

# El rol de las políticas e instituciones en la evolución de la inversión extranjera directa: casos de China y México

THE ROLE OF POLICIES AND INSTITUTIONS IN THE EVOLUTION OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT: THE CASES OF CHINA AND MEXICO

*Alfredo Sánchez Ortiz<sup>1</sup>*

## Resumen

Se analiza la evolución de la inversión extranjera directa (IED) en China y en México para determinar la importancia que el Estado y sus políticas ha tenido en la atracción de dichos flujos. Partimos del principio de que las leyes y las instituciones han sido determinantes para atraer inversión extranjera directa en ambas naciones. Al respecto, se comprueba que China ha sido más exitosa —que en México— debido a que el Estado asumió políticas para atraer la IED, pero sobre todo porque dirigió el proceso de transformación de sus instituciones: de un sistema de economía planeada a un sistema de economía de mercado.

*Palabras clave:* Inversión extranjera directa, nueva economía institucional, políticas gubernamentales, China, México

---

Artículo recibido el 23 de agosto de 2016 y dictaminado el 9 de febrero de 2017.

1. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de los Lagos, Departamento de Ciencias Sociales y del Desarrollo Económico. Av. Enrique Díaz de León núm. 1144, Colonia Paseos de la Montaña, Lagos de Moreno, Jalisco, México. Correo electrónico: sanchez@lagos.udg.mx.

## Abstract

The evolution of flows of Foreign Direct Investment (FDI) in China and Mexico is analyzed to determine the role that the State and its policies have had in this process. Starts from the principle that laws and institutions have been decisive in attracting FDI. This principle it is verified: China has been more successful —that Mexico— because the State assumed policies to attract the FDI, but above all because it directed the process of transformation of its institutions; from a planned economy system to a market economy system.

*Key words:* foreign direct investment, new institutional economy, government policies, China, Mexico

## 1. Introducción

Si bien China y México son dos países con estructuras políticas, económicas y sociales diferentes, tienen como común denominador el que ambas naciones inician su proceso de reconversión económica casi de manera simultánea. En los inicios de la década de 1980 se da esta gran transformación y, aunque comienzan prácticamente al mismo tiempo, el recorrido seguido por cada uno de ellos fue divergente: China, de estar volcada hacia adentro, en una situación de práctica autarquía durante la Revolución Cultural, y México, que había implementado una política de industrialización sustitutiva de importaciones. En ambos países se inicia un proceso de reformas institucionales y, en ese contexto, la reconversión de sus economías.

Desde que la reforma económica se puso en marcha en 1978, en la República Popular China se inició un periodo de crecimiento ininterrumpido del orden del 9.6% en su producto interno bruto (PIB) (Chow, 2006). ¿Cuáles son las causas de que se haya tenido un crecimiento tan extraordinario? La respuesta no es sencilla. Para algunos, se ha debido a que el gobierno chino aplicó políticas novedosas y adoptó instituciones que permitieron aprovechar los recursos humanos y productivos disponibles en el país, y optimizó los recursos provenientes del extranjero. Entre otras, la política de puertas abiertas ocupó un lugar esencial en el proceso de la reforma económica, así como el estímulo a la inversión extranjera y el fomento al comercio internacional que conllevó.

La aplicación de esta política dio un impulso inusitado a la inversión extranjera directa (IED), pues con ella el gobierno pretendía no solo atraer capitales, lo que ya de por sí era muy importante si consideramos que ese

factor era muy escaso, sino además adquirir nuevas tecnologías para hacer más eficientes los procesos productivos y, como consecuencia, volverse más competitivos en los mercados mundiales, amén de desarrollar las habilidades empresariales y el entrenamiento de la mano de obra china y favorecer los efectos multiplicadores que ello implicaba.

Como un resultado de las transformaciones institucionales en China, los economistas han atribuido ese crecimiento tan acelerado a dos causas fundamentales, que por su naturaleza están íntimamente relacionadas. Por un lado, la inversión de capital a gran escala, y por el otro el rápido crecimiento de la productividad. Sin lugar a dudas, estos dos aspectos han desempeñado una función importante en el crecimiento económico tenido por la República China, y de ahí que una interrogante fundamental tiene que ver con las causas que explican la llegada de montos tan relevantes de IED,<sup>2</sup> y de cómo estos han influido en la productividad del trabajo y del capital en China. Para el caso de México ha habido también resultados nunca antes vistos: los 850 millones de dólares que ingresaron en 1983 se incrementaron a 22,500 millones de USD para 2014. Al igual que para China, se habla de las posibles causas que han desencadenado tal crecimiento en el flujo de capitales: desde aquellos que destacan la expansión de la economía mundial y de integración económica, hasta los que hablan de la aplicación de políticas neoliberales.

El actor central en la propuesta, la dirección y la aplicación de la reforma económica en China fue un Estado heredado de una revolución socialista, fuertemente vertebrado y autoritario; en este recayó la dirección y la aplicación de reformas deliberadas que a la postre indujeron cambios profundos en la estructura económica y en la estructura de la organización industrial. Para el gobierno chino el objetivo era claro: el desarrollo de las fuerzas productivas y el mejoramiento del estándar de vida de la población. Para hacerlo tenía que alentar las reglas del juego propias del capitalismo y aplicar en forma gradual los mecanismos propios del mercado, dado que estos no operaban, o lo hacían con gran ineficiencia, durante la prerreforma.

A diferencia de China, los gobiernos mexicanos de las últimas décadas, sobre la base de un esquema de corte neoliberal, impulsaron políticas con la intención de ir de una mayor intervención a otra de menor intervención estatal en la economía. Congruentes con esta estrategia, aplicaron medidas de apertura y desregulación económica con un claro objetivo: fomentar la

---

2. En 1983 recibió un monto de 920 millones de USD, y para 2014 fue de 265,300.00 millones de USD.

participación del sector privado y atraer ahorro del exterior. Con ello cedieron a los actores privados la preeminencia económica; la acción del Estado, en cambio, quedó restringida a evitar las interferencias externas al funcionamiento óptimo establecido por las fuerzas del mercado. México, siempre fiel a los dictados de los organismos internacionales, se transformó de una economía altamente protegida, a fines de la década de 1970 y principios de los 80, en otra más abierta y menos restrictiva en la década de 1990 (Sánchez, 1994), para llegar a ser en 2005 una de las economías más abiertas del mundo, de manera tal que la acción del Estado se restringió, fundamentalmente, a la esfera de la macroeconomía.

Es conocida la dinámica seguida por estos dos países y el crecimiento desigual de la IED tenido por ellos. Si bien ambos son líderes en la recepción de capitales, lo que parecería un éxito aparente en las políticas implementadas, la dinámica seguida por China ha sido, con mucho, más exitosa que la mexicana. Entonces nos preguntamos: ¿Por qué, si México hizo su tarea y se dieron las transformaciones económicas, no se lograron los resultados prometedores que todos ansiábamos? ¿Qué explica el desempeño desigual tenido por estas dos economías? ¿Cuáles son las lecciones que se desprenden de ambas experiencias?

Lo anterior es la razón del presente trabajo de investigación. Desde nuestra perspectiva, la hipótesis del trabajo estriba en que la transformación de la IED en China y en México es debida principalmente a las políticas específicas de inserción en la economía mundial y a las ventajas comparativas disponibles. En dicha transformación China ha sido más exitosa que México debido a que en las políticas para la atracción de capital extranjero la intervención del Estado ha sido más comprehensiva, lo que se refleja en un mayor crecimiento de esos flujos de inversión en sectores de mayor valor. La primera hipótesis enunciada es la central en la presente investigación; la segunda es una consecuencia de la primera.

En virtud de la hipótesis, los objetivos de la presente investigación son los siguientes:

- Definir un marco teórico que sustente el trabajo de investigación.
- Describir la participación del Estado en el establecimiento de políticas para la atracción de IED en China y México.
- Efectuar una comparación de flujos y de políticas aplicadas por ambos países.

