron en el desafío que enfrentó en estos últimos 20 años en reducir el desempleo, la emigración y acortar la brecha en el estándar de vida que separaba al país con el resto de la Unión Europea. La estrategia seguida para lograr estos objetivos se centró en convertir al país en una plataforma de producción y exportación de sectores de alta tecnología para los mercados de la Unión Europea.

Algunas de las políticas que impulsaron la transformación anterior, y que son interesantes de destacar, son las siguientes:

Contrato Social: La elección de un nuevo gobierno en 1987 coincidió con una crisis de las finanzas públicas. El nuevo gobierno introdujo recortes en el gasto fiscal y negoció con empresas y sindicatos acuerdos para moderar el incremento en los salarios, a cambio de bajar los impuestos personales, y acordar las prioridades del gasto público en programas económicos y sociales. Estos “contratos sociales” se siguen realizando hasta hoy y han permitido generar consenso sobre las prioridades de desarrollo del país, al mismo tiempo que han permitido proteger la competitividad al reducir los movimientos bruscos en los ingresos.

Inversión Extranjera Directa: Irlanda ha seguido una agresiva política para atraer IED (ver detalle más adelante) y es uno de los países que ha sido más exitoso atrayendo IED orientada a la exportación. Las empresas extranjeras alcanzan casi el 50% del empleo manufacturero del país, y en subsectores como la electrónica y computación sobre el 85%, y exportan más del 86% de su producción. Irlanda es el tercer mayor exportador de servicios per cápita (detrás de Hong Kong y Singapur) y es el mayor exportador de software. El 89% de las exportaciones de servicios está en manos de empresas extranjeras.

³⁴ Forfás (2005); (2003, 2004), “The Competitiveness Challenge”, National Competitiveness Council; Ireland.IDA (2004), “Annual Report 2004”, Ireland; OECD (1994) Review on FDI Ireland.

Incorporación a la Unión Europea: Irlanda siguió una política de apertura al comercio y las inversiones internacionales, en particular a través de la integración a la Unión Europea (UE). Dicha incorporación le abrió la puerta a un importante mercado, así como a los apoyos necesarios para llevar adelante las políticas de ajuste.

Los cambios en las condiciones en el país y en el mundo han provocado nuevos desafíos para mantener los actuales niveles de competitividad. Este nuevo escenario obligó a un ajuste en la estrategia de Irlanda dirigido a “construir fuentes distintivas de ventaja competitiva en actividades y nichos que sean complejos y difíciles de replicar”. Este cambio de estrategia, se empieza a ejecutar en forma paulatina a partir del año 2000. En este contexto, Industrial Development Agency, (IDA Ireland), definió una nueva estrategia que considera:

- Concentrarse en ganar nuevas inversiones relacionadas con las actividades que están en los segmentos de más alta calidad de la cadena de valor del negocio.
- El crecimiento y desarrollo de sus clientes actuales (empresas que ya han invertido) a través de la adición de nuevas funciones y actividades, que eleven el valor agregado de la operaciones en Irlanda e incrementen la relevancia estratégica para la empresa matriz.
- Trabajar activamente en el desarrollo del infraestructura física y educacional, y el ambiente de negocio, que Irlanda necesita para acoger compañías intensivas en conocimiento.

El gobierno de Irlanda es bastante activo en la manera en que ejecuta la política pública de IED. De hecho, sus formas de intervención incluyen la ejecución directa de actividades empresariales, la planificación centralizada y la inversión en proyectos necesarios para crear condiciones favorables a la inversión.

En Irlanda la política de atracción de IED ha sido parte fundamental y está totalmente integrada con la política de desarrollo del país. Las discusiones, análisis y propuestas de políticas sobre productividad, precios, salarios y costos, así como el ambiente de

negocios, la infraestructura, la educación y las competencias laborales, el desarrollo empresarial y la innovación y creatividad, están totalmente permeadas por la importancia que estos factores tienen para hacer al país más competitivo y atractivo para las empresas extranjeras.

Esta política pública tiene un gran esfuerzo horizontal. De hecho, sus formas de intervención incluyen la ejecución directa de actividades empresariales, la planificación centralizada y la inversión en proyectos necesarios para crear condiciones favorables a la inversión. Así también, su política esta focalizada. En un principio IDA dirigía su esfuerzo a todo tipo de inversionistas que mostraran interés por Irlanda, sin embargo, a medida que ganaba experiencia empezó a focalizar sus esfuerzos de promoción en sectores específicos y empresas líderes. Esta estrategia de trabajo focalizado permitió que se desarrollaran sectores como la electrónica y farmacéutica, en los cuales Irlanda no tenía una ventaja competitiva previa. La inserción y participación activa de IDA en las definiciones de política industrial, fueron fundamentales para desarrollar las condiciones de infraestructura y disponibilidad de recursos humanos necesarios para apoyar dichas inversiones.

La política de promoción de IED responde a sectores deseables, debido a que las empresas extranjeras alcanzan casi el 50% del empleo manufacturero del país, y en subsectores como la electrónica y computación sobre el 85%, y exportan más del 86% de su producción.

Descripción de la política/ programa

IDA Ireland, es el organismo encargado de implementar la política de atracción de IED. Desde el punto de vista institucional, la agencia de promoción de inversiones, IDA Ireland, con una dotación actual de más de 300 empleados, un presupuesto de promoción y administración de 36 millones de euros (2004), 10 oficinas regionales y 13 en el exterior, ha jugado un rol fundamental en la atracción de nuevas inversiones y en el apoyo a la expansión de las existentes.

IDA Ireland, es el organismo que toma las decisiones para ofrecer los diferentes incentivos que Irlanda ofrece a los inversionistas, el cual es dirigido por un comité de evaluación. El gobierno de Irlanda ha instituido una serie de cambios en su política industrial y en el sistema de incentivos para mejorar el clima de inversión. En este contexto, IDA Ireland junto con el Departamento de Empresas, Comercio y Empleo son las instituciones encargadas de tomar las decisiones sobre que empresas pueden recibir incentivos en el país.

IDA Ireland no tiene participación privada directamente, sin embargo el Departamento de Empresa, Comercio y Empleo, tiene como misión liderar el desarrollo de las políticas públicas relacionadas con el fomento empresarial y el desarrollo tecnológico, a través de sus “agencias hermanas” (IDA Ireland, Enterprise Ireland y Science Foundation Ireland) y del soporte técnico brindado a otros consejos asesores. Anualmente, se realiza un ejercicio de análisis y evaluación de la competitividad del país, que concluye con propuestas de políticas, que se consensúan a nivel nacional. Estas políticas adquieren mayor fuerza al formar parte de los “contratos sociales” que se establecen entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos.

IDA Ireland, opera con recursos del gobierno de Irlanda a través del Departamento de Empresas, Comercio y Empleo, mientras que la Ley en la cual se sustenta su operación es la Taxes Consolidation Act de 1997.

Los cambios introducidos en IDA fue la forma en que esta institución evalúa su desempeño. Junto con el Departamento de Empresa y Empleo, acorde con la nueva orientación, se introdujeron métricas, que están menos orientadas a la medición de la evolución del empleo y consideran aspectos cualitativos que miden la calidad de la inversión en su relación con las nuevas orientaciones. Un ejemplo de ellas se presenta en la tabla 2 (página siguiente).

Tabla 2. Desempeño de IDA 2004

Indicador	Valor (2004)
Inversión de los proyectos aprobados	5,000 millones euros
Salario promedio anual de los empleados	40,000 euros
Número de proyectos aprobados en I+D e Innovación.	36
Apoyo a iniciativas de colaboración Universidad-Empresa	7
Número de empresas clientes de IDA que invierten más de 250.000 euros por año en I+D	238
Número de empresas clientes de IDA con una orientación significativa en I+D	139

Fuente: Seleccionado del Repote Anual de IDA (2004).

3.4. Argentina³⁵.

El proceso de desarrollo económico de Argentina, de los años 90, fue un escenario de reformas estructurales profundas basadas en gran medida en las ideas del “Consenso de Washington”, el país fue entre los “países emergentes,” uno de los principales receptores de IED.

Las reformas estructurales adoptadas en los años 1990 a la Ley de Inversiones Extranjeras también formaron parte de la competencia por la IED. La adopción de un programa rápido y generalizado de liberalización comercial fortaleció la reputación «pro mercado» del nuevo esquema de políticas, al tiempo que favoreció el uso de insumos importados a un menor costo.

Investigaciones llevadas a cabo por Chudnovsky concluyen que la IED no ha sido una panacea para la economía argentina, pero tampoco ha sido la causa principal de los problemas sociales existentes, como el desempleo, el deterioro en la distribución del ingreso o la degradación del medio ambiente.

Entre 1992 y 2001, llegaron a Argentina inversiones extranjeras por más de 76 mil millones de dólares. Dos tercios de estas inversiones se materializaron a través de adquisiciones de empresas nacionales, públicas y privadas. Las determinantes del masivo arribo de IED a la Argentina durante los años 1990 destacan el tamaño y potencial de crecimiento del mercado interno. Así también, el mercado interno ha sido un factor de atracción central para la IED en el sector manufacturero. Se ha conjugado, en muchos casos, con distintos tipos de incentivos, tales como la privatización de empresas públicas, el régimen especial para el sector automotriz, la desregulación de las actividades financieras y comerciales, etc. Entre los factores de atracción de la IED también existen significativos elementos propios del contexto internacional y de la lógica de desenvolvimiento corporativo de las Empresas Multinacionales (EMNs).

³⁵ Daniel Chudnovsky and Andrés López; (2000), (2007), (2008), (2009)

Finalmente en cuanto a otros determinantes, los recursos naturales han atraído también inversiones en sectores productores de productos agropecuarios, petróleo y minería.

La formación del MERCOSUR aparece como un elemento de fuerte peso, más allá de que es evidente que no ha sido un factor de influencia decisiva para la IED en áreas tales como servicios públicos, supermercados o minería. De hecho, considerando el amplio grado de liberalización del comercio intrazona, la posibilidad de comerciar con el MERCOSUR es una derivación natural de la presencia en el mercado argentino.

El gobierno de Argentina aplicó una política más pasiva que activa, enfocando sus esfuerzos en las privatizaciones. Lamentablemente, Argentina perdió la oportunidad de obtener más beneficios de los grandes flujos de IED que el país recibió en la década del 90. A pesar de que las filiales de las empresas multinacionales (EMNs) tenían mejores niveles de productividad y sofisticación tecnológica, las empresas locales recibieron escasos derrames de la presencia de las EMNs. Más aún, la IED no contribuyó a la diversificación de la estructura productiva del país, a la mejora de sus patrones de comercio obteniendo acceso a nuevos mercados en países desarrollados, o a una formación creciente de capital. El impacto de la IED en la balanza de pagos, por otro lado, no fue tan positivo como se esperaba debido al alto nivel de remesas al exterior por parte de las filiales de las EMNs.

En el estudio realizado por Chudnovsky, encuentra efectos positivos de la IED a través de la adquisición de empresas, a raíz de que los nuevos propietarios de las firmas nacionales parecen haber transferido activos (tales como nuevas tecnologías de producción y administración), que les permitieron a las firmas adquiridas lanzar nuevos productos, aumentar la productividad del trabajo e incrementar el comercio exterior. Sin embargo, las actividades de investigación y desarrollo parecen no haber sido afectadas por las adquisiciones.

La política de atracción de IED en Argentina ha tenido un poco de esfuerzo horizontal por el mercado que representa Argentina, sin embargo no fue combinada con políticas

públicas que articularan la IED buscando derrames positivos. Respecto de los efectos de la presencia extranjera en la industria manufacturera argentina, los resultados son menos alentadores, ya que sólo se observan derrames positivos en el caso de las relaciones entre filiales de EMNs y sus proveedores (estos últimos debieron actualizar sus tecnologías de producto para continuar siendo o transformarse en proveedores de aquéllas).

La política pública fue focalizada en la cantidad, más no en la calidad. En cuanto a los impactos sociales de la IED, uno de los estudios (Chudnovsky, López et al. 2007) se focalizó en el desempleo y en la desigualdad salarial, variables que mostraron un empeoramiento significativo durante la década de los noventa. En el primer caso, los autores encuentran que contrariamente a lo que es asumido muchas veces en Argentina, no hay evidencia de una disminución (o aumento) del empleo como resultado de la adquisición de una firma doméstica por parte de una EMN. En cuanto al impacto sobre la desigualdad salarial, usando información de Encuesta Permanente de Hogares, el estudio muestra que la IED no parece ser la causa principal del deterioro de la distribución del ingreso en la década pasada, aunque sí contribuyó a incrementar la brecha salarial entre empleados calificados y no calificados.

A pesar de que la estrategia de promoción de IED respondió en su momento a sectores deseables de país, como el de proveer al mercado domestico; se observa que la industria ha atraído en los años 1990 menos IED que en el pasado, lo cual sería en cierta medida consecuencia de que el sector ha venido perdiendo su condición de agente dinamizador de la estructura económica local ya desde la segunda mitad de los años 1970.

Descripción de la política/ programa

El Ministerio de Economía, con el apoyo del Ministerio de Obras y Servicios Públicos es quien ha ejecutado el programa de promoción de inversiones, siendo la autoridad de aplicación de la Ley de inversiones Extranjeras, fijando además su constitución, funciones y facultades.

La política de Argentina fue de liberalización del mercado. Los trabajos sobre el tema señalan que la liberalización del régimen de IED y las garantías de tratamiento igualitario con las firmas nacionales constituyeron condiciones necesarias, pero no suficientes, para que se materialice el «boom» de la IED (Chudnovsky *et al.*, 1996; Kosacoff y Porta, 1997).

A partir de estos hallazgos de Chudnovsky, se plantea una agenda para la formulación de políticas. En primer lugar, los impactos de la IED dependen en gran medida de las capacidades de absorción de las firmas nacionales en los países receptores. Por lo tanto, es una prioridad trabajar con las firmas locales en Argentina, en particular con las pequeñas y medianas empresas, para mejorar su competitividad. En segundo lugar, los esfuerzos de política en el área de la IED tienen que focalizarse no tanto en la cantidad de la IED recibida sino en la calidad. En los años noventa, la mayor parte de la IED fue destinada a proveer al mercado doméstico y se materializó a través de fusiones y adquisiciones. Al presente, los esfuerzos de captación de inversiones debieron focalizarse en la atracción de inversiones “greenfield” (inversión en nuevas plantas o nuevo equipamiento), así como IED destinada no solo a aprovechar las oportunidades del mercado doméstico sino también a integrar las filiales locales con el resto de la cadena corporativa de producción a través de inversiones destinadas a mejorar la eficiencia de las cadenas de valor.

Finalmente otro de los objetivos de las políticas hacia la IED que propone Chudnovsky es, el de inducir a las EMNs que operan en Argentina a reestructurar las operaciones de sus filiales para transformarlas en parte de sus cadenas de competitividad corporativa global. Asimismo propone, establecer programas de desarrollo de proveedores como forma de incrementar el contenido local de la producción de las filiales de las EMNs sin perder eficiencia. Se considera también importante incentivar a las filiales de las EMNs a que lleven adelante actividades de innovación.

3.5. Brasil³⁶.

La inversión extranjera directa (IED) ha desempeñado un papel importante en el proceso de industrialización de Brasil. Después de la segunda guerra mundial el rol de las empresas multinacionales (EMNs) se intensificó, impulsado por políticas públicas que alimentaron y promovieron las conexiones entre empresas nacionales y extranjeras, tanto públicas como privadas. Hasta los años 70, este nexo entre una política estatista, las EMNs y las firmas domésticas generó un crecimiento económico alto y sostenido, y creó una base industrial diversificada que se asemejaba a la de los países desarrollados.

El modelo de crecimiento centrado en el Estado empezó a resquebrajarse en los años 80, en gran medida como consecuencia de la crisis que Brasil atravesó a raíz del peso de su deuda. Las tasas de crecimiento volátiles y la inflación alta y crónica hicieron que los flujos de IED se redujeran drásticamente debido a que las EMNs detuvieron sus proyectos de expansión. En respuesta, el gobierno brasileño abandonó el modelo estatista en los años 90, y adoptó una estrategia de liberalización y privatizaciones.

En la segunda mitad de los años 90, los flujos de IED se expandieron rápidamente y se mantuvieron en niveles altos, aumentando la ya importante participación de las EMNs en la economía brasileña. Los efectos y los roles de las políticas públicas sobre el comercio exterior, el crecimiento de la productividad, los salarios y la capacidad tecnológica tiene algunas experiencias exitosas, sin embargo el desempeño de la IED no estuvo a la altura de las expectativas. Si bien los gobernantes de Brasil han empezado a cambiar su visión y han comenzado a adoptar políticas más proactivas, todavía hay mucho margen para desarrollar iniciativas de política que capturen todo lo que las EMNs pueden contribuir al desarrollo económico.

El cambio de dirección de la política macroeconómica en Brasil fue exitoso en lograr recapturar el interés de las EMNs en desarrollar una estrategia de expansión agresiva. En los años 80, los flujos anuales de IED promediaron solamente 1.000 millones de dólares,

³⁶ (2006) Wilson Suzigan y João Furtado; (2000) Daniel Chudnovsky (CENIT); (2009) Hirauka Celio

pero se dispararon a 24 mil millones entre 1995 y 2000. Si bien los flujos se redujeron después de 2000, se mantuvieron en un nivel relativamente alto y constante, cerca de 16 mil millones de dólares anuales, entre 2001 y 2005. La expectativa era que políticas industriales horizontales menos intervencionistas eliminarían cuellos de botella y promoverían en Brasil; una mejora de tecnología, administración y productividad, permitirían alcanzar niveles similares a los de los países de la OECD, sin embargo los resultados no fueron los deseados.

La política de IED no estuvo bien focalizada. A pesar del boom de IED de los años 90, la IED tuvo tres características que atentaron contra la mejora industrial. En primer lugar, la IED se destinó principalmente al sector servicios y no a la industria. En 1995, el sector manufacturero representaba el 67% del stock de IED. En el año 2000, el sector servicios ya alcanzaba el 64% del stock de IED, y la industria representaba solamente un 34%.

En segundo lugar, la mayoría de los flujos de IED llegaron a raíz de fusiones y adquisiciones y no de inversiones “greenfield” (nuevas plantas o nuevo equipamiento). En promedio, el 60% de los flujos anuales de IED entre 1995 y 2000 se destinaron a fusiones y adquisiciones. Reflejando una caída de la inversión local, la inversión total y la formación bruta de capital fijo se estancó durante el boom de la IED. En tercer lugar, la expansión de las EMNs en Brasil se destinó principalmente al mercado doméstico o latinoamericano.

La estrategia aplicada en Brasil no respondió como se esperaba a sectores deseables ya que no cumplió con el aumento de la productividad de la industria. También se esperaba que existieran derrames de productividad hacia las empresas domésticas. El aumento en la productividad, sin embargo, no se materializó. De hecho, los datos recabados en la investigación de Hiratuka (2007) entre 1997 y 2000 muestran que los aumentos de productividad fueron mayores en las firmas nacionales que en las extranjeras. Además, no encontró evidencia de derrames horizontales, es decir, aumentos de productividad en las empresas nacionales que operan en las mismas industrias que las EMNs.

Una variable fundamental fue la brecha tecnológica existente entre las empresas domésticas y las extranjeras. Las compañías con una brecha pequeña experimentaron derrames negativos (una reducción del crecimiento en la productividad por parte de las EMNs), mientras que las compañías con una brecha más pronunciada capturaron derrames positivos. En ese sentido, Hiratuka concluye que la creciente presencia de empresas extranjeras no tuvo un efecto dinamizador en la productividad del sector industrial en su conjunto. Los impactos positivos indirectos fueron captados por un grupo de empresas poco productivas que compiten de manera menos directa con compañías extranjeras, probablemente en pequeños nichos de mercado.

Para las firmas con alta productividad que compiten directamente con las firmas extranjeras, la evidencia indica que hubo un impacto negativo, debido al pasaje a actividades con menores niveles de productividad y a la reducción en la escala de producción. Así también, los flujos de IED en suma, contribuyeron muy poco a aumentar las exportaciones y sustituyeron insumos domésticos por insumos importados. Si una de las ventajas de las EMNs en relación a las empresas domésticas son sus establecidas redes comerciales, esa ventaja fue utilizada para aumentar las importaciones.

En cuanto a los salarios, se encontró que los trabajadores administrativos (“white collar”) en las empresas extranjeras ganan en promedio, tres veces más por hora que sus pares en empresas nacionales, tienen un 30% más de educación y un 70% más de tiempo en el puesto de trabajo. Los resultados para los obreros (“blue collar”) son similares. Sin embargo, no hay evidencia que los flujos de IED hayan aumentado los salarios de los obreros en las firmas domésticas. Para los trabajadores administrativos, los efectos han sido positivos pero pequeños.

En base al estudio realizado por Hiratuka, hay un número importante de países, especialmente en Asia, que han sido mucho más efectivos en capturar el potencial de la IED para impulsar el desarrollo industrial. El común denominador en esos países es la adopción de una política industrial y tecnológica activa que alimentó las ventajas de

localización, en particular para empresas de alta tecnología. La adopción de incentivos selectivos para canalizar la inversión a sectores estratégicos es un ejemplo de este tipo de políticas.

Brasil, por su parte, adoptó una política industrial horizontal con el objetivo de remover las restricciones a la IED y la operación de las EMNs. Las EMNs expandieron su inversión, pero con un impacto muy limitado sobre la competitividad del resto de la economía. Las razones principales fueron: 1) Las EMNs se apoyaron demasiado en la importaciones de insumos y bienes de capital, sustituyendo a sus proveedores locales por extranjeros; y 2) las EMNs menguaron sus esfuerzos innovadores, los cuales habían estado dirigidos a adaptar las productos al mercado local.

Recientemente, Brasil ha reconsiderado su política industrial y ha comenzado a proveer apoyo a la innovación y mejora industrial, por ejemplo, a través de la promoción de asociaciones entre empresas, universidades e institutos de investigación. También ha comenzado a proveer financiación y soporte tecnológico a cuatro sectores “estratégicos”: bienes de capital, productos farmacéuticos, software y semiconductores. Sin embargo, estas políticas no capitalizan todo el potencial de las filiales de las EMNs, ni reconocen que tienen que competir con otras filiales por proyectos de expansión de desarrollo tecnológico. La vasta experiencia de las filiales de las EMNs sigue siendo una fuente no explotada de habilidades y conocimientos.

Descripción de la política/ programa

El Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior ha sido el organismo que toma las decisiones de aplicar el esquema de promoción de inversiones, en donde involucra a los Ministerios correspondientes conforme lo requiera el tipo de inversión. Por su misma operación se financia el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior con recursos del gobierno central. Éste mismo, ha sido el encargado de evaluar los resultados de las políticas aplicadas para la atracción de IED y de proponer mejoras a la misma.

La normatividad que ejecuta esta política es la ley del Capital Extranjero; Ley 4.131 Así también, entre las reformas que entraron en vigencia en los años 90' y que modificaron las condiciones de la inversión en Brasil se encuentran: las reformas constitucionales de orden económico, la legislación complementaria a las leyes de inversión, la Ley de Concesiones y el Programa Nacional de Desestatización.

3.6. Conclusiones.

Como se revisó, la IED ha dado resultados diversos en función de la estrategia implementada por cada país. Esto se ha debido, por la marcada diferencia entre el nivel de proactividad de las políticas de atracción de inversiones que están siguiendo algunos países de Europa y Asia.

El éxito de Malasia, ha sido su proceso de planificación industrial, que establece planes de desarrollo a 10 y 20 años. Su política de atracción de IED adquirió mayor sentido por la claridad sobre los objetivos a los cuales contribuyen. En Malasia la atracción de IED ha sido una variable importante en la transformación productiva del país, especialmente en el desarrollo de las exportaciones manufactures, y en particular, del sector de la electrónica.

En el caso de la Republica Checa, basó su éxito en el desarrollo de un sistema de incentivos a la IED, que posteriormente se fue perfeccionado; el desarrollo de instalaciones industriales, que responden a la necesidad de los inversionistas de contar con instalaciones “listas para usar” al momento de tomar la decisión de invertir, y por el programa para mejorar las capacidades de los proveedores locales y desarrollar relaciones con demandantes extranjeros, que responde, según las investigaciones realizadas por CzechInvest, a la alta valoración que dan los inversionistas a la existencia de proveedores locales de calidad.

Para Irlanda la política de atracción de IED ha sido parte fundamental y está totalmente integrada con la política de desarrollo del país. Las discusiones, análisis y propuestas de políticas sobre productividad, precios, salarios y costos, así como el ambiente de negocios, la infraestructura, la educación y las competencias laborales, el desarrollo empresarial y la innovación y creatividad, están totalmente permeadas por la importancia que estos factores tienen para hacer al país más competitivo y atractivo para las empresas extranjeras.

