

Globalización, ampliación de la Unión Europea y consecuencias para la localización de las empresas multinacionales

60

Muchos de los países que se acaban de incorporar a la Unión Europea (UE) confían en que esa integración se traduzca en un sustancial aumento en la entrada de inversión extranjera directa (IED). Al mismo tiempo, otros miembros periféricos de la UE (como España y Portugal) están preocupados por la posibilidad de que la IED se desplace hacia estos nuevos países. Mi opinión es que los nuevos miembros no pueden esperar el mismo aumento en los flujos de IED que registraron las economías anteriormente incorporadas a la UE. Ambos grupos de países no pueden basar su estrategia de desarrollo en una confianza pasiva en que se produzcan tales flujos. La confianza en los bajos costos y en otras ventajas «genéricas», tales como las infraestructuras, resulta miope en un mundo globalizado. Beneficiarse de la IED requiere de una estrategia global para el desarrollo, de una capacidad nacional de absorción y la mejora de la calidad de sus ventajas de localización, ya que estos países afrontan una creciente competencia en la atracción de IED no sólo de otros países europeos sino también de otras partes del mundo, principalmente de Asia

Europar Batasunera (EB) sartu berri diren herrialde askoren ustez, integrazioaren ondorioz zuzeneko inbertsio atzerriarra (ZIA) nabarmen areagotuko da. Aldi berean, EBko beste kide periferiko batzuk, hala nola Espainia eta Portugal, kezkatuta daude inbertsio hori kide berri horietara zuzenduko delako aukerarengatik. Nire iritziz, kide berriek ez dute espero behar EBra lehenago sartu ziren ekonomiek lortu zuten inbertsio fluxuen gorakada bera jasotzea. Bi herrialde multzo horiek ezin dute beren garapenerako estrategia fluxu horien balizko gauzatzean, modu pasibo batean, oinarritu. Konfiantza kostu txikietan eta bestelako abantaila «orokorretan», hala nola azpiegituretan, jartzea ikuskera motzekoa da mundu globalizatu batean. ZIA erakartzeko, estrategia orokor bat adostu behar da, funts horiek herrialdean bertan erabiltzeko ahalmena garatzeko eta kokatzearen abantailen kalitatea hobetzeko, zeren inbertsio horiek erakartzeko orduan herrialde hauen lehiakideak ez baitira Europako gainontzeko herrialdeak bakarrik, munduko beste eremuetakoak ere, bereziki Asiakoak, lehiakide zuzenak direlako.

Many of the EU accession countries are confident that membership will result in substantially increased inward foreign direct investment (FDI). At the same time, other peripheral EU members (such as Spain and Portugal) are concerned that FDI will be displaced to these new countries. I postulate that the new members cannot expect the same increased FDI flows that resulted to earlier EU entrants. Both groups of countries cannot base their industrial development strategy on passive reliance on such flows. Reliance on low costs and other «generic» advantages such as basic infrastructure is myopic in a globalised world. Benefiting from FDI requires a comprehensive strategy to build up domestic absorptive capacity and upgrading of the quality of their location advantages, since they are faced with increased competition for FDI not just from other European countries but also from other parts of the world, most notably Asia.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Algunos hechos estilizados sobre las estrategias de desarrollo basadas en la IED
 3. La sobreestimación de los efectos sobre los flujos de IED de la incorporación a la UE
 4. IED y los países de la cohesión: implicaciones de política
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: inversión extranjera directa, multinacionales, capacidad de absorción, globalización y desarrollo, ampliación de la Unión Europea, seguidor estratégico

N.º de clasificación JEL: F02, F23, O14, O19

1. INTRODUCCIÓN

No creo que sea una exageración el plantear que en la mayoría de los países europeos los políticos consideran la inversión extranjera directa (IED) una parte indispensable de sus estrategias de desarrollo industrial. Esto es especialmente cierto en los países más pequeños, menos desarrollados, y más «periféricos» de la Unión Europea (UE), como es el caso de Grecia, España, Portugal e Irlanda (a los que nos referiremos en adelante como los países de la «cohesión») así como en los países de reciente incorporación a la Unión de Europa central y del este (PECE). Este artículo discutirá sobre el papel cambiante de la IED en estos países, en especial sobre los costes, beneficios, oportunidades y limitaciones de una estrategia de desarrollo industrial basada

en la IED. Me centraré en discutir los temas de políticas y los retos que afrontan estos países. Ambos grupos de países están muy relacionados. Los PECE tratan de conseguir los beneficios que han obtenido de la IED países como España, Portugal e Irlanda: aumento de la formación bruta de capital fijo, efecto aprendizaje sobre el conjunto de la economía, difusión de las innovaciones tecnológicas y organizativas, estímulo a las capacidades del país como proveedor y demandante, acceso a los mercados mundiales, creación de *clusters*, etc. Los países de la cohesión, por su parte, están preocupados por la posibilidad de que la ampliación de la UE genere una cierta desviación de la IED debido al hecho de que sus ventajas comparativas dentro de la UE, como localizaciones con bajos costes, están siendo usurpadas por los PECE.