*El rol de las políticas e instituciones en la evolución  
de la inversión extranjera directa: casos de China y México*

<i>Variables</i>	
<i>Variable dependiente</i>	<i>Variable independiente</i>
La transformación y los cambios tenidos en los flujos de capital internacional dirigidos hacia China y México	Políticas del Estado aplicadas
<i>Indicadores relevantes</i>	
<i>De la variable dependiente</i>	<i>De la variable independiente</i>
Montos generales de IED en cada uno de los países	Políticas gubernamentales
	Instrumentos de política para la atracción de capitales
	Tipos de incentivos aplicados para favorecer la IED

En términos de la hipótesis anterior, se aplicará una metodología analítica<sup>3</sup> / descriptiva<sup>4</sup> para identificar la relación causal que presentan las variables dependientes e independientes. Para tal fin, aplicaremos la técnica estadística de la correlación, que determina la relación o dependencia que existe entre dos variables que intervienen en una distribución bidimensional, para determinar si los cambios en una de las variables influyen en los cambios de la otra. En caso de que suceda, se dice que las variables están correlacionadas o que hay correlación entre ellas. Aplicamos esta técnica para conocer el tipo de relación que existe, básicamente, entre las reformas legales llevadas a cabo en México y China, y los flujos de IED que cada uno de estos países ha atraído. Nos interesa cuantificar la intensidad de la relación lineal entre dos variables.<sup>5</sup>

3. Consiste fundamentalmente en establecer la comparación de indicadores sin aplicar ninguna manipulación de ellos, estudiándolos según se presentan naturalmente.
4. Este método implica la recopilación y la presentación sistemática de datos para dar idea clara de determinada situación. En el estudio descriptivo el propósito del investigador es describir situaciones y eventos. Su objetivo, por tanto, es describir la estructura de los fenómenos y su dinámica.
5. El parámetro para ello es el coeficiente de correlación lineal de Pearson  $r$ , cuyos valores oscilan entre  $-1$  y  $+1$ . Por tanto, cuanto más cerca estén los coeficientes de  $+1.0$  y de  $-1.0$ , mayor será la fuerza de la relación entre las variables. El valor para la variable "Reformas legales" se hizo (dado que no hay ningún estudio o estándar al respecto) tomando como base el alcance de la reforma respectiva asignando un puntaje de 0 a 1. Esto es, si la reforma fue a la constitución y refiere al fortalecimiento de las instituciones, garantiza el Estado de derecho o incentiva a la IED, se le asignó una calificación de 1; ahora bien, si la reforma es a una ley secundaria y tiene las características antes señaladas, se le asignó 8; en caso de ser sectorial, 5, etcétera.

## 2. La inversión extranjera directa

Debido al bajo crecimiento económico tenido por China y México a fines de la década de 1970 y principios de 1980, se inició un proceso de transformación para ambos países, con la finalidad de transformar sus economías y enfrentar el letargo tenido durante los años anteriores. En los dos países se iniciaba un proceso de recambio, no solo en lo económico, sino también en lo teórico, que asignaba al mercado (y no únicamente al Estado) la función de asignación óptima de los recursos económicos.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar la evolución de la IED en China y en México para determinar sus características y connotaciones particulares y, en función de un análisis comparativo, dilucidar las causas que expliquen su mayor o menor éxito en la captación de capitales, dados los procesos de reforma llevados a cabo por sus respectivos gobiernos. El peso de la IED en el proceso de crecimiento económico ha sido un tema intensamente debatido desde el punto de vista teórico. Se sabe de la importancia de los capitales del exterior, sobre todo para los países no desarrollados, que carecen de este factor y necesitan el ahorro del exterior para impulsar el crecimiento económico y, por ende, del bienestar social resultante.

Bajo el rubro de capital extranjero se identifican varios tipos de inversión. Si el fondo procede de instituciones públicas, la inversión será catalogada como pública; si, por el contrario, procede de empresas o de inversiones privadas, la inversión extranjera tendrá el carácter de privada. Aunque no es limitante, la inversión extranjera pública es la relativa a ayudas diversas de actores de entidades gubernamentales de países diversos o créditos que provienen de organismos internacionales.

Resulta, entonces, que las empresas de inversión directa son aquellas donde, por su aportación de capital, el inversionista extranjero directo (persona física o moral, pública o privada) goza de un poder que le permite participar de manera efectiva en la gestión o el control de dicha empresa. Las Naciones Unidas, en su informe anual sobre IED mundial, la definen como:

Una inversión que implica una relación de largo plazo y refleja un interés duradero y el control de una entidad residente en una economía en una empresa residente en una economía distinta de la del inversionista (UNCTAD, 1999, p. 465).

En esta definición son interesantes los términos “control” y “participación del control”<sup>6</sup> de la empresa, dado que es esta característica la que la distingue de otros tipos de inversión extranjera, como la de portafolio. Krugman y Obstfeld (2001), por su lado, definen la IED como los flujos internacionales de capitales mediante los cuales una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país. Según esta definición, las empresas transnacionales son el mecanismo a través del cual se lleva a cabo la IED.

En consideración de las definiciones anteriores, solo nos referiremos al análisis de la IED para China y México, sin soslayar la importancia de las definiciones analizadas, y empleando sus explicaciones, en el presente trabajo hemos de entender por IED:

los flujos de *stock* de capitales por particulares o empresas de un país en otro conservando el derecho de propiedad de los activos, y con la capacidad de participar en el control y toma de decisiones de la empresa y del uso de su capital invertido.

### **3. La nueva economía institucional**

La IED no solo es la transferencia de propiedad de residentes nacionales a extranjeros sino también un mecanismo que permite a los inversionistas extranjeros tener la administración y el control de las empresas del país. Como habrá de suponerse, la transferencia del control no es siempre benéfica para el país receptor, máxime que los intereses del inversionista pudieran ser contrarios a los intereses nacionales del país huésped, lo cual puede generar problemas diversos.

Hasta hace poco, relativamente, las teorías del desarrollo no prestaban atención específica peso del sistema jurídico en los fines del desarrollo. En la década de los setenta surge el enfoque de estudio denominado nueva economía institucional<sup>7</sup> (NEI), cuyo antecedente es la economía institucional.

La relación entre economía y derecho cobró importancia a partir de la publicación en 1924 del estudio de John R. Commons que refiere a los fun-

---

6. El control implica, de alguna manera, algún grado de discrecionalidad por parte del inversionista en la toma de decisiones, que puede ir desde las políticas administrativas hasta las estrategias operativas de la empresa.

7. También conocida como escuela institucionalista (norte)americana.

damentos legales del capitalismo.<sup>8</sup> Max Weber (2001), en 1923, relacionó el derecho con el desarrollo económico, al explicar por qué el capitalismo surgió en Europa y no en otro lado del mundo. Su explicación está sustentada en que la sociedad europea tiene aspectos únicos, y que por tanto esos aspectos explican el desarrollo del capitalismo. En particular, Weber observó que la sociedad europea tiene un marco jurídico conciso y relativamente libre de la influencia religiosa y de otras fuentes de valores, además de que la toma de decisiones no es evidentemente política. En consecuencia, Weber (2001) sostiene que el derecho europeo es más racional, autónomo, y creado en forma universal y concisa. Popper (1998), más recientemente analizó la relación entre derecho y economía; sobre esto, señala que para la existencia de la economía es requisito la existencia previa del derecho. Considera que, antes de cualquier intercambio económico en el contexto de un mercado libre, existe el Estado de derecho que lo garantiza, ya que especular sobre economía es creer que la teoría económica discurre por fuera del Estado de derecho, del imperio de la ley.

La NEI se basa en que la economía no puede ser separada del sistema político y social en el que está inmersa. La nueva economía institucional (NEI) es una corriente de pensamiento que, si bien nace en los años treinta con los trabajos de Karl Llewellyn<sup>9</sup> (1931), en lo que respecta a leyes contractuales, y con Ronald Coase en cuanto al ámbito económico,<sup>10</sup> empieza a desarrollarse desde mediados de los años setenta a la fecha, y aún no se ha formulado una teoría general. La finalidad de esta corriente es explicar la importancia que las instituciones tienen en la vida social.<sup>11</sup>

- 
8. El desarrollo de la denominada “Economía conductual” constituye otro momento de importancia, dada la insistencia que la economía institucional tiene para basarse en la psicología, y no en los supuestos lógicos del comportamiento económico.
  9. Es de los principales exponentes del movimiento filosófico denominado Realismo Jurídico Norteamericano, que identifica el derecho con la eficacia normativa, con la fuerza estatal o con la probabilidad asociada a las decisiones judiciales.
  10. Asimismo, se consideran precursores de esta corriente a los premios Nobel de Economía Ronald Coase (1991), Douglas North (1993), Oliver Williamson (2009) y Elinor Ostrom (2009).
  11. A comienzos de la década de los ochenta, algunos académicos del mundo en desarrollo continuaron esa reflexión, y sus esfuerzos se manifestaron en políticas fundadas en la apropiación de las instituciones jurídicas de los países desarrollados como estrategia promotora del desarrollo. En esta década el tema recobró importancia con los planteamientos de la NEI y las políticas del Banco Mundial y demás bancos regionales de desarrollo, que llamaron la atención sobre la necesidad de constituir un verdadero Estado de derecho como condición para el desarrollo económico basado en el mercado (Rowat, Malik y Dakolias, 1995).