Lamentablemente, Argentina perdió la oportunidad de obtener más beneficios de los grandes flujos de IED que el país recibió en la década del 90. A pesar de que las filiales de las empresas multinacionales (EMNs) tenían mejores niveles de productividad y sofisticación tecnológica, las empresas locales recibieron escasos derrames de la presencia de las EMNs. Más aún, la IED no contribuyó a la diversificación de la estructura productiva del país, a la mejora de sus patrones de comercio obteniendo acceso a nuevos mercados en países desarrollados, o a una formación creciente de capital.

Finalmente en Brasil, los efectos y los roles de las políticas públicas sobre el comercio exterior, el crecimiento de la productividad, los salarios y la capacidad tecnológica tiene algunas experiencias exitosas, sin embargo el desempeño de la IED no ha estado a la altura de las expectativas. Si bien los gobernantes de Brasil han empezado a cambiar su visión y han comenzado a adoptar políticas más proactivas, todavía hay margen para desarrollar iniciativas de política que capturen todo lo que las EMNs pueden contribuir al desarrollo económico. Un paso importante ha sido la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX).

En efecto, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una etapa de desarrollo de una política de atracción de IED. Estos países, están iniciando la transición desde un nivel pasivo, caracterizado por la entrada de flujos de inversión que se basan en las ventajas comparativas del país y en que el éxito de la política se mide principalmente por el monto de estos, hacia un enfoque más activo, donde existe una mayor proactividad en las políticas de atracción de inversiones, y donde los esfuerzos horizontales por atraer inversiones se complementan con otros más focalizados en sectores y proyectos con características más deseables.

Es con ello, que se puede plantear que en base a la literatura revisada y a los estudios de los países analizados; una política activa o integral focalizada para atracción de IED a un país, es como éste puede obtener y optimizar diversos beneficios, como los “efectos derrame” de los cuales destacan el acceso al conocimiento, transferencia de tecnología,

formación de recursos humanos, entre otros; los cuales apoyan al crecimiento económico de un país. Así también los factores institucionales y de política revisados, nos permiten plantear que éstos, están teniendo un papel más importante que la explotación de nuevos mercados, búsqueda de salarios bajos y productivos, así como de activos estratégicos como determinantes de las empresas al momento de decidir en cual país invertir. Se anexa la tabla 3 (página siguiente) en el cual se sintetiza las estrategias de los cinco países.

Este capítulo, se centró en identificar las diferentes estrategias para la atracción de inversiones en Malasia, República Checa, Irlanda, Argentina y Brasil; cuáles han sido sus resultados y que “efectos derrame” se dieron, lo cual nos permitió conocer casos exitosos de la IED, así como algunos fracasos y efectos mixtos, que servirá para tener un contexto más claro de la importancia de una política pública en atracción de IED. Esto se vincula con el siguiente capítulo, ya que seguiré con el análisis de la estrategia seguida por Chile y México en la promoción de IED, lo cual me permitirá contrastarlos, y argumentaré la viabilidad de implementar algunas estrategias realizadas por Chile, al ser reconocido por diversas calificadoras internacionales y estudios del Banco Mundial, del Foro Económico Mundial, entre otros como el país más atractivo de América Latina para invertir. Para ello iniciare revisando el esquema de Sabatier y Mazmanian, que me ayudará a analizar la implementación de la política pública tomando al programa de promoción de IED de Chile y México como su principal propuesta en el tema y finalmente realizaré un análisis comparado entre ambos países, del cual obtendré una serie de recomendaciones que podrá ser útil para la mejora de lo implementado actualmente en México.

Tabla 3. Estrategia de la IED en Malasia, República Checa, Irlanda, Argentina y Brasil.

	Malasia	República Checa	Irlanda	Argentina	Brasil
¿Cuándo comenzó sus esfuerzos de atracción de la IED?	Industrial Master Plan 1996-2005	En 1993 desde la separación de la República Eslovaca	A partir del año 2000	En el proceso de desarrollo económico, de los años 90	En los años 90.
¿Cuál es la parte esencial que cambió al día de hoy?	Third Industrial Master Plan (IMP3) 2006-2020.	La transición que experimentó CzechInvest hacia una agencia de desarrollo.	Se construyeron ventajas competitivas en actividades complejas y difíciles de replicar.	Las reformas estructurales adoptadas en 1990 a la Ley de Inversiones Extranjeras	Las políticas industriales horizontales
¿Es una política proactiva o pasiva?	Es una política proactiva por la existencia de API	Es una política proactiva por la existencia de API	Es una política proactiva por la existencia de API	Es una política pasiva, enfocando sus esfuerzos en las privatizaciones	Es una política proactiva, con resultados mixtos.
¿Cómo mide su éxito?	A través de los planes de desarrollo a 10 y 20 años.	A través de incentivos a la IED; El desarrollo de infraestructura; Un programa para mejorar los proveedores	La política de atracción de IED está totalmente integrada con la política de desarrollo del país.	La política de IED no estuvo integrada con su política de desarrollo	Se desarrolló una estrategia agresiva de expansión de IED.
¿La política esta focalizada?	Si. IED de alto valor agregado	Si. En los sectores de industria automotriz	Si. En los sectores como la electrónica y farmacéutica.	Fue focalizada en la cantidad, más no en la calidad.	Si. En el sector industrial y mercado domestico.
¿Responde a sectores “deseables”?	Si, en sectores de manufactura, servicios y agricultura	Si. Se adapta a las estrategias de desarrollo del país	Si. En sectores de manufactura.	Solo en el corto plazo.	Respondió parcialmente a sectores deseables
Política / programa	Malaysian Industrial Development Authority (MIDA), creada en el año 1967	CzechInvest creada en el año 1992	Industrial Development Agency, (IDA) creada en 1949. Impulso a la IED desde 1958.	El Ministerio de Economía	El Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior
Efectos Derrame	Positivos	Positivos	Positivos	Negativos	Mixtos

Fuente: Propia en base en lo revisado en el capítulo

Capítulo IV. Análisis de Chile y México

4.1. Introducción.

Dentro del análisis de las políticas públicas, el enfoque del proceso suele ser la herramienta más utilizada, puesto que permite comprender con mayor facilidad a las políticas públicas a través de un análisis por etapas (Lester y Stewart). El proceso de las políticas públicas ha sido abordado desde diversos puntos de vista; sin embargo de estas aportaciones teóricas se pueden distinguir cuatro fases del proceso de políticas públicas, que son compartidas por la mayoría de los autores en la materia: (a) la agendación, (b) la formulación y el diseño, (c) la implementación y (d) la evaluación. Dentro de estas cuatro fases del proceso de políticas públicas, algunos autores consideran que, la de implementación es la que presenta los determinantes más importantes que influyen en los resultados de un problema gubernamental.

Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn³⁷, plantean que la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños. Una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas exige que los descubrimientos e ideas más importantes de estos estudios se integren en un marco conceptual suficientemente completo.

Paul Sabatier y Daniel A. Mazmanian mencionan la importancia de cuatro trabajos que ofrecen ciertas posibilidades de integración conceptual, siendo uno de los primeros, Martin Rein y Francine Rabinovitz, quienes proponen que se examine el proceso de implementación como una puesta en práctica de tres imperativos: 1) el respeto a la intención legal; 2) la preocupación de los empleados públicos por la racionalidad instrumental; 3) la expectativa generalizada de que la acción acordada requiere consenso

³⁷ Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, *The Policy Implementation Process. A conceptual Framework*, *Administration & Society*, vol. 6, no 4.

tanto interior de las dependencias encargadas de la implementación como en el sistema político. Por su parte, Paul Berman se interesa por los dos últimos; el autor pone énfasis en los ajustes a los programas a medida que se abren paso a través de las organizaciones locales de prestación de servicios, las cuales suelen ser muy sensibles al ambiente político inmediato y a los deseos de los profesionales que operan en el nivel de la calle (como los maestros que trabajan en el salón de clases³⁸). Eugene Bardach ofrece una perspectiva ligeramente diferente al enfocar su atención en los obstáculos que pueden enfrentar el programa por tener que ordenar toda una multitud de elementos necesarios para la realización de objetivos normativos. Por su parte Donald van Meter y Carl van Horn ofrecen un modelo sistémico del proceso, considerando como factores que condicionan el desempeño del programa: 1) los criterios que rigen las políticas y los recursos; 2) el apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas; 3) las condiciones económicas y sociales; 4) las características de las agencias de la implementación; 5) la comunicación de los estándares de la política y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación; 6) los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas; y 7) las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación³⁹.

Estas propuestas ofrecen, en conjunto, una buena visión general del desarrollo de las políticas, destacando su complejidad y la variedad de factores que pueden asegurar o impedir su implementación exitosa, sin embargo es necesario recorrer más. Es necesario realizar esfuerzos adicionales para conceptualizar y explorar empíricamente la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción. Así también, debe notarse que todos los marcos de análisis mencionados parecen subestimar la capacidad que pueda tener una ley para “estructurar” el proceso de implementación. Otro punto importante es que ninguno de ellos pone atención explícita a lo que podría llamarse la “tratabilidad⁴⁰” de los problemas a los que dirige una política pública. Es por ello, que seguiré con los marcos de análisis de segunda generación de

³⁸ Rein and Rabinovitz, *Implementation*, p 39

³⁹ Van Meter and Van Horn, “The Policy Implementation Process”

⁴⁰ Mazmanian and Sabatier (1989) plantean la “tratabilidad” como los aspectos específicos de un problema social que afecta a la capacidad de las instituciones gubernamentales para alcanzar los objetivos. Este tema se explicará en el marco de análisis de Sabatier y Mazmanian.

estudios sobre la implementación, desarrollado por Sabatier y Mazmanian, que incluyen los elementos faltantes en las propuestas anteriores.

4.1.1. Marco para el análisis. Una revisión de Sabatier y Mazmanian

Los autores, consideran la implementación como el cumplimiento de una decisión de política, la cual se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales⁴¹.

El modelo de Sabatier y Mazmanian (1981), presenta una clasificación de las variables que influyen en el proceso de implementación. Es un modelo, que identifica diecisiete variables independientes dentro de tres grandes categorías: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad de los estatutos para estructurar la implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetivos estatutarios. Esas variables inciden en cinco etapas o variables del proceso (ver también Lester, 1987). Para hacerlo más manejable, los autores agruparon las variables en seis:

1. Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia;
2. Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio;
3. Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas;
4. Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas;
5. Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo.

⁴¹ Aguilar Villanueva, 2007, La Implementación de las Políticas, p 329.

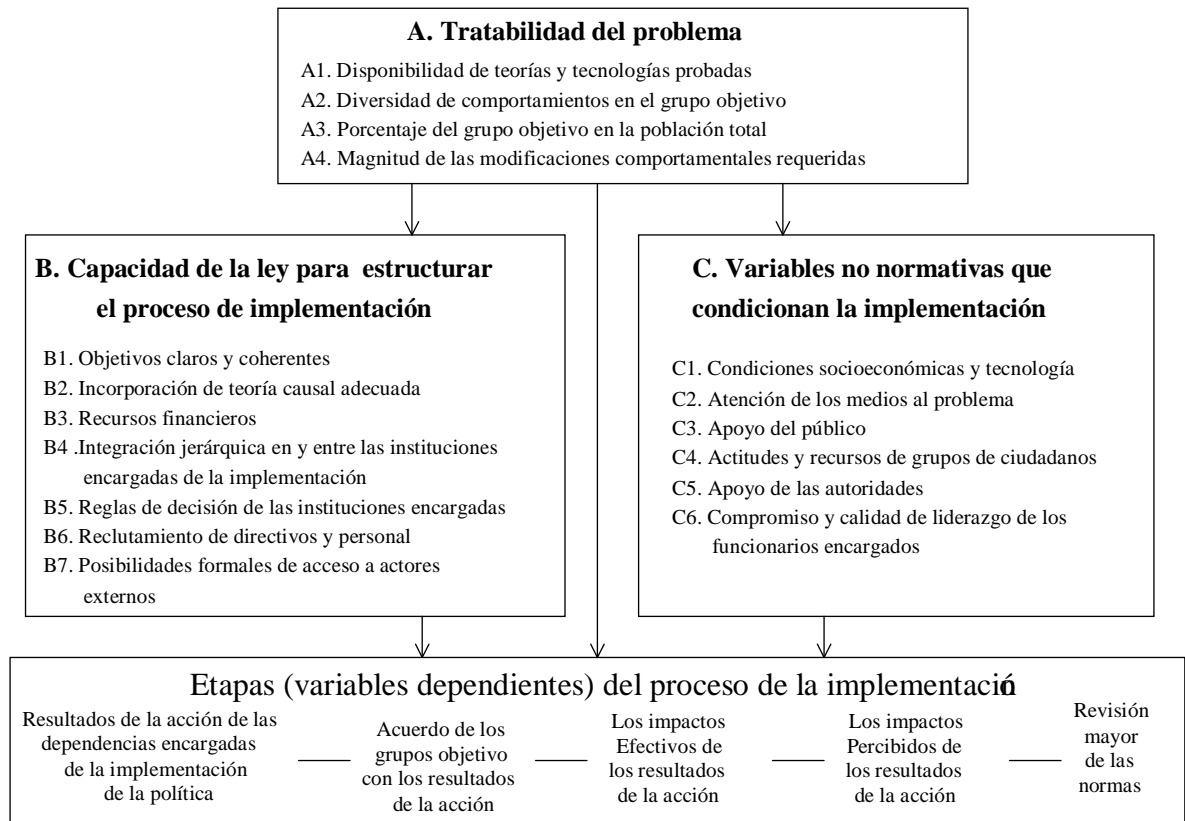
6. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos, ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas (Parson y Martínez: 24 y Sabatier, 86^a: 3 y 4)

Considero que este enfoque es de gran utilidad práctica puesto que los autores, además de incluir en su propuesta las aportaciones de Rein y Rabinovitz, y Van Meter y Van Horn analizaron los rasgos comunes de casos exitosos y también de otros que fracasaron, lo que los llevó a establecer una propuesta más amplia que los autores mencionados.

El esquema de Sabatier y Mazmanian contemplan tres conjuntos de variables independientes que inciden en la implementación: en primera instancia se refieren a la “tratabilidad del problema”, es decir, la naturaleza misma del problema y las dificultades que puede representar durante la instrumentación; en segundo término, y ésta es una aportación fundamental de su marco de análisis, se aborda el análisis de la ley en la que se encuentre contemplado el programa de política, demostrando que en el diseño de las instituciones puede encontrarse el germen del éxito o el fracaso de la ley. Por último, se analizan las variables no normativas, que engloban a los factores económicos, políticos y sociales, que establecen el entorno en el que el proceso de implementación se desarrolla, como puede observarse en la figura 1. (Ver página siguiente)

Figura 1.

Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación de Sabatier y Mazmanian



Fuente: Diagrama de flujo de las variables del procesos de implementación. La implementación de las Políticas, Luis Aguilar Villanueva, p. 330.

El diagrama presentado establece una distinción entre las tres categorías de variables independientes (tratabilidad del problema; capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación; variables no normativas que condicionan la implementación), y las etapas de implementación que son las variables dependientes. La importancia de cada una de estas etapas radica en que puede afectar a las subsiguientes; por ejemplo, el grado de acatamiento de los grupos objetivo hacia las decisiones políticas de las agencias afecta con toda seguridad los impactos reales de esas decisiones.

A continuación se revisan con más detalle cada una de las variables mencionadas.

Tratabilidad de los problemas a los que se dirige una Ley.

Independientemente de las dificultades asociadas a la implementación de los programas gubernamentales, la solución de algunos problemas sociales resulta mucho más sencilla que la de otros. Dentro de los aspectos específicos de un problema social, que afectan la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos destacan: la disponibilidad de teorías y tecnologías aprobadas; la diversidad de comportamiento en el grupo objetivo; el porcentaje del grupo objetivo en la población total y la magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas.

Grado en el que la Ley estructura coherentemente el proceso de implementación.

Desde la perspectiva de este marco de análisis, una ley específica es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La legislación que pretenda modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, con el fin de lograr sus metas, tendrá mayores oportunidades de éxito 1) si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados; 2) si incorpora una teoría casual válida; 3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación; 4) si minimiza el número de posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia; 5) si las reglas de decisión de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos; 6) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa; y 7) si las disposiciones sobre la participación de actores externos, favorecen el cumplimiento de los objetivos, mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley.

Variables no normativas que condicionan la implementación.

Dentro de las variables de carácter no normativo, que afectan las decisiones políticas de las dependencias, la adhesión de los grupos objetivo a esas decisiones y, en última instancia, el logro de los objetivos normativos destacan: 1) Condiciones socioeconómicas y tecnología; 2) Atención de los medios al problema; 3) Apoyo al público; 4) Actitudes y recursos de grupos de ciudadanos; 5) Apoyo de las autoridades; y 6) Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.

Etapas o variables dependientes del proceso de implementación.

A pesar de la importancia de los factores generales, que condicionan el proceso de implementación en su totalidad, este debe ser considerado en sus distintas etapas: 1) los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; 2) el acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; 3) los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias; 4) los impactos percibidos de esas mismas decisiones; y finalmente, 5) la evaluación que el sistema político hace de la legislación, ya sea en forma de revisiones de fondo de su contenido o de intentos de revisión.

En conjunto, estos grupos de variables dependientes, consideran elementos propios de la etapa del diseño y de la implementación, las cuales, en la perspectiva de los autores, no pueden analizarse separadamente (Sabatier y Mazmanian, 1981). De acuerdo con los resultados que se vayan percibiendo durante el monitoreo, se enfatiza la importancia de revisiones frecuentes en las normas, así como de las herramientas institucionales que se utilicen en la operación. La previsión de las condiciones cambiantes del entorno es otra de las particularidades del modelo. (Sabatier y Mazmanian, 1981).

Sabatier y Mazmanian han criticado los enfoques anteriormente descritos, por no incluir dos determinantes imprescindibles en la implementación de toda política pública: las características del problema público (particularmente las relacionadas con la población

objetivo a la cual se dirige el programa), y las condiciones del marco normativo. Con estos elementos, puede afirmarse que Sabatier y Mazmanian han intentado completar el panorama de las variables que influyen en el proceso de la implementación.

En cuanto a la propuesta metodológica, realizaremos una aproximación comparativa para contrastar los programas que constituyen la estrategia de promoción de la IED de Chile y México en el período 2000- 2009. El motivo de revisar este período es por el contexto internacional en el cual ambas naciones establecieron su estrategia en materia de atracción de IED, donde se tuvo un ciclo de crecimiento de la IED mundial que inició en 2003 y alcanzó niveles récord en 2007 llegando a su fin en 2008 como consecuencia de la crisis financiera y económica internacional⁴². Es en éste período donde se establece el Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología en Chile en el año 2000, así como por lo realizado por México en el tema, a través de la Secretaría de Economía, así como los organismos Bancomext (2000- 2006) y ProMéxico (2007- 2009).

⁴² La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008, CEPAL. p 18.

4.1.2. Estrategia metodológica. ¿Por qué Chile?

Como resultado de la estabilidad político-económica, apertura comercial, certeza y estabilidad jurídica, Chile ha mantenido un ambiente de negocios atractivo y dinámico para los inversionistas durante los últimos veinte años. De acuerdo al Ranking 2009 sobre “Ambiente de Negocios” elaborado por el Economist Intelligence Unit (EIU), Chile se sitúa en el lugar 15 de los países más atractivos para hacer negocios e invertir en los próximos cinco años, con 7,69 puntos de un total de 10. Según EIU, Chile continúa siendo el número uno de la región latinoamericana y se mantendrá en el período 2009 y 2013 como un lugar atractivo para invertir entre los mercados emergentes.

La crisis económica que se desencadenó en 2008, ha afectado a todo el mundo, pero Chile es uno de los pocos países que está mejor preparado para enfrentar este período recesivo. Así lo confirmó el Informe Mundial de Competitividad del Instituto para la Gestión del Desarrollo de Suiza, que se publicó a mediados de mayo de 2009. En la prueba del estrés que incluyó a 57 economías, se analiza más de 330 criterios que determinan la capacidad de un país para proporcionar un ambiente que sustenta la competitividad de las empresas. En este informe, Chile se ubicó en el lugar número 15 del ranking, alcanzando la mejor posición de América y superando incluso a Estados Unidos y Canadá. De acuerdo con el Informe Mundial de Competitividad, las fortalezas de Chile incluyen el tratamiento no discriminatorio de los inversionistas nacionales y extranjeros, apertura comercial, resistencia de la economía a ciclos económicos, estricto manejo del riesgo en el sistema financiero y el ser un país atractivo como plataforma de negocios. Debido a estos y otros factores, el IMD identifica a Chile como uno de los países más competitivos para el desarrollo de negocios.

En el Índice de Competitividad Global 2009-2010 (GCI), publicado por el Foro Económico Mundial en octubre del 2009, Chile ocupó el lugar 30 en la clasificación general entre 134 economías, ubicándose por delante de República Checa (31) y España (33), entre otros. Los sólidos indicadores macroeconómicos han permitido que el

riesgo-país de Chile esté entre los más bajos del mundo. Las calificadoras Fitch Ratings, Standard & Poor's y Moody's han dado al país en los últimos años calificaciones el grado de inversión A, A+, A1 respectivamente, siendo la mejor posicionada de América Latina.

Por lo anterior, considero que Chile es la mejor referencia en términos de posibilidades de aprendizaje, por lo que revisaré como se ha ido desarrollando la política de promoción de inversión extranjera directa, para después revisar el caso de México, y finalmente comparar sus procesos de implementación apoyándome en el modelo de Sabatier y Mazmanian, con el objetivo de plantear algunas recomendaciones que pueden servir para fortalecer la política pública de promoción de inversión extranjera directa en México.

4.2. Chile

4.2.1. Antecedentes.

Chile, ha sido desde el siglo XIX, un país que tuvo como motor de crecimiento las exportaciones salitreras, que dominaron la economía y que parte de ella estaba controlada por capitales británicos. Gracias a los grandes depósitos del norte, (los grandes yacimientos se encontraban a una distancia de entre 40 y 80 kilómetros del océano), Chile pronto se transformó en el mayor productor de nitrato del mundo. De 1880 a 1930, las exportaciones salitreras constituyeron el área más importante de la economía chilena, elevando el nivel total de exportaciones de manera significativa y proporcionando una enorme y creciente fuente de ingresos al gobierno.

En el período de 1940 y 1971, el principal producto de exportación fue el cobre, y las principales minas de cobre del país eran de propiedad de un par de compañías norteamericanas. En todo ese período, que se extiende por casi un siglo, el salitre o el cobre han representado más de la mitad de las exportaciones totales del país. Durante los años 50 surgió la preocupación de que las firmas norteamericanas no estuvieran expandiendo la producción de cobre chileno en concordancia con los objetivos nacionales, por lo que el gobierno chileno decide agregar dentro de las negociaciones con las empresas estadounidenses el incremento de la inversión.

Es en este período, donde se da el primer Estatuto de Inversión Extranjera, aparecido en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1954, fue el DFL 437. Este cuerpo legal otorgaba franquicias a las personas naturales o jurídicas extranjeras que aportaran al país nuevos capitales. Estas franquicias eran sólo aplicables a aquellas inversiones que tenían por objeto iniciar, ampliar o impulsar actividades que tendieran a estimular el desarrollo industrial o a mejorar la explotación de la riqueza minera, agrícola o forestal y a perfeccionar o a incrementar los medios de transporte.

El segundo estatuto fue el DFL 258 de 1960 que ampliaba la calificación de las actividades a las cuales podían acceder los inversionistas extranjeros, incorporando el

sector pesquero y actividades que fueran "consideradas de interés para la economía nacional". Además le confería exclusivas facultades discriminatorias al Presidente de la República para aprobar o rechazar las franquicias establecidas en la legislación, las cuales se otorgaban por un plazo de diez años y en casos calificados este plazo podía extenderse hasta un máximo de veinte años.

4.2.2. Marco normativo actual de la IED.

El decreto que está actualmente en vigencia, con las modificaciones que le introdujo el Decreto Ley 1748, pero manteniéndole la misma numeración original, es el Decreto Ley 600. Es en los años 70, cuando Chile modificó en forma radical su política de inversión extranjera, sustituyendo el régimen restrictivo que se había establecido en el marco del Pacto Andino por un régimen basado en la no discriminación y la limitación a la discrecionalidad de la autoridad administrativa. Este nuevo esquema otorgó a los flujos de capital de los inversionistas extranjeros mayores garantías e incentivos, a través de la promulgación del Decreto Ley 600 o Estatuto de la Inversión Extranjera, cuyo texto original data de agosto de 1974.

En este nuevo decreto, se amplía la definición de inversión extranjera y lo que constituye el capital aportado. En él, se define la inversión como la transferencia de capitales desde el exterior a Chile realizado por personas naturales o jurídicas extranjeras, o chilenos con residencia o domicilio en otros países.

El texto original del Decreto Ley 600 fue ratificado por el Congreso Nacional en marzo de 1993, introduciéndole leves modificaciones. La permanencia de este cuerpo normativo en el tiempo demuestra la importancia que para Chile ha tenido el conservar una política estable en materia de inversión extranjera la que se ha mantenido en el largo plazo.