2. ALGUNOS HECHOS ESTILIZADOS SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO BASADAS EN LA IED

Aunque la entrada de IED no es la única opción disponible para promover el avance económico, puede, sin embargo, ser la opción más *eficiente* (Dunning and Narula 2004). La IED, sin embargo, no es la única condición *sine qua non* para el desarrollo. Existen otras tres condiciones que deben ser satisfechas:

1. ¿Genera el tipo de IED atraída efectos-desbordamiento (*spillovers*)¹ significativos?,
2. ¿Tiene el sector doméstico la capacidad para absorber esos efectos?,
3. La IED atraída, ¿complementa² o sustituye a la industria nacional?

Es cierto que los determinantes del desarrollo económico son similares a los determinantes que impulsan la IED, pero esto no significa que exista una relación simple de causa y efecto entre ellos. Ciertos tipos de IED tienden a localizarse en países con determinados niveles de desarrollo y adecuadas infraestructuras económicas. Pero una simple «inyección» de

¹ Son conocidos los efectos positivos que éstas generan, efectos que se esparcen por el entorno donde tiene lugar la inversión y terminan por desbordarse al conjunto de la economía. Se destaca entre ellos las externalidades tecnológicas o «*spillovers* tecnológicos» (nuevas tecnologías organizativas, de procesos, know-how, patentes, etc.). Gracias a la IED se vincula la economía del país a los mercados mundiales, aumenta la formación bruta de capital de la economía, se promueve la difusión tecnológica, se incentiva la competitividad de proveedores locales, se crean redes de distribución y de proveedores que tienden a consolidar vínculos y enlaces.

² La complementariedad en procesos de producción, inputs y *outputs* puede favorecer la obtención de efectos sinérgicos, es decir incrementa y potencia la acción final de ambas actuando conjuntamente.

IED en un país no le catapultará a una etapa más avanzada de desarrollo.

Subrayaré aquí dos puntos de especial relieve.

a) El primero es que si se quiere que la IED produzca los efectos deseados debe encontrar un terreno abonado en el país que la recibe. Si el país anfitrión no tiene una «capacidad de absorción», a pesar de que haya otorgado cantidades ingentes de subsidios y otras facilidades fiscales a las empresas transnacionales (ETN), es muy improbable que la IED consiga arraigarse o produzca externalidades y *spillovers* significativos para el país de acogida.

b) No todas las variedades de IED producen similares beneficios. La calidad de los *spillovers* inducidos por una inversión están relacionados con el tamaño y con el nivel de eficiencia y competitividad de la filial, y estos, a su vez, están determinados por una variedad de factores internos y externos.

Hay factores internos y externos a las propias ETN. Entre los factores internos están: a) la estrategia de internacionalización de la empresa matriz, y, por tanto, b) el papel asignado a la filial en la «cartera» global de diversificación de riesgo y espacial de las filiales, o, lo que es lo mismo, el papel asignado a la nueva localización-filial en la estrategia mundial de la ETN. Así en los casos de una estrategia vertical de inversión³,

³ La literatura define la IED vertical como aquellas inversiones destinadas a explotar la existencia de diferencias significativas entre el país emisor y el receptor. Este tipo de IED suele caracterizar a las corrientes inversoras entre países desarrollados y países en desarrollo y su principal motivación está asociada a la búsqueda de factores con unos costes inferiores o bien el acceso a determinados recursos abundantes en el país de destino de la IED.

las filiales tienen escasa autonomía, están muy integradas verticalmente con la matriz, su dependencia con ésta es enorme incluso para la adquisición de bienes intermedios no producidos localmente y para la distribución del producto final. Los efectos-desbordamiento *spillovers* serán en este caso bastante limitados.

La naturaleza específica de la IED y de sus efectos también dependerá de si la inversión responde a motivos estrictamente internos a la estrategia de inversión de la ETN sin tener en cuenta el contexto local al que va destinada o, si por el contrario, el objetivo de la inversión está estrechamente relacionado con el aprovechamiento de recursos o activos específicos de los que dispone el país anfitrión y piensan ser utilizados al servicio de aquel (2003, Benito *et al.*).

IED que entrañen altos niveles de competitividad y calidad requieren activos complementarios no de naturaleza genérica (carreteras, puertos, etc.) sino activos altamente específicos asociados con economías de aglomeración⁴, *clusters* y mano de obra altamente especializada. En otras palabras, las ETN que pretenden instalar subsidiarias de alto valor tecnológico y competitivo están limitadas por la disponibilidad limitada de los recursos localmente existentes, que

tienden a concentrarse en una región o ciudad.

Por ejemplo, las actividades de I+D tienden a concentrarse en unas pocas localidades porque los recursos específicos requeridos son altamente especializados (laboratorios, centros de investigación, universidades, personal muy cualificado, políticas públicas de promoción, desarrollo de las TIC, etc.) y van poco a poco desarrollándose en unas pocas localidades específicas.