La consolidación de la NEI ha pasado por tres momentos, o recibido la influencia de tres enfoques: el institucionalismo, el movimiento derecho y desarrollo y el movimiento que considera el derecho como facilitador del desarrollo económico. En la actual concepción de la NEI, respecto del lugar del sistema jurídico en el desarrollo económico, han influido notablemente los aportes de Douglas North, que considera que las instituciones influyen en el desarrollo económico en cuanto aclaran y garantizan los derechos de propiedad,<sup>12</sup> ya que los derechos de propiedad constituyen un paquete de facultades legales intercambiables libremente, de las cuales depende la transformación de los activos negociables en capital. Por tanto, el contenido de los derechos otorgados está determinado por el marco económico y político vigente o por la manera de regular este tipo de derechos. De acuerdo con lo que hasta aquí se ha expuesto, el marco teórico que da sustento a esta investigación es el de la NEI.<sup>13</sup>

Si bien el tamaño del mercado y el costo de los factores son importantes, consideramos que con anterioridad a ello, es importante y básica la intervención del Estado para crear o fortalecer las instituciones necesarias que den confianza a la IED, principalmente aquellas que garanticen los derechos de propiedad y el estado de derecho. Por ello consideramos que la teoría ecléctica<sup>14</sup> de Dunning forma parte de la NEI. Consideramos que la teoría ecléctica se enfoca en explicar los motivos o causas que la IED persigue en determinada

---

12. El surgimiento de instituciones políticas que establezcan derechos de propiedad eficientes y garanticen su cumplimiento efectivo es un elemento clave del crecimiento económico. North cree que hay una amplia diferencia en la certeza y la efectividad en el cumplimiento de los contratos entre el mundo occidental y los países en vías de desarrollo (Igham, 1995 citado en Burgos 2002).

13. Se dice que la NEI nace por la disconformidad con el enfoque abstracto e individualista de la economía neoclásica, y se enraíza en la vieja escuela institucionalista de finales del siglo XIX y principios del XX. Se considera que es una respuesta a la ortodoxia económica y en consecuencia un desafío a la economía neoclásica.

14. Dunning es el creador de esta teoría en la que identifica tres criterios como antecedentes necesarios para entender las razones que explican la inversión en el exterior. Primero, las empresas deben disponer de ventajas de propiedad sobre sus competidores en el mercado huésped; segundo, los inversionistas deben ser capaces de mantener ventajas de propiedad interna; tercero, los factores de localización que presentan los países receptores de capital deben proporcionar mayores beneficios que los del país inversionista. Por estos tres factores determinantes de la inversión, Dunning lo denominó “enfoque ecléctico” o “paradigma OLI”. Las siglas OLI hacen referencia a las ventajas específicas:

“O” Propiedad de las empresas (*Ownership*)

“L” Ventajas de localización de los países destino de la IED (*Location*)

“I” Internalización del proceso productivo llevado a cabo por la empresa (*Internationalization*).

economía, partiendo del hecho de que existen las instituciones y los entes que protegen y garantizan básicamente los derechos de propiedad. En consecuencia, tanto en China como en México, previamente debieron establecerse las condiciones institucionales necesarias para que la IED fluyera, en consecuencia, las reformas legales que se realizaron en ambas economías son el preámbulo o condición *sine qua non* para la llegada de la IED.

#### **4. Importancia del Estado en las políticas de inversión de China y México**

En las experiencias seguidas por China y México, ambos países tenían un objetivo común: transformar sus economías, de un sistema de mayor planificación a otro orientado hacia el mercado, para lograr una mejor inserción en los mercados mundiales y alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo económico. En virtud de que ambas economías habían sido precedidas por Estados fuertes, la propuesta, la dirección y la aplicación de la reforma económica recayeron en un primer momento en el Estado.

Considerando el alcance económico logrado por China antes de la reforma, y sus efectos negativos en el bienestar de la población, había una imperiosa necesidad de favorecer los mecanismos de mercado que impulsaran el desarrollo de las fuerzas productivas y permitieran una asignación eficiente de los recursos. En virtud de que durante la prerreforma la acción del Estado había sustituido en la práctica al mercado y se había abolido la actividad privada, se carecía de actores privados que guiaran tal reconversión, por lo que se hizo necesaria la intervención de un Estado fuerte, centralizado y autoritario que guiara esa transformación (Meza, 2006).

Dada la circunstancia histórica vivida por China, solo el Estado podía echarse a costas la enorme tarea de dirigir la transformación de la economía e impulsar las instituciones que coadyuvaran en esos cambios. Las autoridades gubernamentales de la reforma tenían muy claro que las instituciones de mercado poseían una ventaja comparativa importante, con relación al Estado, para proveer de incentivos apropiados en la asignación de los recursos. Sin embargo, por carecer China de un sector privado fuerte y consolidado, era necesaria la intervención estatal, a fin de complementar y fomentar la coor-

dinación privada.<sup>15</sup> En este sentido, Deng Xiaoping, líder gubernamental y principal ideólogo de la reforma, afirmaba que la coordinación de la economía planeada con una economía de mercado, le daría a China una mejor posición para liberar las fuerzas productivas y acelerar el crecimiento económico, como efectivamente sucedió.

Se asumió, por tanto, una política desde el Estado para alentar la acción del mercado; se aplicó de inicio en algunas regiones, en empresas colectivas de villas y aldeas y en las grandes empresas estatales que operaban con niveles de eficiencia. En un primer momento se favorecieron las empresas e industrias que tenían capacidad de desenvolverse con éxito según las reglas del juego que establece el mercado. Mientras tanto, desde la dirigencia gubernamental se establecieron políticas para que las empresas estatales no competitivas lograran los avances necesarios que les permitieran un futuro en el cambio en sus estatus de propiedad. Bajo la égida del Estado se impulsaron acciones para favorecer el desempeño de las empresas en un contexto de mercado, y ello solo fue posible porque este no estaba sujeto a fuertes presiones sociales y disponía de una capacidad suficiente de maniobra que le permitía dirigir a todos los sectores del país hacia un “socialismo de mercado con características chinas” (Castells, 2001, p. 312).

Finalmente, habría que agregar que la dinámica de integración al mercado se dio de manera gradual, sobre la base de la experimentación. El éxito del crecimiento económico y los cambios estructurales en China no se explican solo por su integración a los mercados mundiales ni por sus procesos de privatización, sino por la manera en que se dirigió la transformación de una economía planeada a otra de mercado, transformación que solo pudo ser dirigida por el Estado (Gang, 2004).

La intervención directa e indirecta del Estado chino en la economía permitió que con sus políticas se canalizaran capitales provenientes del exterior hacia sectores específicos y regiones prioritarias. La intervención estatal se evidenciaba al otorgar preferencias fiscales e impositivas para aquellas empresas extranjeras que dirigieran su capital a la actividad productiva dirigida hacia las exportaciones. A estas empresas se les garantizaban las divisas necesarias para ese propósito y se les fijaban rentas subsidiadas para el uso de la

---

15. En el sentido descrito, la acción del Estado no compite contra el sector privado; antes bien, dirige sus esfuerzos hacia la promoción de las instituciones del sector privado para que sean estas las que coordinen las acciones del mercado.

La intervención directa e indirecta del Estado chino en la economía permitió que con sus políticas se canalizaran capitales provenientes del exterior hacia sectores específicos y regiones prioritarias

tierra. Asimismo, el gobierno se comprometía a promover zonas promotoras para las exportaciones suficientemente equipadas para otorgar servicios e infraestructura. La intervención del Estado no se limitó a establecer incentivos legales para promover la inversión extranjera; además, aplicó restricciones legales para restringir la IED en algunas áreas afines a la convertibilidad de la

moneda extranjera, con ciertos considerados estratégicos o con restricciones en la propiedad total para extranjeros (Prasad y Wei, 2005).

A diferencia de los gobiernos de la reforma en China que, como se veía, impulsaron políticas y desarrollaron acciones para favorecer el desempeño de las empresas en un contexto de mercado, y que disponían de capacidad suficiente de maniobra para dirigir a todos los sectores productivos del país hacia un “socialismo de mercado con características chinas”, los gobiernos mexicanos de las últimas décadas impulsaron políticas sobre la base de un esquema de corte neoliberal, con la intención de ir de una mayor intervención a otra de menor mediación estatal en la economía.

A diferencia de China, cuya reforma fue dirigida por un Estado fuertemente vertebrado y autoritario, en México lo fue por un Estado que, si bien había surgido de una revolución social, al pasar de los años se había distanciado de la sociedad y erigido como una elite burocrática fuertemente cuestionada y con una evidente pérdida de credibilidad y legitimidad. Considerando que el fracaso de las estrategias económicas del modelo de sustitución de importaciones, propias de una intervención excesiva del Estado en la economía, había sido el detonante de la crisis económica, el gobierno apostó por la aplicación de una política económica contraria. Su acción se orientó a soltar el control de una participación activa en la economía para que fueran los actores privados quienes con sus acciones y decisiones le diesen un nuevo impulso (Sánchez, 1994).