Desde su entrada en vigencia en el año 1974, este mecanismo de transferencia de capitales ha sido el más utilizado por los inversionistas extranjeros. Al año 2007, se

habían materializado US\$ 64,700 millones a través del Decreto Ley 600, lo que representa un 71% de los capitales efectivamente ingresados a Chile hasta ese año.

Una de las razones fundamentales, que transforman al Decreto Ley 600 en el mecanismo de transferencia de capitales más utilizado por los inversionistas extranjeros es que, además de ser comprensivo de los principios de no discriminación, no discrecionalidad de los procedimientos y libertad económica, otorga a los inversionistas extranjeros garantía de certeza y estabilidad jurídica.

El nuevo régimen legal de la inversión extranjera, pasó a fundarse desde entonces en principios jurídicos y económicos que tienen su respaldo en la Constitución Política del Estado, cuerpo normativo de la más alta jerarquía legal, que en materia de orden público económico consagra los principios de libertad económica y propiedad privada. Sólo en el Decreto Ley 600 se crea un organismo que será el único autorizado, en representación del Estado de Chile, para aceptar, controlar y suscribir los contratos de ingreso (y las remesas de utilidades y capital) de capitales del exterior, el Comité de Inversiones Extranjeras (CINVER).

Comité de Inversiones Extranjeras (CINVER)

El Comité de Inversiones Extranjeras es el organismo que representa al Estado de Chile en sus tratos con aquellos inversionistas que eligen usar el Decreto Ley 600, o Estatuto de la Inversión Extranjera, como mecanismo para ingresar Inversión Extranjera Directa (IED) al país. El CINVER está conformado por los Ministros de Economía (que actúa como Presidente del Comité), Hacienda, Relaciones Exteriores, Planificación, además del Presidente del Banco Central. Adicionalmente, los Ministros que representan sectores económicos específicos son invitados a participar en las sesiones del Comité de Inversiones Extranjeras en caso que corresponda.

Para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones, el Comité de Inversiones Extranjeras dispone de una Vicepresidencia Ejecutiva, que tiene las siguientes

funciones⁴³: a) Recibir, estudiar e informar las solicitudes de inversiones extranjeras y las demás que se presenten a la consideración del Comité; b) Actuar como órgano administrativo del Comité, preparando los antecedentes y estudios que requiera; c) Cumplir funciones de información, registro, estadística y coordinación respecto de las inversiones extranjeras; d) Centralizar la información y el resultado del control, que deban ejercer los organismos públicos respecto de las obligaciones que contraigan los titulares de inversiones extranjeras o las empresas en que éstos participen, y denunciar ante los poderes y organismos públicos competentes, los delitos o infracciones de que tome conocimiento; e) Realizar y agilizar los trámites ante los diferentes organismos que deban informar o dar su autorización previa para la aprobación de las diversas solicitudes que el Comité debe resolver y para la debida materialización de los contratos y resoluciones correspondientes, y f) Investigar en Chile o en el extranjero sobre la idoneidad y seriedad de los peticionarios o interesados.

No se podría tener un panorama completo sobre la implementación de la política de promoción de IED en el período 2000-2009, sin conocer los programas de gobierno de los presidentes en turno, por lo que ubicaremos las propuestas en materia de IED de los Presidentes Ricardo Lagos y Michelle Bachelet. Así también revisaré las instituciones participantes y su marco legal de esta política pública para una mejor comprensión.

Dentro del programa de gobierno Ricardo Lagos (2000-2005), se plantea en el capítulo de crecimiento económico, con más y mejores empleos: “profundizar la inserción de Chile en la economía global. Seguiremos abriendo la economía y concentraremos nuestra atención en Mercosur e impulsaremos el Libre Comercio de las Américas”.

Así también: “Fomentaremos un desarrollo territorial equilibrado para terminar con las desigualdades regionales que ahogan el crecimiento del país. Crearemos incentivos

⁴³ Decreto de Ley 600, artículo 15.

especiales a las inversiones privadas, fortaleceremos las concesiones en infraestructura e impulsaremos el desarrollo de una red tecnológica en las regiones⁴⁴”.

En el programa de gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), en el capítulo “Crecimiento y Estabilidad” se plantea impulsar una Nueva Política de Desarrollo, y hace énfasis en la atracción de inversiones de alta tecnología, en donde se menciona que: “Chile debe aprovechar la tendencia de empresas multinacionales de localizar unidades de producción o centros de desarrollo de productos y servicios en países de menor ingreso. El país, podrá así acortar caminos en la adquisición de competencias propias de las empresas y los sistemas productivos altamente intensivos en innovación. Incorporaremos nuevos sectores a la promoción de las inversiones de alta tecnología y crearemos una red externa de promoción. Flexibilizaremos las modalidades de apoyo para hacer nuestro mercado más atractivo a empresas internacionales intensivas en innovación. En conjunto con asociaciones de universidades, formaremos los recursos humanos especializados que estas inversiones requieren⁴⁵”.

De lo anterior podemos observar que los programas de gobierno de Lagos y Bachelet establecieron como prioridades de la política de atracción de la IED, incentivos especiales a las inversiones privadas y el impulso a una red tecnológica en las regiones. Esto es importante para el análisis comparado que realizaremos con México, ya que como se verá, serán factores relevantes para la implementación del programa como parte fundamental de una política pública activa.

Dentro de las instituciones participantes en materia de promoción de IED es indispensable mencionar al Ministerio de Economía y a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), los cuales comentaré a continuación.

⁴⁴ Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, para crecer con igualdad, Octubre 1999, Centro de Estudios Miguel Enríquez- Archivo Chile, p 5.

⁴⁵ Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, 18 de octubre de 2005, Nueva Política de Desarrollo p 40.

4.2.3. Ministerio de Economía.

La misión del Ministerio de Economía es promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país, a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país, tanto públicas y privadas, nacionales y extranjeras. En su marco legal se sustenta: donde se establece las atribuciones y actividades del ministerio⁴⁶, en donde le corresponde especialmente al ministerio: “Adoptar las medidas necesarias para fomentar las inversiones extranjeras en Chile”.

Así también se dispone que la Secretaría Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras (CINVER) constituya un servicio dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción⁴⁷. Posteriormente, la adscribió al Banco Central de Chile⁴⁸, y se restablece al Ministerio de Economía a partir del 1° de enero de 1990⁴⁹. Finalmente, se plantea que por intermedio del Ministerio de Economía se ejercerán las atribuciones que corresponden al Presidente de la República en sus relaciones con diversos organismos, entre los cuales destaca, la Corporación de Fomento de la Producción⁵⁰.

4.2.4 CORFO

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939, es el organismo del Estado chileno encargado de impulsar la actividad productiva nacional. De acuerdo a su decreto, en las disposiciones generales se plantea lo siguiente relativo a su operación: La Corporación de Fomento de la Producción, en adelante "CORFO", se regirá por las leyes respectivas, por las disposiciones del presente Reglamento General y

⁴⁶ El Artículo 1°, del Decreto de Ley -18768, inciso L)

⁴⁷ El artículo 1° del Decreto de Ley 2313, Economía, publicado el 09.09.1978

⁴⁸ el artículo 1° de la LEY 18065, publicada el 10.12.1981

⁴⁹ artículo 3° de la LEY 18840, publicada el 10.10.1989

⁵⁰ Artículo 3° de la Ley 18840, publicada el 10.10.1989, Artículo 9. °

por los acuerdos que adopte su Consejo, dentro de las facultades que le competen⁵¹. La Corporación tendrá una duración ilimitada y su domicilio será la ciudad de Santiago⁵². La Corporación es una persona jurídica de derecho público y su representación legal corresponde al Vicepresidente Ejecutivo⁵³.

A partir de los años 90, CORFO se encarga de innovar en los enfoques estratégicos para impulsar el desarrollo económico chileno en un contexto de inserción internacional, de fuerte impulso al crecimiento exportador y de fomento de la innovación tecnológica.

La forma de operar de CORFO se ha visto facilitada por su estructura institucional, la cual confiere un importante grado de autonomía y flexibilidad en la toma de decisiones. Aparte de las atribuciones que le confiere la ley orgánica, la CORFO obtiene la mayor parte de su financiamiento de un patrimonio propio, constituido por inversiones financieras, por dividendos de sus empresas afiliadas y por aportes del presupuesto fiscal negociados anualmente.⁵⁴. Se ha creado Comités CORFO para poner en marcha iniciativas que requieren algún grado de institucionalización y descentralización, Tal es el caso, por ejemplo, del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología.

En su organización actual, los programas de apoyo al desarrollo empresarial, están estructurados en cuatro gerencias: Intermediación Financiera, la de Fomento, InnovaChile y la de Inversión y Desarrollo; ésta última centra su actividad en la atracción de inversiones extranjeras de alta tecnología, focalizada en cuatro ámbitos: nuevos servicios de las industrias globales, atracción de inversiones de alto impacto en los clusters de recursos naturales, inversiones en energías renovables no convencionales e inversiones en nichos regionales con potencial competitivo internacional (un ejemplo de este último ámbito es el turismo patrimonial en Valparaíso).

⁵¹ Decreto 360, Ministerio de Economía, Artículo 1, publicado 15.05.1945

⁵² Decreto 360, Ministerio de Economía, Artículo 2, publicado 15.05.1945

⁵³ Decreto 360, Ministerio de Economía, Artículo 3, publicado 15.05.1945

⁵⁴ Decreto 360, Ministerio de Economía, Artículo 26, publicado 15.05.1945

La estrategia de Chile de promoción de IED se ha basado en una política de incentivos: fiscales, financieros y políticas de promoción. En este trabajo comentaré de su principal estrategia de política pública, el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, misma que articula los incentivos financieros y fiscales que ofrece Chile a los inversores.

4.2.5. Otros actores.

Además del Gobierno Central, diversos organismos empresariales apoyan la promoción de inversiones con intereses particulares. Así también, el Programa de Promoción de Inversiones Privadas en Regiones, conocido también como el Programa Todo Chile, lanzado en 1999, y que marca la etapa en que la institución comienza a trabajar con enfoques de alcance regional y de carácter sistémico que involucra muchas dimensiones, desde la educación, la cultura emprendedora, las capacidades tecnológicas y científicas, el financiamiento, la institucionalidad.

4.2.6. Antecedentes del programa de promoción de IED.

En 2000, la economía chilena se encontraba en un ciclo recesivo y existían dudas respecto a si los sectores vinculados a las exportaciones tradicionales podrían ser nuevamente el motor de un proceso de crecimiento elevado y sostenido. Hubo también un hecho que fue detonante para el vuelco de la política de promoción de IED. La pérdida de la inversión de INTEL, después de que Chile había quedado en la “lista corta” de posibles destinos para invertir \$300 millones de dólares en la instalación de una planta de ensamblaje y prueba de semiconductores, que finalmente se instaló en Costa Rica, país que ofrecía un atractivo paquete de beneficios, que incluía subsidios a diferencia de Chile, que no ofrecía ningún incentivo específico. Fue entonces cuando la atracción de empresas de alta tecnología, componente central de las políticas industriales de algunas economías emergentes exitosas, llamó la atención de las autoridades nacionales. Así en el 2000, nació el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, por medio del cual, se pretende desarrollar nuevos sectores productivos, potenciar la absorción y el desarrollo tecnológico, y acelerar la difusión del conocimiento, a fin de incorporar mayor valor agregado a nuestra producción.

4.2.7. Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología

Una visita del presidente Ricardo Lagos al Nasdaq de Nueva York en septiembre de 2000 y a Silicon Valley, Estados Unidos, en noviembre del mismo año, con participación del sector privado y altos ejecutivos de CORFO, fue el marco político para el lanzamiento del Programa de Atracción de Alta Tecnología. Esta actividad, fue el detonante para gestar un movimiento de opinión respecto de que un esfuerzo serio de innovación tecnológica requeriría la atracción de inversiones extranjeras de alta tecnología que, en sociedad con empresas chilenas, facilitarían la incorporación de tecnologías avanzadas en las nuevas industrias de servicios globalizados. Al interior del sector privado, esta iniciativa fue recibida con mucho interés, lo que permitió que este sector se comprometiera con la creación de la Fundación País Digital, destinada a fortalecer la plataforma de las tecnologías digitales en el país. Esta iniciativa fue justificada por la importancia de las industrias de servicios globales. En efecto, el ritmo de crecimiento anual de estos servicios se estima en 40%, con un volumen total de 65

billones de dólares a nivel mundial. Se esperaba que entre 2007 y 2010 este mercado se expandiera en 30 billones adicionales (Castillo, 2008, p.31).

CORFO comenzó en 2000 su programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología. El objetivo principal, es atraer inversiones extranjeras de una manera focalizada en aquellas empresas que pudieran tener impactos tecnológicos significativos en el área de los servicios globalizados. Este programa, se estructuró con base en dos líneas principales de trabajo: en primer lugar, promover a Chile como centro de negocios en tecnologías de la información, y en segundo lugar, atraer proyectos tecnológicos de empresas transnacionales líderes. Se trataría también, de aprovechar a Chile como una localización atractiva para negocios a nivel latinoamericano. Junto con la política de atracción de inversiones, se trata de desarrollar plataformas de servicios al inversionista, de modo de facilitarle procesos de conocimiento, análisis, evaluación y, eventualmente, generar incentivos para su instalación.

El instrumento legal que le dio vida al Programa, es el Reglamento y Comité para el Programa de Atracción de Inversiones para la creación de empresas de Alta Tecnología no Tradicionales del 5 de Octubre de 2000, y modificado el 8 de octubre de 2001, y el 26 de septiembre de 2002. Diseñado, puesto en marcha y administrado por CORFO desde 2000, y cuyo objetivo es diversificar la base productiva nacional, promoviendo la materialización de inversiones en sectores intensivos en nuevas tecnologías.

El objetivo del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología, es diversificar la base productiva nacional y posicionar al país como plataforma exportadora de servicios tecnológicos para la región latinoamericana. Para ello, promueve la materialización en Chile de inversiones extranjeras en sectores intensivos en el uso y producción de nuevas tecnologías. Se trata entonces de una política industrial de tipo vertical (selectiva), pues se han determinado explícitamente las áreas del aparato productivo a las que se espera atraer empresas.

4.2.7.1. Estructura.

El Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología, comenzó con una estructura organizacional basada en una jefatura, un grupo de ejecutivos y un comité de asignación de fondos. Los ejecutivos se encargaban de la promoción, administración de subsidios y evaluación de los proyectos, y participaban también entregando asesoría y servicios a los potenciales inversionistas. La funcionalidad del programa, dependía en buena medida de la relación que establecían los ejecutivos con las empresas potencialmente beneficiarias⁵⁵. El diseño del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología tomó como referencia la experiencia de otros países, en particular de Irlanda, cuyo modelo se basó en la creación de una agencia de atracción de inversiones y una red de oficinas internacionales. Entre los aspectos que se tomó en cuenta de Irlanda destacan: (1) la relevancia de la promoción internacional; (2) la focalización de los incentivos hacia sectores específicos; (3) el énfasis en el contenido tecnológico de la inversión; y (4) la utilización de subsidios al comienzo.

La estrategia del programa se centró en dos aspectos: promoción, recepción y acompañamiento de los inversionistas; y política de incentivos financieros para la ejecución de cada etapa del proyecto. Para ello se definieron los siguientes componentes:

1. Promoción y mercadeo: este componente ha tenido como objetivo que los ejecutivos de las principales empresas tecnológicas tengan mayor conocimiento sobre las ventajas que posee Chile como destino de inversiones. Además, ha existido coordinación permanente con el CINVER y con las direcciones regionales de CORFO. En esta actividad se promueven los incentivos fiscales que ofrece CINVER.
2. Servicios al inversionista: el personal de CORFO debe contactar a los ejecutivos de las empresas para verificar si tienen proyectos de inversión en cartera,

⁵⁵ Desarrollo Productivo en Chile, La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009, CORFO, FLACSO-Chile, Catalonia, 2009.

brindarles información relevante, guiarlos en temas específicos y coordinar encuentros con otros inversionistas. Todo esto, busca facilitar la decisión de inversión y las actividades asociadas a ésta.

El programa, contempla una línea de incentivos financieros, cuyo objetivo es afectar positivamente la relación beneficio-costos percibida por las empresas, así como el flujo de caja de las mismas. Existen siete tipos de subsidios a los que pueden acceder las empresas que realizan inversiones de por lo menos, US\$ 500,000:

- A la puesta en marcha, que co-financia hasta US\$ 30,000 de la ejecución de un plan de trabajo orientado a facilitar la puesta en marcha de la inversión;
- A los estudios de preinversión, que no pueden exceder el 60% el costo total, y cuyo tope máximo es de US\$ 30,000;
- A la inversión en activos fijos inmovilizados, que no pueden superar el 40% de la inversión y cuyo monto debe ser inferior a US\$ 2,000,000;
- Al costo de arriendo de inmuebles por un plazo mínimo de cinco años, el cual no puede exceder el 40% de la inversión ni ser superior a US\$ 1,000,000;
- Al arrendamiento de inmuebles de propiedad de CORFO;
- A programas de capacitación de alta especialización, que no subvenciona más del 50% y cuyo límite máximo es US\$ 100,000; y
- A la formación de recursos humanos, cuyo porcentaje y monto máximo dependen del tipo de empresa: 25% del sueldo bruto anual, con un máximo de US\$ 5,000, en el caso de los centros de atención al cliente y servicios compartidos; y 50% del sueldo bruto anual, con un máximo de US\$ 25,000, si se trata de centros de tecnología de información y desarrollo de software.

Además, el programa se ha preocupado de potenciar algunos factores del entorno. Ejemplo de esto, es el registro nacional de profesionales y técnicos bilingües, el cual facilita la búsqueda y selección de profesionales de distintos perfiles, para las empresas nacionales y extranjeras en procesos de selección de personal con determinados niveles educativos y de idioma; la permanente relación con los servicios de aduana y de

impuestos internos que facilita el ingreso de equipamiento y tecnología para la instalaciones de empresas transnacionales; y la participación de CORFO como organismo consultor en la discusión de iniciativas legislativas relevantes para esto.

4.2.7.2. Evolución del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología.

La evolución del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología se puede distinguir en tres fases: una entre 2000 y 2002, una segunda entre 2003 y 2007 y un último período a partir de 2008. Entre 2000 y 2002 los esfuerzos se concentraron en la promoción y generación de cartera. A comienzos de ese período, los administradores del programa se propusieron desarrollar una estrategia de promoción en los principales centros tecnológicos y terminar el 2002 habiendo generado una cartera de al menos, 13 proyectos de centros de servicios internacionales⁵⁶.

A fines de 2002 sumaban 12 los centros de servicios establecidos en Chile. Entre estos destacaban General Electric, Citigroup, Unilever, Delta Airlines y Air France; también se instaló en la agenda pública el concepto de plataforma de servicios internacionales y se sentaron las bases de la inserción de Chile en las redes de negocios tecnológicos internacionales⁵⁷ a través de los clusters. En la segunda etapa, que se extiende entre 2003 y 2007 los esfuerzos se orientaron a posicionar a Chile como plataforma de exportaciones. En efecto, anticipando una recuperación del mercado tecnológico y un acelerado crecimiento de la industria de servicios tecnológicos internacionales. A comienzos de 2003 CORFO se propuso consolidar a Chile como plataforma regional de exportación de servicios tecnológicos⁵⁸. La estrategia consideró la promoción en el mercado norteamericano y europeo, la apertura a nuevos segmentos industriales y el desarrollo de factores críticos para estos sectores, como lo ha sido el Registro Nacional de Personas con dominio del idioma inglés, que mencioné anteriormente.

El Registro Nacional de Personas con dominio del idioma inglés creado en 2004, tuvo cerca de 15 mil miembros, quienes fueron certificados de acuerdo al estándar TOEIC (Test of English for International Communication). Debido a la buena respuesta de la convocatoria, y dados los requerimientos de la industria global de servicios, CORFO realizó una segunda convocatoria a fines de 2007, orientada principalmente a estudiantes

⁵⁶ La inversión extranjera: ¿hacia una política vertical ?, Manuel R. Agosin y Juan José Price, 2009

⁵⁷ Invertir en Chile, una oportunidad, Comité de Inversiones Extranjeras, abril 2007.

⁵⁸ Chile, facilita tu futuro, Comité de Inversiones Extranjeras, Mayo 2009,

de educación superior, profesionales y técnicos que tuvieran interés en trabajar en centros de servicios tecnológicos internacionales. De las 33 mil seleccionadas, 24 mil pasaron la prueba, quedando 21 mil certificadas. De esta forma, para el 2009 se tuvieron cerca de 36 mil personas certificadas para la industria de servicios tecnológicos internacionales. Este programa de capacitación, busca proveer de capacitación genérica a una industria que la requiere, con el objetivo de posicionar a Chile como destino de inversiones.

Entre 2005-2007, el énfasis volvió a ser el sector de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), el grueso de las inversiones estuvo representado por los servicios de negocios, el desarrollo de software y los servicios tecnológicos compartidos para compañías multinacionales. El programa, se podía considerar como exitoso en términos de los objetivos propuestos; ya que operaban en el país cerca de 60 centros de servicios tecnológicos internacionales y se habían establecido empresas líderes que generaron una buena imagen en una serie de industrias (a las cinco empresas mencionadas anteriormente debemos agregar a Oracle y Banco Santander). Chile sobresalía en áreas de centros de atención a clientes, soporte técnico, servicios compartidos, centros de tecnologías de información y centros de desarrollo de software.

El Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología ha experimentado algunos cambios, consistentes en ampliar el tipo de inversiones que se busca atraer, alineándose desde 2007⁵⁹, a la política de ciencia e innovación tecnológica apoyada por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC). Se está realizando esfuerzos por atraer firmas que puedan contribuir al desarrollo de los clusters identificados por el Consejo como los de mayor potencial para el desarrollo futuro del Chile; ejemplo de ello son las empresas especializadas en tecnologías de la información aplicadas a la minería o a los agronegocios; empresas que permitan cerrar brechas de tecnología en sectores específicos; otras que invierten en servicios globales o servicios de tecnología; y aquellas que producen energía de fuentes renovables o no convencionales.

⁵⁹ Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Hacia una estrategia de innovación para la competitividad. Vol. I. Gobierno de Chile 2007, 2008

Con el objetivo de atraer a Chile proyectos más sofisticadas en Tecnologías de Información y Comunicación, tales como el software y la instalación de unidades de empresas multinacionales dedicadas a actividades de alta sofisticación, incluyendo la Investigación y el Desarrollo. El Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología, ha procedido a ampliar el espectro de trabajo para adecuar los factores productivos y capacidades del país a las necesidades de este tipo de actividades. Para ello se fortaleció la capacitación en inglés, así también, se exploró junto con instituciones académicas, como mejorar la oferta de recursos humanos específicos en estas actividades.

A partir de 2008, y de manera consistente con lo definido por el CNIC, el esfuerzo del programa se enfocó en aquellos sectores productivos que con mayor probabilidad generarán innovaciones que podrían ser introducidas al mercado. Entre los clusters priorizados por el CNIC se encuentra precisamente el de servicios tecnológicos internacionales, el cual figuró con el mayor potencial de crecimiento para la próxima década.

Es pues, que debido a la importancia que tiene la IED y sus efectos como la transferencia de tecnología, experiencia empresarial, habilidades y activos de un país a otro; Chile a través de CORFO diseñó y ejecutó El Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología como un programa que contempla la entrega de incentivos con el objetivo de atraer empresas que producen y exportan bienes y servicios de alto valor agregado.

A pesar de ello, la principal debilidad del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología es su escala de operación, lo cual fue advertido por Belmar et al (2004) en la evaluación que tuvo el programa en 2004. En la evaluación se plantea que la operación de éste programa es más relevante dada la creciente competencia internacional en este ámbito. La IED orientada a sectores de alta tecnología está cobrando cada vez mayor protagonismo en las agendas de políticas públicas, planteándose como un nuevo

componente de las estrategias de desarrollo, por lo que una mayor inyección de recursos a un programa como éste, puede dar resultados muy relevantes.

La implementación de este programa fundamental como parte de esta política pública activa⁶⁰, evidencía la intervención más proactiva por parte del gobierno chileno, al definir los tipos de inversión que son importantes para el país. Los elementos que al parecer influyeron en esta política, son por los objetivos definidos del programa; la relación de una teoría causal adecuada con la nueva teoría del crecimiento en su Ley de Inversión Extranjera; la estructura de implementación legalmente estructurada, el compromiso de los implementadores encargados de promover la atracción de IED; el apoyo del poder ejecutivo; y por la estabilidad de las condiciones socioeconómicas del país. Estos elementos los revisaré más adelante en la sección de análisis comparado Chile – México.