La integración de las ETN en la economía del país de acogida depende frecuentemente (aunque no siempre) del tiempo que lleve la transnacional instalada, dado que las empresas tienden a crecer y consolidarse de manera lenta y gradual («incrementalista»). Por supuesto que las ETN se instalan aprovechando las ventajas competitivas locales que ya existen en la economía. Pero estas ventajas también cambian con el tiempo así como las necesidades de las propias ETN están sometidas a la dinámica temporal. La progresiva vertebración de las ETN en la economía local, se produce en respuesta a las mejoras de la capacidad tecnológica local, se va construyendo sobre ventajas de localización que ya existen en la economía receptora. A pesar de que la dimensión operativa y la capacidad de producción de una filial puede ser modificada más o menos de forma instantánea, el desarrollo de altos niveles de competitividad lleva bastante tiempo.

La decisión por parte de las ETN de invertir en actividades de alto valor añadido (a menudo asociadas con fuertes niveles de competitividad) suele ser un problema peliagudo y tienen tendencia a ser rígidas. Blomstrom y Kokko (1997) proponen

⁴ Las economías de aglomeración se componen de economías de localización (originadas por necesidades de comunicación rápida y directa entre proveedor y consumidor, de servicios, especialmente aquellos con más alto contenido estratégico e innovador) resultantes del reagrupamiento sobre un espacio restringido de actividades sectoriales, lo que permite especialización y complementariedad, mano de obra cualificada y economías de urbanización, derivadas de la posibilidad de utilizar todos los equipamientos colectivos existentes en una aglomeración (Nota del editor).

que algunas de las características clave que más influyen en el tamaño e intensidad de los enlaces con la economía local, y por tanto la difusión a largo plazo de los *spillovers*, son el tamaño del mercado, las regulaciones sobre el contenido de la producción y de componentes locales en el producto final (el «contenido local») y el tamaño y la capacidad tecnológica de las firmas autóctonas para satisfacer una demanda muy exigente. Argumentan que hay, sin duda, una propensión a incrementar los enlaces económicos (hacia arriba, proveedores, o hacia abajo, distribuidores y comercializadores) con el paso del tiempo en la medida en que el nivel de cualificación técnica de las empresas locales vaya creciendo, nuevos proveedores surjan y el «contenido local» vaya en aumento.

Las EMN no se ocupan de las cuestiones del desarrollo; su objetivo es generar beneficios. No proporcionan oportunidades para el desarrollo, porque sean instituciones filantrópicas, lo hacen porque lo necesitan para poder optimizar su potencial generador de beneficios. Las EMN buscan optimizar los beneficios de sus inversiones y para ello, lógicamente, deben minimizar sus costes. Las EMN no toman decisiones de inversión a la ligera o sin considerar los beneficios. Las EMN son por excelencia criaturas del mercado que responden de manera eficiente a las condiciones de la oferta y la demanda y a los cambios en éstas. No llevan a cabo sus inversiones a menos que exista una oportunidad para la búsqueda de rentas, esto es, para la generación de beneficios.

Las EMN no ponen sus activos de propiedad a disposición de los caprichos de los gobiernos de turno, sino que elaboran

sus decisiones de inversión teniendo en cuenta las necesidades de los mercados existentes, la calidad relativa de las ventajas de localización, especialmente las habilidades y formación de la mano de obra, las capacidades sociales e infraestructuras en las que la economía local tiene una ventaja comparativa. También resulta evidente que el tipo de IED que un país puede atraer (o desearía atraer) es diferente según sea su etapa de desarrollo (Dunning y Narula, 1996 y 2004). El motivo último de la inversión es un elemento crucial a la hora de determinar la extensión con la que se desarrollan los enlaces y las externalidades. El motivo último de la IED (conjuntamente con los factores de localización específicos del país anfitrión) es crucial para determinar la naturaleza de la filial y, por tanto, la profundidad y la extensión de las externalidades, el potencial generador de efectos-desbordamiento y, en general, de su integración con la economía receptora.

Por lo general, se reconoce que existen cuatro motivos para la inversión:

1. La búsqueda de recursos naturales,
2. La búsqueda de nuevos mercados,
3. Los procesos de reordenación y reestructuración de la cadena productiva de las ETN, y
4. La búsqueda de activos creados (no naturales) estratégicos relacionados con el negocio (Narula, Dunning, 2000).

Estas cuatro razones pueden a su vez agruparse en dos amplios grupos. Las tres primeras motivaciones se refieren a la explotación por parte de las ETN de activos ya existentes, esto es, el propósito básico de la inversión es generar rentas económicas a través del uso de la do-

tación de activos específicos que ya posee la empresa y que pone en valor aprovechando ventajas locales. Este tipo de inversión no incorpora a la ETN ninguna ventaja competitiva de la que no dispusiera antes. La cuarta razón es diferente pues se trata de una inversión tendente a aumentar los activos de los que ya dispone la empresa, y no solamente a generar un flujo de renta más o menos intenso. Es una vía por medio de la cual las empresas adquieren nuevos activos de tipo estratégico capaces de generar nuevas ventajas competitivas que protejan y aumenten de alguna manera el conjunto de los activos creados que ya dispone.

