

## **Decisiones de política pública para gobernar mercados**

*... but the system is so inefficient that the gains to the top  
are far less than the losses to the middle and bottom*

Stiglitz, 2012 p. 16

A continuación se analiza un caso de Inversión Extranjera Directa (IED) destinada a generar empleos, en ausencia de investigación e innovación local, sin efectos redistributivos como parte de una política económica sostenible. Entonces ¿cómo es deseable que Estado y mercados colaboren durante la configuración políticas que incentivan la demanda durante la atracción de IED en un Parque Industrial en San Luis Potosí, México?

Algunos tomadores de decisión en política económica asumen que la innovación, el desarrollo y la creatividad productiva sólo se logran a través del sector privado (Friedman, 1986). Sin embargo, el Estado es quien toma algunas decisiones de expansión económica, desarrollo local y distribución de la riqueza, entonces tiene la posibilidad de aplicar un enfoque de fortalecimiento de la demanda y no solo de la oferta.

Estimular sólo la demanda, implica que El Estado motive a que un particular asuma riesgos de inversión para instalar una armadora, incluyendo incertidumbre sobre sus intereses financieros, cuando se reclama menos Estado y más Mercado se olvida que se ejercieron recursos públicos que motivaron la decisión.

Mantener la misma línea del Estado como nivelador del terreno de juego para los grandes capitales, generará altos costos en equidad mayores a los costos que se pueden incurrir en contribuir a reducir esta inequidad (Stiglitz, 2012), al menos en ingreso. Y es que en términos normativos nuestras instituciones políticas operan bajo supuestos donde el mercado es único generador de innovación<sup>1</sup>.

Lo cual, sugiere que la generación de empleos tendrá efectos redistributivos por sí misma, sin embargo, es necesario un liderazgo del Estado para aplicar medidas de fortalecimiento al mercado interno. A través de mejores ingresos por atracción de grandes inversiones, procurado empleos de alta productividad que abonen a la competitividad<sup>2</sup> del sector privado.

---

<sup>1</sup> Lo cual queda plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Artículos 25 y 26, “...mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico, y el empleo, se garantice el desarrollo nacional para permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”.

<sup>2</sup> Art. 25 y 26 constitucional: competitividad se define como “el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”, lo cual deja claro que el papel normativo del Estado mexicano y garante del mercado y no como un rector que lidera su curso como en el tema ambiental.

Bob Jessop y Nicos Poulantzas (1978) consideran que el Estado es una relación social (Bob Jessop, 2006) y ambos enfatizan en que el Estado está lleno de contradicciones, luchas de estratos socioeconómicos y potenciales actos de movilización por un conjunto de fuerzas más allá del Estado. Este conjunto de actores introducen demandas y/o apoyos para determinar las políticas o simplemente para resistir el ejercicio de poderes contenidos y activados por estadistas oficiales o funcionarios que se ubican en coyunturas específicas.

Por ello, el Estado Desarrollador con un enfoque piramidal denominado *trickle-down economics* (Stiglitz, 2012 p. 27), genera altos costos debido al proceso de acumulación de capital en una minoría. Uno de los supuestos detrás de esto es la competitividad, la cual se asocia únicamente con el sector empresarial “innovador”. Sin embargo, en México los extractores de rentas o herederos de concesiones privatizadas privilegian proyectos de baja innovación, poca inversión y con bajo riesgo.

Generar desarrollo a partir de crear demanda de trabajadores<sup>3</sup>, fomenta la atracción de fuentes de empleo de manera inmediata, facilitando la instalación y atracción de IED. Sin embargo, en este proceso participan actores como los parques industriales privados, que aprovechan la posición de negociación, sin necesidad de innovar o generar actividades de alto valor agregado, sin investigación o innovación mexicana.

Está claro que una investigación de desarrollo productivo tarda en generar ganancias, sin embargo tiene el potencial de generar más empleos de alta productividad (Mazzucato, 2015), más allá de sólo número de empleos<sup>4</sup> y derrama económica local por la IED. Estos son dos de los principales argumentos para erogar costos para empleos de menor ingreso que el promedio en el sector automotriz dentro de México.

Ya que resulta más caro no atender la inequidad que tomar medidas redistributivas (Stiglitz, 2012), es deseable que el Estado Emprendedor (Mazzucato, 2015) dirija el crecimiento de la economía que sea incluyente, equitativo y sostenible, provocando un mejor desenvolvimiento del mercado interno de consumo. A nivel cancha, la gobernanza toma sentido cuando se aterriza en políticas públicas todo lo que el Estado requiere, como actos de gobierno falibles pero que se ejecutan esperando el éxito. Las fallas de gestión permiten obtener el detalle de cómo el Estado articula las capacidades políticas depositadas en el andamiaje institucional.

Ricardo Hausmann y César Hidalgo (2010) utilizan legos para ilustrar cómo se construyen objetos altamente sofisticados, según las piezas disponibles, creatividad y capacidad

---

<sup>3</sup> El resultado de dicha inversión pública según BMW SLP supone que ellos realizarán una inversión de Inversión de aproximadamente mil millones de dólares, que resultará a una capacidad de producción de alrededor de 150,000 unidades anuales. El primer año de funcionamiento de la planta trabajarán en ella unas 1,500 personas», explicó Harald Krüger, miembro de la junta directiva de BMW AG responsable de la producción [https://www.bmw.com.mx/es/topics/fascination-bmw/corporation/bmw\\_mexico\\_plant.html](https://www.bmw.com.mx/es/topics/fascination-bmw/corporation/bmw_mexico_plant.html)

<sup>4</sup> El contrato de protección revisado por Bloomberg, que fue firmado por un representante de la sección estatal de la CTM y avalado por un funcionario de la Secretaría del Trabajo, establece un salario inicial de 1.10 dólares por hora y un salario máximo de 2.53 dólares para trabajadores de la línea de ensamblado. La tarifa inicial es sólo un poco más de la mitad de los 2.04 dólares la hora que es el promedio en las plantas automovilísticas mexicanas, dice Alex Covarrubias, profesor de la Universidad de Sonora en Hermosillo. [http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/05/05/los-mini-sueldos-de-bmw-en-slp-cortesia-de-la-ctm-y-el-aval-del\\_a\\_22071391/](http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/05/05/los-mini-sueldos-de-bmw-en-slp-cortesia-de-la-ctm-y-el-aval-del_a_22071391/)

(cristalizar la idea productiva). Imaginemos que el Estado es quien se encarga del desarrollo de estas piezas, de tener suficiente variedad y de distribuirlas en la mayor cantidad de actores (sectores económicos).

Entonces, son los usuarios (el sector privado) de las piezas quienes aparentemente tienen la creatividad y competirán entre ellos por la construir con la mayor complejidad posible. Sin embargo, previo a ensamblar fueron necesarios insumos, conocimiento y capacidad para generar piezas, diversificarlas y planear el uso de estas (como el desarrollo e investigación por parte del Estado para desarrollar el Internet).

Qué pasaría si hacen falta piezas clave (seguridad), o si la fábrica decide poner reglas e incentivos para que durante la competencia un jugador concentre todas las piezas y a los demás no diversifiquen sus piezas (privatización o concesiones de bienes públicos). Y si un solo gran consumidor de legos mantiene gran partes de las ventas de piezas y por lo tanto su capacidad de chantaje y negociación con el fabricante puede no resultar benéfica para los demás actores (monopolios, tarifas infladas). Los hallazgos surgen a partir de observación participante en Parque Industrial y en el Estado; bitácora; entrevistas abiertas a tomadores de decisiones y revisión de gabinete, sobre todo de notas periodísticas, debido a que es información reservadas.

Uno de los principales hallazgos es que el capital privado no fue innovador sino ocioso, ya que el Parque depende del Estado durante la atracción de IED. Por tanto, si se pretende invertir en innovación y desarrollo creativo nacional, el Estado podría ser líder en los procesos redistributivos de generación de riqueza y conocimiento productivo a través de una política económica que incentive desarrollo e investigación local articulada al IED<sup>6</sup> y no sólo ofrecer mano de obra barata, sino patentes potosinas en una zona industrial pública, por ejemplo.

En concreto, la armadora en SLP no fue producto de la competencia entre los parques industriales privados, fue gracias a incentivos públicos<sup>7</sup> y una combinación de factores como

---

<sup>5</sup> Dicha información oficial se encuentra en reserva por el Comité de información de la Secretaría de Desarrollo Económico, que presidía el ex titular de la dependencia, Fernando Macías Morales, quien resolvió reservar la información, de acuerdo con el oficio 014/2014 con fecha del 11 de julio de 2014.

“La publicidad de la información que se solicita, el Convenio Marco celebrado entre el Gobierno del Estado y la empresa BMW SLP, S.A. DE C.V., así como sus anexos y la carta de incentivos que se propusieron a la citada empresa, afectaría el proceso de formalización con la empresa BMW SLP, S.A. de C.V., de los demás actos jurídicos que aún están pendientes por realizar; igualmente, afectaría las negociaciones que el Gobierno del Estado está llevando a cabo con otras empresas, posibilitando diversas prácticas desleales en la atracción de la inversión y toma de decisiones, ya que las empresas prospectas o que actualmente están en pláticas con este Gobierno, podrían exigir los mismos incentivos que se ofrecieron a la empresa BMW SLP, S.A. de C.V., por parte del Gobierno del Estado, cuando dichos apoyos varían según la empresa de que se trate, esto es, el Estado otorga ciertos incentivos a la empresas de acuerdo a la naturaleza del proyecto que se presenta al Estado, quien este último, tomando en cuenta la inversión y la generación de empleos y el impacto económico que deja la empresa en nuestra Entidad, determina el nivel de apoyos e incentivos en las proporciones y de acuerdo a los presupuestos con los que el Estado cuenta.

<sup>6</sup> [https://www.bmw.com.mx/es/topics/fascination-bmw/corporation/bmw\\_mexico\\_plant.html](https://www.bmw.com.mx/es/topics/fascination-bmw/corporation/bmw_mexico_plant.html)

<sup>7</sup> “El convenio marco entre el gobierno de San Luis Potosí y la BMW, según los documentos en poder de Apro, obliga a las autoridades estatales a ceder todo: preparar y nivelar los terrenos; diseñar y construir un sistema de calles de acceso a la planta; fabricar una conexión férrea; hacer una donación para el Centro de capacitación de la BMW (terreno y aportación económica); 2 mil becas de capacitación; becas escolares de licenciatura; equipar la sala de emergencia; invertir en los terrenos para la infraestructura de transporte, y garantizar los derechos de paso;

constante crecimiento poblacional, profesionales, egresados y jóvenes técnicos en actual capacitación. El Parque participa ofreciendo servicios en sus parques como electricidad, acceso a vías de comunicación y transporte, es decir servicios públicos. El Estado en cierto modo inclinó la balanza<sup>8</sup> cuando podría ser líder en generación de mercados como el de consumo interno y socializar más las ganancias<sup>9</sup>.

Finalmente, conviene seguir el análisis con un enfoque sistémico económico y político ético y moralmente correcto en defectos distributivos de la IED, además de atender la necesidad de una economía “verde”. Lo cual implica coordinar planes interrelacionados, sectores coordinados y vinculados a regulación inteligente, bajo un liderazgo del Estado como emprendedor de investigación y medidas rectoras que orienten las tendencias de innovación y capacidad de consumo generando nuevos mercados a través de tecnologías verdes, por lo cual es vital contar con un Estado emprendedor que tenga implícito en su concepto de desarrollo la sostenibilidad y sustentabilidad.

### **Bibliografía**

Friedman, M., & Schwartz, A. J. (1986). Has government any role in money?. *Journal of Monetary Economics*, 17(1), 37-62.

Hausmann, R., & Hidalgo, C. (2010). Country diversification, product ubiquity, and economic divergence.

Jessop, B. (2006). The state and state-building. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 111-130.

Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Vol. 1). Anthem Press.

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus.

---

autorizaciones ambientales, estudios de impacto, licencias, exenciones de pago del Impuesto sobre la Nómina y del Impuesto predial por los siguientes diez años. Todas estas obras y aportaciones implican una erogación de aproximadamente 3 mil 017 millones de pesos.” <http://www.proceso.com.mx/390850/bmw-le-dobla-las-manos-al-gobernador-de-san-luis-potosi>

<sup>8</sup> *Picking winners*, ver Hawthorne, L. (2005). “Picking winners”: the recent transformation of Australia's skilled migration policy. *International migration review*, 39(3), 663-696.

<sup>9</sup> En un reportaje de Proceso, el abogado Martínez Benavente consideró significativo que... en términos reales cada empleo generado le costará al gobierno estatal alrededor de 2 millones de pesos, según los incentivos a que se obliga el estado <http://www.proceso.com.mx/390850/bmw-le-dobla-las-manos-al-gobernador-de-san-luis-potosi>