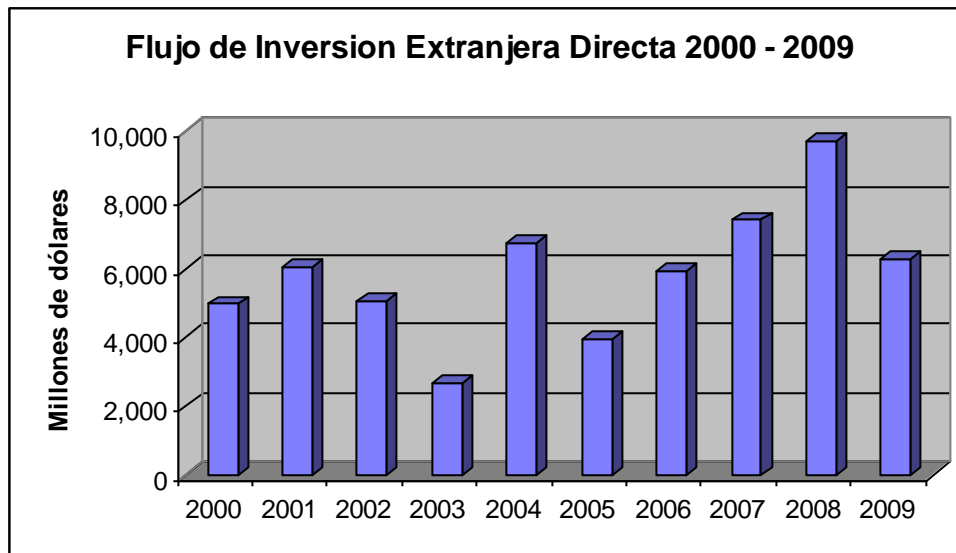
Si bien los flujos de IED es menor, en montos que países como Brasil y México, el posicionamiento de Chile como un país altamente atractivo para la inversión extranjera ha sido respaldado por su estabilidad política y económica, su alto nivel de conectividad, la amplia red de acuerdos internacionales que el país ha suscrito y la certeza y estabilidad jurídica que ofrece. Como se puede observar en el gráfico 1 (página siguiente), en los últimos años, la IED de Chile ha tenido una tendencia al alza, la cual está respaldada por lo mencionado.

Estos factores han acentuado el interés de las compañías extranjeras por invertir en Chile y han permitido que emerja ante la mirada de los inversionistas extranjeros como un centro confiable y seguro donde invertir sus capitales. Esto cobra especial relevancia en

⁶⁰ Por política pública activa me referiré a una intervención más proactiva por parte del gobierno. Esta implica definir los tipos de inversión que son relevantes para lograr los beneficios deseados (no todas las inversiones son iguales), y crear, dentro de las posibilidades del país, las condiciones necesarias para atraerlas, más allá del mercado o de los recursos naturales de que se dispone y se diferencia de las políticas públicas pasivas por la ausencia de políticas específicas para la atracción de IED, basándose primordialmente en las ventajas comparativas o en las condiciones macroeconómicas del país, las que se toman como dadas, y no intervenir proactivamente en el proceso de atracción.

períodos de crisis económicas. De este modo, tanto en 1999⁶¹ -post crisis asiática- como el año 2008, en que se desencadenó la crisis financiera mundial, la inversión extranjera directa en Chile alcanzó niveles históricos, consolidándose como un lugar seguro y confiable para los capitales extranjeros.

Grafico 1.



Fuente: Banco Central de Chile, CINVER

En esta sección pudimos conocer la política pública de atracción de IED que el gobierno de Chile ha establecido de 2000 a 2009. Su estrategia a través del Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología está focalizada a sectores en donde la inversión pueda dejar “efectos derrame” positivos, a través de la contribución de los clusters identificados con mayor potencial para el desarrollo del país. Esto coincide con lo revisado en el capítulo II, sobre la importancia de tener una política activa y sobre todo focalizada para obtener beneficios que apoyen el crecimiento económico de un país.

A continuación revisaré el mismo período para México, el cual nos permitirá posteriormente realizar un marco de comparación, en la implementación de la estrategia de promoción de IED de ambos países.

⁶¹ En ese período Chile recibió 12, 000 millones de dólares de IED.

4.3. México.

4.3.1. Antecedentes.

Históricamente, y hasta inicios de la década de los ochenta, la inversión extranjera directa (IED) en México ha participado significativamente en sectores económicos específicos, particularmente en el sector minero, petrolero, textil y de transporte, la construcción de haciendas y plantaciones, la expansión del sistema ferroviario y una serie de servicios, incluyendo la energía eléctrica y la banca.

Para inicios de la Revolución en 1910 y hasta finales de la década de los treinta se presentaron una serie de cambios relevantes. La Constitución de 1917 y posteriores leyes en torno a la propiedad de recursos naturales, subrayó que corresponde a la nación la propiedad legítima e inalienable de los recursos naturales. La industrialización por sustitución de importaciones (ISI) iniciada en México bajo el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y hasta inicios de los ochenta, tuvo como punto de referencia de desarrollo socioeconómico al mercado interno: la modernización socioeconómica, la cual requería de la intervención pública para el desarrollo de la infraestructura y del propio sector industrial a través de múltiples instrumentos directos e indirectos, tales como subsidios, políticas arancelarias y comerciales y la selección de sectores “prioritarios”, sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados. Durante los ochenta el PIB se redujo, la inflación anual alcanzó niveles cercanos a los 160% y el déficit fiscal, con respecto al PIB, representó más del 15% en varios años. La crisis de la ISI, desde esta perspectiva, no sólo se manifestó en la incapacidad de seguir financiando la estrategia, sino que también en el sector manufacturero privado.

Después de un período de profunda crisis socioeconómica (1982-1987), la adhesión de México al GATT en 1986 y particularmente el Pacto de Solidaridad Económico (PSE)

de diciembre de 1987 y subsecuentes pactos hasta finales de los noventa establecieron una nueva visión e implementación con respecto al funcionamiento de la economía⁶².

En este contexto, la inversión extranjera tiene una función fundamental en la estrategia seguida en México desde finales de 1987. Por un lado, la IED tiene un papel significativo en la integración al mercado mundial. Por otro lado, y desde una perspectiva macroeconómica, la inversión extranjera se convierte en una de las principales fuentes de financiamiento (Gurría Treviño 1993), debido a que las históricas formas de financiamiento como los superávits petrolero y agrícola, así como el endeudamiento externo, no fueron suficientes para el cambio estructural propuesto desde los ochenta. La competencia internacional por flujos de capital, la escasez de recursos y las dificultades para obtener financiamiento, requirió en México de profundas negociaciones comerciales, un proceso de desregulación, así como de cambios en el marco legal. (Blanco Mendoza 1994:78).

4.3.2. Cambios en la normatividad con respecto a la IED

La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (DOF 1973), rigió la normatividad con respecto a la IED hasta 1993, cuando se estipuló la Ley de Inversión Extranjera (DOF 1993). Desde entonces la Ley sufrió algunas modificaciones.

Efectivamente, pese a que en 1973 por primera vez se promulga una ley para regular la inversión extranjera, que si bien conservaba algunos rasgos de la tradición restrictiva de la política nacional (pues reservaba para los mexicanos y para el Estado mexicano una cantidad relativamente significativa de actividades económicas) era un acercamiento a flexibilizar la política sobre la IED en México, tendencia que se vería reforzada en 1989 con el nuevo reglamento sobre inversiones extranjeras y definitivamente consolidada con la nueva ley de 1996.

⁶² A diferencia de la sustitución de las importaciones, la nueva estrategia económica se basó en las exportaciones manufactureras privadas como base del futuro crecimiento y desarrollo de la economía mexicana

Una serie de análisis (Blanco Mendoza 1994; Dussel Peters 2000/b; SE 2001) ya han examinado la profunda importancia de los cambios legislativos en torno a la IED, sin embargo, es importante señalar una serie de aspectos: Primero. La legislación en torno a la inversión extranjera durante la sustitución de las importaciones fue funcional con la ISI con el objetivo de complementar las actividades fomentadas por el Estado en el contexto de una economía mixta. Segundo. La Ley de Inversión Extranjera de 1993 debe entenderse en el contexto de la nueva estrategia de desarrollo, la adhesión al GATT en 1986 y particularmente con la sincronía y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (considerando que la Ley fue aprobada el 27 de diciembre de 1993, un par de días antes de la puesta en marcha del TLCAN). La nueva Ley fue entonces parte de un conjunto de nuevas disposiciones legales y cambios constitucionales vinculados a la propiedad de la tierra, la propiedad intelectual y cambios en la definición de sectores en los que sólo el Estado podía participar; Tercero. Considerando los cambios en la normatividad de la Ley de 1993; a diferencia de la Ley de 1973 y su Reglamento, la Ley de 1993 no prevé restricciones sectoriales y elimina los requisitos de desempeño para la inversión extranjera.

El desempeño, las condiciones y los cambios de la IED durante 1994-2000 presentan una serie de tendencias relevantes. En primer lugar, destaca la importancia del sector manufacturero, y particularmente la dinámica de crecimiento de las maquiladoras. No obstante, el sector servicios, particularmente los financieros y bancarios, han aumentado su participación en la IED (Ver tabla 4 en página siguiente). En segundo lugar, el peso de la IED originada en Estados Unidos, preponderante en la maquila, fue importante durante los noventa, reflejando el creciente proceso de integración de un segmento de la economía mexicana con la estadounidense. Esta integración se ve reflejada en la Ley de Inversión Extranjera que a continuación revisaré.

Tabla 4. Reporte de IED por sector en México 2000-2009

Sectores	Año									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
100000 Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.	91.6	63.8	93	11.8	21.9	10.2	22.1	132.4	32.5	7.3
200000 Minería y extracción de petróleo.	170.2	12	260.5	139	210	223.8	393.4	1,762.50	4,296.80	236.7
300000 Industrias manufactureras. Incluye los establecimientos maquiladores.	9,990.20	5,897.00	8,796.70	7,752.70	13,232.80	11,123.90	9,953.50	12,027.20	6,941.30	3,796.30
400000 Electricidad y agua.	134	333.4	446.7	325.5	202.4	201.5	-87	166.3	414.1	5.6
500000 Construcción.	171.1	112.3	359.8	84.7	389	298	389.6	1,874.10	804.3	185.2
600000 Comercio.	2,464.50	2,351.20	1,798.30	1,509.80	1,274.00	2,837.40	565.2	1,449.30	1,613.10	1,582.30
700000 Transportes y comunicaciones.	1,932.60	2,925.80	3,949.90	2,198.30	1,657.50	2,869.50	637.1	825.3	809.7	121.2
800000 Servicios financieros, de administración y alquiler de bienes muebles e inmuebles.	4,860.20	16,459.30	6,755.80	2,904.90	5,730.90	1,642.20	4,753.20	6,746.30	4,295.50	2,231.70
900000 Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales.	2,098.20	1,630.40	1,306.10	1,601.60	1,006.10	2,900.00	2,843.40	2,111.50	3,309.10	1,583.70

Fuente: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

4.3.3. Marco Institucional.

4.3.3.1. Ley de Inversión Extranjera

La Ley de Inversión Extranjera de 1973, tiene como objeto la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional. Esta Ley ha sido modificada y ampliada en varias ocasiones durante la década de los ochenta. En ésta se establece la creación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE).

4.3.3.2. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE)

De conformidad con la Ley de Inversión Extranjera, la CNIE es un órgano de carácter intersecretarial que está integrado por diez Secretarios de Estado y cuyas atribuciones son:

1. Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México.
2. Resolver, a través de la Secretaría de Economía, sobre la procedencia y en su caso, sobre los términos y condiciones de participación de la inversión extranjera en las actividades y adquisiciones que establece la LIE en sus artículos 8^o⁶³ y 9^o⁶⁴.
3. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversión extranjera para las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
4. Establecer criterios para la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera, mediante la expedición de resoluciones generales.

⁶³ En éste artículo se menciona la importancia de contar con una resolución favorable de la Comisión para que la inversión extranjera en ciertas las actividades económicas y sociedades sensibles para el país como (I) Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar sus operaciones de navegación interior; tales como el remolque, amarre de cabos y lanchaje; (II) Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones exclusivamente en tráfico de altura; (III) Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público; entre otras.

⁶⁴ En éste artículo Se menciona lo indispensable de la resolución favorable de la Comisión para que en las sociedades mexicanas donde la inversión extranjera pretenda participar, directa o indirectamente, en una proporción mayor al 49% de su capital social.

En 1984 la CNIE estipuló que: (a) no se requería autorización para inversión extranjera menor al 49% del capital de las respectivas empresas, con excepción de las actividades señaladas por la Ley y, (b) se permitirían e incluso se fomentarían las inversiones extranjeras, con una participación superior al 50% del capital de las empresas, en actividades con un importante desarrollo tecnológico, exportador, de generación de empleo y/o de sustitución de importaciones (CNIE, 1984, 1988).

A pesar de las importantes atribuciones del CNIE, este no opera como tal, ya que no hay documentos que avalen dicha actividad, encontrándose evidencia solo de una entrevista en donde el Secretario Técnico⁶⁵ manifestó que ha faltado voluntad política para explotar la capacidad de este órgano intersecretarial, que en definitiva ha sido menospreciada, comentando que, en la actualidad, las reuniones presenciales de la CNIE se limitan a tratar de forma breve cuestiones de estadística e informes sobre las actividades de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía.

Las estipulaciones anteriores, pero particularmente el Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1989 (SECOFI, 1990), la Ley de Inversión Extranjera de 1993 (DOF, 1993), la Reforma a la Ley de Inversión Extranjera en 1996 (DOF 1996), el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras en 1998 (DOF, 1998a), así como decretos y regulaciones específicas para sectores, permiten, hasta junio de 1999, detallar los principales cambios legislativos realizados desde finales de la década de los ochenta desde tres perspectivas: (a) la regulación en torno a las normas de establecimiento, (b) aspectos operativos, y (c) consideraciones sectoriales.

⁶⁵ Entrevista con Lic. Gregorio Canales Ramírez, Secretario Técnico de la CNIE y Director General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía, el 10 de agosto de 2006, para la tesis: promoción de inversión extranjera directa: diseño de una Política pública para el caso de México, Alejandro Faya, FLACSO 2006, P.48

a) Normas de establecimiento.

La legislación actual en torno a la IED permite su participación sin autorización y en forma automática en cualquier proporción en el capital social de las empresas, con excepción de las actividades establecidas. Esta normatividad, iniciada con el reglamento para la Ley de 1973, se estableció en forma definitiva mediante la Ley de 1993, su Reforma en 1996, en la que se modificaron prácticamente la mitad de los artículos de la Ley de 1993⁶⁶ y su Reglamento en 1998.

b) Aspectos operativos.

Con la Ley de 1973, pero particularmente con la Ley de 1993, su Reforma en 1996 y su reglamentación en 1998, se aprecia una creciente búsqueda de dar amplias seguridades a la inversión extranjera que se establece en México -aspectos también reflejados en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), y los Acuerdos para la Promoción y Protección Reciproca de las Inversiones (APPRI)-, una reducción de trámites, así como un significativo aceleramiento de la aprobación o rechazo de trámites en general.

Los principales cambios legislativos a la regulación en torno a las normas de establecimiento, se basa con la Ley de 1993, su Reforma en 1996 y su Reglamento en 1998, se eliminan todo tipo de requisitos de desempeño. Por un lado, no existe ningún tipo de restricción de tipo de cambio para la exportación de capital, repatriación de utilidades u otro tipo de transferencias en moneda extranjera, mientras que el Reglamento de 1989 señalaba, por ejemplo, que la inversión debe realizarse con recursos provenientes del exterior, la inversión debía mantener un saldo positivo en la balanza de divisas por tres años y generar empleos, entre otros (SECOFI, 1990)⁶⁷. Por otro lado, y tal como se considera en el Reglamento de 1989, la Ley de 1993 establece que la CNIE deberá resolver las solicitudes en un plazo no mayor de 45 días hábiles o la solicitud se considerará aprobada automáticamente.

⁶⁶ Pérez-Moreno, 1998a, p.128

⁶⁷ Desde el reglamento de 1989 la inversión extranjera podía participar, sin autorización previa, en cualquier proporción en actividades de maquila u otras comerciales o industriales de exportación.

c) Consideraciones sectoriales.

La Ley de 1973 y su regulación en 1989 preveían restricciones a la inversión extranjera en 142 clases económicas según la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos (tanto reservadas exclusivamente al Estado, a mexicanos, con participación minoritaria y las que requieren de una resolución previa por parte de la CNIE), la Ley de 1993 establece una muy significativa eliminación de restricciones. Ante la creciente liberalización en torno a la IED, y en el contexto de la nueva estrategia implementada desde finales de la década de los ochenta, la legislación actual permite la IED en prácticamente todas las actividades: de las 704 actividades listadas en el Catálogo de Actividades Económicas y Productivas, aproximadamente 606 están 100% abiertas a la IED, 35 actividades permiten una participación de la IED hasta en un 49%, 37 se excluye la propiedad o control de la IED (SECOFI, 1990a).⁶⁸

En los últimos años México continúa integrándose al mercado mundial y tratando con ello de insertar la IED en sus políticas públicas. Esto se ha plasmado a través de los Planes Nacionales de Desarrollo de los últimos gobiernos, y sus respectivos programas en donde se establece la estrategia de intervención en IED, como son el Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión⁶⁹ y el Programa Sectorial de Economía⁷⁰. Con el propósito de tener un panorama más amplio sobre lo realizado en materia de promoción de IED en el período 2000-2009, revisaré los programas de gobierno de los presidentes en turno, por lo que ubicaremos las estrategias de promoción de la IED de los presidentes Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa. Así también revisaré las instituciones participantes durante este período; así como, el marco legal de esta política pública para una mejor comprensión de la lectura, para finalmente, aplicando en modelo de Sabatier y Mazmanian pueda analizar y comparar la implementación de la política pública en materia de promoción de IED de México y Chile.

⁶⁸ En 1994, después de la implementación de la Ley de 1993, pero antes de los posteriores decretos y reglamentos, las actividades de la economía mexicana que se encontraban abiertas a la inversión extranjera representaban el 82.5% del PIB, mientras que sólo el 4% y el 6% del PIB se restringían exclusivamente a mexicanos y al estado mexicano (SECOFI, 1994ab).

⁶⁹ Publicado en el DOF el 14.04.2004

⁷⁰ Publicado en el DOF el 14.05.2008

En lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) del Vicente Fox Quesada, se plantea en el objetivo (6) Área de crecimiento con calidad; objetivo rector (2) elevar y extender la competitividad del país; la estrategia h) de “Promover mayores flujos de inversión extranjera directa”, considerando como base que “Es indispensable promover las oportunidades de inversión extranjera directa en México, para complementar el ahorro interno. Se propone una estrategia integral que involucre a todas las dependencias de la administración pública federal, con el propósito de asegurar la difusión de dichas oportunidades y la creación de mecanismos apropiados de seguimiento. Para mantener a México como destino atractivo para la inversión extranjera directa, es necesario establecer un marco jurídico que brinde mayor seguridad y certidumbre a la inversión”⁷¹. Ésta estrategia se ve reflejada posteriormente en el Programa de Comercio Exterior y de Promoción a la Inversión que revisaré más adelante.

En lo correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, se plantea en el eje 2, Economía Competitiva y Generadora de Empleos; el Objetivo 2.5. Promoción de la competitividad y productividad, en donde se establece la estrategia 5.6 “Aprovechar el entorno internacional para potenciar el desarrollo de la economía mexicana”. En esta estrategia se hace mención de la importancia de la IED: “La inversión extranjera directa lleva a la generación de empleos y permite una transferencia de tecnología de punta”, y que ésta se implementará con base en los siguientes lineamientos: “Promover reformas que detonen la atracción de inversiones, mediante instrumentos modernos de promoción y regulación de la actividad económica”⁷². Para el cumplimiento de esta estrategia se establece el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, que posteriormente comentaré.

4.3.3.3. Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión.

El 14 de abril de 2004, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión, dentro del

⁷¹ Plan Nacional de Desarrollo, Vicente Fox Quesada, 2000-2006.

⁷² Plan Nacional de Desarrollo, Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012

contexto del PND 2001-2006. El Programa establece, entre otros propósitos, la importancia de aplicar una estrategia integral para promover el comercio exterior y la inversión en México. Del Programa, deben derivarse, por parte de las dependencias que integran la Administración Pública Federal (y con base en las atribuciones de cada una de éstas), acciones concretas enfocadas a la consecución de los objetivos.

Dentro de las estratégicas del programa, se encuentra la línea estratégica (3.1) Fortalecer el marco para la IED a través de acuerdos de inversión y participación en foros internacionales, la cual menciona las siguientes líneas de acción: (3.1.1) Crear un marco propicio para la IED mediante la administración de Tratados de Libre Comercio; (3.1.2) Ampliar la red de acuerdos internacionales en materia de inversión a través de los APPRI; y (3.1.3) Participar activamente en los foros internacionales en los que se tratan los temas de comercio e inversión extranjera.

Por lo que respecta a la línea estratégica (3.2), Promover la inversión extranjera directa, plantea la importancia de la captación de IED tiene un impacto directo en la modernización de la planta productiva, la creación de infraestructura y la generación de empleo mejor remunerado, planteando las siguientes líneas de acción: (3.2.1), Desarrollar esquemas y campañas de promoción internacional para atraer mayores flujos de inversión. En esta línea estratégica, la Secretaría de Economía, en coordinación con Bancomext y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), participarán en foros de promoción de inversión hacia México en diversas regiones del mundo. Asimismo, se participará en ferias y misiones comerciales en donde el objetivo común de todas las dependencias federales involucradas será promover las bondades de invertir en México y diseminar información detallada respecto a las ventajas que ofrece nuestro país. En la línea de acción (3.3.2), Elaborar un mapa de localización industrial que facilite las decisiones al inversionista, la Secretaría de Economía coordinará a un grupo de trabajo conformado por diversas dependencias de los gobiernos estatal y federal para elaborar un mapa de localización industrial que facilite al inversionista la toma de decisiones. Este mapa deberá contener la información básica para llevar a cabo un proyecto de

inversión, por ejemplo: disponibilidad de agua, electricidad, infraestructura carretera, portuaria, ferroviaria y aeroportuaria, mano de obra especializada, etc.

En base a la documentación revisada, no se encontró ningún documento o memoria de dicho grupo de trabajo. Así también se acudió a las oficinas centrales de Secretaría de Economía, Bancomext y ProMéxico en donde me mencionaron que no se tenía información de ello, por lo que considero que nunca operó.

4.3.3.4. Programa Sectorial de Economía 2007-2012

El Programa Sectorial de Economía, publicado en el DOF del 14 de mayo de 2008, plantea objetivos, indicadores y metas, debidamente estructurados en cuatro ejes rectores. El eje 3 del referido Programa, consiste en fomentar el comercio exterior y la inversión extranjera directa. Éste eje plantea la importancia de la concentración de esfuerzos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes para fomentar las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa, permitirá evitar duplicidad de funciones y dirigir los recursos públicos hacia las medidas de mayor impacto para la promoción de la actividad exportadora. Así también se plantea, que “Es urgente hacer ajustes e implementar políticas públicas, herramientas y procesos que doten al país de ventajas competitivas evidentes para los mercados que buscan colocar la IED.” Dentro de los objetivos rectores del citado eje, se encontraron las siguientes líneas estratégicas vinculadas a la IED:

Objetivo Rector 3.2 Incrementar la participación de México en los flujos de comercio mundial y en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). En este objetivo se plantean como líneas estratégicas: (3.2.1.) el conducir las políticas generales de comercio exterior y de inversión extranjera directa, a través de las siguientes acciones: a) Armonizar las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de IED realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; b) Coordinar en el fideicomiso público ProMéxico las actividades destinadas a la promoción del comercio exterior de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal; c) Diseñar mecanismos para lograr el eficaz desempeño, seguimiento y evaluación de las actividades de promoción al comercio exterior y la IED.

Otra línea estratégica (3.2.3.), plantea el incrementar los flujos de IED, menciona como acciones a realizar: a) Diseñar e implementar políticas públicas en materia de IED; b) Promover y coordinar las actividades tendientes a la atracción de inversión extranjera directa que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como apoyar a las entidades federales, según el caso, a la ubicación de la IED en el territorio nacional; c) Integrar un Comité de IED sectorizado en la Secretaría de Economía, que defina los objetivos, estrategias y procesos tendientes a participar activamente en los mercados de IED en las regiones y países para los que México, en condiciones competitivas, resulta una opción para colocar inversiones productivas; d) Coordinar con las representaciones federales de la Secretaría de Economía, las estrategias y acciones de ProMéxico para la ubicación de la IED en el territorio nacional; e) Realizar gestiones de alto nivel con las empresas prospecto para invertir en México, por medio de las representaciones de ProMéxico en el exterior, los embajadores y los cónsules; f) Enfocar los esfuerzos de promoción en los sectores económicos de mayor potencial de exportaciones y de atracción de IED; g) Promover modificaciones a la ley de IED para hacerla más promotora; h) Promover la facilitación del cumplimiento de las obligaciones legales en materia de inversión extranjera poniendo a disposición del particular medios electrónicos de comunicación para realizar sus trámites; i) Publicar información y estadísticas de la IED con base en la información del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras.