En contraste con las décadas anteriores, en los años 80 y 90 se aplicó en México un modelo de economía abierta que buscaba restringir la acción del Estado en la economía, fomentar la participación del sector privado y atraer

ahorro del exterior. Esta estrategia se planteó sobre la base de cuatro ejes fundamentales:

1. Sustituir la rectoría económica del Estado por el automatismo del mercado en todos los ámbitos posibles.
2. Reducir, y de ser posible eliminar, la intervención económica del Estado en la economía mediante la desincorporación parcial o total de las empresas públicas.
3. Instrumentar la apertura comercial y económica.
4. Desregular la economía en todos los ámbitos posibles.<sup>16</sup>

Congruente con esta propuesta, que encuentra en el neoliberalismo su sustento, y que restringe la acción del Estado a ser un garante de las condiciones políticas y sociales para que las fuerzas económicas operen sin interferencias, su participación económica se restringió a la esfera macroeconómica: atendió solo aquellas fallas que presenta el mercado e inició un proceso de reformas que pretendían fortalecer el sistema político y mejorar la calidad institucional.<sup>17</sup>

La experiencia mexicana era una prueba fehaciente de que para los países en desarrollo no había otra alternativa ni otros caminos para lograr el crecimiento y el desarrollo económico (Ocampo, 2005). México, siguiendo los dictámenes de los organismos internacionales (en especial del Fondo Monetario Internacional), se transformó de una economía altamente protegida a fines de la década de 1970 y principios de los 80, en otra más abierta y menos restrictiva en la década de 1990 (Sánchez, 1994), para llegar a ser, ya desde principios del siglo XXI, una de las economías más abiertas del mundo (Acevedo, 2004).

Entre los grandes logros de estas políticas se destacan una relativa estabilidad en los indicadores macroeconómicos y el control de la inflación. Dejar que las fuerzas del mercado tuvieran una mayor libertad no permitió que el gobierno utilizara instrumentos para revertir los efectos nocivos de la aplicación de políticas restrictivas. Entre otras, la política monetaria se mantuvo sobrevaluada, lo que impactó en forma negativa en las exportaciones y favoreció la inversión extranjera no directa. Por otro lado, solo las empresas

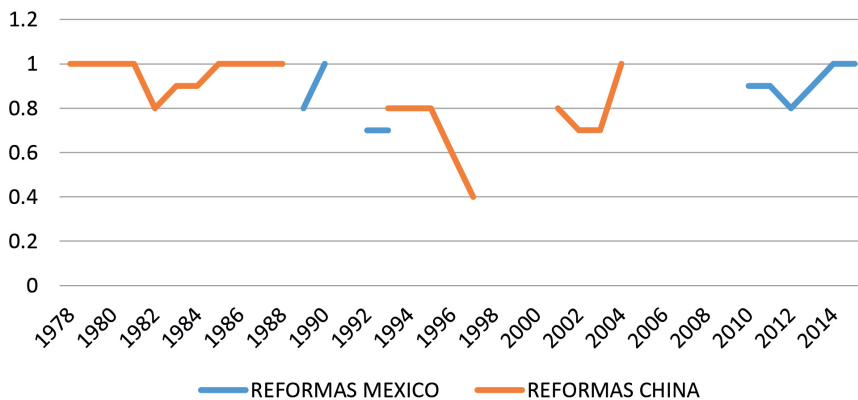
---

16. Fue a Miguel de la Madrid Hurtado a quien correspondió modificar el rumbo de la economía e iniciar el proceso de "desincorporación del Estado empresario". A Carlos Salinas de Gortari le correspondió inducir el modelo de economía abierta y consolidar la estabilidad económica.

17. Desde esta perspectiva se trabajó en la seguridad de los derechos de propiedad, se combinaron los incentivos privados con los objetivos sociales, se propició una mayor libertad civil y se impulsó una representación política más equilibrada.

con la capacidad suficiente de enfrentar la competencia sobrevivieron a esta dinámica y tuvieron la oportunidad de incrementar sus activos vía inversión interna y del exterior. En este mismo sentido, solo las regiones que presentaban alguna ventaja estratégica (por su localización o por sus recursos humanos y materiales disponibles) se vieron beneficiadas de los flujos provenientes del exterior. El contraste en la intervención del Estado se puede observar en algunas de las más relevantes reformas emprendidas por ambas naciones a partir de la década de los ochenta. Así, al inicio del proceso, tal y como se esperaba, México superaba a China en la atracción de flujos de IED (tabla 1). China comenzó con seriedad y disciplina su proceso de reforma y de ajustes legales, y creó la infraestructura legal e institucional para atraer la IED y garantizar su propiedad. En la figura 1 se concentran las principales políticas aplicadas en ambas naciones.

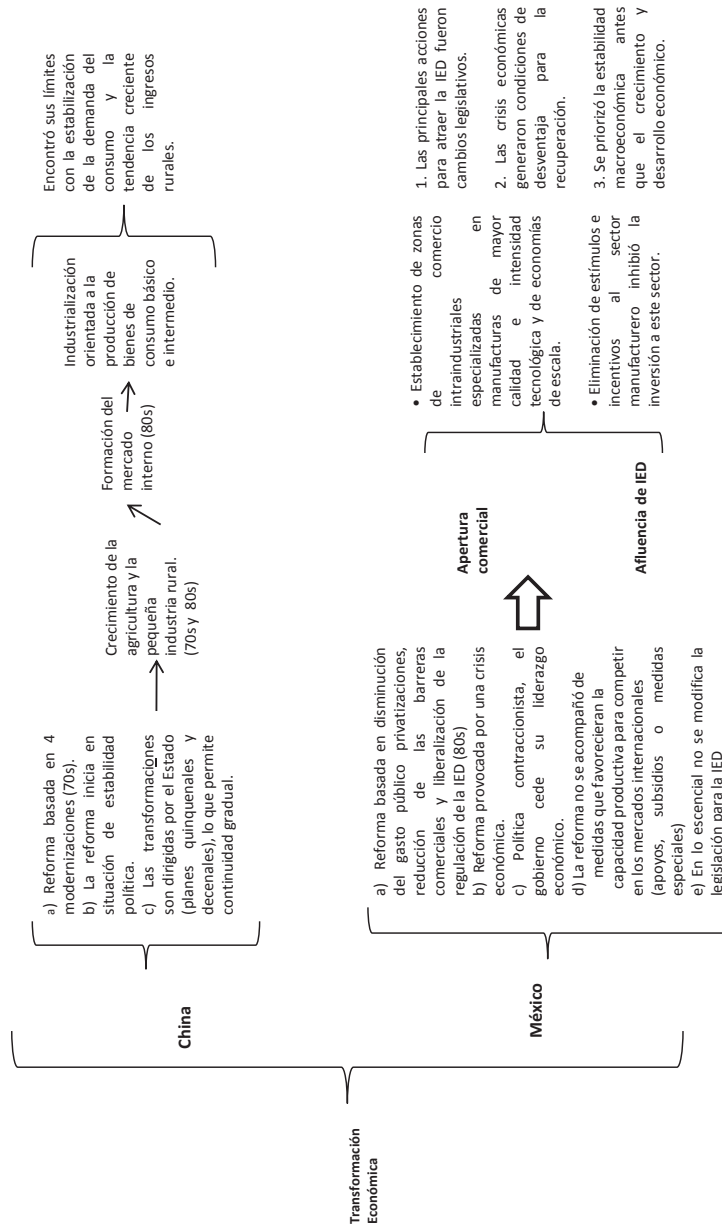
Gráfica 1  
Reformas legales en China y México 1978 - 2015



Fuente: Elaboración propia basada, para China, en: Ministry of Commerce People's Republic of China, 2016. Disponible en: <http://img.project.fdi.gov.cn//21/1800000121/File/201409/201409181050140718365.pdf>. Para México, en el historial de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al 30 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10535>.

En la gráfica 1 observamos que China, desde el inicio del proceso, llevó a cabo el fortalecimiento de sus instituciones realizando las modificaciones,

Figura 1  
Políticas gubernamentales



Fuente: Elaboración propia basada, para China, en Bramall, 2000 y Shirk, 1994; para México, en Clavijo, 2000.

adecuaciones y transformaciones legales. Observamos en China una gran dinámica legislativa ininterrumpida de 1978 a 1988, mientras que en México dicha actuación es nula, y únicamente en 1989 se hacen algunos ajustes legislativos, tendientes a preparar la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Solo a finales del periodo de estudio (2010 – 2014) observamos una etapa intensa de reformas en México, lo cual es tardío; estas debieron haberse realizado al inicio del proceso, tal como hizo China, sobre todo si consideramos que:

Para capturar todas las ganancias del comercio se requiere un orden legal y político que garantice la ejecución de los contratos, proteja los derechos de propiedad, desarrolle los acuerdos hipotecarios, permita la responsabilidad limitada de las empresas y facilite el uso extendido y perdurable del mercado de capital que hace más líquidas las inversiones y los prestamos de lo que sería posible de otra forma. Estas condiciones deben ser respetadas por largos periodos de tiempo para generar las expectativas adecuadas entre los agentes (Olson, 2000, p. 185)

Lo anterior es la percepción del Estado de Derecho.<sup>18</sup>

En la gráfica 2 se muestra la relación directa y proporcional que existe entre las reformas legales y la atracción de flujos de IED en ambas naciones; se observa que la IED responde con la misma intensidad con que las reformas se dan. En esta misma gráfica podemos observar que, si bien China inició su proceso de reconversión con las reformas legales en 1978, es en la década de los ochenta cuando la IED comienza a llegar y a ser significativa en los indicadores. Se observa que el gobierno chino desde el principio del proceso comprendió la importancia del derecho en el desarrollo económico, y ello explica en parte la diferencia en el éxito obtenido en la atracción de dichos flujos en comparación con México, que consideró que la existencia de ventajas comparativas eran más que suficientes para la atracción de IED. Hechas las reformas y los ajustes legales necesarios, la IED respondió a este estímulo. Habría que decir que el gobierno chino no ha descuidado el fortalecimiento de instituciones y del Estado de derecho para seguir siendo atractiva a la IED. De tal forma, tanto en el índice de confianza que mide A. T. Kearney (Laudicina y Peterson,