En general, los países en desarrollo tienen pocas probabilidades de atraer importantes volúmenes de IED del tipo «incrementadora de activos», más bien tienden a recibir IED que es fundamentalmente «buscadora de recursos», «buscadora de mercado» o buscadora de eficiencia (reducción de costes). Lo normal suele ser una combinación de los tres tipos de objetivos⁵. La relativa importancia de cada uno de estos tipos de inversión y de la función que cumple en los respectivos estadios de desarrollo económico es a su vez dependiente de la capacidad de absorción del país anfitrión (Narula, Dunning, 2000; Narula, 2004).

El elemento central es que no todas las filiales proporcionan las mismas oportuni-

des para el desarrollo de los efectos-desbordamiento. Una oficina de ventas puede tener un elevado volumen de negocio, emplear una gran plantilla, pero los desbordamientos tecnológicos serán relativamente menores que los de una planta productiva. De forma similar, las actividades buscadoras de recursos pueden ser intensivas en capital, pero también generan menores desbordamientos que, por ejemplo, una IED buscadora de mercado. Con anterioridad a la liberalización económica y a la integración en la UE, las EMN respondían a las oportunidades de inversión principalmente mediante el establecimiento de réplicas en miniatura de las plantas existentes en sus países de origen, aunque la extensión a la cual se replicaban variaba considerablemente entre países. La extensión de la «clonación» y, por lo tanto, el alcance de las actividades y del nivel de competencias de la filial dependía de un conjunto de factores, siendo los más importantes el tamaño del mercado y la capacidad y competencia de la industria local (Dunning y Narula, 2004). Existe así una jerarquía de la calidad de la actividad de la IED en Europa que refleja la etapa de desarrollo industrial de las distintas economías receptoras. En el nivel inferior, los países de la UE sin una base tecnológica local y con una baja y poco exigente demanda han recibido las filiales más truncadas, a menudo constituyendo filiales que desarrollan una única actividad. Estas actividades se concentraban en las ventas y el marketing y en la extracción de recursos naturales. Las economías más avanzadas con capacidad tecnológica local (como son los países centrales de la UE) han recibido las filiales menos truncadas, a menudo con departamentos de I+D. Los países de la cohesión (con la excepción de

⁵ Las ETN más que perseguir estrategias aisladas de reducción de costes o de acceso a determinados mercados con vistas a elevar sus beneficios en una localización determinada, buscan satisfacer todos ellos en torno a una división de trabajo intrafirma férreamente organizada en la que la elección de la localización geográfica para una actividad específica se haga desde la perspectiva de la rentabilidad del grupo.

Grecia) han estado situados en un estado intermedio⁶.

Los países de la UE no se beneficiarán necesariamente de un aumento en la calidad de la IED que reciban por el simple hecho de pertenecer a la Unión. Aunque habrá alguna inversión que cree empresas (inversiones *greenfield*) no existentes con anterioridad, también se producirá un deterioro de filiales existentes. Las EMN pueden desviar sus operaciones e inversiones en respuesta a mejores ventajas de localización surgidas en otras partes de la UE (tal y como ahora están experimentando España y Portugal a medida que se erosionan sus ventajas basadas en bajos costes) o reducir la intensidad de las operaciones disminuyendo el nivel de competencia y/o alcance de sus filiales, y cambiando la naturaleza compleja y de alto valor añadido de las filiales existentes a filiales de una única actividad. También puede existir un efecto redistribución. Es decir, sectores que estaban dominados por el capital nacional pueden quedar en manos del capital extranjero. Este proceso ha llevado en muchos casos a un deterioro de actividades de las réplicas de la matriz transformándolas en filiales de una única actividad o una mera plataforma de ventas.

⁶ En Crespo y Velásquez, 2004, ICE, n.º 814, sobre la difusión tecnológica y la IED en los países de la OCDE se concluye que «Irlanda y Bélgica han sido con diferencia, los países que mayor volumen de *spillovers* tecnológicos (medidos como *stock* de capital tecnológico extranjero por unidad de trabajador) por trabajador han recibido de toda la OCDE a lo largo del periodo 1987-1999. También es destacable la magnitud que presentan algunos pequeños países europeos de economía más dinámicas como Holanda, Suiza o Dinamarca. Por el contrario, son las economías menos desarrolladas (Turquía, México, los países de la Europa central y oriental) y Japón los menos beneficiados en este proceso (Nota del editor).

Las EMN se han aprovechado del mercado único de la UE para racionalizar su capacidad productiva en un número menor de localizaciones con objeto de explotar las ventajas de escala, especialmente allí donde los patrones locales de consumo no son radicalmente distintos para justificar la capacidad local existente y donde los costes de transporte no son prohibitivos. Esto ha implicado que algunas réplicas en miniatura se hayan deteriorado convirtiéndose en filiales de venta y marketing, lo que puede esperarse que se traduzca en menores efectos-desbordamientos. Es irónico que los países que reciben los tipos de IED que tienen los mayores beneficios potenciales para el desarrollo industrial sean aquéllos en los que ya existe una capacidad doméstica de absorción altamente desarrollada.