Por último, la última línea estratégica vinculada a la IED (3.2.6.), busca incrementar significativamente la inversión en sector minero, teniendo como acciones principales, la promoción del sector y la elaboración de una cartera de proyectos estratégicos.

A continuación se revisará las labores de la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaria de Economía (SE), Bancomext, sobre sus atribuciones para promover la IED, para finalmente revisar ProMéxico.

4.3.4. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), tiene dentro de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, a la Dirección General de Promoción Económica Internacional, la cual tiene dentro de sus atribuciones de dicha Dirección⁷³, el: (i) coordinar y fortalecer las actividades que realizan las representaciones de México en el exterior en materia de promoción económica, comercial, turística y de inversión; (ii) apoyar y coordinar misiones económicas que se organicen en México procedentes del extranjero; y (iii) participar en eventos públicos dirigidos a difundir y promover las relaciones económicas de México con el mundo.

Dentro del Manual de Organización de la Dirección General de Promoción Económica Internacional, se menciona en el artículo 29, que le corresponde a la Dirección General de Promoción Económica Internacional: Coordinar y fortalecer las actividades que realizan las representaciones de México en el exterior en materia de promoción económica, comercial, turística y de inversión. En una entrevista documentada que se realizó en 2006 sobre el tema al Director General, Lic. Alonso de Gortari Rabiela⁷⁴ comentó que la unidad administrativa a su cargo es la de menor tamaño de toda la Unidad, y que resulta difícil ejecutar labores efectivas de promoción de IED en estas condiciones. De hecho, expuso que el 90% del trabajo se enfoca al apoyo del comercio, y sólo 10% al de promoción de IED; aún así, en este último caso las labores se limitaron a la gestión y organización de seminarios conjuntos con Bancomext, así como enlace con Embajadas.

Se puede deducir con esto, que la promoción de la IED ha sido una actividad subsidiaria dentro de la representación, al no participar la misma en actividades relacionadas con la atracción de IED.

⁷³ Artículo 29, del Reglamento Interior de la Secretaria de Relaciones Exteriores.

⁷⁴ Lic. Alonso de Gortari Rabiela; 18 de agosto de 2006. Alejandro Faya 2006, p 60.

4.3.5. Secretaría de Economía

En lo correspondiente a la Secretaría de Economía (SE), establece que es atribución de la misma⁷⁵ “normar y registrar la propiedad industrial y mercantil; así como regular y orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología”, y de conformidad con el artículo IX del Reglamento Interior de la SE, es atribución de la Dirección General de Inversión Extranjera (DGIE), “diseñar y ejecutar estrategias para la promoción de la IED en México, tanto en el ámbito nacional como internacional”.

A pesar de lo mencionado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento interior de la SE, la DGIE no cuenta con una estructura para actividades de promoción, ni con un presupuesto para ello⁷⁶.

4.3.6. Banco Nacional de Comercio Exterior.

En el caso del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), según su Ley Orgánica, establece que es una banca de desarrollo que presta el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Programa Nacional de Desarrollo, y en especial de los programas sectoriales pertinentes. El principal objetivo de Bancomext es financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendadas. El artículo 6 de la ley citada, menciona que, con el fin de procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios, Bancomext está facultado para ejecutar una serie de actividades (17 en total), en materia de comercio exterior⁷⁷, mencionándose en el inciso V “promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación”. Podemos observar con

⁷⁵ El artículo 34 fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

⁷⁶ Promoción de Inversión Extranjera Directa: Diseño de una Política Pública para el caso de México, Alejandro Faya Rodríguez, FLACSO 2006. p 53.

⁷⁷ Ley Orgánica de Bancomext

ello, que la promoción de IED no se presenta como una actividad primaria, sino subsidiaria a las de comercio.

En general, Bancomext financia sus actividades a través de los distintos productos y servicios que oferta (no recibe partidas especiales del presupuesto público), por lo que sus características son muy distintas a las de las dependencias de la burocracia centralizada. En relación a las actividades de promoción de IED, Bancomext realizó las siguientes actividades⁷⁸:

- ✓ Seminarios de inversión en el extranjero.
- ✓ Foros de inversión en México.
- ✓ Misiones de inversionistas.
- ✓ Información y asesoría sectorial.
- ✓ Eventos internacionales.
- ✓ Elaboración de agendas.
- ✓ Programas sectoriales de inversión.
- ✓ Promoción de proyectos específicos.
- ✓ Publicaciones de inversión:
 - Costos industriales.
 - Guía de inversión.
 - Documentos sectoriales.

Todo lo anterior se apoya en el trabajo de sus oficinas que tiene en diversos puntos estratégicos del mundo. Asimismo, se cuentan con bases de datos de empresarios locales e inversionistas potenciales. Bancomext promovió y buscó atraer IED en razón de un servicio prestado a un cliente que paga, o para obtener proyectos que se puedan vender posteriormente. Para Bancomext, en la mayoría de los casos los clientes no fueron los inversionistas extranjeros, sino los estados de México.

⁷⁸ Curso de capacitación Bancomext 2002.

Cabe resaltar que todas las actividades de promoción relacionadas a la atracción de IED fueron trasladadas a ProMéxico, después de su decreto que le dio origen, del cual se comentara más adelante.

Una herramienta de cual Bancomext se apoyó para la promoción de inversión fue el portal www.investinmexico.com.mx, que constituyó una herramienta en la que inversionistas, promotores de los gobiernos estatales y otros agentes, podían interactuar para dar a conocer su oferta de servicios y las razones que hacen a México un excelente destino de nuevas inversiones. Esta página dejó de operar al trasladar Bancomext sus actividades de promoción de IED a ProMéxico, no mencionándose en ningún medio los motivos de su baja.

4.3.7. Otros Actores.

La participación de otros actores ha sido importante dentro de la promoción de IED, ya que algunos estados y algunos municipios han contribuido activamente en la promoción de sus regiones con diferentes estímulos, a través de alguna oficina dentro de sus Secretaría de Desarrollo Económico y de maneras más activa a través de la Comisión de Inversión Extranjera dentro de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico (AMSDE). Así también, los diferentes actores con objetivos particulares, como organismos empresariales y parques industriales, entre otros.

4.3.8. ProMéxico

El 13 de junio del 2007, se emite el decreto⁷⁹ por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico. En el decreto se plantea que la inversión extranjera directa transfiera a las empresas mexicanas tecnologías que no están a la venta, las que a su vez incrementan el dinamismo de la actividad exportadora y por tanto del crecimiento económico.

En el mismo, se menciona que para lograr lo anterior, es necesario crear un fideicomiso público considerado entidad paraestatal, que será el ente de fomento de la Administración Pública Federal especializado encargado de coadyuvar en las actividades de promoción de las exportaciones y la inversión extranjera directa, y que la estrategia de crear un ente público especializado en la promoción de las exportaciones y la inversión extranjera directa ha rendido resultados positivos de acuerdo con la experiencia internacional.

Cabe resaltar los siguientes artículos del decreto relacionados a la IED:

Artículo 4.- El fideicomiso público tendrá los fines siguientes:

I. Coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de las acciones que en materia de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VI. Promover las actividades tendientes a la atracción de inversión extranjera directa que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como apoyar a las Entidades Federativas en la ubicación de inversión extranjera directa en el territorio nacional.

⁷⁹ Decreto por el que se ordena la constitución del fideicomiso público considerado entidad paraestatal denominado ProMéxico. DOF 13.06.2007.

Así también, dentro de los objetivos que promueve ProMéxico⁸⁰ están: incrementar la captación de inversión extranjera directa en sectores de alto contenido tecnológico; que la inversión promovida anualmente crezca 230% en un período de cinco años; y que el país pase al grupo selecto de países que capten más de 20 mil millones de dólares de IED al año.

Dentro del Estatuto Orgánico de ProMéxico⁸¹, podemos distinguir las siguientes líneas estratégicas vinculadas a la IED:

3.1.1. Optimizar la red de acuerdos comerciales internacionales y de inversión existentes. Para lograrlo se ejecutarán acciones que permitan potenciar los beneficios de los referidos acuerdos.

3.1.4. Impulsar el desarrollo de un sistema multilateral de comercio sólido que dé mayor certeza al intercambio comercial y a los flujos de inversión extranjera directa. Participando activamente en distintos foros multilaterales y regionales.

3.2.3. Incrementar los flujos de inversión extranjera directa, a través de acciones consistentes en: Promover y coordinar las actividades tendientes a la atracción de la inversión extranjera directa, que llevan a cabo las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como, apoyar a las Entidades Federales, a la ubicación de la inversión extranjera directa en el territorio nacional, y enfocar los esfuerzos de promoción en los sectores económicos de mayor potencial de exportaciones y de atracción de inversión extranjera directa.

Dentro de ProMéxico se cuenta con la unidad vinculada a la promoción de IED, la cual es la Unidad de Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales⁸², que tiene las siguientes facultades mencionadas en el artículo 12 de su decreto:

⁸⁰ Plan de negocios de ProMéxico 2007-2012.

⁸¹ Estatuto Orgánico de ProMéxico, DOF 24-06-2008

⁸² Estatuto orgánico de ProMéxico. DOF 24.06.2010.

I.- Desarrollar, proponer e implementar, previo acuerdo con el Director General, planes, programas, estrategias, lineamientos y actividades de promoción de negocios que realizará ProMéxico por conducto de sus oficinas centrales y de representación en el Exterior, tanto en materia de promoción de inversiones como de exportaciones, así como dirigir las acciones encaminadas al cumplimiento de las metas;

II.- Coordinar y alinear todas las actividades realizadas por la Entidad en materia de promoción de inversión extranjera directa hacia nuestro país; así como coadyuvar a los esfuerzos realizados por los demás agentes involucrados en las mismas;

VI.- Brindar atención oportuna a inversionistas potenciales, con el objeto de ofrecerles apoyo, asesoría y tutelaje en el proceso de establecimiento de su inversión en nuestro país;

VIII.- Las demás que dentro de su ámbito de competencia le encomiende el Director General o le confieran otras disposiciones normativas aplicables. La Unidad de Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales estará a cargo de un Jefe de Unidad, quien será auxiliado en el ejercicio de sus facultades por las Direcciones Ejecutivas de Proyectos de Inversión, y de Promoción Internacional.

4.3.9. Promoción de IED 2000 -2009

Como se ha mencionado en este capítulo, México no tuvo hasta el 2007 una estrategia específica de promoción de IED. A pesar de tocar el tema en los Planes Nacionales de Desarrollo, los esfuerzos que se hacían eran a través de políticas públicas como el Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión y hasta 2007, a través de Bancomext, en donde la promoción de la IED fue una actividad subsidiaria. Así también las dependencias federales (Secretaría de Economía CNIE y Secretaría de Relaciones Exteriores), no contaron con una estructura sólida para esta actividad. A partir de junio de 13 de junio 2007 se creó el Fideicomiso ProMéxico, toma esta actividad con una estrategia definida.

México llegó tarde en la implementación de una política pública en materia de atracción de IED, debido a su bajo nivel de proactividad en el tema, en comparación con otros países como Irlanda, República Checa, Malasia (vistos en el capítulo III) que ha desarrollado políticas activas o integrales focalizadas en materia de IED. Esta pasividad de políticas estuvo basada, en las ventajas comparativas de México, como lo es su cercanía con los Estados Unidos, o su mano de obra calificada, así como en las condiciones macroeconómicas del país, las que se toman como dadas, por lo que no intervino proactivamente en el proceso de atracción.

Este cambio que hace finalmente México en el 2007, se debió al interés de los inversionistas que han tenido en países como China, India, Malasia, Irlanda, Chile, entre otros, con políticas más agresivas para la atracción de IED, y que iba quitando a México en el radar de los inversionistas, lo cual lleva a realizar este cambio en su política con la creación de ProMéxico.

A diferencia de Bancomext, las estrategias que ha tenido ProMéxico desde su operación están planteadas en su Plan Estratégico de Atracción de Inversión Extranjera Directa⁸³. (Para mayor detalle sobre las actividades de promoción de IED de Bancomext y

⁸³ Plan de Negocios para ProMéxico 2007-2012, P 14.

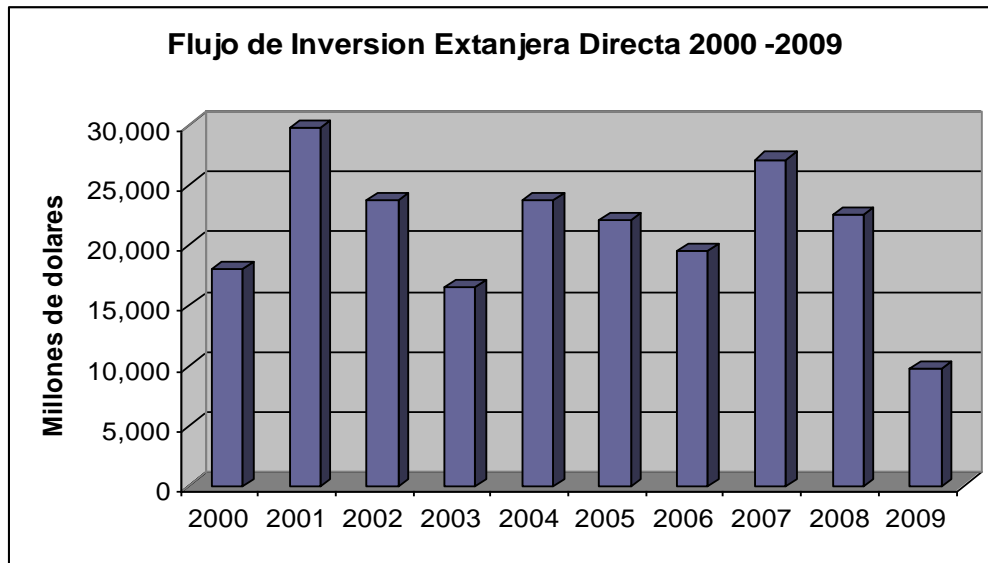
ProMéxico, ver Anexo A). En el plan se describe que para incrementar los flujos de IED a México se utilizará una estrategia general de alineación de incentivos, enfocada a los países que más invierten en el mundo y cuya combinación de variables competitivas asegure el cierre exitoso de los proyectos.

En el plan se describen las actividades de ejecución necesarias para atraer cada proyecto: (a) Modelo de atención a clientes personalizado durante el proceso de inversión y posventa; (b) Esquemas de ejecución y medición. Además, de que habrá una labor de inteligencia que deberá detonar un plan de ventas detallado por cada una de las representaciones en el exterior involucradas en los procesos de atracción de IED. Es por ello que los productos y servicios que ProMéxico ofrece al inversionista, se enfocan en facilitar el proceso de toma de decisiones, así como la asistencia necesaria para acelerar este proceso, junto con el servicio de ombudsman que protege al inversionista de cualquier trato no aceptable por parte de una contraparte mexicana⁸⁴.

La inversión extranjera directa en el período 2000 – 2009 ha tenido una serie de altibajos, que ha dejado ver que México corra el riesgo de salirse del radar de países que buscan invertir fuera de su país de origen. Como podemos observar en el Grafico 2 (página siguiente), México ha mantenido flujos por arriba de los 15,000 millones de dólares, (con excepción del 2009), lo cual nos permitió cuestionar las acciones que están siendo implementadas.

⁸⁴ Para mayor detalle, revisar el Anexo A.

Grafico 2.



Fuente: Registro Nacional de Inversión Extranjera, Secretaria de Economía.

ProMéxico tiene en su plan de negocios el objetivo de que a México ingresen \$29,000 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa anual al final del 2012. Este objetivo, está acorde con las prioridades estratégicas y sectoriales dadas por el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que estos ingresos fomenten los sectores estratégicos que el país desea impulsar, junto con los trabajos a crear por dichas inversiones a lo largo del país, sin embargo la meta de captación de IED⁸⁵ de 2008 se cumplió considerando que la captación de IED para el 2008 fue de 23,385 mdd contra los 24,524.4 mdd, mientras que para el 2009 no se cumplió, si consideramos que la meta para el 2009 fue de 24,450 mdd contra los 11,759 mdd captados.

Para finalizar con ésta sección, creo importante comparar lo hecho hasta el 2009 por México, con lo que Chile ha estado realizando en la materia, ya que como mencioné anteriormente, su posicionamiento como atractivo para la IED le ha permitido tener una tendencia al alza, misma que considero se debe a las estrategias aplicadas en este tema. Para ello, en la siguiente sección, realizarnos un análisis contrastando las estrategias de ambos países, siguiendo la propuesta de Sabatier y Mazmanian.

⁸⁵ Plan de negocios de ProMéxico, Evolución esperada de la IED en México y metas de ProMéxico, p. 28

4.4. Análisis comparado Chile –México.

Siguiendo el modelo de Sabatier y Mazmanian que comentamos al principio del capítulo, el trabajo de estos autores sintetiza las ideas de teóricos como Donald C. Van Meter y Carl E. Van Horn, de Martin Rein y Francine Rabinovitz, Paul Berman, Eugene Bardach, entre otros, hasta trazar seis condiciones para la implementación efectiva de los objetivos establecidos en una política pública. Estas condiciones son:

1. Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia;
2. Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio;
3. Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas;
4. Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas;
5. Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo.
6. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos, ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.

El siguiente análisis está organizado de la siguiente manera; primero revisaré lo hecho por Chile y México en base a cada una de las seis condiciones necesarias planteadas por el modelo de Sabatier y Mazmanian, para después realizar la comparación de ambos países, que nos permitirá llegar a una serie de conclusiones y áreas de oportunidad para México. El análisis de la implementación de la estrategia de promoción de IED entre Chile y México será en el período 2000 -2009.

1. Objetivos claros⁸⁶ y consistentes⁸⁷, de manera que puedan constituirse como un estándar de evaluación legal y referencia;

Por parte de Chile, el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología plantea objetivos claros: Diversificar la base productiva y exportadora nacional hacia sectores intensivos en nuevas tecnologías. (Tecnologías de información, comunicaciones, biotecnología, nuevos materiales), y materializar inversiones extranjeras en esos sectores que desarrollan o usan nuevas tecnología, con el objeto de generar nuevo empleo calificado y nuevas exportaciones.

El Programa, es implementado por CORFO a través de la División de Inversión y Desarrollo, buscando incidir positivamente en la decisión de localizar en Chile proyectos de inversión de alta tecnología no tradicional de empresas extranjeras, a través de un proceso de promoción de inversiones activo y focalizado.

La población objetivo y beneficiaria del programa se definen en el ámbito de los potenciales de inversionistas, se refiere a grupos de empresas identificados en clasificaciones internacionales, tales como: (1) Empresas Fortune 500, que corresponden a las 500 empresas más grandes de los Estados Unidos de Norteamérica; (2) Empresas Global 1000, que corresponden a las 1000 empresas más grandes del mundo; (3) Ibx 250: que corresponden a las 250 empresas más grandes de España que cotizan en la bolsa; y (4) Info-Tech 100: las cien empresas de tecnología de la información más importante de Estados Unidos de Norteamérica.

Por su parte en México, los objetivos en materia de promoción de IED no fueron claros, ni consistentes, como se pudo observar en el Informe de Rendición de Cuentas de Bancomext 2000-2006; su Ley Orgánica nunca estableció los sectores de interés; tampoco estableció una estrategia de promoción explícita y específica de la IED sino hasta la creación de ProMéxico. Es en este programa donde se establecen objetivos

⁸⁶ Que indiquen porqué una explicación es mejor que otras (Fogelin, L.)

⁸⁷ Cualidad que tiene algo o de ser sólido, estable, seguro. Diccionario de la Real Academia Española.

claros, se identifican sectores de interés y se fijan objetivos consistentes para atraer IED al país.

Bancomext es un banco de promoción al comercio, que promocionó la IED como parte de esa misión y no como un objetivo primario. Esto puede observarse en el artículo 6 de su ley orgánica, donde la promoción de la IED es sólo una actividad de diecisiete establecidas dirigidas a la promoción de inversión de capitales para las empresas dedicadas a la exportación. Esta agencia; tampoco orientó sus actividades directamente hacia el inversionista, sino más bien a los clientes locales, además de que cobró por sus servicios y las labores de promoción fueron hacia las necesidades de cada cliente, alejándose con ello de las actividades típicas que involucra un programa integral de promoción a la IED.

Por su parte, el Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión a pesar de incluir como una línea estratégica el promover la IED⁸⁸ sólo tocó de manera muy general el aspecto de “campañas publicitarias”; un “mapa industrial” que no se fue actualizando⁸⁹, y no se estableció medios operativos claros para ejecutar las líneas de acción. Además de lo anterior, puede suponerse que el grupo de trabajo que menciona el Programa para la promoción de IED, no entró en operación, ya que no se encontró ninguna evidencia sobre su existencia y operación⁹⁰.

Por lo que respecta al Programa Sectorial de Economía, presentado en mayo de 2008, sí plantea, objetivos, indicadores y metas para incrementar la atracción de IED. Como menciona el objetivo rector 3.2 Incrementar la participación de México en los flujos de comercio mundial y en la atracción de IED, se plantean la línea estratégica: 3.2.1. el cual busca conducir las políticas generales de comercio exterior y de inversión extranjera directa, a través de las siguientes acciones: a) Armonizar las acciones que en materia de

⁸⁸ Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión, Línea estratégica 3.2.

⁸⁹ Ver Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales

⁹⁰ Para la de búsqueda documental de los mismos se visitó los principales centros de investigación de la materia como el ITAM, Colegio de México, CIDE, FLACSO; así también se visitó las bibliotecas de la Secretaría de Economía y Bancomext, no encontrándose evidencia documental del mismo.

promoción al comercio exterior y atracción de IED realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; b) Coordinar en el fideicomiso público ProMéxico las actividades destinadas a la promoción del comercio exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; c) Diseñar mecanismos para lograr el eficaz desempeño, seguimiento y evaluación de las actividades de promoción al comercio exterior y la IED. Los resultados de estas acciones, se pueden ver con el decreto de ProMéxico y con el plan de negocios 2007 -2012, en donde se menciona los mecanismos de desempeño, seguimiento y evaluación.

En lo que respecta a la otra línea estratégica (3.2.3.), que plantea el incrementar los flujos de IED, menciona como acciones a realizar: a) Diseñar e implementar políticas públicas en materia de IED; b) Promover y coordinar las actividades tendientes a la atracción de inversión extranjera directa que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como apoyar a las entidades federales, según el caso, a la ubicación de la IED en el territorio nacional. Un resultado de la primera acción de esta línea estratégica ha sido el creación del Fondo ProMéxico⁹¹, Así también, como resultados de la acción b) se ha promovido y coordinado actividades de promoción con los Estados a través de la Comisión de Promoción de Inversiones de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo de Estados⁹² (AMSDE); entre otros.

En conclusión, el Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología de Chile, implementado por CORFO, tiene objetivos claros y consistentes al incidir positivamente en la decisión de localizar en Chile proyectos de inversión de alta tecnología de empresas extranjeras, a través de un proceso de promoción de inversiones activo y focalizado, mientras que para México no fue así por lo mencionado sobre el Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión, hasta el 2007 con la creación del ProMéxico y en 2008 con el Programa Sectorial de Economía y, el cual

⁹¹ Manual de procedimientos de la unidad de promoción de inversiones y negocios internacionales, ProMéxico, Dirección General, julio 2010.

⁹² 22ª Reunión de la Comisión para la Promoción de las Inversiones de la AMSDE y PROMÉXICO, Villahermosa, Tabasco, Julio 16, de 2009.

presenta objetivos claros y consistentes, según el decreto y su plan de negocios, pero por su corto tiempo de operación (período) parece difícil evaluar si tuvo algún impacto y en qué sentido.

2. Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas públicas están respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.

Como se discutió en la revisión de literatura, si la IED se estudia en el contexto de la nueva teoría del crecimiento,⁹³ puede afectar a la tasa de crecimiento de un país de forma endógena. Esto resulta posible si se producen rendimientos crecientes en la producción a través de los efectos difusión o externalidades. De esta forma, la IED consigue generar crecimiento económico a largo plazo. En este contexto, las externalidades, el capital humano y los efectos “aprendiendo haciendo” y “aprendiendo observando” son los elementos complementarios a los tradicionales (progreso tecnológico y acumulación de capital físico) que promueven el crecimiento económico de forma endógena (Hernández, Carolina 2002)⁹⁴.

En Chile, el Decreto Ley 600 parece sustentarse en una teoría causal adecuada. El hecho de haber ampliado la definición de inversión extranjera llevó a que, además de buscar impulsar los beneficios que ayuden el crecimiento económico del país a través del CINVER⁹⁵, se estableciera un respaldo apropiado para el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología.

