

El entorno económico e institucional de aliento a la inversión y la competitividad en México

Pablo Pineda Ortega*

Resumen

El objetivo del ensayo es analizar las condicionantes que contribuyen a generar un mejor entorno para la competitividad de las empresas, revisándolas con referencia al caso mexicano. De este modo, después de presentar el contexto económico global se analizan las dos temáticas generales de especial relevancia sobre las políticas públicas promotoras de la competitividad: la de las precondiciones básicas para aplicarla, y la de los instrumentos para su promoción.

La metodología consistió en delimitar los ámbitos de las políticas públicas relevantes para la competitividad, a partir de lo cual se recabó la información empírica para el caso mexicano. Los resultados permiten concluir que el avance mexicano es parcial y que quedan importantes tareas pendientes.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the factors that contribute to create a better field for the competitiveness of the firms, studying them with reference to the Mexican experience. After of present the economical global environment, two general areas are studied, both very important for the public policy promoter of the competitiveness: the basic pre conditions for apply it and the instruments for its promotion.

The methodology consisted in specifying the policy public more relevant for promoting the competitiveness, and from there to analyze the Mexican experience. The results allow concluding that Mexico has a lot to do in order to upgrade its level of competitiveness.

Palabras Clave: Inversión Extranjera Directa, Políticas de inversión, México.

Keywords: *Direct Foreign Investment, Investment Policies, Mexico.*

Introducción

En una economía altamente globalizada con flujos crecientes de inversión y comercio entre los distintos países, los factores que influyen en la orientación y monto de tales flujos se vuelven clave para el desarrollo. En ese sentido, los operadores de las políticas públicas en todo el globo orientan sus acciones para influir en tales factores, y conseguir así que las bondades del comercio y la inversión alcancen a un mayor número de sus connacionales.

* Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: ppinedao@yahoo.com.mx.

Como ha sido estudiado desde las obras pioneras de Adam Smith y de David Ricardo, el comercio contribuye a mejorar el bienestar de la sociedad no sólo por la provisión de bienes de mayor calidad y mejor precio, sino también porque alienta una mejor asignación de los recursos productivos mediante el aprovechamiento de las ventajas competitivas de cada país. Como lo demuestran las experiencias exitosas del sureste asiático, estas ventajas no son en modo alguno estáticas, y los gobiernos pueden hacer mucho para fortalecerlas; a la postre, las decisiones públicas que alientan el comercio permiten también la atracción creciente de inversión extranjera directa (IED), así como retener y elevar la nacional.

La estrecha vinculación que existe entre la IED y el crecimiento económico, en efecto deriva de la fuerte complementariedad que busca aquélla para aprovechar las citadas ventajas en cada región y elevar con ello sus niveles de competitividad; las grandes firmas, sobra decirlo, producen para los mercados globales, por lo que la apertura de nuevas instalaciones en otras naciones conlleva necesariamente el incremento del comercio mundial. Comercio e inversión van de este modo de la mano, y los factores que los influyen sobre cada uno son también complementarios.

En ese orden de ideas, el ensayo analiza tales factores vistos en la perspectiva de las políticas públicas que los afectan. Para este fin, en el siguiente apartado se presenta una muy breve caracterización del entorno económico global, indicándose también cuáles son los ámbitos de las políticas públicas relevantes para lograr una mejor inserción en él. En la tercera sección se estudia lo que aquí se denomina precondiciones básicas para el aliento a la IED, para analizar en la siguiente los instrumentos para su promoción. Finalmente, en las conclusiones se subrayan los aspectos más relevantes del ensayo.

El entorno global y los ámbitos de las políticas públicas relevantes

En el mundo contemporáneo es imposible marginarse de los flujos económicos entre países, pues ello deteriora el nivel de recursos y oportunidades para una nación y trunca sus posibilidades de desarrollo. En los casos como el de Corea del Norte, sus limitaciones han llegado a extremos que mantienen a un importante porcentaje de su población en condiciones de extrema pobreza.

Por lo anterior, la inserción en las tendencias económicas globales no es ya, tanto para una nación como para una empresa, una disyuntiva sino un proceso irreversible que demanda una integración sobre las mejores bases, para lo cual hay que entender las tendencias actuales a nivel internacional y conocer su naturaleza. De éstas, en principio destaca la ostensible acentuación de las tendencias al cambio tecnológico expresadas no sólo en nuevos mecanismos para la producción más eficiente de los bienes y servicios tradicionales, sino también en desarrollos imaginativos de nuevos productos que revolucionan las prácticas culturales y los modos de vida.

En ese entorno tecnológico de renovación incesante se da asimismo un reordenamiento de los principales mercados, dentro de los cuales adquieren una mayor importancia China y la India, para mantener su importante y ya ganada preeminencia en el sureste asiático. China y la India representan así dos nuevos gigantes que han impulsado las reformas de carácter estructural que vienen elevando su competitividad en el mundo. Por las dimensiones de su población (ambos integran poco más de la tercera parte de los habitantes del globo) sus sostenidas y elevadas tasas de crecimiento han afectado de manera sensible los precios mundiales de diversas materias primas y bienes de consumo, alterando de manera sensible los términos de intercambio, en especial para los países subdesarrollados.

La prácticamente generalizada liberalización de la cuenta de capitales, aún con algunas restricciones menores en ciertos países, ha estimulado la expansión de la movilidad internacional de capital, a lo cual, como es sabido, han estado asociados permanentes riesgos de crisis financieras. El destino, composición y ritmo de estos flujos es, por su propia naturaleza, altamente impredecible, lo que se constituye en el factor mayor de riesgo entre las naciones. No obstante ello, la experiencia internacional en manejo macroeconómico ha avanzado mucho sin que ella pueda, en modo alguno, eliminar del todo los riesgos de crisis financieras aun en economías que mantengan sanas sus variables económicas fundamentales.

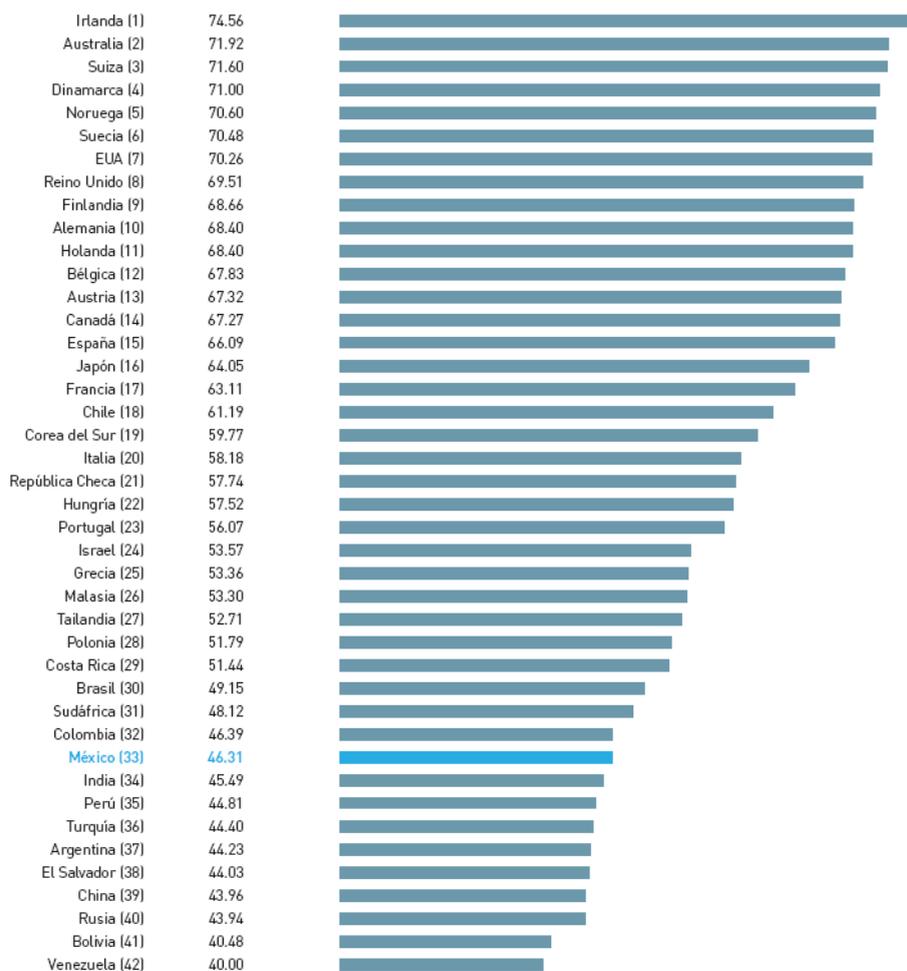
Aunque renacen de manera intermitente tendencias proteccionistas entre las naciones, muchas de ellas derivadas de la afectación de intereses de sectores económicos con fuerte incidencia política al interior de cada país (en especial de las economías importantes), se mantiene en lo general el crecimiento de los flujos comerciales alrededor del globo, cuya tasa de crecimiento continúa siendo aún superior a la tasa de crecimiento del producto mundial. Asociado de manera

muy estrecha a este crecimiento del comercio, se mantiene también el crecimiento de los flujos de inversión extranjera directa (IED), que acrecientan la llamada partición de la cadena de valor mediante la cual los procesos productivos de las firmas globales implican que cada componente del producto final se fabrique en aquella región donde mayormente se puedan aprovechar las ventajas comparativas, todo tendente a la reducción de costos que permita elevar la competitividad final de producto. Se trata así de una organización de la producción y el comercio que enfatiza el intercambio intraindustrial e intrafirma, y que recurre cada vez más a la subcontratación para proveerse de los insumos que los mercados pueden proporcionar sin riesgos mayores, y que le permiten a la empresa limitar sus compromisos legales y laborales. La acentuación de esta creciente interdependencia económica entre naciones obliga a las economías a buscar su integración en estos procesos globales en términos más ventajosos para su población. Esos términos se expresan, en resumen, en los convencionales estándares de competitividad.

La gráfica 1 presenta un conjunto representativo de países ordenados en función de su nivel de competitividad; nótese el pobre lugar que tiene México, abajo incluso de Brasil o Costa Rica, pero mucho más abajo de Chile, que es sin duda el país latinoamericano con mayores avances en la materia alcanzados con importantes reformas estructurales a su sistema económico e institucional.

El entorno idóneo que promueva la competitividad y, más en general, que aliente la inversión en que ésta en gran medida se finca, se puede estudiar a partir de dos categorías generales, cada una de las cuales se integra de tres planos, tal y como aparece en el cuadro 1. La primera categoría refiere lo que aquí se denominan las precondiciones básicas de la competitividad, y que abarcan los planos generales del quehacer del aparato público, esto es, las políticas públicas de incidencia horizontal, no focalizados en sectores económicos específicos. La segunda categoría, por su parte, refiere planos más específicos en que el aparato público debería incidir con acciones focalizadas para elevar la competitividad, ya sea de sectores económicos particulares o bien de toda la economía en su conjunto.