En otras palabras, la capacidad nacional —sea en la forma de infraestructura de conocimiento o de un sector doméstico industrial eficiente— es un determinante primario para el establecimiento de filiales extranjeras de alta competencia. Algunos países han tenido éxito en la atracción de este tipo de IED, sobre todo, Irlanda.

Al centrarse en la promoción y en la atracción de IED como un aspecto principal de sus estrategias de desarrollo industrial, muchos países se olvidan o arrinconan la necesidad de promocionar sus sectores locales. Si no existen unas bases locales sólidas no pueden existir oportunidades para absorber los efectos-desbordamientos de la IED. En un mundo perfectamente liberalizado, las EMN no tienen incentivos para promover el desarrollo de empresas locales que satisfagan sus necesidades ya que éstas pueden ser cubiertas mediante importaciones o

mediante inversiones directas. En un caso extremo, pueden de hecho no existir entradas de IED, ya que las EMN preferirán localizar la producción en una única localización regionalmente óptima y simplemente importarán. Los beneficios de la IED sólo ocurren si existe inversión local y donde la inversión local tiene la capacidad de internalizar las externalidades de la IED.

3. LA SOBRESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS SOBRE LOS FLUJOS DE IED DE LA INCORPORACIÓN A LA UE

La pertenencia a la UE *per se* no lleva necesariamente a un aumento en la calidad o cantidad de IED que recibirá un país. Esto es claramente ilustrado por el caso de Grecia. En 1980 el *stock* de IED en Grecia era de 5.500 millones de dólares, comparado con los 3.600 millones de Portugal y los 5.400 millones de España. En 2003 el *stock* de IED en Grecia era tan sólo de 17.000 millones de dólares frente a los 53.000 millones de Portugal y los 230.000 millones de España.

Es importante resaltar que mientras que la pertenencia a la UE es un determinante crucial en la promoción de la entrada de inversiones extranjeras, lo importante no es la simple pertenencia a la UE sino lo que ello implica. En mi opinión, los beneficios derivados de la pertenencia a la UE tienen una importancia decreciente, en parte, porque estas ventajas son menos importantes a medida que se amplía el número de miembros de la Unión. Además, la globalización y el crecimiento de acuerdos supranacionales (en particular los asociados con la OMC) implican que

algunos de estos beneficios ya no son exclusivos como ocurría con anterioridad. Las empresas de fuera de la UE ya no están forzadas a producir en la Unión ya que los aranceles y las barreras no arancelarias son cada vez menores. Por último, el crecimiento de los acuerdos periféricos de comercio e inversión con países no miembros de la UE (como el acuerdo de la UE con México) también erosionan el valor de la pertenencia a la Unión Europea, aunque no por completo.

La pertenencia a la UE implica dos cosas. En primer lugar, permite a los países con mercados internos pequeños ampliar de facto el tamaño de sus mercados. Las empresas implantadas en la UE tienen acceso (en teoría) a toda la UE. Sin embargo, al ampliarse el número de países miembros de la UE, esta ventaja es compartida por al menos 25 países, y por un número todavía mayor si se incluyen aquellos países que tienen un acceso preferencial al mercado único de la UE gracias a diversos tipos de acuerdos comerciales. Así, esta ventaja tiene mucho menos valor para los países que acaban de incorporarse y para los países candidatos que la que tuvieron los países de la cohesión.

En segundo lugar, la pertenencia a la UE precisa y fomenta la estabilidad política, económica y legal. Esto implica un solapamiento de instituciones formales e informales. Al igual que la pertenencia, estos requisitos proporcionan una ventaja de localización frente a países inestables no-miembros, aunque esta ventaja no existe necesariamente si la comparación es con países no miembros de la UE que sí son estables (por ejemplo algunos países de Extremo Oriente) o incluso con los miembros más antiguos de la UE. De

nuevo, cuanto mayor sea el número de países miembros, menos importante será la estabilidad como ventaja única a ofrecer a potenciales inversores.

La cuestión clave aquí es que los beneficios que se atribuyeron a la pertenencia a la UE para aquellos países que se incorporaron a la Unión en el pasado no se registrarán para los nuevos miembros: para éstos los beneficios serán menores debido a la globalización que se ha intensificado en las últimas décadas. En primer lugar, porque la liberalización global financiera, política y económica que forma parte del proceso de globalización ha «nivelado el campo de juego» al reducir los riesgos asociados con la inversión y el comercio en la mayoría de países del mundo (Narula, 2003). Con una creciente convergencia tecnológica, la creciente homogeneidad de los patrones de consumo y las mejoradas infraestructuras de comunicación y transporte han reducido los costes asociados al abastecimiento de los mercados de la UE desde Extremo Oriente o desde América. Debe recordarse que una gran parte de la entrada de flujos de IED procedentes de fuera de la UE a la Unión antes de 1992 estaba espoléada por el miedo a la «Fortaleza Europa». Estos miedos se han demostrado que no tenían fundamento.

Por lo tanto, muchos de los nuevos miembros de la UE se enfrentan a una creciente competencia por la IED no sólo procedente de otros países europeos sino también de otras partes del mundo, sobre todo de Asia.