En lo que respecta a México, la Ley de Inversión Extranjera de 1993 está integrada al contexto de su nueva estrategia de desarrollo, derivada de su adhesión al GATT en 1986 y particularmente con la sincronía y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) (considerando que la Ley fue aprobada el 27 de diciembre de 1993, un par de días antes de la puesta en marcha del TLCAN). Esto ha resultado

⁹³ Esta teoría también conocida como teoría del crecimiento endógeno es planteada en el artículo por Silvia Elías, en el artículo “Inversión Extranjera Directa y Crecimiento Económico: un análisis empírico”

⁹⁴ Hernández Carolina (2009). La teoría del crecimiento endógeno, que modifica aspectos básicos del modelo de crecimiento neoclásico, resalta el importante papel que desempeña la inversión en capital humano y el progreso tecnológico a la hora de explicar la tasa de crecimiento económico de los países y el proceso de convergencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

⁹⁵ El CINVER tienen como misión: Apoyar el posicionamiento de Chile como plaza de alto atractivo para la inversión extranjera, desarrollando e implementando un plan de promoción de inversiones que haga énfasis en las ventajas competitivas que otorgan los Tratados suscritos por Chile, focalizando los esfuerzos en posicionar al país como plataforma para exportar bienes y servicios, con valor agregado fomentando la inversión.

posible, al producirse rendimientos crecientes en la producción a través de los efectos derrame (spillovers) o externalidades derivadas de la apertura comercial que ha tenido el país, por lo que la Ley de Inversión Extranjera es adecuada a la nueva teoría del crecimiento. Sin embargo debe enfatizarse, que no hubo una política pública efectiva que respaldara esta ley sino hasta 2007.

Podemos concluir, que ambos países existe una teoría causal adecuada en sus respectivas leyes de inversión extranjera, ya que ambas Leyes propician que esta contribuya al desarrollo del país⁹⁶, que en el contexto de la nueva teoría del conocimiento, la IED genera crecimiento económico a largo plazo. No obstante la implementación de la política pública fue efectiva en Chile a través del Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, mientras que en México, la promoción de la IED fue considerar como actividad subsidiaria de diversas agencias hasta antes de la creación de ProMéxico.

⁹⁶ Este objetivo se encuentra fundamentado en México en el art. 1 de Ley de Inversión Extranjera y en los art. 1,2 y 3 del Decreto Ley 600 de Chile.

3. Estructuras de implementación legalmente estructuradas a fin de fomentar el cumplimiento de aquellos a cargo de la implementación de las políticas públicas y de los grupos que conforman el objetivo de dichas políticas.

En Chile, en base a los compromisos de los gobiernos de Ricardo Lagos y de Michelle Bachelet, se buscó impulsar una estrategia de desarrollo con equidad, pero también con estabilidad. Para ello se abordó el objetivo de formular un nuevo modelo de gestión de los programas a impulsar⁹⁷. Dado que, el marco de la economía chilena continuaría siendo el de una economía de mercado, era necesario que los programas y la gestión fueran consistentes con el mismo. Esto significó que los instrumentos y programas deberían orientarse a la creación de mercados para los servicios empresariales y a descentralizar la gestión de los mismos a organismos intermediarios privados (Castillo y Nelson, 2003). El Comité de Inversiones Extranjeras (CINVER), y CORFO tienen un papel muy importante.

Por lo que respecta al Comité de Inversiones Extranjeras, para el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones, dispone de una Vicepresidencia Ejecutiva, que tiene dentro de sus funciones, dos que son muy relevantes en materia de atracción de IED; una que es recibir, estudiar e informar las solicitudes de inversiones extranjeras; otra es presentar a la consideración del Comité; las investigaciones sobre la idoneidad y seriedad de los peticionarios o interesados en Chile y en el extranjero.

CORFO ha tenido una característica que ha sido especialmente importante para el desarrollo de Chile, la facultad del Consejo para crear Comités. Ésta permite poner en marcha iniciativas que requieren algún grado de institucionalización y descentralización, pero en las que aún se carece de la necesaria experiencia para constituir corporaciones independientes. La forma de operar de CORFO se ha visto facilitada por su estructura institucional, la cual confiere un importante grado de autonomía y flexibilidad en la

⁹⁷ Muños Goma, Oscar, El Desarrollo Institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990. CORFO 2009.

toma de decisiones. Aparte de las atribuciones que le confiere su ley orgánica, CORFO obtiene la mayor parte de su presupuesto de su propio patrimonio.

De hecho, un estudio comparativo para varios países de América Latina, concluyó que el relativamente importante grado de autonomía de CORFO y la orientación al mercado de sus programas contribuyeron a darle mayor importancia a los procesos de evaluaciones externas como lo realizado por la CEPAL (Castillo y Nelson, 2003, p. 83). Ello ha permitido que iniciativas como la del Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología tenga una infraestructura indispensable, más no suficiente para su operación. Por otro lado, en México, la Secretaría de Economía no cuenta con una estructura para la promoción de la IED, sin embargo tiene a su cargo el Comité Nacional de Inversión Extranjera (CNIE), que es responsable de dictar los lineamientos de política en materia de IED y diseñar mecanismos para su promoción. No obstante se pudo constatar que a pesar de las importantes atribuciones del CNIE, no opera realmente como promotora de la IED⁹⁸.

De igual forma, como se comentó, Bancomext funge como banca de desarrollo que presta el servicio público de banca y crédito, en especial a los programas sectoriales pertinentes, y cuyo principal objetivo es financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendadas⁹⁹. Bancomext estuvo facultado hasta el 2007, para ejecutar diecisiete actividades en materia de comercio exterior¹⁰⁰, mencionándose solo una en “promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación”. Es por ello, que la promoción de IED no se presenta como una actividad primaria, sino subsidiaria a las de comercio. Con la creación de ProMéxico, México contó con una estructura dirigida a la promoción, como la plantea directamente el Decreto del ProMéxico, en donde su estructura plantea una Unidad de

⁹⁸ Ver en este capítulo, Comisión Nacional de Inversión Extranjera, p 33.

⁹⁹ Ley Orgánica de Bancomext, artículo 6.

¹⁰⁰ Ley Orgánica de Bancomext, artículo 6, inciso V.

Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales, con recursos y estrategias definidas para esta actividad.

De lo anterior, podemos afirmar que mientras Chile sí ha contado con una estructura de implementación legal para su operación, en México la promoción de la IED estaba subordinada a los intereses y objetivos de agencias establecidas para propósitos diferentes (SE, Bancomext) y solo se trató de establecer una estructura legal específica hasta 2007 con ProMéxico.

4. Implementadores comprometidos y capaces, dedicados a usar su discreción con miras al cumplimiento de los objetivos de las políticas;

Durante el período 2000-2009, CORFO ha contado con tres Vicepresidentes Ejecutivos (Gonzalo Rivas Gómez, Oscar Landerretche Gacitúa y Carlos Álvarez Voullième), los cuales cuenta con una formación académica y profesional vinculada a las actividades de CORFO.

Gonzalo Rivas Gómez¹⁰¹, es Licenciado en Ciencias Económicas; Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, tiene una maestría en Ciencias del Trabajo, Programa de Economía del Trabajo en convenio con Universidad Católica de Lovaina, así como un doctorado en Economía, Universidad de Lovaina, Bélgica. Previo a la Vicepresidencia Ejecutiva de CORFO, fue Gerente General de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

Oscar Landerretche Gacitúa¹⁰², posee estudios de Ingeniería Comercial, que se complementan con un grado de Bachiller en Economía de la Universidad de Chile, postgrados en Economía de la Universidad de Los Andes, Santa Fe de Bogotá, y Doctor en Economía Política de la Universidad de Oxford. Previo a la Vicepresidencia Ejecutiva de CORFO fue Vicepresidente del Consejo del Sistema de Empresas Públicas.

Finalmente Carlos Álvarez Voullième¹⁰³, es ingeniero civil industrial de profesión y maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard. Trabajó como Gerente Corporativo desde diciembre de 2002. Previo a la Vicepresidencia Ejecutiva de CORFO se desempeñó en la institución como Gerente de Inversión y Desarrollo de la CORFO.

¹⁰¹ <http://www.desarrollohumano.cl/curriculum/grivas.htm>

¹⁰² http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%93scar_Landerretche_Gacit%C3%BAa

¹⁰³ <http://www.innovamineria.cl/contenidos.phtml?seccion=6&contenido=1184>

Incluso el Gerente de Inversión y Desarrollo en 2009, Mario Castillo ha formado parte del equipo del Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología desde que este inicio operaciones, lo cual nos permite tener implementadores comprometidos con los objetivos de esta política. Así también el compromiso en la promoción de IED está desde el nivel del presidente de la republica, como fue con el lanzamiento del programa en el 2000 por el entonces presidente Ricardo Lagos.

En México, durante el período 2000-2009, fueron dos agencias (Bancomext y ProMéxico), las que participaron en promoción de la IED, en donde han pasado seis responsables, los cuales comentaremos a continuación:

Enrique Vilatela Riva¹⁰⁴, es actuario de la Universidad Anáhuac de México (1976), obtuvo su MBA de la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania; previo a su cargo como director de Bancomext fue Director General de Crédito Externo del Ministerio de Hacienda, y posteriormente como Director General de Crédito Público.

José Luis Romero Hicks¹⁰⁵, es Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato, cuenta con una licenciatura en Gobierno de la Lawrence University y una maestría en Economía y Ciencias Sociales de la Southern Oregon State College. Previo a su cargo como director de Bancomext fue Secretario de Plantación y Finanzas del Estado de Guanajuato, en el período de Vicente Fox Quesada.

Héctor Reyes Retana¹⁰⁶, es egresado de la Universidad Iberoamericana, donde obtuvo el título de Ingeniero Industrial. Realizó la maestría en administración de empresas en Cornell University, Nueva York. Previo a su cargo como director de Bancomext ocupó el cargo de Director General de Grupo Financiero Mifel.

¹⁰⁴ <http://www.westonfinanciam.com/home/about/executive-biographies/>

¹⁰⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/José_Luis_Romero_Hicks#searchInput

¹⁰⁶ <http://presidencia.gob.mx/gabinete/?contenido=15062>

Mario Martín Laborín Gómez¹⁰⁷, es contador público por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y tiene una maestría en Administración de Empresas y Finanzas por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Previo a su cargo como director de Bancomext fue Director Corporativo de Tesorería Grupo Visa (FEMSA).

Finalmente, Héctor Rangel Domene¹⁰⁸, realizó sus estudios de Ingeniería Industrial en el Tecnológico de Monterrey y en la Universidad de Purdue, en Estados Unidos, y la Maestría en Administración de Empresas en la Universidad de Stanford. Previo a su cargo como director de Bancomext, colaboró en Grupo Financiero Bancomer donde fue responsable de diversas áreas de negocio, tales como la Dirección Internacional, Corporativa, Gubernamental, Empresarial, Banca Electrónica, Banca de Inversión y Presidente del Consejo de Administración del Grupo Financiero BBVA Bancomer y sus Subsidiarias

Desde la creación de ProMéxico en el 2007 y hasta el 2009 tuvo un responsable, el Mtro. Bruno Ferrari García de Alba¹⁰⁹, Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho. Ha participado en diferentes programas de posgrado en Administración, Finanzas, Recursos Humanos, Competitividad y Marketing en las Universidades de Harvard, Stanford, Michigan, Kellogg Wharton en los Estados Unidos, así como en el INSEAD en Francia. Previo a su incorporación a la dirección de ProMéxico, estuvo a cargo de la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional, de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Después de revisar a los implementadores encargados de promover la atracción de IED en Chile, concluimos que han sido capaces de llevar sus actividades en base a una sólida formación académica y salvo con Oscar Landarretche Gacitúa, por la experiencia previa fuera de CORFO, dándole estabilidad y continuidad al Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología. Para el caso de México, además de que se tuvo el doble

¹⁰⁷ <http://www.gobierno.com.mx/politicos/mario-martin-laborin-gomez/>

¹⁰⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/en/cabinet/?contenido=28428>

¹⁰⁹ http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_1_semlanza_secretarioeco

de responsables en el mismo período (seis), tienen una formación académica dentro de áreas de ciencias sociales, administrativas e ingenierías, con una experiencia laboral bancaria, empresarial o en gobierno, no relacionado en lo particular en las principales actividades de Bancomext, ni mucho menos en la promoción en servicios para la atracción de IED.

Considero por ello, que los perfiles de los funcionarios chilenos han sido más adecuados que los de sus contrapartes en México, en concreto por su formación económica a través de estudios de doctorado y por que antes de ser Vicepresidentes de CORFO fueron funcionarios de la misma institución, lo cual les permite tener un mejor entendimiento del contexto bajo el cual opera el organismo, mientras que en el caso de los funcionarios de México tuvieron como formación académica: actuaría, derecho, ingeniería industrial, contaduría pública, con una especialización de posgrado en su mayoría de administración de empresas y negocios, y que en lo concerniente a su experiencia laboral, ninguno había trabajado previamente en el organismo del que fueron director general.

5. Apoyo de los grupos de interés y “soberanos” en el poder legislativo y el ejecutivo.

El Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología fue una iniciativa que fue recibida con mucho interés por parte de la iniciativa privada¹¹⁰, lo que permitió que este sector se comprometiera con la creación de la Fundación País Digital, destinada a fortalecer la plataforma de las tecnologías digitales en el país. Esta iniciativa fue justificada por la importancia de las industrias de servicios globales. En lo que respecta al apoyo por parte del poder ejecutivo, se contó con el entonces presidente Ricardo Lagos, el cual lanzó el programa en noviembre de 2000¹¹¹.

A pesar del apoyo de estos grupos de interés, CORFO no requirió la aprobación de legisladores, ya que su estructura tiene un importante grado de autonomía y flexibilidad en la toma de decisiones de nuevos proyectos, como ha sido el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología.

En el caso de México, durante el período 2000-2006, hubo poca participación de parte de grupos de interés; en particular del poder legislativo, que poco impulsó la promoción de IED, basándome en el apartado de México, en donde menciono que hizo falta una estructura y recursos en la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía; así como a la falta de evidencia documental del Grupo de Trabajo del Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión, a pesar de que a la Secretaría de Economía le tocaba ejecutar la promoción de IED conforme Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, en el objetivo (6) Área de crecimiento con calidad; objetivo rector (2) elevar y extender la competitividad del país; la estrategia h) de promover mayores flujos de IED.

¹¹⁰ Agosin, Manuel, Trabajos de investigación de políticas públicas N° 7, septiembre 2009, Departamento de Economía, Universidad de Chile. p 3.

¹¹¹ Revista Universitaria, Universidad Católica de Chile, N° 104.

ProMéxico, surge en un entorno no consensando con el poder legislativo¹¹², ya que éste inicia como una iniciativa del Presidente de la República¹¹³. Los legisladores cuestionaron los resultados que Bancomext había dado recientemente, así como el no saber sobre la creación de un nuevo organismo (ProMéxico) que apoya al sector exportador y promoció la IED¹¹⁴¹¹⁵, lo cual provocó críticas¹¹⁶. A pesar de ello, el programa fue lanzado el 9 de julio de 2007¹¹⁷, por el Presidente Felipe Calderón en Palacio Nacional. Esto llevó, a que el nuevo programa continuara siendo cuestionado por los legisladores, en donde el grupo legislativo del PRI¹¹⁸ reclamó las actividades de ProMéxico que descuidaban la promoción del comercio exterior; refiriéndose sólo al el impulso de las exportaciones y no a la promoción de la IED.

En julio de 2008, el Senador Mario López Valdez, de la LXI Legislatura, siguió cuestionando los resultados de ProMéxico¹¹⁹, que tuvo un presupuesto inicial de 800 millones de pesos, y que absorbió las funciones de promoción de exportaciones que

¹¹² Gaceta del Senado N° 27, LXI Legislatura, 11 de julio de 2007, Dictamen de discusión por el que se exhorta al titular del poder ejecutivo federal, para que informe de las razones y motivaciones que dieron sustento a la decisión de constituir el Fideicomiso ProMéxico, con el carácter de Entidad Paraestatal sectorizada de la Secretaría de Economía.

¹¹³ El Presidente de la Republica de los Estados Unidos Mexicanos tiene facultades para constituir u ordenar la constitución de un fideicomiso con el carácter de entidad paraestatal, conforme a los artículos 1°, 40 y 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

¹¹⁴ Gaceta del Senado N° 98, LXI Legislatura, 18 de abril de 2007, Dictamen de discusión por el que se solicita información sobre la posible fusión de Bancomext y Nacional Financiera.

¹¹⁵ Gaceta del Senado N° 98, LXI Legislatura, 27 de junio de 2007, proposiciones de ciudadanos legisladores, del Dip. Alejandro Chanina Burguete, Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia, la que contiene punto de acuerdo para exhortar al ejecutivo federal, a través del titular de la Secretaria de Economía, a explicar las razones para constituir el Fideicomiso ProMéxico, el procedimiento normativo que lo crea y el conflicto de competencias que se genera con otras entidades de la Administración Pública federal.

¹¹⁶ Gaceta del Senado N° 27, LXI Legislatura, 11 de julio de 2007, Consideraciones planteadas tanto el Diputados como la de Alejandro Chanona Burguete (Partido Convergencia) y el Senador Cleominio Zoreda Novelo (PRI).

¹¹⁷ Sala de prensa del gobierno federal: <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=30915>

¹¹⁸ Administración Pública federal.

¹¹⁸ Gaceta del Senado N° 210, LXI Legislatura, 13 de marzo de 2008. Proposiciones de los ciudadanos senadores, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Carlos Lozano de la Torre, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene punto de acuerdo respecto a la fusión de facto entre Bancomext y Nacional Financiera, el despido de personal, la reorientación de recursos y el desmantelamiento paulatino de Bancomext.

¹¹⁹ Gaceta del Senado N° 24, LXI Legislatura, 23 de julio de 2008. Iniciativas del ciudadano legislador, Senador Mario López Valdez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

Bancomext realizaba con recursos propios del orden de 60 millones de pesos. El legislador cuestionó el “muy bajo” rendimiento de ProMéxico, comentando también, la falta de personal del programa a un año de su decreto; ya que había sido contratada la estructura de mando, compuesta de directores y subdirectores, más no el personal operativo.

En base a lo revisado, podemos afirmar que Chile si contó con el apoyo de grupos de interés, para la implementación del Programa de Promoción de Inversiones de Alta Tecnología; mientras que en México, solo ha contado a con el apoyo del poder ejecutivo en ambos períodos de gobierno (2000-2006; 2007 hasta 2009); en el mandato del Lic. Vicente Fox Quezada, no realizó actividades el grupo de trabajo del Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión, y desde la creación de ProMéxico hay el apoyo del poder ejecutivo, pero no todos los legisladores de la Comisión¹²⁰. La falta de participación del poder legislativo y de otros grupos de interés, como el empresarial puede ocasionar que a ProMéxico no se le dé la importancia que requiere y carezca del apoyo necesario para su continuidad.

¹²⁰ Comisión de Comercio y Fomento Industrial. LXI Legislatura.

6. Cambios en las condiciones socioeconómicas que no menoscaben el apoyo de los grupos y los soberanos, ni subviertan la teoría causal que da soporte a las políticas.

Como plantea Aguilar Villanueva (2007),¹²¹ hay cambios que, pueden afectar sustancialmente el apoyo político que se dé a los objetivos normativos, a las decisiones políticas de las instancias encargadas de la implementación y finalmente, al logro de los objetivos estatutarios.

Un ejemplo podría ser la desaceleración económica mundial surgida en 2008, la cual ha obligado desde entonces a países de América Latina a redireccionar sus políticas públicas para reactivar el crecimiento económico¹²². Es por ello que para poder mantener la operación (recursos) de este tipo de programas, es importante mantener el vínculo de los implementadores con los grupos apoyo, como las autoridades legislativas y ejecutivas, así como de líderes de opinión del medio.

Por lo que respecta a CORFO, como mencioné en el apartado de Chile, obtiene sus aportaciones del presupuesto propio a través de diversas fuentes. Además, dentro de su planeación operativa el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología tiene aprobado un presupuesto para un período de 12 años, lo cual ha permitido su continuidad. Además, el programa tuvo ya una evaluación por el Ministerio de Hacienda para el período 2001- 2003¹²³, en donde se justificó su continuidad.

Con base en lo revisado en éste capítulo, las actividades que ha realizado México en promoción de IED no tuvieron suficientes grupos de interés que estimularan la actividad. En lo que le toca a Bancomext que promocionó la atracción de IED por mandato del gobierno federal¹²⁴ fue realizándose subsidiariamente, y no como un objetivo primario, concluyéndose sus actividades julio en 2007 con la creación de ProMéxico, el cual ha

¹²¹ La Implementación de las políticas públicas, Aguilar Villanueva, Luis (2007), p 347.

¹²² Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. CEPAL

¹²³ Informe Final de Evaluación, (junio 2004) Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

¹²⁴ Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext, p 104.

contado con el apoyo del poder ejecutivo, pero no todos los legisladores¹²⁵. Esta falta de apoyo podría poner en riesgo la operación del organismo, dado que su presupuesto es aprobado cada año en la Cámara de Diputados, por lo que ProMéxico debe dar resultados en el corto plazo, para que sus recursos no se vean restringidos en el corto plazo ante cambios socioeconómicos en el país. Un ejemplo de ello, es el plan de “austeridad”, que impacta los programas de la Administración Pública Federal. (DOF 4 de diciembre de 2006).

Derivado de ésta última variable no normativa que condiciona la implementación de una política pública, podemos concluir que el Programa de Atracción de Inversión de Alta Tecnología tiene un menor riesgo de afectar su continuidad, ante una disminución del apoyo político que se da al Programa, considerando que tiene garantizado su operación hasta el 2015¹²⁶, por lo que diversos cambios en las condiciones socioeconómicas difícilmente afectaran su continuidad; mientras que para México, su escenario no es similar, al no tener ProMéxico garantizado un presupuesto para su operación en el mediano plazo, por lo que considero que existe el riesgo de que deje de recibir recursos en el corto plazo, si ProMéxico no da resultados que mantengan el apoyo de los grupos de interés como, la comisión legislativa de comercio y fomento industrial de la Cámara de Diputados, así como de cualquier posible cambio en las condiciones socioeconómicas de México.

La implementación del esquema de Sabatier y Mazmanian en el programa de promoción de IED de Chile y México está simplificada en el Tabla 5 (página siguiente).

Podemos resumir entonces, que en Chile se cumple con más condiciones del esquema de Sabatier y Mazmanian que en México, teniendo como áreas de oportunidad para Chile el aumentar la escala de operación del Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología y mejorar el apoyo de los grupos de interés y soberanos que eviten poner en

¹²⁵ Comisión de Comercio y Fomento Industrial. LXI Legislatura.

¹²⁶ Informe Final de Evaluación, (junio 2004) Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

riesgo la operación del programa ante cambio en las condiciones socioeconómicas del país. Para el caso de México, sólo se cumple con la condición de la teoría causal adecuada, mientras que las otras cinco no se han cumplido en su totalidad, ya que México no tuvo del año 2000 a junio de 2007, un organismo que operara como Agencia de Promoción de Inversiones, responsabilidad que si ha tenido ProMéxico desde su decreto.

Tabla 5. Comparativo del esquema de Sabatier y Mazmanian: Chile- México

Condición	Chile: CORFO- Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología	México: Secretaría de Economía / Bancomext / ProMéxico
Objetivos claros y consistentes.	Se cumple	Se cumple en la Secretaría de Economía. No lo cumplió Bancomext. Si lo cumple ProMéxico
Teoría causal adecuada.	Se cumple en el Decreto de Ley 600	Se cumple en la Ley de Inversión Extranjera
Estructuras de implementación legales	Se cumple, al pertenecer el programa a CORFO, aunque tiene una escala de operación limitada.	No se cumple en la Secretaría de Economía, ni Bancomext. Si se cumple en ProMéxico
Implementadores comprometidos y capaces	Se cumple	Se cumple moderadamente.
Apoyo de los grupos de interés y soberanos	Si tienen el apoyo del poder ejecutivo, legislativo e sector empresarial	Si tienen el apoyo del poder ejecutivo, más no de poder legislativo
Cambios en las condiciones socioeconómicas	Tiene un bajo riesgo. El programa tiene aprobado un presupuesto a 12 años	Tiene un riesgo moderado en el corto plazo. ProMéxico presupuesta su gasto año con año, ante un congreso que duda sobre la efectividad del organismo.

Fuente: propia en base al análisis realizado.

4.5. Conclusiones finales.

La literatura sobre inversión extranjera muestra que para las economías en vías de desarrollo la decisión de impulsar la participación de inversores en nuevos sectores de la economía puede ser muy costoso y toma tiempo considerable antes de producir beneficios; porque requiere de niveles de conocimiento y capacidades muy superiores a aquellas de las que disponen los empresarios y trabajadores locales. La importancia de la IED radica, en que puede contribuir al crecimiento económico de una manera en que la inversión nacional no puede hacerlo. La IED es más que el flujo de capital; comprende la utilización interna de ciertos activos intangibles, tales como tecnología y capacidad empresarial, que son específicos de una determinada empresa. La literatura revisada plantea argumentos en pro y en contra de la IED, de los cuales hay pocos estudios sobre México, lo cual me motivó a analizarlo y aportar una línea de discusión que permita un mayor conocimiento del tema.