Gráfica 1 Comparativo de nivel de competitividad de México



Fuente: IMCO (2006) *Situación de la competitividad de México 2006: Punto de inflexión.*

Cuadro 1 Competitividad. Condicionantes generales

<i>Precondiciones básicas</i>	<i>Instrumentos para su promoción</i>
Plano económico Objetivo: estabilidad macroeconómica. Políticas específicas: fiscal, monetaria, cambiaria.	Plano del comercio exterior Objetivo: ampliación de mercados, incremento de la competencia.
Plano jurídico institucional Objetivo: fortalecimiento del Estado de derecho. Áreas clave: derechos de propiedad, cumplimiento de contratos.	Plano de regulación económica Objetivo: combate a los monopolios, promoción de la competencia, flexibilización de los mercados.
Plano social Objetivo: mejora de la cobertura y calidad de los servicios públicos (educación), combate a la pobreza.	Plano de la eficiencia Objetivo: mejor aprovechamiento de recursos, mayor calidad de bienes y servicios a mejores precios, mayor productividad.

Fuente: elaboración propia.

Precondiciones básicas para el aliento de la inversión

Al margen de las decisiones específicas en materia de aliento a la inversión que instrumento cada gobierno nacional y sus gobiernos locales, se ha considerado que existen precondiciones en tres planos básicos del quehacer económico que deberían atenderse, tanto para la atracción de la inversión como para elevar la competitividad. Los planos en cuestión son el macroeconómico, el plano jurídico-institucional y el social.

Plano macroeconómico

Este ámbito es importante porque en él se fincan las condiciones de estabilidad económica sobre las cuales se realiza toda actividad productiva. Tradicionalmente, las variables que refiere son la tasa de incremento en los precios, las finanzas públicas, la paridad monetaria, tasas de interés y la tasa de crecimiento del producto. Las políticas de mayor incidencia sobre estos factores se enuncian a continuación.

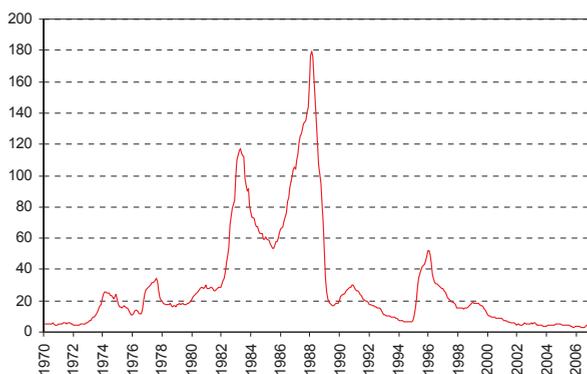
Política fiscal. Relativa al ingreso, gasto y endeudamiento del gobierno; influye sobre la estabilidad económica (inflación, crecimiento, tasas de interés) y mediante el ejercicio del gasto se crea la infraestructura y se proveen los servicios públicos que alientan las decisiones de inversión y atienden las necesidades sociales básicas.

Política monetaria. En el caso de México, le toca instrumentarla a su banco central y la ley precisa que su único propósito es contener las presiones inflacionarias (preservar el poder adquisitivo de la moneda), si bien en otras experiencias internacionales como en EU también se le faculta para que incida en el crecimiento. Tiene asimismo una fuerte influencia sobre las tasas de interés y con ello afecta el ritmo de crecimiento y la demanda agregada.

Política cambiaria. Influye sobre la paridad cambiaria y a través de ella sobre los precios relativos de los productos locales en el exterior y los precios de las importaciones en lo interno; por este mecanismo ha sido frecuentemente utilizada como un soporte más para la competitividad (o falta de ella) en función de que se mantenga la moneda sub o sobrevaluada. Influye asimismo sobre la inflación y sobre los flujos de capitales.

Por lo que va a un muy popular indicador de la estabilidad macroeconómica, la gráfica 2 muestra la evolución de la inflación a lo largo de la historia reciente del país, donde se observa que desde hace ya un par de lustros el avance es importante.

Gráfica 2 Inflación en México, 1970-2007 (% anual)



Fuente: Banxico (2007) *Beneficios de la estabilidad y retos de la economía mexicana*.

Plano jurídico institucional

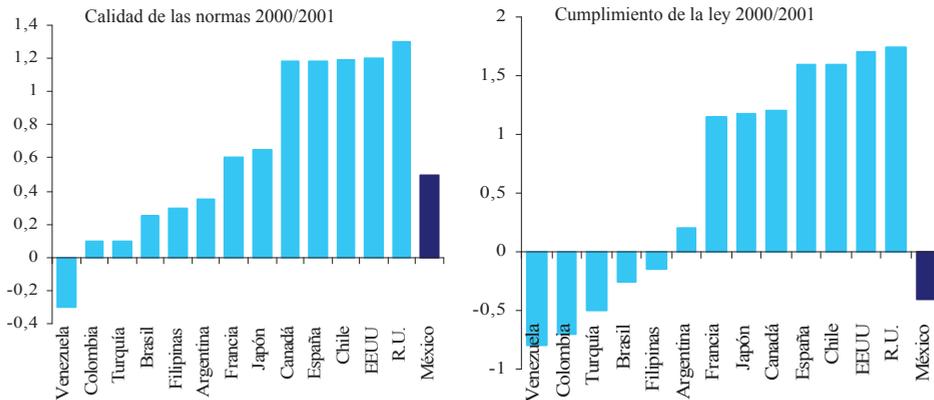
Al igual que el plano anterior, éste finca su importancia para la atracción de la inversión en la certidumbre que le confiere a los agentes económicos, no ya en cuanto refiere la evolución de las variables económicas como el anterior, sino en

cuanto a que genera certeza del cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre los agentes, en el respeto de los derechos patrimoniales y, de manera adicional pero no menos importante, en la seguridad física de los individuos.

Expresado de manera breve, su propósito fundamental es el fortalecimiento del Estado de derecho, esto es, la consolidación del respeto a las instituciones jurídicas de un Estado, porque a través de ellas se materializan los acuerdos de inversión y, más en general, se concretan y emprenden los diversos negocios en la sociedad.

Los dos grandes aspectos implicados aquí tienen que ver con la pertinencia de la legislación, esto es, su relevancia para la regulación de los fenómenos sociales y económicos en los que interviene, y con la aplicación expedita y sin excepciones de la misma; entre más generalizada y creíble sea la aplicación de la norma, mayor será su eficacia. Finalmente, vale decir que cuanto mayor es la calidad y el cumplimiento de la ley, más bajo es el nivel de corrupción. Como es sabido, la corrupción tiene importantes efectos perversos en la economía porque desalienta la competitividad tanto porque encarece los costos como porque distorsiona la asignación de recursos en los mercados. La gráfica 3 muestra cuan deficiente se encuentra México respecto a estos dos indicadores, y alerta sobre la necesidad de emprender las reformas necesarias para mejorar de manera significativa en este campo.

Gráfica 3 Indicadores de gobernabilidad



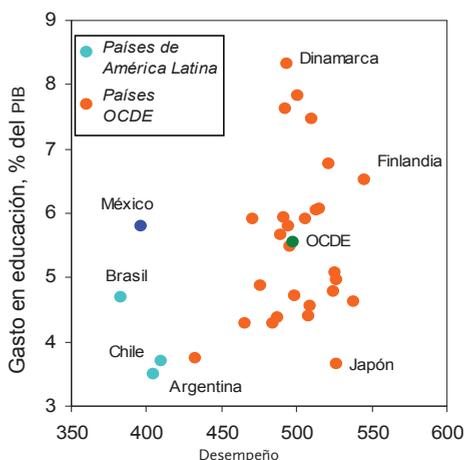
Fuente: Pronafide.

Plano social. Educación

El ámbito social es muy amplio y abarca una diversidad de factores que no se pueden analizar en este ensayo; baste destacar que sin duda el más relevante para la promoción de las inversiones y la competitividad es el de la educación. Este factor es clave porque con él se eleva la capacidad de las personas y esto favorece el desarrollo de más altos estándares de productividad, pero también es importante por una razón más sutil y menos obvia: la educación favorece la socialización y la convivencia en un entorno más armónico y de tolerancia.

Aunque en México el gasto educativo se ha venido elevando en los últimos lustros, su desempeño, como lo muestra la gráfica 4 en la perspectiva comparada, aún deja mucho qué desear, por lo que se deben emprender acciones para elevar la eficiencia y la pertinencia de tal gasto.

Gráfica 4 Gasto en educación y desempeño académico en América Latina



Fuente: Banxico (2007) *Beneficios de la estabilidad y retos de la economía mexicana*.

Los instrumentos para la promoción económica y la inversión

Como ya se señaló, un entorno de estabilidad económica y de certidumbre y seguridad jurídicas son esenciales para que el inversor considere su decisión de asentarse en un país; sin embargo, es fundamental que las autoridades respecti-

vas emprendan acciones adicionales y de carácter proactivo para este propósito, mismas que de manera genérica están referidas en la parte derecha del cuadro 1. En el cuadro se denomina a tales acciones instrumentos para la promoción de la competitividad y refieren, como se ve, los siguientes tres planos: el del comercio exterior, el de la regulación económica y el de la eficiencia.

Plano del comercio exterior

En este ámbito lo que se busca es ampliar los mercados para los productores locales, así como elevar su competitividad mediante las acciones de mejora que se estimulan por la competencia exterior. Es importante señalar en todo caso que lo estipulado en los tratados comerciales, así como en la OMC, delimitan el margen de acción en materia de aranceles y medidas no arancelarias que se pueden instrumentar, no obstante lo cual, en el caso de México aún hay acciones por emprender, tales como:

1. Agilización y reducción en costos en tramitación aduanal.
2. Mayor aprovechamiento de los TLC mediante la difusión de oportunidades de comercio e inversión.
3. Alcance de mayores acuerdos de protección recíproca de inversiones.

Actualmente México cuenta con 12 tratados comerciales con 40 países, si bien arriba del 85% de su comercio es con un solo país: Estados Unidos. La gráfica 5 muestra cuan importante ha sido el crecimiento del comercio internacional en los últimos años, pero es necesario señalar que la mayor parte del sector productivo no ha logrado integrarse a esta dinámica, por lo que un muy significativo monto de los insumos de los productos para exportación también proviene del exterior.

Gráfica 5 Comercio exterior de México



Fuente: Banxico (2006) *Informe anual*.

Plano de la regulación económica

Como es sabido, la competencia alienta la innovación y reduce los costos de insumos y bienes finales. Para promover la competencia y el combate a los monopolios existen en prácticamente todos las economías medianas y grandes organismos *ad hoc* y México no es la excepción, pues cuenta con las siguientes instituciones:

- Comisión Federal de Competencia.
- Comisión Federal de Telecomunicaciones.
- Condusef y CNBV.

Más específicamente, para el objetivo de flexibilización de los mercados, y muy especialmente para la promoción y desarrollo de negocios, existen áreas clave que la literatura especializada ha destacado, dentro de las cuales México continúa manteniendo un lugar más bien mediocre, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2 Factores clave para la promoción de negocios: situación de México

<i>Lugar de México</i>	<i>Mejores países</i>	<i>Peores países</i>
Número 73 de 155	Nueva Zelanda, Singapur	Chad, República del Congo
<i>Factor</i>	<i>Datos básicos</i>	
Inicio de un nuevo negocio	9 procedimientos, 58 días implicados.	
Tramitación de licencias	12 procedimientos, 222 días implicados.	
Contratación y despido de trabajadores	Índice (i) de dificultad de contratación 33/100, i de dificultad de despido 60/100, i de rigidez de horario de trabajo 60/100	
Registro de propiedad	5 procedimientos, 64 días	
Obtención de créditos	1 de exigibilidad de derechos 2/10, i de nivel de información 6/6	
Protección al inversionista	1 de nivel de información 6/10, i de protección del inversionista 3.7/10	
Pago de impuestos	49 tipos de pagos, tiempo 536 hs por año, tasa impositiva sobre ganancias brutas 31.3	
Comercio entre fronteras	Número de documentos a tramitar para exportar 6, para importar 26, tiempo para exportar 18 días	
Forzamiento de contratos	37 procedimientos, tiempo 421 días	
Cierre de un negocio	Tiempo 2 años	

Fuente: *Doing business*, 2006.

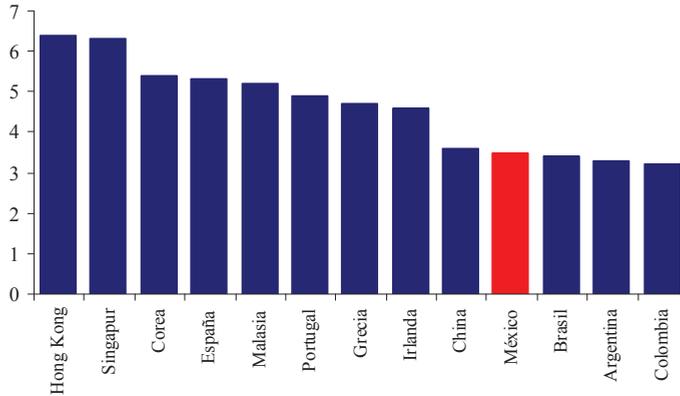
Plano de la eficiencia

Finalmente, en el plano de la eficiencia lo que se busca es el incremento de la productividad, asociado ello a una mayor calidad de los bienes y servicios a mejores precios. En ese marco, existen tres áreas clave de planos de políticas:

1. Mejora en la infraestructura.
2. Reducción de los costos financieros de las empresas.
3. Políticas focalizadas a la mejora competitiva de las empresas.

En estos campos el desempeño de México es desigual, tal y como lo muestran las siguientes gráficas. La número 6 muestra, desde la perspectiva comparada, cuan deficiente se encuentra México respecto al primer plano, el de la infraestructura, lo que deriva centralmente de los pobres ingresos fiscales que se recaudan en el país, aun comparándonos con países de desarrollo menor.

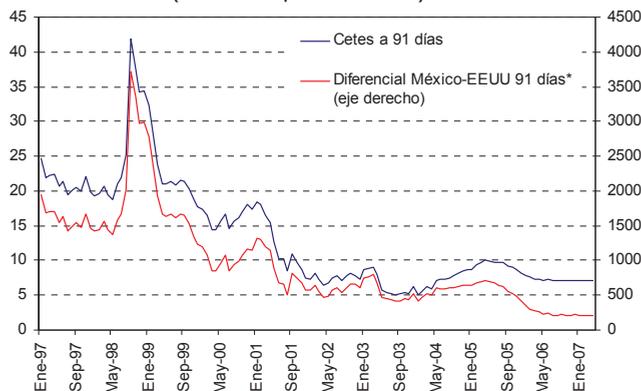
Gráfica 6 Índice de infraestructura (Puntaje)



Fuente: Banxico (2007) *Beneficios de la estabilidad y retos de la economía mexicana*.

A su vez, la gráfica 7 muestra que como una consecuencia natural del avance en el ámbito macroeconómico, se han reducido de manera importante los costos financieros de las empresas, con lo que se ha contribuido a elevar la competitividad.

Gráfica 7 Tasa de interés de Cetes a 91 días y diferencial México-EU (% anual; puntos base)



Fuente: Banxico (2006) *Informe anual*.

Por lo que va a las que hemos denominado políticas focalizadas a la mejora competitiva de las empresas, se plantean tres ámbitos de acción a partir de tres perspectivas:

1. Qué sectores apoyar.
2. Qué áreas apoyar dentro de la empresa.
3. Cómo potenciar a las empresas aprovechando su entorno.

1. Sectores económicos de alto valor agregado y contenido tecnológico (automotriz, electrónica...) así como al sector de las mipymes. Los sectores tradicionales (textil, agrícola...) necesitan reconversiones importantes.

2. Financiamiento, comercialización, capacitación, gestión y desarrollo tecnológico.

3. Constituir y/o fortalecer *clusters* (agrupamientos de empresas para alcanzar ventajas) y corredores industriales. Promover y/o fortalecer cadenas productivas buscando la integración de las mipymes.

A partir del año 2000 se creó en México una dependencia con estatus de subsecretaría de Estado para la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, y se han venido emprendiendo acciones —coordinadas mayormente por ella— que atienden los puntos arriba señalados. Los avances en este campo aún son pobres y la mayor evidencia de ello es que este sector empresarial no ha podido integrarse a las cadenas productivas proveedoras de los grandes exportadores. Por ello, aún queda mucho por hacer en este sector.

Conclusiones

La competitividad y el aliento a la inversión son dos tareas plenamente complementarias, y ambas están estrechamente relacionadas con la apertura económica pues ésta promueve el comercio, la mejor asignación de los recursos productivos y el ingreso de inversión extranjera y la permanencia de la local.

La apertura económica sin embargo no está exenta de riesgos, que se dan, entre otros planos, en el probable colapso de los sectores productivos de base tradicional y que no son capaces de producir competitivamente con las nuevas importaciones, en la degradación del medio ambiente con el ingreso de inversiones que deterioran los recursos naturales, o en el debilitamiento de la soberanía nacional por la creciente importancia de grupos económicos extranjeros.

Con frecuencia, éstos y otros riesgos de similar naturaleza se han concretado mayormente —pero no de forma exclusiva— en las economías más débiles, ya sea porque se emprendieron los procesos de apertura y desregulación económica de manera abrupta, lo que impidió que se fuesen generando las condiciones de asimilación idóneas de los nuevos productos y capitales, y porque no existían las bases institucionales y económicas que evitaran o, cuando menos, paliasen tales riesgos.

La amplia experiencia internacional, y muy señaladamente las historias de éxito de los países del sureste asiático, muestran que los riesgos pueden ser minimizados y las posibilidades de logro magnificadas si se atienden de manera adecuada ambas, tanto las precondiciones básicas como los instrumentos para la promoción referidos en el cuadro 1.

En este ensayo se muestra que en lo que se refiere a ambos planos, México sólo ha alcanzado avances parciales y que ello ha impedido el aprovechamiento cabal de las oportunidades abiertas a partir del TLC firmado con Norteamérica hace ya más de 12 años. Durante ese lapso un número de países han avanzado más en las reformas necesarias y han elevado con ello sus estándares de competitividad, lo que se expresa fundamentalmente en el incremento de su ingreso per cápita que los ha conducido a más altos niveles de bienestar.

Aun con los obstáculos prevalecientes, cada vez es mayor el número de analistas que entienden la necesidad de las reformas que incidan en los planos de referencia y que, a la postre, habrán de conducir a que también en México se eleven los estándares de competitividad y bienestar de su sociedad.

Referencias bibliográficas

- Banco de México (2004, 2005, 2006) *Informe anual*. México: Banco de México.
- (2007) *Beneficios de la estabilidad y retos de la economía mexicana*. México: Banco de México. <http://www.imef.org.mx/monterrey/foro2007/guillermoortizmartinez.pdf>.
- Banco Mundial (2006) *Doing business in 2006*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Newell, G. R. (2006) *Situación de la competitividad de México 2006: Punto de inflexión*. México: Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. <http://www.imco.org.mx/punto-deinflexion/libro/Puntodeinflexion.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002) *Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2002-2006*. México: SHCP. <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/pronafide/documentos/pronafide.pdf>
- (2007) *Criterios generales de política económica y presupuesto de egresos para el 2008*. México: SHCP. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2008/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2008.pdf
- Stiglitz, J. (2006) *Cómo hacer que funcione la globalización*. México: Taurus.