La creciente competencia por la IED plantea retos tanto a los países de la cohesión como a los países de la Europa central y del este. Muchos (aunque no to-

dos) de estos países buscan competir sobre la base de dos ventajas de localización primarias: bajos costes laborales y pertenencia a la UE. Como he planteado con anterioridad, la pertenencia a la UE deja en buena medida de ser una ventaja en un mundo liberalizado con reglas de juego más o menos uniformes, estable y cada vez más próximo y en donde la distancia deja de ser una barrera al comercio y a la inversión como ocurría antaño. Por causas parecidas, la ventaja de los bajos costes de estos países se ha disipado en muchos casos, sobre todo allí donde se han registrado fuertes crecimientos en la productividad como en China o en otros países asiáticos (Kalotay, 2004) y mantenido los bajos niveles salariales. Estos últimos países a menudo también tienen infraestructuras tecnológicas más avanzadas. España y Portugal han experimentado algún desplazamiento de la IED o han perdido inversiones secuenciales debido a que no han sido capaces de desarrollar ventajas de localización basadas en el conocimiento y actividades intensivas en capital que les compensen de los crecientes costes laborales que han erosionado su base industrial en las actividades de bajo valor añadido.

4. IED Y LOS PAÍSES DE LA COHESIÓN: IMPLICACIONES DE POLÍTICA

En los casos de España, Portugal e Irlanda, mis expectativas son que se produzca un cierto desplazamiento a los nuevos países de la UE en aquellas industrias:

1. Donde los bajos costes laborales sigan siendo la principal razón para su localización y donde la filial de la

EMN no haya ampliado sus actividades originales de bajo valor añadido hacia áreas intensivas en conocimiento en las cuales la economía local tenga una ventaja competitiva.

2. donde la filial de la EMN no esté relacionada mediante importantes enlaces con otras empresas locales: cuando la filial de la EMN esté localizada cerca de un importante cliente o proveedor y la proximidad sea clave (por ejemplo, a causa de suministros *just-in-time*) es improbable que esa firma cambie de localización.
3. Donde los costes irre recuperables de las inversiones en la economía anfitriona no sean altos.
4. Donde las ganancias de productividad no compensen las desventajas derivadas de unos costes laborales crecientes.

Dicho de otra forma, la solución más obvia a largo plazo para los países de la cohesión es mejorar sus ventajas de localización en otras áreas, fundamentalmente en sectores tecnológicos basados en ciencia. Irlanda ha tenido éxito en conseguir este objetivo al centrarse en los sectores TIC (Barry, 2004). España y Portugal disponen de algunas de las plantas de automóviles más eficientes y productivas del mundo, siendo improbable que pierdan estas actividades. Sin embargo, como señala Rhys (2004), es más probable que las nuevas plantas de automóviles se instalen en los países de la Europa central y del este.

Los sectores TIC y de automoción son más inmóviles en parte porque son industrias en las que estos países están plenamente integrados en las redes de producción globales de las EMN. En estas localizaciones, por otra parte, las filiales

de las EMN están profundamente incorporadas e integradas en la economía local, estando muy desarrollada la infraestructura especializada de apoyo a estos sectores.

Excepto donde existan fuertes sectores nacionales y *clusters* especializados basados en el conocimiento —sean éstos públicos o privados—, no es probable que los países de la Europa central y del este reciban grandes entradas de IED que tengan como objetivo abastecer al mercado único de la UE. Gran parte de los flujos de IED a los países cuyas principales ventajas de localización sean los bajos costes y la existencia de infraestructuras «genéricas» se dirigirán a sectores como la alimentación o las bebidas o a actividades de servicios en las que la presencia local sea esencial, o donde estén disponibles a bajo coste recursos escasos.

La lección para la mayoría de países periféricos es la misma: la dependencia de ventajas de localización estáticas y genéricas —ya surjan éstas del desarrollo de instituciones, de las infraestructuras, de la estabilidad o de los bajos costes laborales— es necesariamente miope y cortoplacista. Las dos últimas décadas de creciente liberalización, descenso de los costes de transporte y comunicación e inversiones en actividades basadas en conocimiento en los países asiáticos han hecho que los países periféricos de la UE sean menos atractivos (aunque debe señalarse que la ausencia de un decidido reforzamiento de los derechos internacionales de propiedad en algunos países asiáticos abre puertas a las inversiones en dichos países periféricos). Es axiomático que cuando ocurre el desarrollo industrial, la ventaja comparativa de esos países se desplaza desde actividades de

bajo valor añadido a actividades de alto valor añadido, las cuales se basan necesariamente en la ciencia.