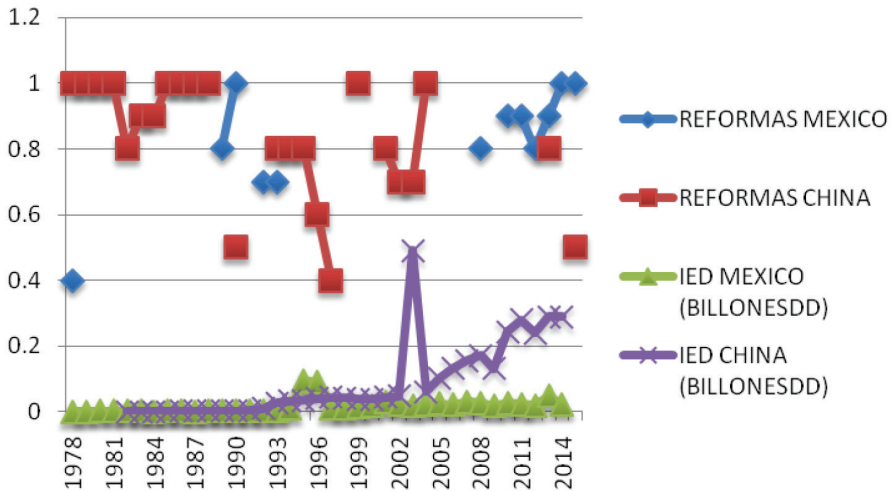
---

18. La mayoría de los indicadores de tipo cualitativo, como Estado de derecho, índice de desarrollo humano, fortalecimiento de los derechos legales, etc., comienzan a ser considerados en los estadísticos de los diversos organismos internacionales a mediados de la década de los noventa.



2015) como en el índice de fortaleza de derechos legales de Doing Bussiness (2016), China supera con mucho en estos indicadores a México (gráficas 3 y 4).

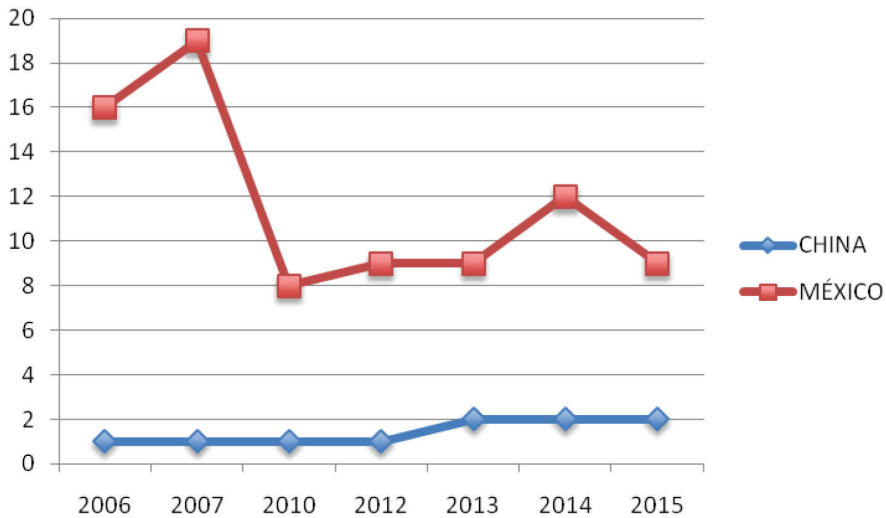
Gráfica 2  
Reformas legales e IED en México y China 1978 - 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de *The Global Economy*, 2015. Disponible en: [http://www.theglobaleconomy.com/indicators\\_list.php](http://www.theglobaleconomy.com/indicators_list.php).

Tanto el índice de confianza de A. T. Kearney como el índice de fortaleza de derechos legales de Doing Bussiness posicionan a China muy por arriba de México. Estos indicadores son formas en que se mide a las instituciones (desde principios de la década de 2000). El último índice es del Banco Mundial, y mide el grado en que las leyes de garantía y quiebra protegen los derechos de los prestatarios y el otorgamiento de préstamos.

Gráfica 3  
Índice de confianza A. T. Kearney



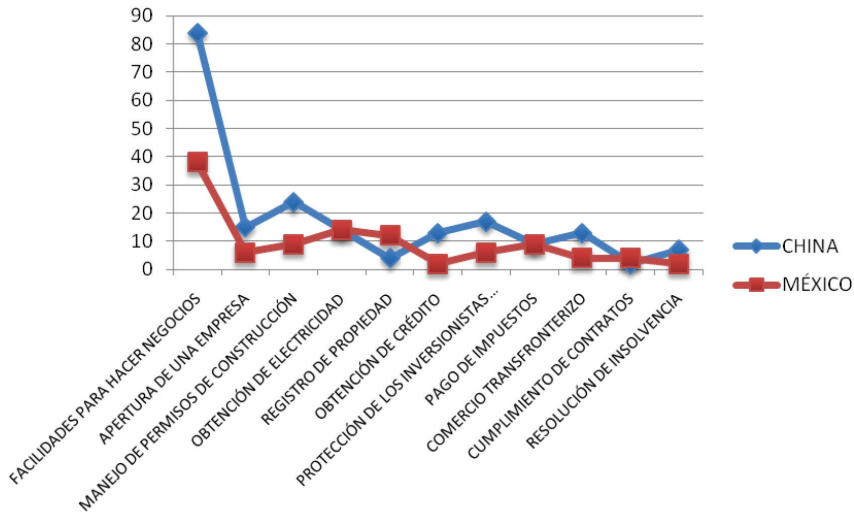
Fuente: Elaboración propia con datos de Laudicina y Peterson, 2015. Disponible en: <https://www.atkearney.com/documents/20152/435992/Connected+Risks-Investing+in+a+Divergent+World-FDICI+2015.pdf/da59de3e-6209-b553-936e-51dbdec43aa8>.

Nota: La mejor posición es el número 1, la peor y última posición es el número 25 del ranking de confianza de la IED de A. T. Kearney.

En la gráfica 4 observamos que, en el índice de fortaleza de derechos legales en el año 2015, China está mejor posicionada respecto a México, de tal forma que, de acuerdo con lo que hemos venido sosteniendo, la fortaleza de los derechos y la instauración del Estado de derecho y el respeto a él influyen en la atracción de flujos de IED. China tiene, en definitiva, muchas mayores fortalezas legales que México.<sup>19</sup> En forma adicional a lo antes señalado, podemos observar en la gráfica 5 —que se refiere a los componentes del PIB en China y México— los efectos positivos que la IED ha tenido en la economía.

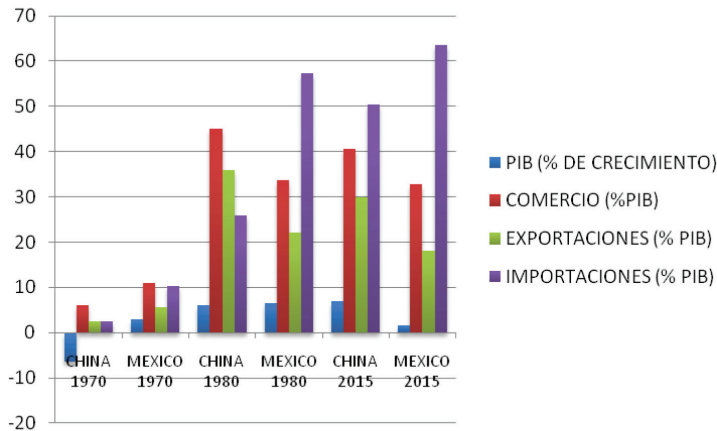
19. En cuanto al registro de propiedad, que es un aspecto muy importante para la NEI en el que México supera a China (es el único indicador), ello no contradice lo que sostiene la NEI, ya que, como sabemos, la propiedad en China se extiende por periodos de hasta 70 años y existe la garantía de propiedad por ese periodo.

Gráfica 4  
Índice de fortaleza de derechos legales 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de Doing Bussiness, 2016. Disponible en: <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>.

Gráfica 5  
Composición porcentual del producto interno  
en China y México 1970 - 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de *The Global Economy*, 2015. Disponible en: [http://www.theglobaleconomy.com/indicators\\_list.php](http://www.theglobaleconomy.com/indicators_list.php).

Sobre la base de la anterior gráfica, observamos que al inicio del proceso en China no había crecimiento del PIB, o más bien dicho este era negativo y tenía un comercio mundial incipiente, lo que en un lapso de diez años se modificó: para el año 1980 el crecimiento del PIB es semejante entre ambas economías, con la diferencia de que las exportaciones de China son mucho mayores que las de México, y las importaciones menores que las de México; es decir, China para ese año tiene ya un superávit, mientras que México tuvo déficit en su comercio mundial. Los principales instrumentos aplicados por China y México para favorecer la inversión se sintetizan en el cuadro 1 y en las figuras 2 a 4.