De la revisión internacional, concluimos que hay estrategias implementadas en la promoción de IED, cuyos resultados en desarrollo son mixtos. Éstos dependen, de lo activo o pasivo de la política y si está focalizada hacia sectores productivos donde un país pueda aprovecharlos y generar ventajas competitivas. Para ello es necesario tener una estructura legal que realice esta actividad y que exista un verdadero compromiso de todos los actores involucrados en lograrlo.

En éste trabajo, analicé las estrategias que han establecido Chile y México para atraer IED utilizando una perspectiva de implementación de políticas públicas. Como lo mencionan algunos autores, esta fase estudia algunos de los determinantes más importantes que influyen en los resultados de un problema gubernamental. Al revisar los diferentes modelos, decidí que de implementación de Sabatier y Mazmanian es el de mejor utilidad práctica, puesto que estudiaron la literatura disponible tanto del análisis de implementación, como de casos de éxitos y fracasos de la instrumentación de políticas públicas.

El esquema de Sabatier y Mazmanian contemplan tres conjuntos de variables independientes que inciden en la implementación: (a) la tratabilidad del problema; (b) el análisis de la ley en la que se encuentre contemplado el programa de política; y (c) el análisis de las variables no normativas. Para el modelo, los autores agruparon seis variables, mismas que utilicé de manera sistemática para realizar el análisis de las estrategias de atracción de IED. Lo anterior con el propósito fundamental de conocer la implementación de la estrategia de promoción de IED en México y Chile, y que aspectos que podrían mejorarse.

La decisión de revisar el caso Chileno, se debe a que éste, es el país de la región que mejor posicionamiento tiene en ambiente de negocios, competitividad e indicadores macroeconómicos y que cuenta además con un programa específico para la promoción de IED, tomándose como período de análisis del año 2000 al 2009, donde ambos países toman decisiones importantes sobre el tema.

Los resultados del análisis con base en las seis condiciones del modelo de Sabatier y Mazmanian indican que la estrategia seguida por Chile ha sido mejor que la establecida por el gobierno mexicano. Para el caso de Chile, el Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, implementado por CORFO, tiene objetivos definidos, al incidir positivamente en la decisión de localizar en Chile proyectos de inversión de alta tecnología de empresas extranjeras, a través de un proceso de promoción de inversiones activo y focalizado; así también encontré que existe una teoría causal adecuada, relacionada con la nueva teoría del crecimiento en su respectiva ley de inversión extranjera y a través del CINVER. En cuanto a su estructura de implementación, ésta tiene lo indispensable, teniendo áreas de oportunidad para su mejora.

En lo que respecta a los implementadores encargados de promover la atracción de IED en Chile; la sólida formación académica y su experiencia previa dentro de CORFO, han logrado dotar de estabilidad y continuidad al Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología. En este sentido, su formación y experiencia han sido factores que han

influido la buena implementación de la política de inversión; han sido capaces de llevar sus actividades adecuadamente.

Chile tuvo a los grupos de interés y soberanos del poder legislativo y ejecutivo. Desde la creación del programa, el apoyo del poder ejecutivo, así como de grupos de empresarios para la implementación del Programa respaldó esta iniciativa, al constatar el área de oportunidad que representaba el ámbito de tecnologías para Chile. En relación a los cambios en las condiciones socioeconómicas, el Programa de Atracción de Inversión de Alta tecnología puede afectarse poco ante una posible disminución del apoyo político que se dé al Programa, considerando que tiene garantizado su operación hasta el 2015, por lo que difícilmente se verá alterada su continuidad, por lo que concluyo que estos factores contribuyen a la continuidad de la implementación de la política de inversión.

En lo que respecta a México, podemos observar que en el 2000, no todos los organismos involucrados tuvieron objetivos claros, ni consistentes hasta el 2007, dado que el Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión (2000-2006) no funcionó del todo, hasta 2007 con la creación del ProMéxico y en 2008 con el Programa Sectorial de Economía. Estos programas presentan objetivos específicos, según su decreto y plan de negocios, sin embargo por el corto tiempo de operación, sería prematura su evaluación. En lo referente al contar con una teoría causal adecuada, concluyó que si la hubo a través de los cambios en la Ley de Inversión Extranjera, la cual está vinculada con la nueva teoría del crecimiento, al considerar que la IED consigue generar crecimiento económico a largo plazo, pero su implementación empezó a mejorar hasta el Programa Sectorial de Economía, teniendo en ProMéxico su principal línea de acción para la promoción de la IED.

La estructura de implementación legal, no fue en principio suficiente para México, al no contar con los recursos indispensables dentro de Secretaría de Economía, ni la disposición para la operación del CNIE. A ello debo considerar que Bancomext realizó esta función hasta 2007 de forma subsidiaria. Con la creación de ProMéxico la situación cambió al tener una estructura definida y legal para la realización de esta actividad. Los

implementadores encargados de promover la atracción de IED en México han sido seis hasta 2009, con una formación académica diversa y una experiencia laboral diferente a la promoción de IED, lo cual pudo afectar el desempeño de ellos en la actividad.

En lo referente al apoyo de los grupos de interés, concluyo que éste ha sido permanente desde el poder ejecutivo, sin embargo, hubo pocos resultados de las políticas públicas como lo sucedido con el Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión. El intento más sólido ha sido a través del Programa Sectorial de Economía con la creación de ProMéxico, quedándose como reto en el corto plazo, el convencer al poder legislativo y al sector empresarial, que la implementación de ésta política pública es mejor en lo concerniente a la atracción de IED, que la implementada hasta junio de 2007 con Bancomext.

Los cambios en las condiciones socioeconómicas de México, como lo fue por ejemplo, el programa de austeridad implementado en 2004 por el entonces presidente de México, Vicente Fox Quezada llevó a Bancomext a operar con menos recursos, disminuyendo el apoyo en las actividades de promoción de IED, que fueron finalmente trasladadas a ProMéxico en junio 2007, por iniciativa del poder ejecutivo. Al no tener ProMéxico garantizado un presupuesto para su operación, considero que puede darse un escenario semejante al de Bancomext, si ProMéxico no da los resultados proyectos en su plan de negocios, que mantengan el apoyo de los grupos de interés ante otro escenario que cambie la agenda pública del país.

En Chile las políticas para la atracción de IED y las de ciencia e innovación tecnológicas siguen caminos paralelos al estar alineados a los objetivos del Consejo de Innovación para la Competitividad. A cada una por sí misma, y principalmente a la política de innovación tecnológica, se le reconoce su aporte al desarrollo del país y se le destinan recursos para su ejecución. El Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología ha logrado resultados interesantes y destaca como un esfuerzo bien pensado, que ha incorporado una serie de innovaciones desde el punto de vista de cómo la política pública debe hacer frente a estos temas. En efecto, se observa que hay un esfuerzo por

“salir a buscar y a competir” por las empresas y, por lo mismo, se ha entendido que en este ámbito no es posible ser neutral.

Cabe recalcar que el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología no es la panacea para la tracción de IED de un país, sin embargo, este programa ejecuta varias mejores prácticas en lo referente a una Agencia de Promoción de Inversiones. Como mencione con anterioridad, la debilidad del Programa es su escala de operación, en donde las autoridades deben participar más en un programa como éste, para que los resultados puedan ser más relevantes. Estos desafíos ya han sido presentados en diversos estudios para CORFO, en donde se destaca la optimización de los programas de asignación de subsidios.

Para México la contribución de la IED a la economía ha sido compleja. Por un lado, ha sido un factor importante para permitir una relativa estabilidad de algunas variables macroeconómicas y financiar la estrategia iniciada en 1988. De igual forma, permitió una importante modernización de empresas extranjeras y de un segmento de empresas nacionales que ha realizado diferentes tipos de fusiones y asociaciones con empresas extranjeras. Las actividades de la IED, en general, no han podido resolver los principales retos de la economía mexicana: encadenamientos e integración productiva y regional, empleo, financiamiento y sustentabilidad económica a mediano y largo plazo. Los flujos de inversión se han concentrado principalmente en el sector manufacturero y servicios financieros, dentro del cual su distribución es relativamente más homogénea. Asimismo parece ser que el comportamiento de la IED en México está orientado a satisfacer tanto el mercado mexicano como la búsqueda de la eficiencia en los sistemas productivos de las empresas transnacionales.

A nivel federal, no existió hasta el año 2007 una política pública efectiva en materia de promoción a la IED. La única entidad competente de la Administración Pública Federal en el tema había sido la Secretaría de Economía a través del CNIE, órgano intersecretarial integrado por diez Secretarías de Estado, creado por la Ley de Inversión Extranjera de 1993. No obstante lo anterior, no existió lineamiento, resolución o

mecanismo alguno emitido por la CNIE en ejercicio de la atribución referida, ni tampoco publicación alguna en el Diario Oficial de la Federación. Si bien es cierto que Bancomext promovió la atracción de IED de forma subsidiaria, también es cierto que su calidad de banco y su orientación al cliente ponen límites claros a la actividad y sobre todo, la privan de ser una verdadera política pública. Todo ello dejó que México fuera un país agresivo en la atracción de IED.

Si bien los flujos de inversión de México han sido mayores que Chile en el período analizado, el stock de IED/PIB es mucho mayor en Chile en los últimos 20 años, como lo podremos ver en la tabla 6. Ello deja ver que la IED ha sido más representativa en la economía de Chile que en México, al ser un indicador clave para el crecimiento económico de este país, como lo menciona la Nueva Teoría del Crecimiento y como pudimos constatar con los casos de Irlanda, Malasia y la República Checa, mencionados en el capítulo III.

Tabla 6. Stock de IED/PIB Chile - México

Stock de IED/PIB			
Economía	1990	2000	2007
Chile	48.1	60.8	64.4
México	8.5	16.7	29.7

Fuente: Informe Mundial de inversión 2008

Con ello concluyo, que Chile ha implementado su política pública de atracción de IED, de forma eficiente con áreas de oportunidad de mejora, y que México no ha sido consistente, ni eficiente hasta el año 2007 en su estrategia de promoción de IED. La implementación de ProMéxico permitirá en el futuro poder analizarla, sin embargo hay áreas de oportunidad a comentar.

ProMéxico, a través de su Unidad de Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales, tendrá que ser el organismo promotor que deba estimular la atracción de IED a México. La implementación de esta política pública activa competirá con otros

países, que tienen políticas públicas agresivas y focalizadas, por lo que deberá buscar ser muy eficiente en el desarrollo de su actividad. Esto no indica que la atracción de IED en México dependa del rol de ProMéxico, sino que su participación puede hacer la diferencia para que un inversor termine por decidir a México de su lista corta de países candidatos. Para ello considero recomendable para mejorar la estrategia en promoción de IED, que ProMéxico haga un mayor esfuerzo en conseguir los objetivos que se propuso en su plan de negocios. Se recomienda establecer a la brevedad los lineamientos para la operación de los incentivos a la IED propuestos, a fin de implementarlos buscando maximizar los “efectos derrame” en el país. Los resultados de estos incentivos deben ser reportados a las comisiones legislativas pertinentes, para mejorar el interés y apoyo de los actores involucrados.

Me hubiese gustado haber hallado suficiente documentación sobre los presupuestos de los organismos responsables en Chile CORFO y México de la IED. Una revisión sobre la efectividad de los recursos ejercidos de sus presupuestos con sus metas hubiese enriquecido el análisis presentado. El anexo A, nos da una idea general para México. Quedan pendientes otros factores estructurales que también, como las reformas laboral, fiscal, judicial y energética, puede volver de México un país más atractivo y competitivo.

Finalmente, para la operación eficiente de una Agencia de Promoción de Inversiones, la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, documentó en 2008 un estudio con las mejores prácticas que una Agencia de Promoción de Inversiones que, como ProMéxico debe seguir, resumiéndolo en los siguientes puntos:

- 1) Establecer un plan de promoción de políticas de acción con prioridades explícitas, las responsabilidades, los socios y desafíos.
- 2) Poner la promoción de políticas en las manos correctas, con la visión correcta.
- 3) Invertir en el éxito. Desarrollar las habilidades y las herramientas adecuadas para el trabajo.
- 4) Defender la política de manera proactiva y con firmeza.

- 5) Ampliar el horizonte de política para cubrir más aspectos y metas a más largo plazo.
- 6) Trabajar para conseguir un entorno favorable a la inversión extranjera directa ahora, para la promoción de políticas más eficaces en el futuro.
- 7) Movilizar e institucionalizar el apoyo, especialmente de los inversionistas nacionales y mano de obra.
- 8) Crear asociaciones, formulación de políticas más amplias.
- 9) Seguimiento y adaptación.
- 10) Dar a conocer los éxitos.

Bibliografía

Documentos:

CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009, (2009): División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

CEPAL. Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina, (2007): Red de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie 175.

IDA (2004): “Annual Report 2004”, IDA Ireland.

OECD (1994): Review on Foreign Direct Investment in Ireland.

OECD (2007) Estudios Económicos de Chile.

UNCTAD (2000) Tax Incentives and Foreign Direct Investment, A Global Survey, United Nations Conference on Trade and Development, ASIT Advisory Studies No. 16.

UNCTAD (2005), World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D, United Nations.

UNCTAD (2008): Investment Promotion Agencies as Policy Advocates, United Nations Conference on Trade and Development, Investment Advisory Series, Series A, number 2.

UNCTAD (2008): Informe sobre la inversiones en el mundo (2008), Investment, A Global Survey, United Nations Conference on Trade and Development.

UNCTAD (2009): World Investment Report 2009. Investment, A Global Survey, United Nations Conference on Trade and Development.

UNCTAD (2010): World Investment Report 2010. Investing in a Low-Carbon Economy, United Nations Conference on Trade and Development.

Informe Final de Evaluación, (junio 2004): Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Desarrollo Productivo en Chile (2009): La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009, CORFO, FLACSO-Chile, Catalonia.

Invertir en Chile, una oportunidad, (Abril 2007): Comité de Inversiones Extranjeras.

Chile, facilita tu futuro (Mayo 2009): Comité de Inversiones Extranjeras.

Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, para crecer con igualdad, (Octubre 1999): Centro de Estudios Miguel Enríquez- Archivo Chile.

Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2006-2010, (18 de octubre de 2005), Nueva Política de Desarrollo.

Informe Final de Evaluación, (junio 2004) Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Revista Universitaria, Universidad Católica de Chile, N° 104.

Documentos Oficiales de Chile:

Decreto de Ley 600.

Decreto de Ley -18768

Decreto de Ley 2313, Economía, publicado el 09.09.1978

Decreto de Ley 18065, publicada el 10.12.1981

Decreto de Ley 18840, publicada el 10.10.1989

Decreto de Ley 360, Ministerio de Economía, publicado 15.05.1945

Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Hacia una estrategia de innovación para la competitividad. Vol. I. Gobierno de Chile 2007, 2008

Documentos Oficiales de México:

Ley de Inversión Extranjera, DOF, 20-08-2008

Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera 1973, SECOFI, 1990

Programa de Comercio Exterior y Promoción a la Inversión, Publicado en el DOF el 14.04.2004

Programa Sectorial de Economía, Publicado en el DOF el 14.05.2008

Plan Nacional de Desarrollo, Vicente Fox Quesada, 2000-2006.

Plan Nacional de Desarrollo, Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012

Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de Bancomext.

Plan de negocios de ProMéxico 2007-2012.

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Gaceta del Senado N° 27, LXI Legislatura, 11 de julio de 2007.

Gaceta del Senado n° 98, LXI Legislatura, 19 de abril de 2007.

Estatuto Orgánico de ProMéxico, DOF 24-06-2008, DOF 24.06.2010.

Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext.

4to Informe de Gobierno 2004, Vicente Fox Quesada.

Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales

Manual de procedimientos de la unidad de promoción de inversiones y negocios internacionales, ProMéxico, Dirección General, julio 2010.

Memorias de la 22ª Reunión de la Comisión para la Promoción de las Inversiones de la AMSDE y ProMéxico, Villahermosa, Tabasco, Julio 16, de 2009.

Libros y artículos:

Aguilar Villanueva (2007): La Implementación de las Políticas. Editorial Porrúa.

Agosin, Manuel (2009): Se justifica una política industrial hacia la inversión extranjera? El Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología. Trabajos de investigación de políticas públicas N° 7, septiembre 2009, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Aitken, B. y Harrison, A. (1999): “Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela”, American Economic Review, Vol. 89, pp. 605-618.

Alena Zemplerová and Vladimír Benáček (1997): Foreign Direct Investment in the Czech Republic; working paper series (ISSN 1211-3298), World Bank, CERGE. EI, Prague.

Álvarez, Roberto (2002): Inversión Extranjera Directa en Chile y su Impacto sobre la Productividad, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Blomström, M. y A. Kokko (1997): “Regional Integration and Foreign Direct Investment”. National Bureau of Economic Research Working Paper 6019, April.

Borensztein, De Gregorio y Lee (1998): “How does Foreign Direct Investment affect Economic Growth?” Journal of International Economics 45:115-35.

Castillo Mario, Roy C. Nelson (2003): Responsabilidad en la gestión de los programas gubernamentales de fomento de las pequeñas y medianas empresas, revista de la CEPAL n° 79.

Chudnovsky D (2009): Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Sustentable, Lecciones desde las Américas, Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas.

Chudnovsky D, López A, (2008): Foreign Investment and Sustainable Development in Argentina; Working Group on Development and Environment in the Americas; Discussion Paper Number 1.

Chudnovsky D y López Andrés, (Agosto 2007): Inversión Extranjera Directa y Desarrollo: La Experiencia del MERCOSUR, Revista de la CEPAL n° 92.

Chudnovsky D, López A y Rossi G, (2003): “Foreign Direct Investment and the Absorption Capabilities of Domestic Firms in the Argentine Manufacturing Sector in the 90s”, paper prepared for the first Globelics Conference, Rio de Janeiro.

Chudnovsky D (Noviembre 2000): El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR en los años 1990: características, determinantes e impactos. (CENIT) Centro de Investigaciones para la Transformación (Argentina: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.

Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, (1975): The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, Administration & Society, vol. 6.

Dunning, John H. (1997): “Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment” en Alliance capitalism and global business. Studies in International Business and the World Economy.

Dussel Peters (2009): La inversión extranjera en México, Red de Inversiones y Estrategias Empresariales, CEPAL.

Elías, Silvia; Fernández M. Rosario; Ferrari Antonella, (2006): Inversión Extranjera Directa y Crecimiento Económico: un análisis empírico. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur.

Ernesto Henry Turner Barragán, Juan Froylán Martínez Pérez (2003): Inversión extranjera y empleo en México, Revista Análisis Económico No. 37. Departamento de Economía de la UAM – Azcapotzalco.

Esquivel, Gerardo; Larraín, Felipe (junio de 2001): ¿Cómo atraer Inversión Extranjera Directa? (2001). Trabajo preparado como parte del Proyecto Andino de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Eusebio Cayulef, Eduardo Cid, Nemorino Mayorga, Fernando Quiroz, (2009): Inversión Extranjera en Chile, Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.

Faya Alejandro (2006): promoción de inversión extranjera directa: diseño de una Política pública para el caso de México, FLACSO, Trabajo de Tesis.

Forfás, (2004): Building Ireland’s Knowledge Economy: the Irish Action Plan for Promoting Investment in R&D to 2010, report t the Inter Departmental Committee on Science, Technology and Innovation.

Forfás (2005): “The Competitiveness Challenge 2005”, National Competitiveness Council, Ireland.

Forfás (2004): “The Competitiveness Challenge 2004”, National Competitiveness Council, Ireland.

Forfás (2003): “The Competitiveness Challenge 2003”, National Competitiveness Council, Ireland.

Hausmann Ricardo (2009): Harvard University, The Mexico Competitiveness Report 2009, World Economic Forum.

Hernández, Carolina, (2002): La teoría del crecimiento endógeno y el comercio internacional. Universidad Complutense de Madrid, Cuadernos de estudios Empresariales, Vol. 12 (2002) 95-112

Hirauka Celio, Brasil: EMNs y “Upgrading” Industrial, Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Sustentable, Lecciones desde las Américas. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas.

Ida Björk, (2005): Spillover Effects of FDI in the Manufacturing Sector in Chile, School of economics and management, Lund University. Master’s thesis 2005.

Malley, J y T. Moutos (1994): “A Prototype Macroeconomic Model of Foreign Direct Investment”, Journal of Development Economics, 43, 295-315.

Manuel R. Agosin y Juan José Price, (2009): La inversión extranjera: ¿hacia una política vertical?

Mazmanian Daniel, Sabatier Paul (1983): Implementation and public policy, University Press of America.

Mia Irene, Estrada Julio and Geiger Thierry, (2007): Benchmarking National Attractiveness for Private Investment in Latin American Infrastructure, World Economic Forum.

MIGA-FIAS (2005): “Competing for FDI: Inside de operations of four national investment promotion agencies “, proyecto conjunto de MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) y FIAS (Foreign Investment Advisory Service), Investing In Development Series, Banco Mundial.

MIGA-GDP Global (2005): “IPA Performance Benchmarking Program: Investor Inquiry Handling Study – Overview of the Study and Analysis of the Results”, Multilateral Investment Guarantee Agency, World Bank Group.

Morisset, Jacques y Neda Pirnia (2000): “How Tax Policy and Incentives affect Foreign Direct Investment” World Bank Working Paper (Nº 2509).

Muños Goma, Oscar (2009): El Desarrollo Institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990. CORFO.

Parsons Wayne (2007): Políticas Públicas, Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO México.

Ramírez, Carlos Enrique; Florez, Laura (2006): Apuntes de inversión extranjera directa: definiciones, tipología y casos de aplicación colombianos, Apuntes de Economía No. 8, Marzo de 2006, Departamento de Economía - Universidad ICESI

Romer, P (1993): “Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development”, Journal of Monetary Economics, vol. 32, Simon Graduate School of Business, Rochester, pp. 543-574.

Simon J. Evenett, Alexandru Voicu (2001): Picking Winners or Creating Them? Revisiting the Benefits of FDI in the Czech Republic, Oxford University and CEPR.

Simeon Djankov, Bernard Hoekman (1999): Foreign Investment and Productivity Growth in Czech Enterprises; Policy research Working Paper 2115; The World Bank Development Research Group Trade.

Teece, David J. (1977): “Technology Transfer by Multinational Firms: The Resource Cost of Transferring Technological Know-how.” Economic Journal, June 1977, 87(346), pp. 242–61.

Waldkirch, Andreas, Colby College, March (2008): The Effects of Foreign Direct Investment in Mexico since NAFTA, Munich Personal RePEc Archive.

Wei, Shang Jin (1997): “How Taxing is Corruption on International Investors?” National Bureau of Economic Research, Working Paper: 6030.

Wilson Suzigan y João Furtado (2006): Política Industrial y Desarrollo; Revista de la CEPAL n° 89.

Zabala Ricardo (1987): Inversión Extranjera Directa en Chile 1954 - 1986, Estudios Públicos.

Páginas electrónicas citadas:

<http://www.desarrollohumano.cl/curriculum/grivas.htm>

http://es.wikipedia.org/wiki/%C3%93scar_Landerretche_Gacit%C3%BAa

<http://www.innovamineria.cl/contenidos.phtml?seccion=6&contenido=1184>

<http://www.westonfinancial.com/home/about/executive-biographies/>

http://en.wikipedia.org/wiki/Jose_Luis_Romero_Hicks#searchInput

<http://presidencia.gob.mx/gabinete/?contenido=15062>

<http://www.gobierno.com.mx/politicos/mario-martin-laborin-gomez/>

<http://www.presidencia.gob.mx/en/cabinet/?contenido=28428>

http://www.economia.gob.mx/swb/es/economia/p_1_semblanza_secretarioeco

<http://elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/print.cfm?docId=68813>

Sala de prensa del gobierno federal:

<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=30915>

Manual de Balanza de Pagos. FMI. 5ta Edición. Párrafo 359 y 362. 1994. Ver:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bopman/bopman.pdf>

Definición 423 de la División de Estadísticas de la UNCTAD. Ver:
http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_list_dicts.asp

OECD. Glosario de Términos y Definiciones de Inversión Extranjera Directa. 3 de octubre de 2005. Publicaciones y Documentos. Pág. 2 y 3. Ver:
<http://www.oecd.org/dataoecd/56/1/2487495.pdf>

WTO. “Trade and Foreign Direct Investment”. WTO News, octubre 8 de 1996. Ver:
http://docsonline.wto.org/gen_home.asp?language=1&_=1

MIGA, <http://www.miga.org/screens/about/convent/comment.htm>

Anexo A

El presente anexo, tiene como objetivo revisar los informes de rendición de cuentas que Bancomext (2000- 2007), hizo en materia de atracción de IED, así como lo realizado hasta ahora por ProMéxico desde que inició operaciones al año 2007 al 2009.

Para explicar lo realizado por Bancomext en el período 2000 – 2005 revisaremos el Informe de Rendición de Cuentas del Organismo¹²⁷. En dicho reporte se plantea que el organismo ofrece dentro de los principales servicios los siguientes: Servicios financieros, otros servicios complementarios al financiamiento, servicios de promoción de exportaciones y de inversión: de estos destacan 12 servicios, del cual solo uno va dirigido a la promoción de inversiones: “Paquetes de inversión y comercio para gobiernos estatales”. Esta actividad corresponde a la integración de esfuerzos entre Bancomext y los gobierno estatales permite aumentar cobertura e impacto de los servicios, así como la alineación de programas en función de las prioridades estatales. Por ello en materia de inversión, se define a un grupo de productos y servicios requeridos por los gobiernos estatales para el apoyo en la promoción de la atracción de IED. Entre ellos se consideran seminarios en el exterior, capacitación a los promotores, contactos con inversionistas y el acceso a proyectos de inversión a través del portal inversión Mexico.com. Esta actividad estaba a cargo en el 2000 de la Dirección General Adjunta de Desarrollo Exportador, la cual se apoyaba en 4 direcciones ejecutivas. Ninguna de éstas tenía como actividad principal la promoción de la IED.

El informe menciona que las políticas y estrategias de gobierno están vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2000- 2006, en donde Bancomext ha venido desarrollando una labor de promoción de IED con una estrecha colaboración con los Gobiernos de los estados, la Secretaria de Relaciones Exteriores, la Secretaria de Economía y la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca, así como con Cámaras y asociaciones del sector privado. Mediante los servicios del Banco, se identifican oportunidades de inversión que después con promovidas en el extranjero a través de sus representaciones comerciales,

¹²⁷ Informe de Rendición de Cuentas 2000- 2006, Bancomext 2006. Primera Etapa.

para lo cual se organizan eventos y foros de promoción, así como misiones de empresarios extranjeros. Como se mencionó en el capítulo IV, esta actividad de promoción de la IED se realiza de manera subsidiaria además de que esta actividad se ha realizado, como un servicio que se cobra a los estados o particulares interesados.

El objetivo del servicio fue atraer inversión extranjera como complemento a la inversión nacional, a efecto de impulsar el desarrollo de nuevos proveedores y cadenas productivas en los sectores prioritarios que permitiera incrementar la oferta exportable. En 2001 Bancomext establece un programa específico de promoción a la IED con diversos Gobiernos estatales, tendiente a incrementar su participación en la recepción de inversión. En junio de 2002, se recibió el mandato del gobierno Federal para promover la IED, mismo que incorporo en su Ley Orgánica. Para el 2003, Bancomext incorporó un portal de inversión en su página electrónica que incluye información económica, legal, regional y sectorial. En ese período Bancomext informa que se concretaron proyectos de inversión en los sectores automotriz, electrónico, eléctrico, metal-mecánico, químico-farmacéutico, plásticos, alimentos, infraestructura y turismo. A pesar de lo mencionado, se encontró en el informe que en la evaluación anual no se tenían incluidos objetivos e indicadores relacionados a la IED, salvo en los años 2004 y 2005. Para más detalle de esto revisaremos la información encontrada de cada período.

En el ejercicio 2000, Bancomext no presentó ningún resultado en todas sus actividades de promoción a la IED, no explicándose en el informe los motivos por la cual no se hizo. En 2001 el presupuesto ejercido por Bancomext fue de 1,869.6 millones de pesos. El 100% del presupuesto ejercido se realizó con recursos propios, ya que Bancomext y no recibió subsidios ni transferencias. La generación de ingresos fue resultado de su actividad bancaria a través de la colocación de financiamiento en sus diversas modalidades, así como de otros ingresos provenientes de servicios financieros complementarios y de servicios promocionales. Las actividades institucionales planteadas en ese año fueron seis, de los cuales se presentaron indicadores institucionales, que se pueden ver en la tabla siguiente:

Tabla A1. Metas Programáticas Bancomext 2001.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	INDICADOR	FORMULA	META ANUAL
202. Promover las actividades económicas del país	Número de empresas atendidas con servicios de promoción	Número de clientes atendidos / Números de clientes programados	12,406
403. Captar recursos financieros	Captación total de recursos financieros	Captación total programada / Captación total ejercida	47,494,780,000
405. Otorgar créditos	Nivel de cumplimiento del Programa de Crédito	Crédito otorgado / Crédito programado	44,880,000,000
460. Otros servicios bancarios	Créditos obtenidos por las empresas con garantías o aval de BANCOMEXT	Garantía y avales otorgados / Garantías y avales programados	6,120,000,000
602. Auditar la gestión pública	Programa de auditorías	Auditorías realizadas / Auditorías programadas	29
701. Administrar recursos humanos, materiales y financieros	Margen financiero	Ingreso por operación – Intereses, comisiones y gastos	4,000,982,000

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext

Como se puede observar en la Tabla 1, a pesar de las actividades de Bancomext en promoción de IED, no se presentó en el informe, ninguna actividad institucional, ni indicador referente a la promoción de IED.

En el 2002, el presupuesto ejercido por Bancomext ascendió a 1,666.8 millones de pesos. En el informe se menciona que la disminución del presupuesto en un 10.85% con respecto al 2001, se debió a diversas acciones de racionalidad y selectividad que se pusieron en marcha con el objetivo de mejorar la sustentabilidad institucional. Para 2002, la estructura programática consideró tres indicadores cuyas metas y resultados pueden verse en la siguiente tabla:

Tabla A2. Metas programáticas Bancomext 2002.

OBJETIVO ESPECÍFICO	INDICADOR	FÓRMULA	META ANUAL
Elevar y extender la competitividad del país	Grado de Satisfacción	Datos proporcionado por la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República	7.1%
Contribuir a incrementar las exportaciones de bienes y servicio no petroleros, su diversificación geográfica, la internacionalización de las empresas e incrementar el contenido nacional de las exportaciones y desarrollar proveedores	Índice de impacto en las exportaciones por los servicios financieros y de promoción (empresas)	Se consideró al número de exportadores nuevos o que se consolidaron en los mercados internacionales con los servicios del Banco respecto el Universo de Cobertura X 100	100%
		Valor, en dólares, de las exportaciones generadas por las empresas apoyadas con servicios financieros y promocionales respecto al Universo de Cobertura X 100	100%

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext

Como se puede observar también, en el cuadro de actividades 2002, a pesar de las actividades de Bancomext en promoción de IED, no se presentó en el informe, ninguna actividad institucional, ni indicador referente a la promoción de IED, lo cual deja ver la importancia que tenía para el Banco este tema.

Para el 2003 Bancomext ejerció un presupuesto de 1,595.4 millones de pesos, lo cual representó un decremento del 4.28% con respecto al 2002. De igual forma Bancomext operó con recursos propios. Ese año se consideraron nueve indicadores con sus respectivas metas, los cuales estuvieron enfocados en apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), en el comercio exterior, para incrementar su competitividad; en otorgar servicios financieros a las empresas; brindar servicios promocionales; incrementar las exportaciones mexicanas; otorgar créditos directos al sector privado; incrementar el número de visitantes distintos y el número de visitas al portal de Bancomext. Como puede observarse en la tabla 3, tampoco se incluyó en el informe, alguna meta, ni indicador referente a la promoción de IED.

Tabla A3. Metas programáticas Bancomext 2003.

META	INDICADOR	FÓRMULA	META ANUAL
Apoyar a PYMES para que se incorporen exitosamente en el comercio exterior	PYMES apoyadas directamente con servicios financieros	PYMES apoyadas directamente con servicios financieros respecto a las PYMES programadas apoyadas directamente con servicios financieros	800
Apoyar a PYMES para incrementar su competitividad en los mercados globales	PYMES apoyadas con servicios promocionales	Apoyadas con servicios promocionales respecto a PYMES apoyadas con servicios promocionales programados	15,000
Otorgar servicios financieros a las empresas	Empresas exportadoras como resultado de los servicios financieros	Empresas exportadoras como resultado de los servicios financieros / Empresas exportadoras como resultado de los servicios financieros programados	900
Brindar servicios promocionales a las empresas	Empresas exportadoras como resultado de los servicios promocionales	Empresas exportadoras como resultado de los servicios promocionales / Empresas exportadoras como resultado de los servicios promocionales programados	1,400
Incrementar las exportaciones mexicanas financieros	Millones de dólares de exportaciones por servicios financieros	Millones de dólares de exportaciones por servicios financieros / Millones de dólares de exportaciones por servicios financieros programados	4,500
Otorgar crédito directo al sector privado	Crédito directo al sector privado	Crédito directo al sector privado / Crédito directo al sector privado programado	3,500 mdd
Incrementar el número de visitantes distintos al portal	Visitantes distintos al portal (promedio mensual)	Visitantes distintos al portal (promedio mensual) / Visitantes distintos al portal programados	50,000
Aumentar el número de visitas al portal	Vistas al Portal	Vistas al portal / Vistas al portal programadas	8 millones de consultas

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext

En 2004, Bancomext ejerció un presupuesto de 1,483 .2 millones de pesos, el cual representó un decremento del 7.03% con respecto al 2003. Al igual que años anteriores, Bancomext operó con recursos propios, generados por su propia actividad financiera y promocional. En ese año, se plantea 3 objetivos, con 3 metas, de las cuales una de ellas menciona atraer inversión extranjera: “otorgar apoyos promocionales a las empresas exportadoras y potenciales, así como atraer inversión extranjera”. Esta meta tuvo dos

indicadores, sin embargo, ninguno de los dos indicadores mide exclusivamente la promoción de la IED, enfocándose estos indicadores, solo a servicios promocionales para PYMES y a empresas apoyadas para exportar. Dicha información puede verse en la tabla 4 (página siguiente).

Cabe mencionar, que para este año, a pesar de continuar siendo subsidiaria la actividad de promoción de la IED, se plantea en el informe la meta de atraer inversión extranjera, quedando solo la meta, sin ningún seguimiento en el cumplimiento anual, al no tenerse un indicador específico del tema.

Tabla A4. Metas programáticas Bancomext 2004

ÁREA INSTITUCIONAL	OBJETIVO	META	INDICADOR	FÓRMULA	CUMPLIMIENTO META ANUAL (%)
101. Otorgar apoyos financieros, garantías y avales	Incrementar las exportaciones financieras de bienes y servicios	Otorgar apoyo financiero a las empresas exportadoras y a sus proveedores	Empresas apoyadas	(Empresas que recibieron apoyo financiero / empresas que reciben apoyo financiero programadas) X 100	55.1%
102. Participar en la promoción del comercio exterior e inversión extranjera	Impulsar la incursión de empresas mexicanas en la actividad exportadora	Otorgar apoyos promocionales a las empresas exportadoras y potenciales exportadoras, así como atraer la inversión extranjera	Servicios promocionales para PYMES	(Servicios promocionales para apoyar a las PYMES / Servicios promocionales para apoyar a las PYMES programados) X 100	134.7%
			Empresas apoyadas	(Empresas que exportan como resultado de los servicios promocionales / empresas que exportan como resultado de los servicios promocionales programadas) X 100	88.8%
103. Otorgar otros servicios financieros	Incorporar a un mayor número de empresas en la cadena productiva de exportación	Otorgar otros servicios financieros a las empresas exportadoras y a sus proveedores	Empresas apoyadas con cartas de crédito	(Empresas apoyadas con cartas de créditos / empresas apoyadas con cartas de crédito programadas) X 100	128.1%
			Empresas apoyadas con mesa de dinero	(Empresas apoyadas con mesa de dinero / Empresas apoyadas con mesa de dinero programadas) X 100	76.2%

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext

En 2005, Bancomext ejerció un presupuesto de 1,382.2 millones de pesos con recursos propios, el cual representó un decremento del 6.81% con respecto al 2004. Para ese período se determinaron cinco indicadores y metas. De igual forma que el año anterior, dentro de sus tres metas se plantea una relacionada a la promoción de la IED: “otorgar apoyos promocionales a las empresas exportadoras y potenciales exportadoras, así como atraer la inversión extranjera”, sin embargo, esta meta no tuvo ningún indicador que midiera la promoción de la IED, enfocándose solo a servicios promocionales otorgados a

pequeñas y medianas empresas y a empresas que exportan como resultado de los servicios promocionales que otorga el banco. La información comentada se puede observar en la tabla 5 (página siguiente).

Tabla A5. Metas programáticas Bancomext 2005

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	OBJETIVO	META	INDICADOR	FÓRMULA	CUMPLIMIENTO META ANUAL (%)
101. Otorgar apoyos financieros, garantías y avales para la exportación	Incrementar las exportaciones de bienes y servicios mediante el financiamiento a las empresas exportadoras, ya sean exportadores directos o indirectos	Otorgar apoyos financieros a las empresas exportadoras y a sus proveedores	Empresas apoyadas con créditos, garantías y seguros	Suma de las empresas que recibieron apoyo financiero	64.4%
102. Participar en la promoción del comercio exterior e inversión extranjera	Impulsar la incursión de empresas mexicanas en la actividad exportadora	Otorgar apoyos promocionales a las empresas exportadoras potenciales exportadoras, así como atraer la inversión extranjera	Servicios promocionales otorgados a pequeñas y medianas empresas	Suma de los servicios promocionales otorgados a las PYMES	149.5%
			Empresas que exportan como resultado de los servicios promocionales otorgados por el Banco	Suma de las empresas que exportan como resultado de los servicios promocionales	72.5%
103. Otorgar otros servicios financieros para la exportación	Incrementar la competitividad de las empresas para que incursionen exitosamente en la cadena de exportación, apoyándose con otros servicios financieros	Otorgar otros servicios financieros a las empresas exportadoras y a sus proveedores	Operaciones realizadas con cartas de crédito	Suma de las operaciones realizadas con cartas de crédito	125.6%
			Contratos vigentes y fideicomisos de las empresas apoyadas en mesa de dinero	Suma de contratos vigentes y fideicomisos de las empresas apoyadas en mesa de dinero	21.4%

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext

Para 2006, Bancomext tuvo un presupuesto de 1,236.1 millones de pesos, el cual tuvo de decremento del 10.57% con respecto al 2005. Para ese año se contaba con una estructura orgánica de 967 plazas, lo cual represento una reducción del 47% de plazas en comparación con el año 2001. Durante ese último año de gobierno, se planteó tres actividades institucionales, de la cual destaca la de “participar en la promoción del comercio exterior e inversión extranjera”. Esa actividad tuvo dos metas, la cual una fue: “otorgar apoyos promocionales a las empresas exportadoras y potenciales exportadoras, así como atraer inversión extranjera”. A diferencia de los años anteriores, sí hubo un indicador relacionado a la IED: “Montos de proyectos de inversión extranjera”. El monto atraído por el organismo fue de 1,300 millones de dólares, sin embargo no se menciona como se documentó esta actividad. Dicho indicador puede observarse en la tabla 6 que a continuación se presenta.

Tabla A6. Metas programáticas Bancomext 2006.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL	OBJETIVO	META	INDICADOR	FÓRMULA	CUMPLIMIENTO DE LA META ANUAL (%) ENE-NOV*/
101. Otorgar apoyos financieros, garantías y avales para la exportación	Incrementar las exportaciones de bienes y servicios mediante el financiamiento a las empresas exportadoras, ya sean exportadores directos indirectos	Otorgar apoyos financieros a las empresas exportadoras y a sus proveedores	Financiamiento al sector privado	Suma de los apoyos otorgados al sector privado	57%
102. Participar en la promoción del comercio exterior e inversión extranjera	Impulsar la incursión de empresas mexicanas en la actividad exportadora	Otorgar apoyos promocionales a las empresas exportadoras y potenciales exportadoras, así como atraer la inversión extranjera	Exportaciones generadas con los servicios promocionales	Suma de las exportaciones generadas con los servicios promocionales	87%
			Monto de proyectos de inversión extranjera	Suma del valor de los proyectos de inversión extranjera directa apoyados por el Banco	121%
103. Otorgar otros servicios financieros para la exportación	Incrementar la competitividad de las empresas para que incursionen exitosamente en la cadena de exportación, apoyándolas con otros servicios financieros	Otorgar otros servicios financieros a las empresas exportadoras y a sus proveedores	Operaciones realizadas con cartas de crédito	Suma de las operaciones realizadas con cartas de crédito	65%

Fuente: Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext

En el 2007, Bancomext cede el 13 de junio del 2007 al Fideicomiso ProMéxico todas sus actividades relacionadas a la promoción de exportaciones y atracción de inversiones, quedando la función de la primera como banca de desarrollo. En el Programa de Promoción Internacional Bancomext 2007 presentan de manera aislada diversos

proyectos en materia de atracción de IED, sin embargo, estos no fueron concluidos por los cambios mencionados. Así también, tampoco se ha encontrado ningún documento en el que mencionen los resultados en esta actividad; sin embargo, a los resultados que obtuvo Bancomext en materia de atracción de IED, no se le dio la importancia en las metas programáticas presentadas en los Informes de Rendición de Cuentas 2000- 2006, como pudimos comentar para cada período. A pesar de ello, se presentó un reporte de una hoja, de la IED promovida por el banco¹²⁸, sin mencionar cuál fue la metodología para obtener esta información.

Como se pudo observar en las metas programáticas de Bancomext, éstas fueron enfocadas básicamente en incrementar las exportaciones de las empresas mexicanas, así como el ofrecer servicios financieros a las empresas, para que se incorporen en el comercio exterior.

Tabla A7. Inversión Extranjera Promovida por Bancomext- ProMéxico 2000- 2009

Inversión Extranjera	2000¹²⁹	2001	2002	2003	2004	2005	2006¹³⁰	2007¹³¹	2008¹³²	2009
Inversión promovida por Bancomext y ProMéxico	0.00	585.00	707.00	1,688.00	1,095.00	2,045.00	1,300.00	0.00	2,337.00	4,299.70
Inversión Total	20,047.40	31,786.20	25,768.80	18,531.30	25,728.60	24,711.50	21,476.50	29,101.50	24,524.40	11,759.00
% de la inversión promovida	0	1.84%	2.74%	9.11%	4.26%	8.28%	6.05%	0.00%	9.53%	36.57%

Fuente: Propia con base en el Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Bancomext y los reportes anuales de ProMéxico.

¹²⁸ Los datos del reporte se ven reflejados para el período 2001-2006 de la tabla 7.

¹²⁹ Este año no Bancomext no reporto ninguna actividad en promoción de IED.

¹³⁰ En este año Bancomext reporta sus últimas actividades de promoción de IED.

¹³¹ En este año Bancomext deja de realizar actividades de promoción de IED y se crea ProMéxico,

¹³² A partir de este año ProMéxico inicia el reporte de IED

Como podemos ver en la tabla 7, hasta 2006, las aportaciones de Bancomext, no tuvieron una tendencia definida, dado que los años 2003 y 2005, fueron los productivos en términos de actividades de promoción si los comparamos con los demás períodos en lo que participó el banco. Se puede observar, para el 2007, ni Bancomext, ni ProMéxico realizaron un reporte sobre las actividades de promoción.

Con este precedente de Bancomext en la promoción de IED, el inicio del ProMéxico fue complicado por la falta de apoyo de los legisladores al crearse el Fideicomiso como una iniciativa del Presidente de la Republica, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, además de que inicia el programa a medio año y en un proceso de liquidación de personal de Bancomext, en donde se irían integrando algunos a ProMéxico. En 2007, ProMéxico no reporto información de promoción de IED. Así también no se planteó alguna meta de ese año en su plan de negocios 2007-2012¹³³, el cual fue presentado el 21 de noviembre de 2007. El presupuesto asignado en ese año, para ProMéxico fue de 800 millones de pesos¹³⁴. El lento despegue que tuvo el programa fue cuestionado por el Senador Mario López Valdés (PRI), mencionando que su rendimiento es bajo, "... porque a un año de creación sólo ha sido contratada la estructura de mando, que se compone de directores y subdirectores, haciendo falta incorporar al personal operativo¹³⁵." A pesar de ello ProMéxico comenzó a trabajar en materia de IED.

Para 2008, ProMéxico entra en su primer año real de operación con un presupuesto de 836 millones de pesos. En ese período el monto de IED promovida por ProMéxico fue de 2,337 millones de dólares¹³⁶, siendo los sectores automotriz, aeroespacial y eléctrico donde se enfocaron sus principales proyectos.

En 2009, ProMéxico ejerció un presupuesto de 1,178 millones de pesos. En ese período el monto de IED promovida por ProMéxico fue de 4,299.7 millones de dólares¹³⁷, siendo

¹³³ Plan de Negocios ProMéxico 2007 -2012, ProMéxico, 21 de noviembre de 2007.

¹³⁴ Gaceta N° 98, LXI Legislatura, 19 de abril de 2007.

¹³⁵ Gaceta N ° 28, LXI Legislatura, 23 de julio de 2008.

¹³⁶ Documento de coyuntura, ProMéxico, 16 -22 de Noviembre de 2009,

¹³⁷ Resultados ProMéxico Enero- junio 2010, 2009 y 2008. ProMéxico, Dirección General, Boletín de prensa, 15-07-2010.

los sectores turismo, automotriz, logística e infraestructura, aeroespacial u metalmecánico donde se enfocaron sus principales proyectos.

Se puede concluir, a diferencia de Bancomext, las estrategias que ha tenido ProMéxico desde su operación están planteadas en un plan estratégico de atracción de IED. En el plan se describe que para incrementar los flujos de IED a México se utilizará la estrategia general de la alineación de incentivos¹³⁸, que busque el establecimiento de proyectos productivos que generen rendimientos sociales positivos para el país en actividades económicas de alto valor agregado, la cual esté enfocada a los países que más invierten en el mundo, buscando que a través de la metodología¹³⁹ se cuente con: (a) Los mercados potenciales más importantes en términos geográficos y de giro de negocios; (b) Empatar la demanda nacional de inversiones con la oferta internacional; (c) Determinar la combinación de variables competitivas en cada caso de negocios para asegurar el cierre exitoso del proyecto; (d) Lista a detalle de posibles empresas interesadas para cada caso de inversión.

Las actividades de ejecución planteadas en el plan de negocios, necesarias para atraer cada proyecto son: (a) Modelo de atención a clientes personalizado durante el proceso de inversión y posventa; (b) Esquemas de ejecución y medición. Además, se menciona que habrá una labor de inteligencia que deberá detonar un plan de ventas detallado por cada una de las representaciones en el exterior involucradas en los procesos de atracción de IED.

Los productos y servicios que ProMéxico ofrecerá al inversionista¹⁴⁰, están enfocados en facilitar su proceso de toma de decisiones, así como la asistencia necesaria para acelerar este proceso, junto con el servicio de ombudsman que protege al inversionista de cualquier trato no aceptable por parte de una contraparte mexicana. Para cumplir con esto, ProMéxico ofrecerá al inversionista: (a) Servicio de búsqueda de oportunidades

¹³⁸ Evaluación de diseño del programa U004, proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, Horacio Sobarzo, 2009.

¹³⁹ Plan de negocios ProMéxico 2007-2012, Estrategia de Atracción de Inversiones, p 15.

¹⁴⁰ Plan de negocios ProMéxico 2007-2012, Productos y Servicios de Atracción de Inversiones, p 22.

Personalizadas de IED; (b) Servicio de análisis personalizado de caso de inversión; (c) Unificación de propuestas por parte de las localidades mexicanas; (d) Asesorías para simplificación de trámites; (e) Servicio de contactos; (f) Portal de negocios internacionales; (g) Servicios de asesoría particular sobre caso de inversión; (h) Contacto con mecanismos de financiamiento público y privado; (i) Servicio de protección al inversionista (Ombudsman).

ProMéxico se propuso lograr que México obtenga \$29,000 millones de dólares de IED anual al final del 2012. Este resultado deberá estar acorde con las prioridades estratégicas y sectoriales dadas por el Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que estos ingresos fomenten los sectores estratégicos que el país desea impulsar, junto con los trabajos a crear por dichas inversiones a lo largo del país.

La propuesta de ProMéxico tiene una estrategia definida, la cual está alineada al Plan Nacional de Desarrollo y los cambios que tengan en el paso del tiempo para lo cual se deberán haber alcanzado las siguientes tareas al final del 2012: (a) Contar con una infraestructura alineada desde el consejo, a las secretarías de estado y al interior de ProMéxico para cumplir con la misión, visión y valores; (b) Contar en el exterior 40 oficinas con el modelo de promoción de Inversión Extranjera Directa perfectamente implementado, probado y tropicalizado con metas desviadas a no más del 10% de lo planeado; (c) Contar con programas de ProMéxico claramente identificados por secretaría con un presupuesto y metas asignado donde la desviación de resultados sea menor al 10%; (d) Contar con programas de ProMéxico por industria/región identificados por secretaría con un presupuesto y metas asignado donde la desviación de resultados es menor al 10%; (e) Lograr que ProMéxico sea una marca reconocida a nivel mundial en el ámbito de organizaciones gubernamentales nacionales y extranjeras, empresarial y en general en el público empresarial del mundo. Además busca que su imagen ó logotipo sea sinónimo de orgullo entre los mexicanos; (f) Lograr que ProMéxico haya alcanzado con los mismos recursos generar más riqueza para el país, gracias a la alineación de incentivos próximos, reflejada en su principal actividad. La promoción de “La oportunidad que México representa”, gracias al uso de información y

tecnología de manera oportuna; y (g) Lograr que personal de ProMéxico tenga claro su objetivo y su remuneración en el largo plazo y la relación del mismo con el cumplimiento de sus metas.