Para que los países anfitriones puedan beneficiarse a largo plazo de la actividad de la IED deben recibir inversiones del «tipo correcto», lo que requiere la existencia en esos países de ventajas de localización «especializadas» asociadas con actividades de mayor valor añadido. Esto requiere una considerable interacción e inversión pública. Cuando los países alcanzan un nivel umbral de capacidades tecnológicas, los gobiernos deben proporcionar un apoyo más activo mediante políticas macro-organizacionales. Esto supone desarrollar y promover industrias y trayectorias tecnológicas concretas, por lo que las ventajas de localización que ofrezcan estos países serán menos genéricas y más específicas, altamente inmóviles y del tipo que promuevan inversiones móviles que se dirijan de manera permanente hacia esos activos. Muchos de los países de la Europa central y del este disponen de la base para crear esas ventajas de localización basadas en ciencia. Por ejemplo, Polonia tiene fortalezas en ciencias naturales y de la vida, y Hungría las tiene en sectores electromecánicos. La República Checa ha optado por concentrarse en el sector del automóvil.

Hay sin embargo dos cuestiones que deben ser planteadas con cautela. La primera, es que al perseguir este tipo de estrategia, los países periféricos de la UE se enfrentan a la competencia no sólo de Asia, sino también de las economías centrales más desarrolladas de la UE, las cuales han desarrollado de manera sistemática durante décadas fortalezas en los sectores intensivos en tecnología, estando por encima de las economías periféri-

cas en términos de recursos, incentivos y oportunidades. No obstante, existen diversos nichos y huecos en sus competencias tecnológicas que pueden ser explotados eficazmente por las economías periféricas.

La segunda cuestión, es que esa estrategia requiere de una inversión sistemática a largo plazo en la vertiente de construcción de la adecuada infraestructura pública y en la de promoción de la capacidad doméstica tanto en las actividades de proveedores como en otras actividades económicas relacionadas. Muchos de los PECE tienen mano de obra cualificada y bien formada, pero la disponibilidad de un gran *stock* de mano de obra adecuadamente cualificada no tiene por qué traducirse *per se* en una eficiente absorción de conocimiento o en un empleo eficiente de la misma en el desarrollo industrial. Para ello se precisa, en primer lugar, de la existencia de instituciones y actores económicos dentro del sector que definan el *stock* de conocimiento en una determinada localización, y, en segundo lugar, de un uso eficiente de los mercados y los gobiernos para establecer jerarquías, prioridades y coordinación tanto a nivel intra-firma como intra-industria e intra-país. Este conocimiento no carece de costes, y debe ser acumulado a lo largo del tiempo. Las externalidades importantes surgen en este marco, lo que afecta a la facilidad de difusión, a la eficiencia en la absorción y a la utilización del conocimiento externo (Narula, 2004).

Allí donde se seleccionan determinados sectores para que se registre en ellos un rápido crecimiento mediante inversiones que generen un intenso desarrollo de activos creados, la política industrial puede (y lo consigue) acelerar el desarrollo

económico. Ejemplos ilustrativos son los casos de los nuevos países industrializados asiáticos y los de economías emergentes como Malaisia o Brasil. La atracción de IED especializada a un sector concreto puede alterar la secuencia del desarrollo industrial (Williamson and Hu 1994), ya que la IED especializada puede contribuir a mejorar los activos creados asociados con un sector (por ejemplo, la producción de electrónica de consumo). Los activos creados en este sector pueden generar importantes externalidades de conocimiento en otros sectores (por ejemplo, diseño de microelectrónica), lo que a su vez representa un importante *input* para otros sectores (por ejemplo, desarrollo de *software*). Sin embargo, esta conclusión supone la existencia de un círculo virtuoso y el desarrollo de *clusters* apropiados.

La estrategia de crecimiento basada en la inversión extranjera directa requiere de la capacidad de ser un «seguidor estratégico» (Ramos, 2000). Para ello se precisa de un conocimiento sistemático de las capacidades tecnológicas que deben ser desarrolladas o ampliadas, así como una coordinación activa entre potenciales usuarios y proveedores de las tecnologías apropiadas. Los gobiernos asiáticos que han desarrollado con éxito este tipo de estrategia han tratado de manera activa de identificar, adquirir y transferir tecnología, utilizando para ello a agencias gubernamentales como creadoras de mercado⁷.

Sin apoyo externo, las empresas tienden a manifestar aversión al riesgo y a evitar los riesgos tecnológicos y financieros vinculados con una mejora de sus activos tecnológicos ya existentes si éstos ya proporcionan una tasa de beneficio razonable. Esta miopía a corto plazo no es exclusiva de las empresas de una determinada nacionalidad: los gobiernos asiáticos, principalmente en Japón, Corea y Taiwán, buscan eliminar o al menos reducir los riesgos percibidos proporcionando préstamos subvencionados y otros incentivos a aquellas empresas locales que reestructuren sus operaciones mediante la adopción de nuevas tecnologías en procesos y productos que promuevan la mejor práctica internacional.

Los países que han experimentado con la mejora tecnológica más exitosa —Corea, Taiwán y, en menor medida, Brasil— concedieron ayudas públicas en lo que Amsden y Hikino (2000) y Amsden (2001) denominan un «mecanismo de control recíproco». Es decir, los incentivos y ayudas, ya fueran dirigidos a la mejora tecnológica, a la promoción del «contenido local», al fomento de las exportaciones o a la reducción de las importaciones, estaban sujetas al logro de resultados que eran controlados de manera activa, y, en palabras de Amsden (2001), eran «redistributivos en su naturaleza y orientados al logro de resultados» y actuaban para evitar fallos gubernamentales.

En realidad, en un mundo globalizado la mejora de las capacidades tecnológicas de las empresas locales ya no puede alcanzarse de la misma forma que en el pasado. La competencia internacional es un hecho, y puede que no existan beneficios en un modelo de industrias nacientes. Aunque algunos PECE han realizado una

⁷ En efecto, uno de los factores clave es la capacidad de absorción tecnológica y de difusión de la tecnología creada internamente en el sistema nacional de innovación. Todo sistema científico tecnológico nacional está formado por las instituciones nacionales, públicas y privadas, sus mecanismos de incentivos y sus capacidades y recursos.

considerable inversión en I+D, la mayoría de los esfuerzos formales en I+D se han realizado por empresas públicas y por el sector no empresarial. Aunque el Estado debe seguir jugando un papel importante como inversor en materia de innovación, estas políticas necesitan ser orquestadas con el sector privado, ya sea éste local o extranjero. La desconexión entre la política tecnológica y sus programas públicos de investigación y la iniciativa privada, obstaculiza y frecuentemente impide que la investigación básica se traslade al sector productivo y termine transformándose en innovaciones de carácter productivo⁸.

Las fuerzas de mercado no pueden sustituir a los gobiernos en el desarrollo y promoción de una política industrial proactiva. Las empresas necesariamente adoptan una visión maximizadora de beneficios a corto plazo ya que son adversas al riesgo. Las EMN y los flujos de entrada sin restricciones de IED pueden incrementar la productividad y las exportaciones, pero no necesariamente tienen

que aumentar la competitividad del sector local o aumentar la capacidad productiva industrial, factores ambos que en definitiva determinan el crecimiento económico a largo plazo. La IED *per se* no proporciona oportunidades de crecimiento a menos que exista un sector industrial local que tenga la necesaria capacidad tecnológica para beneficiarse de las externalidades generadas por la actividad de la EMN. Este hecho está plenamente ilustrado por la incapacidad de muchos países asiáticos los cuales han confiado para mejorar su desarrollo industrial en una estrategia pasiva de desarrollo dependiente de la IED. Debe recordarse que los flujos sin restricciones de IED a menudo «expulsan» al sector local. La IED, las capacidades locales y el sector local necesitan ser vinculados y adecuadamente desarrollados en el tiempo si se quieren conseguir resultados positivos de esta estrategia. La lección a extraer no es que el papel del gobierno debe ser sustituido por el mercado, sino que los mercados y el gobierno pueden coexistir.

⁸ La transferencia de tecnología desde el sector académico y científico donde se genera la ciencia básica a los sectores productivos es el eslabón débil de la cadena ciencia-tecnología-innovación. La promoción de estructuras eficaces para la transferencia tecnológica, esto es, capaces de estudiar y captar las demandas de la industria y del mercado y diseñar la forma de satisfacerlos con los recursos existentes en los centros públicos y en el ámbito universitario es el gran reto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMSDEN, A. (2001): *The Rise of the The Rest*, Oxford: Oxford University Press.
- AMSDEN, A. and HIKINO, T. (2000): «The Bark is Worse than the Bite: New WTO Law and Late Industrialisation», *Annals of the American Academy of Political & Social Sciences*, vol 570, pp. 104-14.
- BARRY, F. (2004): «Prospects for Ireland in an Enlarged EU», *World Economy*, Vol 27, pp. 829-852.
- BENITO, G., GROGAARD, B. and NARULA, R. (2003): «Environmental Influences on MNE Subsidiary Roles: Economic Integration and the Nordic countries», *Journal of International Business Studies*, Vol.34, pp. 443-56.
- BLOMSTROM, M. and A. KOKKO, A. (1997): «How Foreign Investment Affects Host Countries», *Policy Research Working Paper*, The World Bank.
- DUNNING, J. H. and NARULA, R. (2004): *Multinationals and Industrial Competitiveness: A New Agenda*, Cheltenham: Edward Elgar.
- DUNNING, J.H. and NARULA, R. (1996) (eds): *Foreign Direct Investment and Governments: Catalysts for Economic Restructuring*, London: Routledge
- KALOTAY, K. (2004): «The European flying geese: new patterns for an old continent?», *Research in International Business and Finance*, Vol 18, 27-49
- NARULA, R. (1996): *Multinational Investment and Economic Structure*, London, Routledge.
- NARULA, R. (2003): *Globalisation and Technology*, Cambridge, Polity Press.
- NARULA, R. (2004): «Understanding absorptive capacities in an innovation systems context: consequences for economic and employment growth», *MERIT Research Memorandum 2004-003*.
- RAMOS, J. (2000): «Policy Directions for the New Economic Model in Latin America», *World Development*, vol 28, pp. 1703-17.
- RHYS, D.G. (2004): «The Motor Industry in an Enlarged EU», *World Economy*, Vol 27, pp. 877-900.
- WILLIAMSON, P. and HU, Q. (1994): *Managing the Global Frontier*, London: Pitman Publishing.