*Cuadro 1*  
Principales instrumentos de política para favorecer  
la IED en China y en México

<i>Acción</i>	<i>Característica</i>	<i>Prevista en China</i>	<i>Prevista en México</i>
Inversión y asistencia directa	Inversión directa en proyectos de infraestructura; asistencia financiera y presupuestaria en proyectos para regiones atrasadas.	Sí	No
Medios administrativos	Intervención administrativa de la autoridad central en sus empresas para cerrar, establecer joint ventures, fusión de empresas, etcétera.	Sí	No
Política de precios	Control de precios sobre insumos básicos (por ejemplo, energía y abastecimiento de agua).	Sí	No
Apoyos de tipo financiero	Financiamiento directo y a largo plazo para empresas clave. Favorecimiento de la asignación de capital a empresas por la vía del mercado de capitales, sobre todo para empresas nuevas de desarrollo tecnológico.	Sí	No
Protección comercial a industrias nacientes	Establecimiento de aranceles y medidas no arancelarias, cuotas de importación, licencias y barreras locales a importaciones.	Sí	No
Restricciones sobre negocios a empresas extranjeras	Prohibición a las empresas extranjeras para distribuir otros productos que no hayan sido producidos localmente, así como la de controlar sus propias redes de distribución.	Sí	No

*El rol de las políticas e instituciones en la evolución  
de la inversión extranjera directa: casos de China y México*

<i>Acción</i>	<i>Característica</i>	<i>Prevista en China</i>	<i>Prevista en México</i>
Financiamiento por la vía de tasas de interés e impuestos favorables	Bajas tasas de interés en bancos estatales, y créditos discriminatorios a diferentes industrias.	Sí	No
	Incentivos fiscales a empresas orientadas hacia las exportaciones o a la investigación y desarrollo tecnológico.		
	Reducción en tasas impositivas a empresas de alta tecnología en zonas industriales de desarrollo tecnológico.		
	Impuestos diferenciales a empresas estratégicas o prioritarias para el Estado.		
Estímulo o restricción a proyectos de inversión	Promulgación por parte del Estado de una guía para la inversión extranjera directa mediante la cual se establecen los proyectos que serán alentados, permitidos, restringidos y prohibidos.	Sí	No

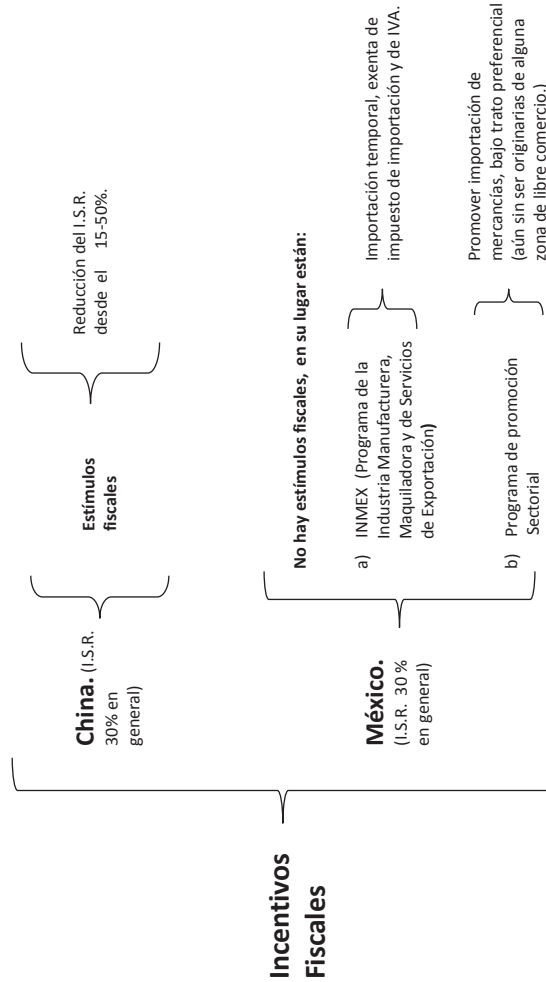
Fuente: Elaboración propia con información proveniente de la Secretaría de Economía, 2016. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta\\_IED.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta_IED.pdf) y Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 2016. Disponible en: <http://img.project.fdi.gov.cn/21/1800000121/File/201409/201409181050140718365.pdf>.

*Figura 2*  
Incentivos aplicados

- 1.- El gobierno chino llevó a cabo:
  - a) Una reforma tributaria favorable a la inversión foránea en sectores prioritarios,
  - b) Creación de zonas económicas especiales para la producción y exportación con preferencias arancelarias, la creación de zonas de desarrollo tecnológico, el establecimiento de ciudades costeras y triángulos de desarrollo,
  - c) Aplicación de incentivos fiscales para inversión y desarrollo de infraestructura.
- 2.- El gobierno mexicano dejó en los sectores privados domésticos y foráneos la decisión de invertir, aplicó programas de fomento a las exportaciones e impulsó un limitado apoyo fiscal.

Fuente: Elaboración propia basada, para China, en Bramall, 2000, y para México en Máttar, 2000.

Figura 3  
Incentivos aplicados



EL Sistema fiscal de China es más competitivo que el de México.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía, 2016. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta\\_RED.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta_RED.pdf), y Ministry of Commerce of the People's Republic of China, 2016. Disponible en: (<http://img.project.fdi.gov.cn/21/1800000121/File/201409/20140918105140718365.pdf>).

**Figura 4**  
*Incentivos*

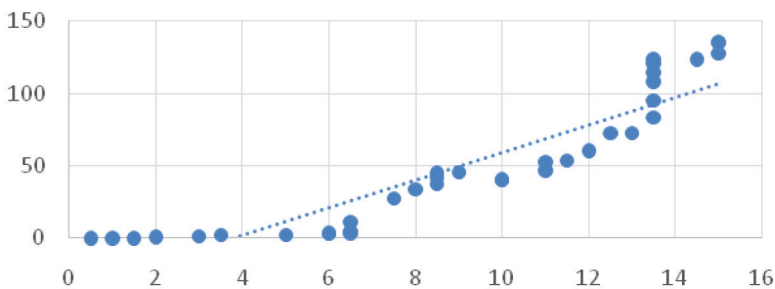
<i>Política</i>	<i>China</i>	<i>México</i>
Fiscal	Subsidios para superar ineficiencia de las empresas del sector estatal.	DIMMEX
	Reducción impositiva para empresas extranjeras según prioridad del gobierno.	ALTEX
		ECEX
		Registro de la industria maquiladora.
		Devolución de impuestos ( <i>Draw Back</i> ).
Educación	Impulso a la educación técnica.	Fomento a la educación tecnológica.
	Desarrollo de complejos de ciencia y tecnología	
	Creación de institutos tecnológicos y de investigación	
	Instituciones de ciencia y tecnología ligadas a empresas domésticas.	
Industrial	Creación de parques industriales de alta tecnología.	Impulso a clusters.
	Creación de clusters.	
Comercial	Reducción de tarifas a empresas importadoras de tecnología.	Reducción de los aranceles de importación.
	Impulso a la exportación de bienes de alta tecnología.	
Empresarial	Fomento a alianzas entre empresas.	Plan sectorial para desarrollo de cadenas de proveedurías nacionales.
	Impulso a la transferencia de tecnología.	

Fuente: Elaboración propia con información para China de ICEX, 2013. Disponible en: <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/4702210.html?idPais=CN>, y para México con información de la Secretaría de Economía, 2012<sup>a</sup>. Disponible en: <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/fomento-a-la-produccion-y-las-exportaciones>.

Con la intención de identificar la relación causal que presentan las variables “reformas legales” y “Flujos de IED” (de 1978 a 2015) como independiente y dependiente, respectivamente, utilizamos la correlación, encontrando que, si existe relación o dependencia entre estas dos variables, por lo que estas variables están correlacionadas. Para el caso de China la correlación es positiva muy alta, el coeficiente de correlación entre estos dos indicadores es de 0.915433801, lo cual se puede constatar en la gráfica 6.

Gráfica 6

Dispersión de la relación reformas legales-flujos IED en China



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, 2016. Disponible en: <http://img.project.fdi.gov.cn/21/1800000121/File/201409/201409181050140718365.pdf>.

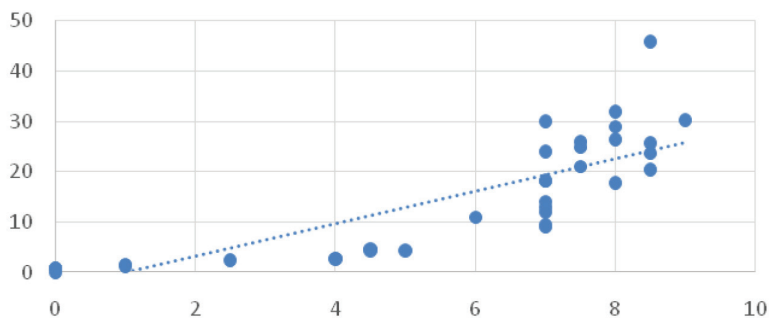
En dicha gráfica podemos observar que la correlación es “positiva grande y perfecta” al inicio del proceso; una vez garantizada la propiedad y el respeto al derecho, se pasa a otro estadio en el que la IED lo que ahora busca es “ganancia” Para el caso de México (gráfica 7) la correlación es positivamente alta (0.833813115); la correlación es más intensa que en el caso de China. Con lo anterior podemos afirmar que nuestra hipótesis se corrobora.

Independientemente de los intereses o beneficios particulares que persigue la IED, el factor determinante para elegir un país o una economía determinados lo es, tal como lo establece la NEI, la garantía de un Estado con instituciones sólidas. Por lo menos así lo demuestra el comportamiento que la IED ha tenido en los casos de México y China (aclarando que; en efecto, en un segundo estadio o nivel, el tamaño del mercado, el costo de los factores y la ubicación geográfica son importantes para la IED). China, en general, atrae



Gráfica 7

Dispersión de la relación reformas legales-flujos IED en México



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Economía, 2016. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta\\_ied.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta_ied.pdf), e historial de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al 30 de enero de 2016. Disponible en: (<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10535>).

mayores flujos de IED que México, porque institucionalmente tiene un Estado más sólido y al inicio del proceso hizo las adecuaciones y modificaciones necesarias para fortalecer el Estado de derecho. Para corroborar lo anterior, el índice de Estado de derecho del *World Justice Project* (2015) ubica a China en el lugar número 71 y a México en el lugar 79, es decir ocho posiciones por debajo de China.<sup>20</sup> En concordancia con lo anterior, el *World Justice Project*, para su evaluación, utiliza 44 indicadores que evalúan el Estado de derecho y sus instituciones.<sup>21</sup> Para identificar la relación causal que presentan las variables independiente “reformas legales” y dependiente “Estado de derecho” para el periodo de 1978 a 2015, empleamos la correlación y encontramos que sí existe dependencia entre estas dos variables; es decir: estas variables están correlacionadas. Para el caso de China, la correlación es positiva baja, el coeficiente entre estos dos indicadores es 0.269190951. En cuanto a la relación que existe entre la variable independiente IED con la variable dependiente

20. El primer lugar del índice lo ocupa Dinamarca; completan los primeros lugares Noruega, Suecia, Finlandia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Austria, Alemania, Singapur y Australia, mientras que Venezuela ocupa el último puesto. Disponible en: <http://worldjusticeproject.org>.

21. Estos indicadores se clasifican en las siguientes ocho categorías: Limitaciones a los poderes de gobierno, Ausencia de corrupción, Gobierno abierto, Derechos fundamentales, Orden y seguridad, Ejecuciones regulatorias, Justicia civil, Justicia criminal.

Estado de derecho,<sup>22</sup> el resultado es 0.227195043, lo que significa que sí hay dependencia entre ellas, y es igualmente una correlación positiva baja. Para el caso de México los resultados de correlación de la variable independiente “Reformas legales” con la variable dependiente “Estado de derecho” es mucho más alta que en China, la dependencia es 0.901480182, lo que significa que es una correlación positiva muy alta. Para el caso de la variable independiente “Flujos de IED” con la variable dependiente “Estado de derecho” el resultado de dependencia es mucho más bajo, de 0.092378039, relación es positiva baja.

*Tabla 1*  
Dinámica de la IED en China y en México según etapas

<i>IED US\$ mil millones</i>	<i>IED en México</i>	<i>Año</i>	<i>IED en China</i>	<i>IED US\$ mil millones</i>
0.85	Primera etapa	1983	Primera etapa	0.92
0.75	Reconversión económica con crisis e inestabilidad	1984	Periodo de emergencia	1.42
0.90		1985	e inicio de las grandes transformaciones	1.96
1.20		1986		2.24
1.60		1987	Segunda etapa	2.31
2.40	Segunda etapa	1988	Fase de desarrollo	3.19
2.80	Recuperación de la confianza	1989	continuo y reajuste	3.39
2.60		1990		3.49
4.80		1991		4.37
4.60		1992	Tercera etapa	11.01
4.60		1993	Fase de alto crecimiento	27.52
12.00		1994		33.77
9.00	Tercera etapa crisis	1995		37.52
7.00	Cuarta etapa	1996		41.70
13.00	De la crisis a la estabilidad	1997	Cuarta etapa	45.26
12.00		1998	Ajuste	45.46
14.00		1999		40.32
15.30		2000		40.71
25.30	Quinta etapa	2001		46.85

22. Los datos de medición del Estado de derecho, en los diversos organismos que lo evalúan; los datos disponibles son a partir de mediados de la década de los noventa. En el caso particular los datos son de *Global Economy*, y son a partir de 1996 a 2014.

*El rol de las políticas e instituciones en la evolución  
de la inversión extranjera directa: casos de China y México*

<i>IED US\$ mil millones</i>	<i>IED en México</i>	<i>Año</i>	<i>IED en China</i>	<i>IED US\$ mil millones</i>
13.60	Recuperación de la confianza	2002	Quinta etapa	52.74
10.40		2003	Consolidación	53.51
16.60		2004		62.00
19.70		2005		72.04
19.00		2006		69.50
31.50	Sexta etapa	2007	Sexta etapa	83.50
27.10	Recesión y crisis	2008	Recesión y recuperación	108.30
16.10		2009		95.00
20.70		2010		114.70
19.60		2011		124.00
18.90	Séptima etapa	2012	Séptima etapa	253.40
44.10		2013		258.20
22.50		2014		265.30
30.00		2015		311.00

Fuentes: UNCTAD, 2016. Disponible en: <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1555>; cuadro B.1 del anexo de UNCTAD World Investment report, 2007. Disponible en: [http://unctad.org/en/Docs/wir2007\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/wir2007_en.pdf); base de datos fdi/tnc; Secretaría de Economía, 2016. Disponible en: ([http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta\\_ied.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta_ied.pdf)); Secretaría de Economía, 2014. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/4164/enero\\_diciembre\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/4164/enero_diciembre_2014.pdf); Secretaría de Economía, 2012b. Disponible en: [http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/ied/Carpeta\\_ied.pdf](http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/ied/Carpeta_ied.pdf).

## Conclusiones

Como se observa de la experiencia seguida por China y México, ambos países tenían un objetivo que era común: lograr una mejor inserción en los mercados mundiales; por ende, estaban comprometidos en alcanzar los objetivos de crecimiento económico en un proceso de transición que iba de un sistema de mayor planificación a otro orientado hacia el mercado. Sin embargo, las transformaciones institucionales y la función desempeñada por el Estado en ellas marcaron la diferencia entre los dos países. Para China, el Estado asumió una política tendiente a alentar la acción del mercado y atraer ahorro externo. Habría que agregar que esta dinámica de integración al mercado se dio de manera gradual, sobre la base de la experimentación. En palabras de Deng Xiaoping: "...caminar a tuestas sobre piedras para cruzar el río" (citado por González y Meza, 2009, p. 7). El éxito del crecimiento económico y de los

cambios estructurales en China no se explican solo por su integración a los mercados mundiales ni por sus procesos de privatización, sino por la manera en que se dirigió la transformación de una economía planeada hacia otra de mercado, transformación que solo pudo ser dirigida desde el Estado.

Por su lado, en México la acción del Estado se orientó a establecer las condiciones para que fuesen los actores privados quienes con sus acciones y decisiones dieran un nuevo impulso a la economía. En contraste con las décadas desde los 50 y hasta mediados de los 80, que se caracterizaron por una participación excesiva del gobierno en la economía, su acción se ha restringido a la esfera macroeconómica; es decir, al abatimiento de la inflación, al mantenimiento de un presupuesto equilibrado y al establecimiento de una política cambiaria sujeta a la oferta y la demanda. Congruente con la propuesta neoliberal que restringe la acción del Estado a ser un garante de las condiciones políticas y sociales para que las fuerzas económicas operen sin interferencias, su acción se ha concretado a la atención de ciertas fallas del mercado y a iniciar un proceso de reformas que pretendían fortalecer el sistema político y mejorar la calidad institucional.<sup>23</sup>


A diferencia de la estrategia de desarrollo económico maoísta en China, que intentaba un balance entre las regiones de la costa y del interior, los líderes posteriores a Mao, reconociendo la ineficacia de esta estrategia de desarrollo, dieron énfasis a una política de desarrollo desigual, cuya expresión más relevante fue el establecimiento de zonas económicas especiales, y la descentralización administrativa y financiera. Con la aplicación de esta nueva estrategia se buscaba aprovechar las ventajas comparativas y de localización de algunas ciudades y regiones de China para con ello acelerar el crecimiento económico de las regiones que presentaban las mayores posibilidades de atraer con éxito los flujos de capital internacional. El aprovechamiento de estas ventajas se consideraba como el primer paso, para que posteriormente su crecimiento económico fuera el motor que arrastraría tras de sí a las provincias y regiones más atrasadas (Liou, 1999).

En contraste con la estrategia de desarrollo *post-Mao* seguida por China, en México la prioridad en la estrategia de crecimiento fue reducir las desigualdades regionales. Se pretendía que todas las regiones aprovecharan los

---

23. Desde esta perspectiva se trabajó en la seguridad en los derechos de propiedad, se combinaron los incentivos privados con los objetivos sociales, se propició una mayor libertad civil y se impulsó una representación política más equilibrada.

beneficios del proceso de inserción de México en los mercados internacionales.<sup>24</sup> El no reconocimiento de un desarrollo desigual favorable a las regiones con mayor potencial impidió que hubiera políticas de promoción específica, que se hubieran otorgado políticas preferenciales que optimizaran el potencial regional y que se dirigieran recursos adicionales para infraestructura y otorgamiento de servicios que impulsen su crecimiento, etc. Por otro lado, los límites *del federalismo en México quedaron de manifiesto, al impedir a los gobiernos estatales y municipales legislar en materia de inversión extranjera y comercio exterior, restringiéndoles su facultad para emitir regulaciones y establecer políticas preferenciales para guiar los flujos de inversión extranjera directa hacia regiones y sectores específicos.*

En definitiva, habría que decir que las diferencias en el desempeño de la IED en el crecimiento económico de China y México se debieron en gran parte a la intervención del Estado en el fortalecimiento de las instituciones y en la aplicación de políticas para fomentar la atracción de flujos de capitales del exterior; dicha diferencia se marcó desde el inicio del proceso. El gobierno de China fue altamente dinámico en crear las condiciones legales necesarias y adecuadas para atraer los flujos de IED. 

## Referencias

- Acevedo, V. (noviembre, 2004). Las relaciones de intercambio comercial entre México y la Región de Asia Pacífico, 1990-2004. Una expresión de las tendencias contemporáneas. En *Congreso Internacional de Economía*, Congreso llevado a cabo en la Universidad de Colima, Manzanillo, Colima, México.
- Bramall, C. (2000). *Sources of Chinese Economic growth 1978-1996*. New York: Oxford University Press. doi:10.1093/0198296975.001.0001
- Castells, M. (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (Tomo I). Madrid: Alianza.
- Chow, G. C. (2006). Corruption and China's Economic Reform in the Early 21st Century. *International Journal of Business*, 11(3), 265-282. Resumen

---

24. Este propósito de la política en México se ha continuado hasta hoy día. El objetivo 13 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su apartado sobre desarrollo regional, establece: "Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional".

- recuperado de <http://search.proquest.com/openview/509c00cdc81360e6d5901973f4a5179f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=28874>
- Clavijo, F. (Comp.). (2000). *Reformas Económicas en México, 1982-1999* (Colección El Trimestre Económico 92). México: CEPAL, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S. C y Fondo de Cultura Económica.
- Commons, J. R. (1924). *Legal Foundations of Capitalism* [Versión DX reader]. Recuperado de <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/commons/LegalFoundationsCapitalism.pdf> Consultado 18 de junio 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). Historial de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al 30 de enero de 2016. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10535>
- Doing Bussiness. (2016). *Clasificación de las economías*. Recuperado de <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>
- Gang, F. (2004). *Globalization: Custom-Made in China*. Recuperado del sitio de Internet de la Yale University, Yale Center for the Study of Globalization, Yale Global Online: <http://yaleglobal.yale.edu/content/globalization-custom-made-china>
- González, J. G. & Meza, J. S. L. (2009). Shenzhen; zona económica especial: Bisagra de la apertura económica y el desarrollo regional chino. *Problemas del Desarrollo*, 40(156), 101-124.
- ICEX España Exportación e Inversiones. (2013). *Oficina Económica y Comercial de España en Shanghai*. Recuperado de <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/4702210.html?idPais=CN>
- Igham, B. (1995). *Economics and Development*, London. McGraw Hill. Citado por Burgos Silva, G. (2002). Derecho y desarrollo económico: de la teoría de la modernización a la nueva economía institucional. *Revista de Economía Institucional*, 4(7), 174-199. Recuperado de [http://www.economiainstitutional.com/esp/num\\_ant/rei7.htm](http://www.economiainstitutional.com/esp/num_ant/rei7.htm)
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2001). *Economía internacional: Teoría y política* (5ª edición). Madrid, España: Addison Wesley.
- Laudicina P. A. & Peterson, E. R. (2015). *The 2015 A.T. Kearney Foreign Direct Investment Confidence Index. Connected Risks: Investing in a Divergent World*. Recuperado del sitio de internet de A.T. Kearney: <https://>

- [www.atkearney.com/documents/20152/435992/Connected+Risks-Investing+in+a+Divergent+World-FDICI+2015.pdf/da59de3e-6209-b553-936e-51dbdec43aa8](http://www.atkearney.com/documents/20152/435992/Connected+Risks-Investing+in+a+Divergent+World-FDICI+2015.pdf/da59de3e-6209-b553-936e-51dbdec43aa8)
- Liou, K. T. (1999). Strategies and lessons of China's Post-Mao Economic Development. *Review of Policy Research*, 16(1), 183-208. doi: 10.1111/j.1541-1338.1999.tb00846
- Llewellyn, K. N. (1931). What Price Contract? An Essay in Perspective. *The Yale Law Journal*, 40(5), 704-751. doi: 10.2307/79065.
- Máttar, J. (2000). Inversión y Crecimiento durante las reformas económicas. En F. Clavijo (Comp.), *Reformas Económicas en México 1982 – 1999* (Colección El Trimestre Económico 92) (pp. 156-256). México: CEPAL, Estrategia y Análisis Económico, Consultores, S. C y Fondo de Cultura Económica.
- Meza, J. S. L. (2006). *El rol de las instituciones en las grandes transformaciones del sector industrial en China durante la reforma económica*. México: Porrúa y UABC.
- Ministry of Commerce of the People's Republic of China. (2016). *Invest in China*. Recuperado de <http://img.project.fdi.gov.cn//21/1800000121/File/201409/201409181050140718365.pdf>
- Ocampo, J. A. (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. En NU. CEPAL. Subsede México (Autor Institucional de la Serie), *Estudios y Perspectivas: No. 26* (pp. 1-32). Recuperado del Sitio de internet de CEPAL: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4945>
- Olson, M. (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York, United States: Basic Books.
- Popper, K. (1998). *Reflexiones sobre teoría y práctica del estado democrático. La lección de este siglo*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.
- Prasad, E. & Wei, S. (2005). *Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations* (NBER Working Paper 11306). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. doi 10.3386/w11306
- Rowat, M., Malik, W.H. & Dakolias, M. (1995). *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference* (World Bank Technical Paper Number 280). Recuperado del sitio de internet del Banco Mundial: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/490731468772466693/pdf/multi-page.pdf>
- Sánchez Ugarte, F. (1994). La Nueva Política Industrial de México. En A. García Rocha (Coord.), *La Política Industrial en México* (pp. 79-122). México: El

- Colegio de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Confederación de Cámaras Industriales.
- Secretaría de Economía. (2012a). *Fomento a la producción y las exportaciones*. Recuperado de <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/fomento-a-la-produccion-y-las-exportaciones>
- Secretaría de Economía. (2012b). *Inversión extranjera directa en México y el mundo: Carpeta de información estadística*. Recuperado de [http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/ied/Carpeta\\_IED.pdf](http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/ied/Carpeta_IED.pdf)
- Secretaría de Economía. (2014). *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera en México (enero-diciembre de 2014)*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/4164/enero\\_diciembre\\_2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/4164/enero_diciembre_2014.pdf)
- Secretaría de Economía. (2016). *Inversión extranjera directa en México y el mundo: Carpeta de información estadística*. Recuperado de [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta\\_IED.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72162/Carpeta_IED.pdf)
- Shirk, S. L. (1994). *How China Opened Its Door. The Political Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- The Global Economy. (2015). *Economic Indicators for over 200 Countries*. Recuperado de [http://www.theglobaleconomy.com/indicators\\_list.php](http://www.theglobaleconomy.com/indicators_list.php)
- UNCTAD. (1999). *World Investment Report 1999, Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. Nueva York y Ginebra: United Nations. Recuperado de [http://unctad.org/en/Docs/wir1999\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/wir1999_en.pdf)
- UNCTAD. (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Industries and Development*. Nueva York y Ginebra: United Nations. Recuperado de [http://unctad.org/en/Docs/wir2007\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/wir2007_en.pdf)
- UNCTAD. (2016). *World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges*. Nueva York y Ginebra: United Nations. Recuperado de <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=1555>
- Weber, M. (2001). *Historia económica general* (8ª. Reimpresión). México D.F., México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <http://diskokosmiko.mx/julian/pdf-ciencias-politicas-28607/weber-max-historia-economica-general-completo,236322.pdf> (Trabajo original publicado en 1924)
- World Justice Project. (2015). *Rule of Law Index 2015 Report*. Recuperado de [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli\\_2015\\_0.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf)