

LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL Y LA POLITICA DE PROMOCION DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA UNA APROXIMACION AL CASO ESPAÑOL

*David Camino Blasco**
*José Ignacio Pradas Poveda***

El estudio analiza la posible vinculación entre la integración económica regional y el comportamiento dinámico estratégico de las empresas multinacionales (EMN) a través del estudio de filiales extranjeras que operan en España. La caracterización del papel de las filiales extranjeras dentro de la estrategia del grupo multinacional al que pertenecen permite valorar las repercusiones de un proceso de integración económica como el europeo sobre el tejido industrial español, hasta confirmar la conclusión de que la evolución reciente del papel estratégico de las filiales de EMN en España está íntimamente ligada al proceso de integración europea. Finalmente, se considera la incorporación de este fenómeno dentro de las acciones de política industrial y se formulan las bases de una propuesta de política de promoción de inversión extranjera directa (IED) en el contexto del espacio económico de la unión monetaria, con el fin de incrementar la creación de riqueza, valor añadido y empleo en los países donde se localizan las correspondientes filiales.

Palabras clave: *integración económica, inversiones extranjeras, inversiones directas, empresas filiales, empresas multinacionales, política industrial, España.*

Clasificación JEL: *F15, F21, F23, L10.*

1. Introducción

El objeto del estudio es analizar la influencia de la integración económica regional a través del cambio en el comportamiento

estratégico dinámico de las empresas multinacionales (EMN) y sus efectos sobre la política de promoción de inversión extranjera

Los autores quieren expresar su agradecimiento a la Subdirección General de Estudios y, en particular, a Estrella Lago Viguera, quien pacientemente se encargó de la remisión del cuestionario y de la denodada labor de seguimiento. El contenido del artículo es exclusiva responsabilidad de los autores.

* Catedrático de Economía de la Empresa. Universidad Carlos III de Madrid.

** Ingeniero Industrial del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda.

ra directa (IED). Además de caracterizar el papel de las filiales extranjeras dentro de la estrategia del grupo multinacional al que pertenecen, se persigue detectar unas pautas de política económica en el contexto de la integración europea y su aplicación al caso español.

La hipótesis teórica planteada permitiría esperar que un proceso de integración económica regional condujera, e incluso acelerara, un proceso de cambio estructural intraempresarial dentro del grupo multinacional a través de sus filiales. El paso siguiente consiste en incorporar este fenómeno dentro de las acciones de política industrial, con objeto de incrementar la creación de riqueza, valor añadido y empleo en los países donde se localizan las correspondientes filiales.

La estructura del artículo está dividida en tres apartados. El primero está dedicado a repasar las consideraciones teóricas de la relación entre integración económica y decisiones de inversión en el exterior. En segundo lugar, el artículo plantea el estudio del caso español, resaltando la importancia de la adhesión a la Comunidad Europea en la atracción de capital extranjero, resumiendo los resultados obtenidos en el análisis empírico de una encuesta *ad hoc* enviada a empresas filiales extranjeras radicadas en España con establecimientos productivos. Así es posible concretar las implicaciones de la dinámica estratégica de las empresas multinacionales en la política industrial, confirmando que la evolución reciente del papel estratégico de las filiales de EMN en España está íntimamente ligada al proceso de integración europea. Finalmente, en el tercer apartado se plasman las bases de una propuesta de política de promoción de inversión extranjera directa en el contexto del espacio económico de la unión monetaria.

2. Antecedentes y consideraciones teóricas

Con objeto de fijar conceptos, en primer lugar se define qué se entiende por integración económica regional: es un marco de competencia comercial suscrito por acuerdo supranacional entre varios países de una región del mundo, por medio del cual se liberalizan las transacciones comerciales y de servicios, e

incluso los flujos de capitales. Su alcance y la forma que adopta son múltiples (unión aduanera, mercado común y zona de libre comercio) y dependerán del compromiso de libertad de circulación de bienes, servicios y capitales que los países firmantes estén dispuestos a aceptar. El ejemplo paradigmático desde la perspectiva española es la Unión Europea, evolución de la antigua Comunidad Económica Europea. Otros casos son NAFTA, Mercosur y ASEAN.

La integración económica regional es beneficiosa para los países participantes por implicar mayor eficiencia sobre la base de una liberalización comercial que amplía la oferta a precios más asequibles, aumentando la prosperidad económica y social. Del examen de los efectos de la integración económica sobre el comercio se han deducido unas consecuencias duales y contrapuestas de creación y de desviación de comercio, debidas, las primeras, a la ampliación del mercado y las segundas a la sustitución de importaciones procedentes de países extrarregionales por otras de origen intrarregional (relativamente más caras, excluida la repercusión de los aranceles).

Un fundamento teórico complementario se halla en la estrecha relación que existe entre los flujos comerciales y de capitales y el desarrollo y el crecimiento económicos. La constatación de la aceleración de los flujos de inversión en las dos últimas décadas, con tasas de crecimiento notablemente superiores a las experimentadas por el comercio internacional, viene a avalar y a justificar el interés del análisis de la posible incidencia de los procesos de integración económica sobre el comportamiento de las filiales extranjeras y la promoción de inversión directa.

Aunque de naturaleza similar, la integración empresarial es un concepto más vago y que se confunde con la inversión extranjera directa (IED), perdiendo aspectos dinámicos de la estrategia empresarial. El hecho de que el análisis se centre en la empresa relega los aspectos macroeconómicos, explorando los procesos de reestructuración endógena y de cambio (o ajuste) estructural de las empresas multinacionales y fijándose en aspectos microeconómicos como la racionalidad económica de las decisiones, las pautas de localización industrial, el papel

estratégico de las filiales y la división del trabajo (en la práctica, de la cadena de valor añadido) y el reparto de actividades entre filiales.

Existen evidencias empíricas¹ de carácter microeconómico de que existe una interrelación de carácter estratégico entre los procesos de integración económica regional y la integración empresarial o corporativa entre filiales de EMN. Este tipo de interacción se ha centrado, normalmente, en el análisis de los cambios experimentados por las filiales en relación con su papel y su alcance. La creación de un espacio económico integrado supone un elemento de crisis para todos los agentes económicos, entre ellos las filiales de EMN, que ven, por consiguiente, alterado su medio habitual de competencia. Empleando un símil biológico, las mutaciones estructurales experimentadas por cada una de las filiales afectadas tienen su repercusión en el comportamiento estratégico de la empresa matriz, sin que los cambios de papel y de alcance de cada filial resulten idénticos. Otras variables a considerar son la actividad sectorial, el carácter mayoritario o minoritario del capital extranjero, el nivel de desarrollo tecnológico o intensidad tecnológica del sector y la localización.

Si se comparan ambos fenómenos, es posible detectar grandes similitudes en la evolución simétrica de los procesos de integración económica regional y de cambio estructural intraempresarial. En ambos casos, existe una variedad de respuestas estratégicas a una misma situación cambiante de competencia: en el primero, las protagonistas son las naciones; mientras que en el segundo, se modifican los papeles particulares de cada una de las filiales de EMN. Puesto que ambos procesos presentan una naturaleza dinámica, una variación en el primero tenderá a tener sus efectos sobre el segundo. Así, en el caso de la Unión Europea, desde 1992 entró en vigor el denominado «mercado único o interior», que supuso en la práctica la consideración de un mercado integrado de dimensión europea y cuya gestación formal se forjó en el Acta Única Europea (1986), pri-

mero, y en el Tratado de Maastricht (1991) después, por el cual la unión económica fue también monetaria. Previamente, en 1986, España ingresó en el espacio económico denominado Mercado Común —que había evolucionado desde la unión aduanera—, con un alcance inferior, tanto cualitativa como cuantitativamente. En síntesis, este estudio empírico persigue analizar la influencia que este tipo de procesos de integración económica (corporativa y regional) tiene sobre la inversión extranjera directa y la política de promoción.

Cualquier análisis que se concentre en las actividades de las empresas multinacionales y de sus filiales productivas debe tener presente que existe una amplia variedad de comportamientos estratégicos de producción internacional. De acuerdo con la metodología de clasificación propuesta por Dunning² —que justifica la rentabilidad económica de la presencia directa en el exterior sobre la base de economías de propiedad, localización e internalización, conocido como paradigma PLI (acrónimo en inglés de OLI *ownership-location-internalization*)—, la producción internacional presenta cuatro objetivos básicos bien diferenciados: búsqueda de recursos, búsqueda del mercado, búsqueda de eficiencia y maximización de activos estratégicos. Resulta evidente que cada una de estas cuatro estrategias presenta implicaciones muy diferentes para el país anfitrión de la filial, en términos de contribución al empleo, producción y comercio exterior. Es frecuente que el objetivo exigido inicialmente a una empresa filial sea el de búsqueda de los recursos naturales del país anfitrión (adquiriendo una capacidad más diversificada y unas reservas naturales más amplias para la EMN) o el de búsqueda del mercado (produciendo series específicas y singulares para el mercado doméstico). Progresivamente, dicha finalidad puede reemplazarse por estrategias más orientadas a la búsqueda de eficiencia (de alcance global dentro del grupo multinacional) o a la maximización de los beneficios de los activos. Si bien estas motivaciones deberían diferenciarse claramente, la práctica de las EMN demuestra que su comportamiento varía según el país

¹ TAVARES y PEARCE (1998).

² DUNNING (1993).

y el momento objetos de estudio, como prueba el diferente grado de compromiso con las actividades productivas desarrolladas en cada país.

El comportamiento estratégico de las EMN ha permitido clasificar las empresas filiales según distintas estrategias, dividiéndolas en multidomésticas o réplicas en miniatura orientadas al mercado local. Ahora bien, cuando se produce un fenómeno de integración económica, la ineficiencia del comportamiento localista acaba volviéndose reduccionista, por lo que la empresa matriz tiene que afrontar una decisión de desinversión o de cambio cualitativo de la naturaleza de la empresa filial. En casos concretos de análisis empírico (Canadá³ y Reino Unido⁴) se ha constatado que la entrada de una nación en un espacio competitivo de mayores dimensiones ha provocado una mutación de las filiales hacia operaciones cuya racionalidad económica se modifica, normalmente buscando la eficiencia, tanto productiva como comercial. Los beneficios competitivos ligados a este cambio pueden ser instantáneos tanto para la empresa filial, como para el país o la región económica donde se localiza. Esto es debido a que las empresas filiales suelen ser altamente dependientes de las matrices y resulta complicada una transición que conduzca a papeles más responsables y creativos, como suelen ser los asociados a filiales cuya finalidad sea la maximización de beneficios de los activos o el mandato de producto. Por lo que se refiere a las administraciones públicas, no suelen ser indiferentes al comportamiento estratégico de la filial, sino que buscan atraer inversiones de mayor rentabilidad social, ponderando el compromiso de la matriz con los criterios y objetivos de la política económica. En consecuencia, resulta recomendable que uno de los objetivos de la política de promoción de inversión extranjera directa pase a ser el fomento de la mutación de la naturaleza de las empresas filiales de multinacionales, a lo largo de la gestación y entrada en vigor de los procesos de integración económica regional. Estos temas de la política industrial serán desarrollados en el último apartado.

En el caso específico de los espacios económicamente integrados, un aspecto importante para su análisis es el de la localización intrarregional de las actividades de la EMN⁵. En este contexto se suscita el debate en torno a la idea de si la integración económica regional promueve fuerzas de carácter centrífugo o centrípeto, es decir, si la integración económica genera un modelo de geografía económica centro-periferia en el que se acentúa la concentración económica, o, por el contrario, resulta irrelevante el impacto sobre la distribución territorial de la localización industrial. Existe abundante literatura sobre la materia en el caso de Europa, sin que se hayan deducido conclusiones claras. Ello es debido a que los estudios se han fijado en las macromagnitudes de flujos de inversión exterior, por lo que se pierden los detalles microeconómicos del comportamiento estratégico de las EMN.

Sin embargo, no es unánime la opinión acerca de la correlación entre integración y concentración económicas, ni parece cierta la afirmación de que las economías periféricas estén condenadas irreversiblemente a un menor nivel de desarrollo⁶.

⁵ TAVARES y PEARCE (1998).

⁶ En el *Informe sobre la competitividad de la industria europea 1999* del instituto austriaco WIFO se aborda esta cuestión por encargo de la Comisión Europea y se concluye que en el período 1986-1997 no se ha producido una modificación de la especialización productiva de los Estados miembros de la UE, de lo que acaba deduciendo que no ha habido un proceso de concentración económica hacia las zonas centrales, a pesar del proceso de integración, ni se ha observado una caída del peso específico de las zonas periféricas. A partir de una aproximación macroeconómica de carácter general a lo largo del período 1988-1998 (con una tasa anual de crecimiento del valor añadido bruto industrial en la UE del 1,6 por 100 en contraste con la caída del -1,4 por 100 experimentada por el empleo de la industria manufacturera), este estudio se centra en dos variables estructurales de la industria: especialización productiva y concentración geográfica. El tema central de análisis es la repercusión de la consecución del mercado interior sobre ambas variables, estableciendo la hipótesis de que las diferentes estructuras industriales de los países de la UE podrían haber respondido de manera desigual a este proceso de integración económica regional, mediante la implantación de distintas estrategias. En tal caso, el resultado habría permitido apreciar la acentuación de las desigualdades regionales y el modelo centro-periferia, tal y como algunas teorías vaticinaban como un resultado cierto y determinista de la unión económica y monetaria. El estudio afirma que no aparece reflejada una dicotomía centro-periferia por la acción del mercado interior, ni se aprecia una tendencia en ese sentido. La razón que justificaría esta conclusión se halla en la capacidad positiva de respuesta gradual de cambio y ajuste estructural demostrada por

³ CROOKELL (1986).

⁴ PEARCE y PAPANASTASSIOU (1997); HOOD y YOUNG (1988).

Existen consideraciones estratégicas en el comportamiento de las empresas que se refieren tanto a la diferenciación de productos, como a la minimización de costes (principalmente, laborales en su fase inicial). Por tanto, la complejidad de parámetros que inciden en las decisiones estratégicas de las EMN provoca que su comportamiento no resulte determinista, como atestiguan sus diferentes comportamientos ante las condiciones cambiantes de la competencia global, en la misma medida que sería aventurado afirmar que el mercado interior europeo ha sido neutral en la caracterización de las mutaciones industriales europeas.

Siguiendo el modelo desarrollado por Cantwell⁷, que estudia la reorganización de la estructura industrial europea después de su integración, existen argumentos para sostener la idea de que se produce un fenómeno de concentración económica regional basado en economías de aglomeración y de concentración productiva (*clustering*). La idea central consiste en que, dado que la IED incrementa la movilidad de la producción industrial a escala internacional, los flujos de IED contribuyen a una disgregación geográfica de las industrias según sus intensidades tecnológicas (o de conocimiento) y según la naturaleza de sus operaciones productivas. La desaparición de barreras comerciales conduce, por consiguiente, a una división más especializada del trabajo que refuerza, a su vez, la concentración de actividades de mayor valor añadido y de mayor sofisticación tecnológica en las zonas centrales del espacio económicamente integrado. En síntesis, cuanto más intensiva es la actividad productiva, más posibilidades

existen de que el proceso de concentración geográfica tenga lugar.

En coherencia con esta teoría económica, las políticas de desarrollo regional contemplan la perspectiva dicotómica de desarrollo centro-periferia. La idea de que pudiera existir una jerarquía dentro del espacio económicamente integrado tendría una gran repercusión en la integración práctica del principio de cohesión económica y social de las políticas en el ámbito de la Unión Europea. Por tanto, se justifica que las instituciones públicas no asistan impasibles a las tensiones provocadas por las desigualdades surgidas dentro del espacio económico integrado como consecuencia de las tendencias de concentración de recursos (económicos, humanos y tecnológicos) en las zonas más desarrolladas, con el fin de mitigarlas. Por lo que se refiere a la política de promoción de IED, los países destinatarios, en su afán por captar capital extranjero, puján en una subasta⁸ en la que deben tener en cuenta que las ventajas competitivas de localización industrial evolucionan. Por consiguiente, resulta importante valorar los beneficios de entrada que se otorgan a una EMN, dado que pueden condicionar la tipología de comportamiento estratégico de la empresa filial. Normalmente, las distintas administraciones de los países receptores de una inversión tienden a establecer una cooperación estrecha con la EMN en orden a incrementar los vínculos de la filial con los agentes locales y a desarrollar el potencial endógeno de la región receptora. La existencia de una matriz institucional (Esquema 1) de política de promoción de IED resulta, por tanto, capital para el éxito de la ejecución de la propia política. Dado que el sector público desempeña un papel protagonista en la competitividad empresarial como facilitador de condiciones marco, los formuladores de políticas de promoción de inversión extranjera deben tener presente que es más eficiente atraer inversiones con un alto contenido de recursos locales, íntimamente ligadas a los agentes regionales más cercanos y que interactúen con el tejido industrial. En

casi todas las países europeas y sus industrias tras la crisis del período 1991-1993 en una doble vertiente: un elevada grado de estabilidad macroeconómica y mayores dosis de flexibilidad microeconómica. Pero se pueden realizar observaciones críticas de fundamenta que permitirían cuestionar la validez de estas conclusiones, tales como: la reducida desagregación sectorial empleada impide discriminar el alcance del tejido industrial según el tamaño de las economías europeas; la inferencia de conclusiones de un ciclo tan corto; y la falta de análisis de aspectos macroeconómicos tan relevantes como la crisis del período 1991-1993, que en el caso de España alcanza una intensidad virulenta hasta reducir los niveles de renta real respecto de la media europea a los de 1975.

⁷ CANTWELL (1988).

⁸ CAMINO y PRADAS (1998).

ESQUEMA 1
IMPACTO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

Aspectos	Costes	Beneficios
Económicos y fiscales	Subvención a fondo perdido y crédito fiscal.	Ingresos fiscales procedentes del capital y del trabajo.
Laborales	Costes de formación y de contratación.	Generación de empleo cualificado, duradero y de rentas más altas.
Tecnológicos.....	Pagos tecnológicos por regalías y licencias de uso, dependencia tecnológica si no hay oficina y laboratorio de I+D.	Producción de mayor contenido tecnológico y desbordamientos positivos por difusión tecnológica, cualificación técnica y oferta de servicios tecnológicos avanzados. Consolidación de tecnología propia si cuenta con oficina de I+D.
Estructura industrial.....	Pérdida de oportunidades de inversión para la industria nacional (si existe).	Consolidación de un tejido industrial y posible creación de distritos industriales de excelencia empresarial.
Ajuste estructural.....	Riesgo de cierre de empresas y paro, si existe ya oferta nacional concurrente.	Ajuste positivo hacia sectores de futuro y mercados en crecimiento.
Comercio exterior	Incremento de importaciones de materias primas y componentes.	Sustitución de importaciones e incremento de exportaciones. Contribución positiva al saldo comercial.
Comercio intraempresa	Utilización de red comercial instalada.	Ampliación de mercados exteriores y globalización.
Mercado interior	Denuncia por competencia desleal si hay exceso de subvención. Toda innovación radical genera un abuso de posición dominante a corto plazo en los mercados geográfico y de producto de referencia.	Innovación de productos tecnológicamente avanzados y de mejores prestaciones, a un coste menor, sustitución de productos obsoletos.
Sociales.....	Riesgo de deslocalización en otras regiones, acción de propaganda y beneficio «exclusivamente político» si la subvención supera los beneficios sociales	Paz social y generación de oportunidades en zonas menos favorecidas o en declive industrial.
Medio ambiente.....	Coste de nuevas infraestructuras de índole medioambiental y costes de mantenimiento de las mismas.	Nuevos establecimientos más respetuosos con el ambiente, producción más «limpia» de productos que cumplen normativas medioambientales más estrictas. Implantación de «mejor tecnología disponible».
Suelo industrial	Inversión pública en infraestructuras: coste de dotación y construcción de nuevo suelo industrial y de infraestructuras asociadas a la localización (sociales, tecnológicas, telecomunicaciones, medioambientales, culturales, etcétera).	Dotación y oferta de suelo industrial que atienda a demandas más sofisticadas (telecomunicaciones, medioambientales, tecnológicas, sociales, culturales, etcétera).

FUENTE: CAMINO y PRADAS (1998).

definitiva, se trata de promover el mayor número posible de vínculos entre las filiales de EMN y el tejido industrial local. El tercer apartado desarrollará más extensamente los aspectos asociados a esta política industrial.

Tras estas consideraciones de carácter general, el artículo se centra, en su segunda parte, en un tipo de análisis más específico en el que se aplica el enfoque antes explicado al caso de una economía periférica como España dentro de un espacio econó-

mico integrado como es la Unión Europea. El objeto propuesto es resaltar la trascendencia del impacto del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, en 1986, sobre el comportamiento productivo de las filiales de empresas multinacionales y su posicionamiento dinámico dentro de la red multinacional y en relación con el tejido industrial del país que acoge la inversión.

3. La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea como factor determinante de entrada de inversión extranjera directa

Los efectos de la inversión extranjera directa en España⁹ no difieren, en general, de los resultados observados en otros países desarrollados. Entre las consecuencias positivas merecen destacarse por su importancia, los desbordamientos de carácter tecnológico y organizativo que se producen a través de la difusión de innovaciones tecnológicas y de la extensión de nuevas técnicas de organización. Asimismo, es frecuente el fortalecimiento de las filiales españolas en el marco de la red del grupo multinacional, sobre todo en los casos en que se amplían las áreas geográficas de mercados a suministrar y la gama de productos a fabricar o desarrollar. Se ha constatado la contribución positiva de las filiales extranjeras al comercio exterior con un significativo aumento de las exportaciones, debido a la mayor propensión exportadora de las filiales extranjeras en comparación con la de las empresas de capital nacional. En contraposición, las filiales extranjeras tienden a importar más, provocando que el resultado neto no siempre sea positivo. Al comportamiento asociado se le denomina comercio intraindustrial y es un síntoma, entre otros, de la globalización económica. Un último aspecto, no menos importante, es el incremento de la competencia que supone la entrada de nuevos agentes (muchos de ellos más avanzados tecno-

lógicamente), con lo que se amplía la oferta disponible y se contribuye a la contención de los precios.

Por el contrario, la inversión extranjera directa puede presentar connotaciones negativas que, a veces, se interpretan como riesgos. Así, un falso sentido «nacionalista» de la economía (antagónico al espíritu de la integración económica, miope ante las tendencias de la globalización y del acelerado progreso tecnológico, y absolutamente contrario a la esencia europeísta) ha creído que la inversión extranjera significa una pérdida de poder de decisión por venta de patrimonio «nacional». A esta percepción han contribuido los casos en que la empresa multinacional ha aprovechado la red comercial de la empresa local y ha vaciado su gama de operaciones productivas (y la capacidad de generar valor añadido) hasta concentrarse en las actividades de comercialización y distribución. Este abandono de actividades manufactureras por parte de algunas empresas filiales de capital extranjero ha provocado que en España se extendiera, al principio de la década de los noventa, la idea de que se estaba presenciando un proceso de desindustrialización, enmascarado en la tendencia a la terciarización de la industria y síntoma evidente de la profunda crisis de 1993. Pero es justo en momentos de crisis¹⁰, en los que el ciclo económico presenta la ralentización de indicadores de demanda, inversión y empleo, cuando frecuentemente aflora la competencia entre filiales. Si el grupo multinacional actúa globalmente, aparecen potenciales decisio-

⁹ BAJO (1991); MARTINEZ SERRANO y MYRO (1992); BAJO, LOPEZ y LOZANO (1995); SALAS FUMAS y MERINO (1995); GONZALEZ y MONTES (1995); MARTIN y VELAZQUEZ (1996); MUÑOZ (1999).

¹⁰ Lo coyunturo económico en el momento de realización de lo encuesta (1999) se encuadro en uno fose olcisto del ciclo económico, con crecimientos del PIB en Espoño superiores o lo medio comunitario y sin riesgos opoentes de deslocalización. En contraste con esto situación, lo industrio del Reino Unido está podociendo uno situación crítico muy porecido o lo que vivió Espoño en 1993 y cuyo ejemplo más troumótico, en términos de empleo, es lo vento de Rover por BMW. Justificar esto solido (sólo porciol, puesto que BMW seguirá poseyendo Rolls-Royce) en lo fortalezo de lo libro esterlino frente o lo euro parece demosiado simplisto en uno realidad competitivo más complejo. En síntesis, se osiste desde Espoño o uno situación privilegiado que no es permanente, por lo que los formuladores de político industrial deberion onlizar integrolmente los factores que limiton lo competitividad de lo industrio (como en el caso de lo industrio outomovilístico son lo logístico, lo industrio ouxilior y lo formación de técnicos y operorios de producción) poro no bojar lo guordio en su relación con los poutos de comportamiento de los EMN y de sus filioles.

nes de deslocalización industrial. Este tipo de situaciones benefician principalmente a la empresa multinacional, quien entabla una subasta entre gobiernos —ávidos de captar y atraer empleo en un contexto económico negativo— y maximiza la rentabilidad de su inversión en forma de subvenciones a fondo perdido, créditos fiscales, uso y disfrute de infraestructuras, etcétera¹¹.

Otro aspecto que ha ayudado a que se mire con recelo la presencia de capital extranjero proviene de los cierres parciales y liquidaciones de empresas filiales como consecuencia de la intensificación de fusiones, alianzas y concentraciones empresariales. En un entorno global profundamente competitivo, las estrategias dinámicas de las empresas multinacionales persiguen aprovechar globalmente las economías de escala y de alcance, de manera que las dimensiones eficientes de numerosas actividades carecen de sentido local o nacional. En consecuencia, el papel de las filiales, como nexo de unión de la red multinacional con el mercado local, cambia. De su capacidad de adaptación y de los factores de entorno competitivo que en ella converjan dependerá su futuro dentro del grupo multinacional. El denominado efecto sede (por el cual se tiende a concentrar la toma de decisiones estratégicas en la sede de la empresa matriz) se convierte en una manifestación más de la globalización, cuya constatación empírica es variable y depende de múltiples factores. Resulta evidente que cualquier alteración del patrón de decisiones de inversión de una empresa induce un cambio en la interrelación de la empresa con su entorno, pudiendo provocar su desvinculación del tejido productivo local.

Los procesos de integración económica se encuadran en un marco formal de carácter multilateral (de ahí que se hable de «multilateralismo» o «multilateralización» de la economía), por el cual los países deciden liberalizar los intercambios comerciales de mercancías y servicios y de capitales con el objeto de beneficiarse mutuamente del incremento del comercio y de la especialización productiva de cada región. La formalización

viene dada a través de normas de definición de origen de los productos, mecanismos de resolución de conflictos, instrumentos de remoción de obstáculos técnicos y administrativos al comercio y de normas de defensa de la libre competencia basadas en el principio de reciprocidad y de igualdad de tratamiento. Además, la integración económica goza de otra ventaja: su carácter modular, por el que la escala o dimensión del espacio puede crecer a voluntad de los socios que conforman la región integrada económicamente. El mecanismo más perfeccionado de intensificación de los intercambios comerciales es el acuerdo de reconocimiento mutuo (ARM), por el que los países firmantes se comprometen a respetar las homologaciones, certificaciones y acreditaciones de cumplimiento de las normas, suscritas por cualquiera otro país asociado (o por una entidad legalmente autorizada de cada país). Previamente, los países asociados han debido aceptar una acervo común de normas y garantizar su cumplimiento de manera solvente. Merced a la integración económica se amplía el ámbito de actuación de las filiales, hasta hacer de España un centro de operaciones de la península Ibérica, del sur de Europa y del mar Mediterráneo, y una plataforma de acceso a Latinoamérica.

Importancia de la integración económica de España en Europa

La adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE), en 1986, fue un hito determinante en la evolución económica, social y política de España, cuya inclusión resulta obligada en todo estudio de la economía española reciente. Estuvo precedida de un período de crisis económica en la que la política industrial estuvo orientada hacia la reconversión de sectores con sobredimensionamiento de plantillas, sobrecapacidad productiva, procesos productivos obsoletos y de alta intensidad energética. En un contexto macroeconómico inestable de alta inflación y creciente desempleo, la promoción de inversión extranjera se erigió en alternativa fundamental y así se implantaron incentivos a la inversión de diversa índole, tales como ayudas a la contratación laboral, a la formación (Fondo de Promoción de

¹¹ CAMINO y PRADAS (1998).

Empleo), al saneamiento previo de los pasivos y a la reflatación, desgravaciones fiscales, subvenciones a la I+D, etcétera. Los objetivos de promoción de IED respondían a un modelo orientado a la exportación y de sustitución de importaciones, sin que se privilegiaran los nuevos establecimientos o la ampliación de capacidad.

En aquella época el alcance del espacio europeo era menor de lo que es hoy día, puesto que se trataba de un «mercado común» con facilidades aduaneras para el comercio intracomunitario. Justo en el momento de la incorporación de España, los países de la CEE percibieron la insuficiencia de este planteamiento, que había evolucionado progresivamente desde 1957, y decidieron darle mayor amplitud: crear un mercado único o interior en el horizonte del año 1992, en el que se concederían mayores facilidades para los intercambios de mercancías y capitales, pero sometiendo las prácticas desleales a un control más estricto. Este proceso no está, ni mucho menos, perfeccionado, sino que es dinámico y está en constante avance bajo la fórmula sucesiva de «profundización y ampliación», como atestigua la última reforma del Tratado de Niza, aprobado en 2000.

Como este tipo de procesos requiere una lenta gestación, los agentes económicos cuentan con tiempo para incorporarlos a sus estrategias. En el caso de España, el período de preadhesión fue relativamente largo y sirvió para adecuar la legislación española al acervo comunitario. En particular, la normativa de control de cambios y de tratamiento de la inversión extranjera era muy restrictiva y así se modificó con una importante liberalización de los movimientos de capital en 1981. Con el régimen vigente¹² se proclama la plena liberalización de movimientos de capitales.

Existen numerosos estudios de la inversión extranjera en España en este último cuarto de siglo y todos concluyen que ha

desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la economía española, acentuándose su relevancia desde el ingreso en la UE. Esta evidencia no es sólo patrimonio de la economía española sino que se ha detectado en otros países que son socios comunitarios en la actualidad (Irlanda, Portugal, Grecia, países escandinavos).

El primer trabajo detallado que se fija en la posible influencia del ingreso de España en la CEE sobre la IED es el de Bajo (1992), quien modeliza la evolución de los flujos brutos de inversión directa recibidos por la economía española desde comienzos de los sesenta. Llega a la conclusión de que las variables significativas son el tamaño de la economía (establecido por el nivel de PIB), el crecimiento económico (tasa de variación real de PIB), la inflación y los flujos acumulados de IED. Paradójicamente, y en contra de todas las argumentaciones oficiales, no resultan significativos los costes laborales (expresados como costes laborales unitarios, CLU). Como rasgos característicos de los sectores manufactureros que han recibido mayores entradas de IED durante el período 1986-1992 están el alto esfuerzo tecnológico y la disponibilidad de mano de obra cualificada. Este patrón se ha mantenido con posterioridad. Asimismo, Bajo constata la relación directa existente entre el grado de apertura exterior y el crecimiento económico a través de los efectos de integración (asociados a la ampliación de tamaño de mercado y al aprovechamiento de economías de escala productivas, comerciales e, incluso, tecnológicas), de redundancia (que implican la eliminación de capacidades productivas, comerciales e, incluso, tecnológicas redundantes) y de asignación (entendidos como la reasignación eficiente de recursos entre sectores y filiales en función de sus ventajas competitivas).

Con posterioridad, Martín y Velázquez (1996) analizan los factores determinantes de la IED en los países de la OCDE con una referencia al caso español a partir de los flujos de IED en países desarrollados para el período 1983-1992. La conclusión a la que llegan es que la relación relativa de remuneración de factores capital y trabajo no es significativa. En este estudio no se observan situaciones de profundización en la integración econó-

¹² Real Decreto 664/1999 de 23 de abril (BOE de 4 de mayo) sobre inversiones exteriores, que regula tanto el régimen de las inversiones extranjeras en España, como el régimen de las inversiones españolas en el exterior.

mica en el conjunto de los países desarrollados (como sí fue el caso del ingreso de España y Portugal en la CEE). La razón que justifica la nula significatividad de la relación relativa de remuneración de los factores capital y trabajo parece hallarse en la existencia de un proceso de convergencia real protagonizado por los países de la OCDE.

En consecuencia, las diferencias en los flujos de IED deben encontrarse en el peso de otros factores. Repasando algunos países que han destacado por su éxito en la atracción de capital extranjero, y matizando el riesgo de simplificación de una realidad persistentemente compleja, la clave de Irlanda parece encontrarse en su ventajosa fiscalidad (10 por 100 de impuesto sobre sociedades, además de importantes ayudas fiscales a las actividades de I+D); y, de forma análoga, en el caso de los Países Bajos, a la favorable regulación concedida a la IED (tanto a las sociedades tenedoras de acciones —*holding*—, como a los nuevos establecimientos de grandes dimensiones a través de paquetes de ayudas fiscales a la medida del proyecto). El caso británico se debería más a una confluencia de factores positivos, tales como un mercado financiero eficiente, una legislación mercantil eficaz (incluyendo el control o gobierno de las empresas), una economía en proceso de desregulación y privatización, un sector de servicios a las empresas potente (el denominado terciario avanzado), una excelente dotación de infraestructuras de telecomunicación, y un marco laboral extremadamente flexible —a diferencia de la Europa continental—. Así resulta posible explicar el peso relativamente reducido de Alemania como destino de inversión extranjera. A pesar del gran tamaño de su mercado y del alto nivel tecnológico, es preciso considerar que prevalecen otros factores (como el coste superior de la mano de obra y la fácil accesibilidad a su territorio), motivo por el cual el capital extranjero prefiere localizarse en un país desarrollado de Europa central como Francia, Reino Unido o Países Bajos, incluso en los Países del Este como Hungría o República Checa.

Los flujos de inversión extranjera en los países desarrollados en el período 1990-1998 (Cuadro 1) ilustran la tendencia anterior. Merece especial atención el sexto lugar que ocupa

España como destino de IED (4,36 por 100 de las entradas totales de capital), en contraste con el bajo nivel de las inversiones españolas en el extranjero. En síntesis, España es el país desarrollado que más depende de la IED para equilibrar su balanza de pagos merced al superávit de la cuenta de capitales.

El caso de España ha tendido a explicarse por medio de los menores costes laborales, pero se demostró¹³ que no eran significativos en el flujo de IED. Con ser los CLU inferiores a la media comunitaria, existían simultáneamente otros factores limitativos que contribuían a remarcar las inferiores condiciones de competitividad de la economía española, como el relativamente bajo nivel tecnológico (un esfuerzo tecnológico inferior a la mitad del promedio comunitario), la lejanía de España respecto de Europa central y el insuficiente nivel de infraestructuras (que acentúa la periferia de España y dificulta la accesibilidad de las mercancías españolas a los mercados europeos), y la rigidez del mercado de trabajo, extensiva al marco institucional y legal. Sin embargo, compensando las variables anteriores, aparecen otros factores relevantes y significativos como el tamaño del mercado, la creciente estabilidad macroeconómica, la progresiva mejora de las infraestructuras y de los niveles de formación y cualificación técnica, la plataforma que supone España para fabricar productos destinados a otros mercados, así como la creación de un marco regulatorio más liberal de tratamiento de la inversión extranjera, al que ayudan las subvenciones. Por ello, el auge de la IED destinada a España —hasta situarse en algunos años en cuarto lugar como país receptor— debe explicarse sobre bases adicionales asociadas al protagonismo real de los procesos de integración económica.

En nuestra opinión, el análisis de los estudios más importantes del caso español aporta una clave fundamental para comprender el error de enfoque de la política de promoción de IED y para explicar simultáneamente el comportamiento

¹³ BAJO RUBIO (1991).

CUADRO 1
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAISES DESARROLLADOS, 1990-1998
(Flujos acumulados de inversión. Millones de dólares)

	Entradas	%		Salidas	%		Salidas netas
Estados Unidos	605.052	31,37	Estados Unidos.....	662.652	25,09	Alemania.....	258.379
Reino Unido	240.513	12,47	Reino Unido.....	364.733	13,81	Japón	214.353
Francia	178.323	9,24	Alemania.....	318.640	12,07	Reino Unido.....	124.220
Bélgica-Luxemburgo.....	105.859	5,49	Francia.....	257.407	9,75	Países Bajos	79.836
Países Bajos.....	101.028	5,24	Japón	227.984	8,63	Francia	79.085
España¹ (6^a)	84.039	4,36	España¹ (12^a)	50.984	1,93	España¹ (27^a).....	-33.055
Total	1.928.899	100,0	Total.....	2.640.600	100,0	Total.....	711.701

¹ Entre paréntesis aparece el puesto de España entre los 28 países desarrollados.

FUENTE: OCDE.

dispar de la IED en España en los períodos 1986-1990 y 1991-1995 (de auge y caída, respectivamente, según reflejan los Gráficos 1 y 2). En dichos años, se consolidó una pérdida de competitividad real expresada en la aproximación de los costes laborales al promedio comunitario (equiparación práctica con los CLU del Reino Unido) y un descenso de los flujos netos de entrada de inversión extranjera desde 1992, a pesar de la entrada en vigor del Mercado Unico Europeo. Coincide este período con una crisis muy grave en España (en 1993 se alcanza un mínimo histórico en la caída del PIB, sólo equiparable al nivel de 1975). Tan sólo las devaluaciones y un crecimiento superior a la media (tímido en 1995 y 1996, robusto desde entonces) lograron invertir la tendencia descendente del flujo de IED. En suma, y como consecuencia de un contexto macroeconómico inestable y de una realidad microeconómica excesivamente rígida y pendiente de reformas estructurales, el ciclo de flujos crecientes de IED se consumió en España prematuramente, desaprovechándose parcialmente el empuje de captación de capital extranjero permanente que empezó en 1986 y podía haber continuado más allá de 1992.

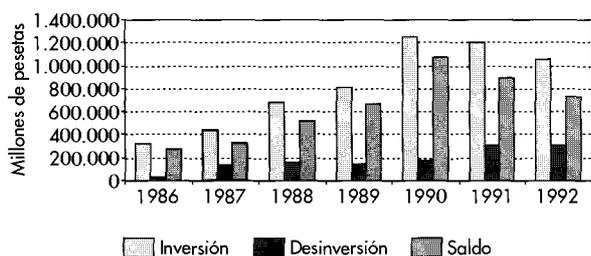
En relación con la actuación institucional, las políticas de promoción de IED erraron al insistir en exceso en los menores CLU relativos de España, minusvalorando otras variables

más significativas en la creación de ventajas competitivas. En particular, el fomento de las inversiones en activos intangibles dentro de un contexto macroeconómico estable (condición necesaria, pero no suficiente para un desarrollo económico sostenido) constituye el eje básico del paradigma moderno de política industrial, cuya culminación teórica sería el concepto de economía basada en el conocimiento. En la práctica, la creación de estructuras sólidas y permanentes de apoyo a la innovación no constituyó el eje prioritario de la política industrial española, de lo cual no se benefició la industria de capital nacional ni tampoco se utilizó como reclamo para el establecimiento del capital, extranjero¹⁴. Los recursos públicos destinados a subvencionar las actividades tecnológicas de la industria y a incentivar la inversión productiva con finalidad regional no alcanzaron a crear unas condiciones permanentes de incentiación de inversión y, por ende, de creación de empleo. Otrosí, se utilizaron en ocasiones como freno ante una amenaza cierta de deslocalización industrial (Seat es el ejemplo más caracte-

¹⁴ SIMON (1997) estima en 7,56 billones de pesetas constantes de 1989 los fondos públicos destinados a la industria en el período 1978-1993, sin contar las ayudas laborales. Se desagregan de la siguiente forma: 5,33 billones de pesetas en forma de ayudas directas (transferencias corrientes y subvenciones); 1,20 billones en ayudas fiscales; y 1,03 billones corresponden al crédito oficial concedido al ICO.

GRAFICO 1

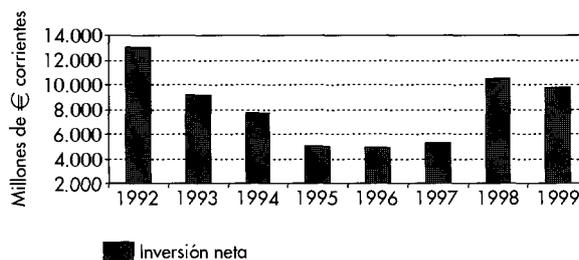
**INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
EN ESPAÑA, 1986-1992**



NOTA: Variación neta de pasivos en forma de títulos no cotizados.
FUENTE: Banco de España. Elaboración propia.

GRAFICO 2

**INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
EN ESPAÑA, 1992-1999**



NOTA: Variación neta de saldos a fin de período de pasivos en forma de acciones y otras participaciones de capital más la financiación de empresas relacionadas.
FUENTE: Banco de España.

rístico por las ayudas tecnológicas concedidas como salida a su crisis financiera de 1993).

Presencia del capital extranjero en la industria española

Por su carácter complementario, resulta interesante reflejar dos de los principales análisis de la presencia del capital extranjero en España. El primero es obra de Martínez Serrano y Myro (1992), quienes analizan la penetración del capital extranjero en la industria española. Tras constatar su aumento (duplicación) durante la década de los ochenta hasta llegar a significar aproximadamente un tercio de la producción en 1990, la faceta más destacada es la concentración del aumento en los sectores de mayor intensidad tecnológica. Sin embargo, la modificación de la estructura industrial española como consecuencia de la afluencia de capital extranjero no ha sido radical, sino gradual, puesto que éste también ha entrado en sectores de baja intensidad tecnológica (manufacturas metálicas e industria textil, por ejemplo). Del análisis, los autores también infieren el papel destacado de la entrada de España en la CEE en la aceleración de los flujos de inversión extranjera, así como el atractivo que ofrecen el bajo nivel de los CLU y las expectativas de crecimiento del mercado.

Por su parte, Martín y Velázquez (1996) estiman la presencia del capital extranjero en la economía española a partir de los datos de la central de balances del Banco de España (CBBE), por lo que aparece un cierto sesgo hacia la gran empresa. La presencia de capital extranjero en la industria ascendía, en 1993, al 40 por 100 (44,5 por 100 en la industria manufacturera y 6,2 por 100 en energía), siendo del 16,4 por 100 para el total de la economía. En cuanto a las principales conclusiones de su trabajo, se observa una correlación positiva de la presencia de capital extranjero con una propensión importadora mayor (especialmente, si el capital es mayoritario), con el grado de utilización de mano de obra cualificada y con la importación de servicios tecnológicos. De este análisis no se deducen diferencias significativas entre el comportamiento de la filiales extranjeras y el de las empresas de capital nacional en las siguientes variables:

- Productividad. Al igual que sucede con el esfuerzo investigador, de manera agregada las filiales extranjeras presentan una productividad más elevada, pero al descender a un análisis sectorial resultan ser más productivas las empresas nacionales.
- Rentabilidad.
- Esfuerzo investigador. De manera agregada, proporcionalmente las empresas de capital extranjero son más innova-

doras que las de capital nacional, pero si se corrige la desviación sectorial los resultados no son nada concluyentes, de lo que se deduce que existe un sesgo sectorial en el comportamiento tecnológico, puesto que en determinados sectores las empresas nacionales son más innovadoras que las filiales extranjeras.

- Propensión exportadora. Es aún superior a la de las empresas de capital nacional.

- Saldo comercial. Aunque aprecian que la contribución de las filiales mayoritarias al equilibrio comercial es inferior a la que realizan las empresas de capital nacional, e incluso a la correspondiente a las filiales de capital extranjero minoritario.

La función tecnológica de las filiales extranjeras en España, es analizada por Salas y Merino (1995) a partir de otra fuente estadística¹⁵ para llegar a conclusiones similares, insistiendo en la relevancia significativa del nivel de desagregación sectorial.

- Las filiales extranjeras en España son más intensivas en capital que las nacionales.

- La ejecución de actividades de I+D es similar entre empresas de capital nacional y extranjero, pero las filiales extranjeras muestran una mayor propensión a la importación tecnológica.

- La productividad (VAB por empleado) de las filiales extranjeras es más alta que la de las empresas de capital nacional.

En suma, en la década de los ochenta España se convierte en destino prioritario de la inversión en el exterior de los principales países desarrollados. Entre las causas de la afluencia tan elevada de inversión extranjera directa se pueden destacar:

- La integración en el Mercado Común Europeo (después mercado interior).

- El tamaño del mercado (40 millones de habitantes con un considerable nivel de renta y un destacado potencial).

- Una cualificación técnica suficiente de la mano de obra, capaz de asimilar y adoptar los avances tecnológicos.

- La insuficiente presencia extranjera en comparación con el peso del capital español.

- El menor tamaño (y, por consiguiente, precio) relativo de las empresas españolas.

Sin embargo, no se han podido comprobar algunos argumentos que se utilizan desde las instancias públicas para atraer capital extranjero, tales como el uso de España como plataforma de exportación a Europa allende Portugal y, por extensión, a otras áreas geográficas con las que mantiene estrechos vínculos, tales como Hispanoamérica y la cuenca mediterránea, etcétera. Tampoco se ha verificado que los menores costes laborales unitarios españoles en comparación con la media europea sean significativos en los flujos de IED hacia España. Asimismo, falta por estudiar el impacto de los precios relativos de ciertos recursos básicos (energía y telecomunicaciones) sobre las decisiones de inversión de las EMN en España.

Datos estadísticos de IED en España

Las fuentes principales para el análisis de los flujos de inversión directa en España son dos: la balanza por cuenta de capital del Banco de España y el registro de inversiones extranjeras del Ministerio de Economía. El boletín estadístico del Banco de España recoge los datos del registro de caja de la balanza de pagos de España. En la balanza por cuenta de capital se detalla la variación neta de pasivos (inversiones extranjeras en España) del capital privado a largo plazo con todas sus componentes: directa (habitualmente, en forma de títulos no cotizados), de cartera (títulos cotizados), inmobiliaria y otras inversiones. Por su parte, en el registro de inversiones extranjeras se declaran las operaciones (correspondientes a inversiones directas y de cartera) que requieren control o comunicación administrativa previa (incluso autorización administrativa para ciertos casos muy específicos), conforme a la legislación vigente (actualmente, Real Decreto 664/1999 de 23 de abril). En dicho registro se anotan las operaciones

¹⁵ Encuesta sobre estrategias empresariales (ESEE), del Ministerio de Industria y Energía.

previamente a su liquidación y, con posterioridad, cuando han sido efectivamente realizadas.

Los datos de IED ofrecidos por el Banco de España presentan la virtud de ser netos (es decir, saldos netos de inversión descontadas las desinversiones). La descomposición se realiza en dos grupos: acciones y otras participaciones de capital, y financiación a empresas relacionadas. Sin embargo, el análisis acaba siendo limitado para su interpretación macroeconómica, porque no se publica la desagregación sectorial ni el origen de la inversión.

La búsqueda de mayor detalle obliga a acudir al registro de inversiones extranjeras del Ministerio de Economía. En el mismo se desglosan las inversiones directas por tipo de operación, razón de la inversión, país de procedencia, sector, por región española de destino y cruzadas por país, sector y región. El problema de esta fuente estriba en la publicación de datos de inversión bruta, sin que necesariamente impliquen una ejecución del conjunto de operaciones declaradas (y registradas), así como en la ausencia de datos homogéneos a causa del cambio metodológico en la definición de inversión directa y de la creciente liberalización de operaciones (en la práctica, según el R.D. 664/1999, no queda casi ninguna sometida a autorización administrativa y muy pocas a comunicación oficial).

En consecuencia, dada la naturaleza microeconómica de este estudio, que se centra en el análisis de la interrelación entre los procesos de integración económica y el comportamiento de las filiales extranjeras, parece más apropiado centrarse en la evolución de la inversión extranjera directa en la economía española según los datos del registro de inversiones extranjeras del Ministerio de Economía. A continuación, se resumen los principales rasgos de la evolución de la IED en España a lo largo del período 1986-1999¹⁶.

- Magnitud y tendencia de la IED. El ingreso de España en la CEE y la creación del Mercado Único provocaron un flujo ascendente de entrada de capitales (Gráfico 1), cuyo pico máximo de inversión neta se logró en 1990. Con la crisis de 1993, se mantiene temporalmente la entrada de capitales debido a la financiación de empresas relacionadas, para caer inmediatamente (Gráfico 2). Sólo el sólido crecimiento económico experimentado desde 1997 ha provocado que el saldo neto casi recupere los niveles de 1992.

- Importancia de la industria. Los datos del Ministerio de Economía para el período 1986-1999 (Cuadro 2 y Gráfico 3) demuestran la importancia de la industria como sector de destino de la inversión extranjera directa en España, alcanzándose una contribución de la industria superior al 60 por 100 de la IED total en 1986 y 1994. Por el contrario, el nivel mínimo se alcanza en 1999, como consecuencia de que el sector financiero desempeña un papel fundamental y creciente en los flujos de inversión extranjera.

- Distribución sectorial. Entre los sectores que han atraído preferentemente al capital extranjero destacan los sectores de automoción, químico, de alimentación, metalurgia, maquinaria eléctrica y mecánica. El Cuadro 2 presenta la evolución de la distribución sectorial de la inversión bruta en el período 1986-1999, donde se aprecia la reducida apertura al capital extranjero de los sectores energético y de construcción y el creciente protagonismo del sector financiero entre todas las ramas de actividad económica.

- Naturaleza y finalidad de la inversión. La mayoría de las operaciones a largo plazo del capital extranjero toman la forma de adquisiciones y ampliaciones de negocios ya establecidos, en contraste con el reducido porcentaje de operaciones de constitución y creación de sociedades. En coherencia con este dato, en el Cuadro 3 se observa que la finalidad está mayoritariamente asociada al control de la sociedad, bien para su toma o para un reajuste de la participación. A modo de ejemplo, el Gráfico 4 desglosa la naturaleza y la finalidad de la IED en España en 1998, cuando el 67 por 100 de todas las operaciones registradas tuvieron por naturaleza el ser adquisiciones (34 por 100) o

¹⁶ MUÑOZ GUARASA (1999) ha estimado la evolución histórica de las inversiones directa, de cartera y de inmuebles en sus formas bruta y neta para los períodos 1962-1989 y 1962-1995, respectivamente, aplicando su evaluación metodológica de la legislación a ambas fuentes.

CUADRO 2
INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN ESPAÑA: SECTORES DE DESTINO*, 1986-1999
(Inversión bruta. Millones de pesetas corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Energía	1.777	2.258	17.016	434	64.110	140.340	2.043	10.075	197.107	9.669	38.771	4.500	41.986	103.192
Extracción y transformación de minerales no energéticos. Industria química	56.058	206.542	90.521	184.205	228.378	207.078	460.243	173.795	259.902	228.953	306.784	510.863	375.504	376.870
Transformados metálicos. Mecánica de precisión.....	119.906	82.175	76.908	127.434	186.410	232.308	222.251	357.010	496.219	307.782	306.154	588.686	356.854	278.750
Otras industrias manufactureras.....	70.293	93.838	144.058	211.017	222.251	289.677	311.920	518.960	593.194	398.146	374.325	378.687	343.370	317.726
Total industria	248.034	384.812	328.502	523.090	701.149	869.403	996.457	1.059.840	1.546.422	944.550	1.026.034	1.482.736	1.117.714	1.076.538
Construcción.....	324	1.703	4.809	10.997	40.045	23.693	20.946	25.435	10.432	20.257	17.993	17.347	8.840	92.725
Otras ramas de actividad.....	152.545	340.765	509.942	710.912	1.078.658	1.411.599	897.091	770.334	790.952	783.293	1.194.945	1.600.409	2.069.401	3.213.146
Total	400.903	727.279	843.254	1.244.998	1.819.851	2.304.694	1.914.494	1.855.609	2.347.806	1.748.100	2.238.972	3.100.492	3.195.955	4.475.134
Tasas de variación con respecto al año anterior**														
Energía	332,0	27,1	653,6	-97,4	14.671,9	118,9	-98,5	393,1	1.856,4	-95,1	n.d.	-88,4	833,1	146,2
Extracción y transformación de minerales no energéticos. Industria química	14,6	268,4	-56,2	103,5	24,0	-9,3	122,3	-62,2	49,5	-11,9	n.d.	66,5	-26,5	41,3
Transformados metálicos. Mecánica de precisión.....	50,5	-31,5	-6,4	65,7	46,3	24,6	-4,1	60,6	39,0	-38,0	n.d.	92,3	-39,4	-24,8
Otras industrias manufactureras.....	44,2	33,5	53,5	46,5	5,3	30,3	7,7	66,4	14,3	-32,9	n.d.	1,2	-9,3	76,1
Total industria	39,5	55,1	-14,6	59,2	34,0	24,0	14,7	6,4	45,9	-38,9	n.d.	44,5	-24,6	25,2
Construcción.....	-87,1	425,6	182,4	128,7	264,1	-40,8	-11,6	21,4	-59,0	94,2	n.d.	-3,6	-49,0	1.061,7
Otras ramas de actividad.....	52,8	123,4	49,6	39,4	51,7	30,9	-36,3	-14,1	2,7	-1,0	n.d.	33,9	29,3	113,0
Total	43,1	81,4	15,9	47,6	46,2	26,6	-16,8	-3,1	26,5	-25,5	n.d.	38,5	3,1	88,3

NOTAS:

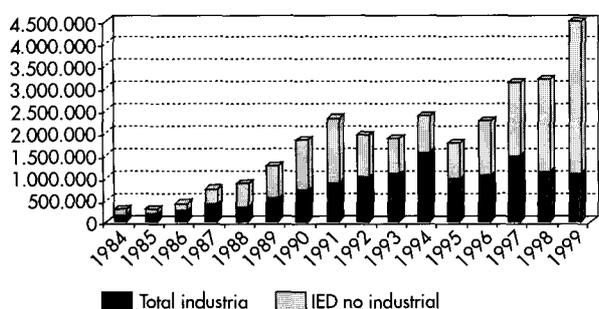
- * • Hasta 1995, expedientes de verificación tramitados por DG Transacciones Exteriores. Desde 1996, operaciones registradas.
- Desde 1999, no están sujetos a declaración los préstamos a largo plazo concedidas a empresas filiales. Tampoco se registran las operaciones efectuadas por sucursales de sociedades extranjeras y las anticipos reintegrables, pero este cambio carece de relevancia estadística.
- Sectores de actividad clasificados según CNAE-74 (Decreto 513/74, de 9 de agosto) para 1986-1992, a partir de 1993 la clasificación utilizada es CNAE-93 (Real Decreto 1.560/92 de 18 de diciembre) con la correspondencia que se indica:
 - Energía (divisiones CNAE-93: 10-12, 23, 40 y 41).
 - Extracción y transformación de minerales no energéticos. Industria química (13, 14, 24 y 27).
 - Transformados metálicos. Mecánica de precisión (28-34).
 - Otras industrias manufactureras (15-22, 25, 26 y 35-37).
 - Construcción (45).
 - Otras ramas de actividad (01, 02, 05 y 50-99).

** El dato de 1999 se ha calculado considerando el cambio de legislación (RD 664/99).

FUENTE: Registro de Inversiones Extranjeras en España. Dirección General de Política Comercial e Inversiones Extranjeras MEH SGT-MINER.

GRAFICO 3

**INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
EN ESPAÑA: CONTRIBUCION
DE LA INDUSTRIA*, 1984-1999**
(Inversión bruta.
Millones de pesetas corrientes)



* Los valores no están homogeneizados en función de la legislación, sino que reflejan la inversión bruta según la legislación en vigor en cada momento.

FUENTE: Registro de Inversiones Extranjeras en España. DG de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH. SGT-MINER. Elaboración propia.

ampliaciones (33 por 100) y el 71 por 100 tenían por finalidad el capital de la sociedad (45 por 100 para toma de control y 26 por 100 para reajuste de la estructura).

- Principales sectores de destino. Al analizar los flujos de inversión, no basta con fijarse en los resultados de un único año puesto que pueden estar distorsionados por operaciones de grandes magnitudes, como reflejo de la tendencia a la concentración productiva mediante fusiones y adquisiciones. Por tanto, con objeto de analizar las modificaciones de la estructura industrial española es interesante observar la inversión acumulada tras varios años, tal como recoge el Cuadro 4 para los periodos 1988-1992 y 1993-1998. Cinco sectores captaron el 56 por 100 de la inversión extranjera directa industrial entre 1988-1992, en contraste con los tres sectores (química, alimentación y automoción) que concentraron el 55 por 100 de la IED industrial entre 1993 y 1998. Con respecto al período inmediatamente posterior a la adhesión, el desglose sectorial está mucho más repartido, pero se puede afirmar que química y alimentación son las estre-

llas más atractivas para el capital extranjero. Tras el ingreso en la CEE el espectro de sectores en los que la IED industrial alcanza valores relevantes es amplio, concentrado en los sectores intensivos en capital y tecnología. Por el contrario, la caída experimentada por la IED en el período iniciado con la crisis económica de 1993 sirvió para concentrar los sectores de destino. El Gráfico 5 sintetiza de manera agregada la distribución sectorial.

- Países de procedencia. De los países desarrollados proviene la mayoría de la IED que entra en España, como se aprecia en el Cuadro 5 para el período 1993-1999. El papel protagonista corresponde a los socios comunitarios, con Alemania, Países Bajos y Francia en cabeza. Fuera de la UE, Estados Unidos es el principal inversor. No obstante, en términos absolutos, la mayor parte de la IED se realiza de forma indirecta por sociedades españolas ya implantadas. El cruce sectorial efectuado en el Cuadro 6 para la IED industrial en 1998 corrobora estas conclusiones.

Estudio del comportamiento estratégico de las filiales extranjeras en España

Sobre una base similar, se ha analizado el impacto de la integración económica europea sobre la evolución de los comportamientos estratégicos de las filiales de EMN en otras economías periféricas, introduciendo siempre las especificidades necesarias. Así, el caso portugués¹⁷ asume que la adhesión de Portugal (simultánea a la de España) era un reto ineludible. Por lo que se refiere al caso irlandés¹⁸, las consideraciones

¹⁷ TAVARES y PEARCE (1999) analizan el posicionamiento estratégico y dinámico en las filiales portuguesas de EMN a través de cinco aspectos: motivaciones de establecimiento; papel y estrategia de las filiales; áreas de mercado suministradas; propensión exportadora; e impacto de la integración económica en la UE.

¹⁸ TAVARES (1999) se fija en factores similares: motivaciones de establecimiento; papel y estrategia de las filiales; áreas de mercado suministradas; gama de productos; propensión exportadora; comercio intraempresa; autonomía en la toma de decisiones; y otros resultados de la encuesta.

CUADRO 3

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN ESPAÑA: NATURALEZA Y FINALIDAD DE LA INVERSION*, 1992-1999
(Inversión bruta. Porcentaje de participación sobre total)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Naturaleza de la inversión								
Constituciones.....	3,2	6,1	1,3	7,6	5,5	7,7	9,2	3,1
Adquisiciones.....	55,8	42,8	52,3	55,2	33,9	30,0	33,5	40,7
Ampliaciones.....	39,5	48,4	44,9	34,9	34,7	38,6	33,3	55,8
Préstamos a largo plazo.....	1,5	2,1	1,3	1,9	2,5	2,1	2,4	n.d.
Otras ¹	0,0	0,6	0,2	0,4	23,4	21,5	21,6	0,4
Total.....	100,0							
Finalidad de la inversión²								
Toma de control.....	—	17,5	29,8	22,9	22,7	38,7	45,5	28,8
Financiación de inversiones en activos fijos.....	—	7,3	7,3	5,8	6,5	4,8	12,1	8,5
Financiación de participación en empresas españolas.....	—	4,5	5,7	4,4	6,1	2,4	3,7	3,0
Financiación de adquisición de inmuebles.....	—	0,9	1,2	1,2	1,2	0,5	0,6	0,5
Reajuste de la estructura accionarial.....	—	39,5	29,4	47,8	44,8	40,6	25,5	16,8
Sanear balance.....	—	24,0	23,3	15,0	16,9	5,0	7,1	2,6
Cumplir normativa del sector.....	—	1,0	0,3	1,4	1,5	0,4	0,6	0,8
Otras.....	—	5,4	3,0	1,5	0,5	7,5	4,8	38,9
Total.....	—	100,0						

NOTAS:

* - Hasta 1995, expedientes de verificación tramitados por DG Transacciones Exteriores. Desde 1996, operaciones registradas.

- Desde 1999, no están sujetos a declaración los préstamos a largo plazo concedidos a empresas filiales. Tampoco se registran las operaciones efectuadas por sucursales de sociedades extranjeras y los anticipos reintegrables, pero este cambio carece de relevancia estadística.

** Distribución porcentual respecta al valor de la inversión.

¹ A partir del año 1996 incluye las transmisiones entre no residentes, anteriormente estaban en la rúbrica de Adquisiciones.

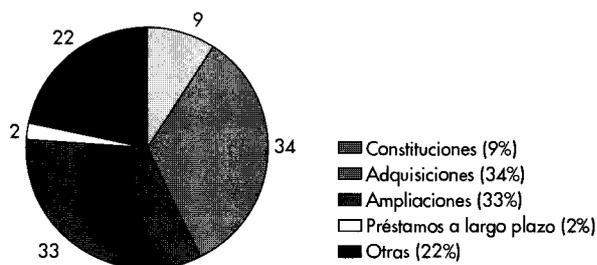
² Los cambios en la normativa sobre notificación de expedientes impiden presentar con una clasificación uniforme los datos anteriores a 1993.

FUENTE: Registro de Inversiones Extranjeras en España. Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH.SGT-MINER.

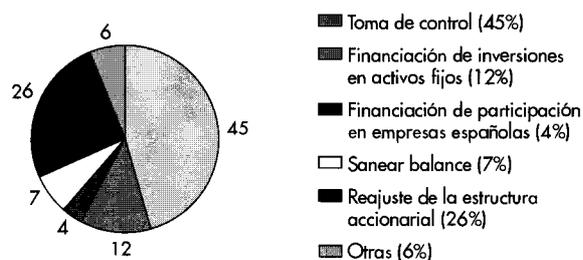
GRAFICO 4

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN ESPAÑA: NATURALEZA Y FINALIDAD DE LA INVERSION, 1998
(Inversión bruta. Millones de pesetas corrientes)

Naturaleza de la inversión
(En %)



Finalidad de la inversión
(En %)



FUENTE: Registro de Inversiones Extranjeras en España DG de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH. SGT-MINER. Elaboración propia.

CUADRO 4
INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN EMPRESAS INDUSTRIALES ESPAÑOLAS:
DISTRIBUCION SECTORIAL*, 1988-1998
(% de participación sobre el total de inversión bruta)

	Acumulado ¹							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-1998	1988-1992
01. Minerales energéticos.....	0,5	10,5	0,0	0,2	0,1	0,2	2,4	0,5
02. Refino de petróleo.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3
03. Energía eléctrica, agua y gas.....	0,4	2,2	1,0	3,6	0,2	3,5	1,8	1,5
04. Minerales metálicos.....	0,6	1,5	0,2	0,1	0,6	1,8	0,8	0,2
05. Metalurgia (siderurgia y metales no férreos).....	0,7	1,8	0,9	1,9	11,7	4,2	3,9	1,1
06. Minerales no metálicos.....	0,2	0,8	0,7	0,7	1,1	1,0	0,8	2,3
07. Productos de minerales no metálicos.....	15,9	2,1	15,0	2,6	1,7	1,6	5,8	12,0
08. Química (prod. farmacéuticos, fibras y básica).....	14,5	12,6	22,0	26,8	20,7	26,3	20,0	17,8
09. Productos transformados metálicos.....	3,9	1,1	2,9	1,0	3,6	6,3	3,1	2,2
10. Maquinaria y equipo mecánico.....	1,8	1,8	2,6	3,6	1,8	3,0	2,4	3,3
11. Equipos informáticos y de oficina.....	1,0	0,9	2,6	0,4	0,4	3,9	1,5	1,3
12. Maquinaria eléctrica y electrónica.....	9,8	6,7	8,2	13,5	5,8	4,0	7,7	7,8
12.1. Maquinaria y material eléctrico.....	5,5	4,6	7,5	6,0	3,3	3,0	4,8	4,5
12.2. Material electrónico.....	4,3	2,1	0,7	7,5	2,5	1,0	2,9	3,3
13. Vehículos de automoción.....	16,2	21,2	15,1	10,1	27,4	14,2	18,3	6,9
14. Otro material de transporte.....	0,8	0,4	0,4	0,5	0,1	0,2	0,4	1,8
15. Instrumentos de precisión.....	0,2	0,2	0,4	0,7	0,2	0,3	0,3	0,5
16. Alimentación, bebidas y tabaco.....	16,9	23,4	12,2	15,6	15,3	15,3	16,9	14,2
17. Textil.....	0,7	0,6	0,3	0,6	0,4	0,4	0,5	1,8
18. Cuero.....	0,0	0,0	0,4	2,2	0,0	0,0	0,4	0,4
19. Calzado, vestido y otras confecciones.....	0,6	0,4	0,1	0,7	0,4	0,2	0,4	1,0
20. Madera, mueble y corcho.....	0,0	0,1	0,0	1,5	0,2	0,2	0,3	0,2
21. Papel, artes gráficas y edición.....	8,9	5,6	8,6	6,6	3,8	5,4	6,2	11,7
22. Caucho y plásticos.....	3,9	5,1	4,1	4,9	2,6	5,5	4,3	3,9
23. Otras industrias manufactureras ²	0,1	0,3	0,1	0,6	0,7	1,8	0,6	0,4
24. Construcción.....	2,3	0,7	2,1	1,7	1,2	0,8	1,4	2,9
Energía.....	0,9	12,7	1,0	3,7	0,3	3,7	4,2	6,4
Extractivas no energéticas.....	0,8	2,2	0,9	0,8	1,7	2,9	1,6	2,5
Industria manufacturera.....	96,0	84,4	96,0	93,8	96,9	92,6	92,9	88,3
Total industria.....	97,7	99,3	97,9	98,3	98,8	99,2	98,6	97,1
Industria y construcción.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTAS:

* Hasta 1995, expedientes de verificación tramitados por DG Transacciones Exteriores. Desde 1996, operaciones registradas.

¹ Porcentajes de participación calculados sobre la suma simple de la inversión total de los periodos 1993-1998 y 1988-1992.

² A partir del año 1993 incluye el sector del mueble.

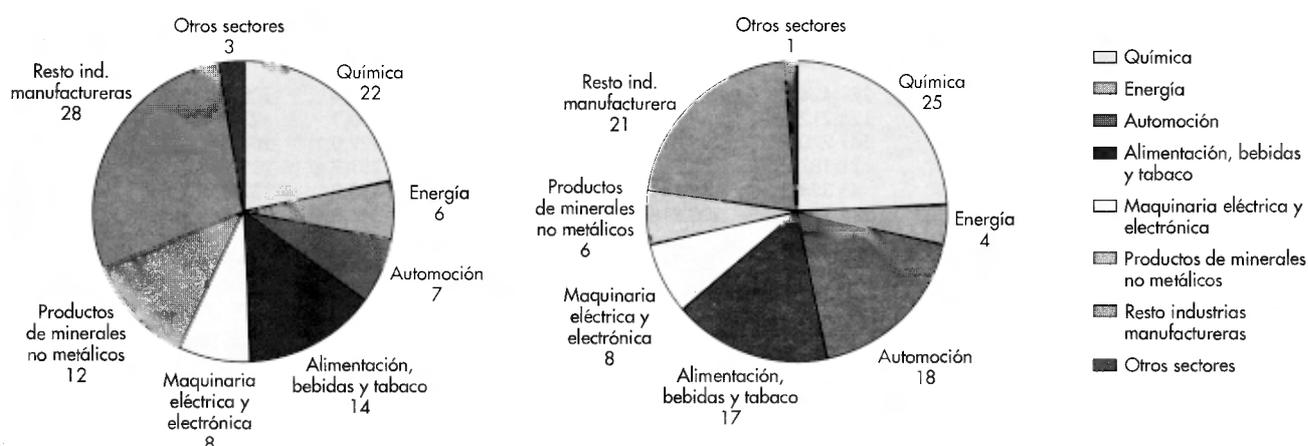
FUENTE: Registro de Inversiones Extranjeras en España. Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH. Secretaría General Técnica. Ministerio de Industria y Energía.

predominantes son de política industrial, pues en ellas radican las claves singulares del éxito del crecimiento económico y de la convergencia real de este país europeo, integrante del grupo de la cohesión.

La complejidad del análisis del impacto de la integración económica en el comportamiento estratégico de las filiales extranjeras hacía necesaria la realización de una contrastación empírica de la que se intentarían extraer conclusiones sobre las pautas del

GRAFICO 5

**INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN EMPRESAS INDUSTRIALES ESPAÑOLAS:
DISTRIBUCION SECTORIAL ACUMULADA*, 1988-1998
(% de participación sobre el total de inversión bruta)**



NOTAS:

* - Hasta 1995, expedientes de verificación tramitados por DG Transacciones Exteriores. Desde 1996, operaciones registradas.

- Porcentajes de participación calculados sobre la suma simple de la inversión total de los períodos 1993-1998 y 1988-1992.

FUENTE: Registro de Inversiones Extranjeras en España DG de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH. SGT-MINER. Elaboración propia.

caso español. El trabajo de campo se basaría en una encuesta enviada a una muestra de empresas industriales filiales de empresas con mayoría de capital extranjero (es decir, la inversión extranjera es de naturaleza directa y no de cartera) y con, al menos, un establecimiento productivo en España. Las cartas con el cuestionario fueron dirigidas a la atención personalizada del consejero delegado o director general, cuyos datos se obtuvieron a partir del elenco de 6.000 directivos de las mayores empresas españolas (900 compañías de 50 sectores económicos, no sólo industriales) que publica el semanario *Actualidad Económica*. En total se enviaron cuestionarios a 170 empresas, pero en la práctica el espacio muestral válido resultó menor, ya que 13 empresas eran de capital español o de capital extranjero minoritario, 6 se dedicaban a la comercialización de productos, 2 pertenecían a divisiones industriales de un grupo multisectorial que contestó globalmente y 4 correspondían a empresas informáticas sin fábrica de equipos ni desarrollo de productos. En sínte-

sis, los cuestionarios válidos enviados se limitaron a 145. Con el objeto de incrementar la tasa de respuesta, hubo una replicación telefónica —acompañada en ciertos casos del reenvío del cuestionario— que ciertamente contribuyó positivamente. En suma, se recibieron 37 cuestionarios, de los cuales resultaron válidos tan sólo 34, ya que tres eran empresas comercializadoras que habían contado con establecimientos productivos en el pasado pero no en el momento presente. Por consiguiente, la tasa de respuesta de la encuesta fue de 23,45 por 100, que puede considerarse satisfactoria a la vista de la complejidad y longitud del cuestionario. Además, se puede apreciar la representatividad cualitativa de la muestra en los datos de empleo y cifra de ventas de las empresas que respondieron: 98.397 trabajadores directos y 5,7 billones de pesetas, respectivamente. Las características principales de la muestra son:

- Por país de origen del capital: De las 34 empresas, 23 son filiales de empresas de la UE, 9 con capital originario de EE UU y 2 de

CUADRO 5
INVERSION DIRECTA EXTRANJERA EN ESPAÑA: PAÍSES DE PROCEDENCIA*, 1993-1999
(Millones de pesetas corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1988	1999
<i>UE</i>							
Total ¹	989.984,1	1.486.084,9	957.913,9	531.011,6	615.590,5	711.687,6	2.447.340,1
Alemania	95.219,4	291.424,9	99.907,5	38.303,8	40.644,4	109.000,3	209.768,4
Reino Unido	130.821,0	126.212,6	69.130,6	54.320,9	66.080,3	-27.205,7	357.081,2
Países Bajos	424.686,5	541.270,9	288.013,2	236.960,1	361.329,0	206.873,4	1.132.111,5
Bélgica	6.445,9	21.187,0	75.563,5	26.543,9	-16.251,7	19.285,0	21.753,7
Luxemburgo	39.228,7	45.334,3	19.141,2	13.339,3	36.413,9	137.135,7	290.059,0
Francia	221.278,3	289.254,5	200.818,6	111.181,0	118.666,3	191.351,9	239.238,8
Italia	50.682,0	124.690,9	140.564,4	11.602,7	2.467,3	44.930,7	89.561,6
Resto*	21.622,3	46.709,8	64.774,9	38.760,0	6.241,2	30.316,4	107.765,9
<i>Otros países de la OCDE</i>							
Total	269.301,0	250.487,5	170.848,2	28.225,0	184.724,4	77.310,5	1.941.399,8
EE UU	144.200,5	161.794,4	125.416,1	38.981,3	189.433,9	136.305,1	1.782.873,2
Japón	20.368,2	21.201,1	2.737,2	-731,2	-3.597,2	-5.037,3	20.744,3
Suiza	75.662,2	65.095,4	37.734,6	-14.170,9	-12.951,9	-55.887,7	122.641,4
Resto	29.070,1	2.396,5	4.960,3	4.145,8	11.839,7	1.930,5	15.140,9
Resto del mundo	56.415,6	103.174,0	153.723,4	16.738,2	30.317,3	56.449,5	86.393,9
España ²	539.908,2	479.688,7	428.179,6	325.580,8	527.719,1	699.723,1	n.d.
Total	1.855.609,0	2.319.435,0	1.710.665,2	901.555,5	1.358.351,3	1.545.170,6	4.475.133,8
Porcentaje de participación sobre el total							
<i>UE</i>							
Total ¹	53,4	64,1	56,6	58,9	45,3	46,1	54,7
Alemania	5,1	12,6	5,7	4,2	3,0	7,1	4,7
Reino Unido	7,1	5,4	4,0	6,0	4,9	-1,8	8,0
Países Bajos	22,9	23,3	17,9	26,3	26,6	13,4	25,3
Bélgica	0,3	0,9	4,3	2,9	-1,2	1,2	0,5
Luxemburgo	2,1	2,0	1,1	1,5	2,7	8,9	6,5
Francia	11,9	12,5	11,7	12,3	8,7	12,4	5,3
Italia	2,7	5,4	8,2	1,3	0,2	2,9	2,0
Resto ¹	1,2	2,0	3,7	4,3	0,5	2,0	2,4
<i>Otros países de la OCDE</i>							
Total	14,5	10,8	15,1	3,1	13,6	5,0	43,4
EE UU	7,8	7,0	7,2	4,3	13,9	8,8	39,8
Japón	1,1	0,9	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	0,5
Suiza	4,1	2,8	7,6	-1,6	-1,0	-3,6	2,7
Resto	1,6	0,1	0,2	0,5	0,9	0,1	0,3
Resto del mundo	3,0	4,4	3,8	1,9	2,2	3,7	1,9
España ²	29,1	20,7	24,5	36,1	38,8	45,3	n.d.
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTAS:

* - Hasta 1995, expedientes de verificación tramitados por DG Transacciones Exteriores. Desde 1996, inversión neta registrada.

- Desde 1999, inversión bruta. No están sujetos a declaración los préstamos a largo plazo concedidos a empresas filiales. No se registran las operaciones efectuadas por sucursales de sociedades extranjeras y los anticipos reintegrables, sin relevancia estadística.

¹ A partir de 1995 incluye a Dinamarca, Suecia y Finlandia.

² Inversiones indirectas a través de sociedades españolas.

FUENTE: Régimen de Inversiones Extranjeras en España. DG de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH.SGT-MINER. Elaboración propia.

CUADRO 6

**INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LA INDUSTRIA ESPAÑOLA:
SECTORES DE DESTINO* Y PAISES DE PROCEDENCIA, 1998
(Inversión bruta. Millones de pesetas corrientes)**

	Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4	Total
<i>UE</i>					
Total	27.678,6	562.094,0	39.040,0	4.561,7	633.374,4
Francia	14,0	65.870,5	37.265,2	105,3	103.255,0
Países Bajos.....	350,5	250.628,7	1.037,5	706,3	252.722,9
Bélgica.....	0,0	50.608,2	0,0	72,0	50.680,3
Luxemburgo	0,0	16.725,0	80,0	298,9	17.103,9
Alemania	870,2	120.577,8	565,7	711,5	122.725,1
Italia	30,5	8.543,8	6,5	130,6	8.711,4
Reino Unido	5.487,9	35.909,9	6,5	2.211,8	43.616,1
Resto.....	20.925,6	13.230,0	78,7	325,4	34.559,7
<i>Otros países de la OCDE</i>					
Total	1.113,9	82.795,6	30,7	797,5	84.737,7
EE UU	850,6	33.179,7	0,7	275,8	34.306,8
Japón.....	0,0	34.472,6	0,0	0,3	34.472,9
Suiza	40,0	12.838,8	30,0	331,3	13.240,1
Resto.....	223,3	2.304,6	0,0	190,1	2.718,0
Resto del mundo	12,7	7.878,6	142,2	515,7	8.549,2
España**	5.173,1	391.169,6	585,2	2.965,2	399.893,1
Total	33.978,3	1.043.937,9	39.798,1	8.840,1	1.126.554,4
Porcentaje de participación sobre el total					
<i>UE</i>					
Total	81,5	53,8	98,1	51,6	56,2
Francia	0,0	6,3	93,6	1,2	9,2
Países Bajos.....	1,0	24,0	2,6	8,0	22,4
Bélgica.....	0,0	4,8	0,0	0,8	4,5
Luxemburgo	0,0	1,6	0,2	3,4	1,5
Alemania	2,6	11,6	1,4	8,0	10,9
Italia	0,1	0,8	0,0	1,5	0,8
Reino Unido	16,2	3,4	0,0	25,0	3,9
Resto.....	61,6	1,3	0,2	3,7	3,1
<i>Otros países de la OCDE</i>					
Total	3,3	7,9	0,1	9,0	7,5
EE UU	2,5	3,2	0,0	3,1	3,0
Japón.....	0,0	3,3	0,0	0,0	3,1
Suiza	0,1	1,2	0,1	3,7	1,2
Resto.....	0,7	0,2	0,0	2,2	0,2
Resto del mundo	0,0	0,8	0,4	5,8	0,8
España**	15,2	37,5	1,5	33,5	35,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

NOTAS:

* Sectores de actividad clasificados según nota 2 de Cuadro 3.

** Inversiones indirectas a través de sociedades españolas.

FUENTE: Régimen de Inversiones Extranjeras en España. DG de Política Comercial e Inversiones Exteriores. MEH. SGT-MINER. Elaboración propia.

Japón. En resumen, las empresas comunitarias representan el 68 por 100 de la muestra, con una contribución superior de Alemania y Francia con 12 y 7 filiales, respectivamente. Por lo que se refiere a la antigüedad de las filiales, se aprecian diferencias significativas en la década de establecimiento según la procedencia del capital. Así, las empresas filiales de multinacionales europeas se fundaron, de media, hace 43,4 años, es decir, en torno a 1960; las multinacionales norteamericanas encuestadas son significativamente posteriores y datan de finales de los años setenta (24,7 años de media), coincidiendo con la transición democrática y las negociaciones de adhesión a la CEE, mientras que las empresas japonesas de la muestra son justamente anteriores al ingreso (17 años).

- Por sectores industriales: las 34 empresas de la muestra están concentradas en tres ramas: automóviles y componentes (32 por 100); química y plásticos (26 por 100); y electrónica y material eléctrico (21 por 100). Además, respondieron al cuestionario tres empresas fabricantes de productos farmacéuticos y cosméticos (9 por 100 del total) y cuatro más correspondientes a otras industrias manufactureras (bebidas, ingeniería mecánica, manufacturas metálicas y artes gráficas).

- Por tamaño: El tamaño medio de las filiales de la muestra es grande, puesto que las 34 empresas cuentan con más de 250 trabajadores. Tres tienen entre 251 y 500 trabajadores y otras tres (sector de automoción) emplean a más de 10.000 personas. En total, son 20 las empresas con más de 999 trabajadores, por lo que la muestra presenta un claro sesgo hacia las empresas de gran dimensión, lo que resulta lógico si se tienen en cuenta la fuente de datos y la extensión del cuestionario, como ya se mencionó anteriormente.

Posicionamiento y dinamismo estratégico de las filiales extranjeras en España

La explotación del cuestionario descrito anteriormente requiere fijarse en una serie de aspectos¹⁹ representativos que

se circunscriben al espacio muestral definido por las filiales que entregaron cuestionarios válidos y nunca pueden ser extrapolables a la globalidad de las filiales industriales extranjeras radicadas en España. El análisis del impacto de la integración económica en la UE sobre el perfil del comportamiento estratégico de las filiales extranjeras en España de la muestra se desarrolla a partir de los aspectos siguientes: motivaciones de establecimiento de la filial; papel y estrategia de la filial dentro del grupo multinacional; áreas de mercado suministradas; gama de productos; propensión exportadora; comercio intraempresa; autonomía en la toma de decisiones; y otros resultados.

El cuestionario enviado, que sirve de base para el estudio de las filiales extranjeras en España y la influencia de los procesos de integración económica en su estrategia dentro del grupo multinacional, constaba de 62 preguntas, divididas en siete partes. El análisis estratégico se ha concentrado en nueve puntos: motivaciones de establecimiento; papel y estrategia de las filiales; áreas de mercado suministradas; gama de productos fabricados; comercio exterior; comercio intraempresa; autonomía en la toma de decisiones; vinculación con el entorno; y grado de especialización funcional.

a) Motivaciones de establecimiento. Las motivaciones para establecer una filial en España son, principalmente, ofensivas, por considerarse el mejor medio para acceder competitivamente al mercado español (en mayor medida para los sectores electrónico y de material eléctrico, y de farmacia y productos cosméticos). En un segundo plano se colocan las motivaciones defensivas de cuota de mercado (en particular, para el sector de farmacia), de acceso al mercado comunitario (especialmente, para las filiales de capital japonés) y de costes de producción (por ser reducidos). Para el sector de automoción, la existencia de mano de obra cualificada y de un tejido industrial es una razón importante. Por lo que se refiere a las respuestas excluyentes, la decisión de localización de estas filiales en España no se encontraba en la disponibilidad de recursos naturales y científicos, como tampoco en la concesión de incentivos o subvenciones.

¹⁹ BUESA, MOLERO y CASADO (1995) se fijan en el comportamiento comercial.

b) Papel y estrategia de las filiales. Esta cuestión fue planteada según la metodología de Dunning y pedía identificar la evolución del papel estratégico de la filial con los modelos de réplica en miniatura, fabricante racionalizado y mandato de producto. Actualmente el papel predominante es el de fabricante racionalizado y se tiene la confianza de que siga siendo así dentro de diez años. Por sectores, esta percepción es ligeramente mayor en química y electrónica. En 1986 las filiales entendían que su papel estaba más próximo al de una réplica en miniatura (especialmente en el sector de farmacia y productos cosméticos, probablemente a causa de la regulación específica). A la especialización productiva asociada al mandato de producto se le concede una importancia secundaria.

c) Áreas de mercado suministradas. El área de mercado al que está destinada la producción es una motivación importante. Si en 1986 la principal área de mercado para las filiales era España (casi exclusiva para el sector farmacéutico), con la consolidación de la integración en la Unión Europea ha sido este espacio económico el principal destino de la producción de las filiales. Por otra parte, este detalle es coherente con la distribución geográfica de las exportaciones españolas, eminentemente concentradas en los países comunitarios. El mercado de referencia para las filiales extranjeras no se queda en la península Ibérica, puesto que Portugal es tan sólo un área secundaria (como una región ibérica más), y tenderá a ser cada vez más comunitario dentro de diez años (especialmente para los sectores de automoción, electrónica y material eléctrico, y más si cabe para las filiales de EMN japonesas). La importancia del resto de mercados es reducida, si bien la creciente globalización de los mercados es percibida en la respuesta, ya que el peso de otras regiones cercanas geográfica (Europa del Este) y culturalmente (América Latina) tenderá a crecer dentro de diez años. La significación tan concentrada del espacio europeo permite albergar dudas acerca de que España sea, en el momento presente, una plataforma hacia otros mercados distintos del comunitario.

d) Gama de productos. La evolución de la gama de productos suministrados por las filiales extranjeras localizadas en España

es creciente y en cuestión de veinte años habrá aumentado significativamente. La sofisticación de la producción se mide por el porcentaje de productos intermedios respecto de la producción total. Las filiales de capital japonés y estadounidense están más orientadas a los mercados de consumo final que las de capital comunitario (para cuyos grupos multinacionales España es una localización más dentro del espacio económicamente integrado), lo mismo que para los sectores de electrónica y material eléctrico y de farmacia y productos cosméticos. En automoción y química, la dispersión del grado de sofisticación es consecuencia de la composición de la muestra, que abarca distintas fases de la cadena de valor de ambos sectores con empresas de productos terminados (automóviles y química fina y plásticos) y bienes intermedios (componentes de automoción y química básica).

e) Comercio exterior y propensión exportadora. El comportamiento estratégico de las filiales en relación con el comercio exterior se analiza a través de dos indicadores: propensión exportadora e intensidad importadora. La propensión exportadora es la relación entre exportaciones y producción total y el alcance de la filial en relación con los mercados exteriores (principalmente, el comunitario como ya se vio anteriormente). Dependiendo del sector y en combinación con otras variables (área prioritaria de mercado), también serviría para medir cualitativamente la dimensión de la filial en términos relativos con respecto de otras filiales localizadas en la UE. Las empresas de la muestra presentan, en general, una propensión exportadora alta, más alta para las empresas de capital estadounidense y japonés que las de origen comunitario. Por sectores, los más orientados al exterior son automoción (63 por 100, con un comportamiento dicotómico entre las fabricantes de vehículos y las empresas de componentes), electrónica y material eléctrico (45 por 100) y química y plásticos (37 por 100). La propensión exportadora del resto de las empresas es muy inferior a la media (44 por 100), demostrando que su mercado relevante es principalmente nacional. El segundo indicador de comercio exterior analizado es la intensidad importadora, por la que se entiende el porcentaje de importaciones

sobre compras totales. Según los resultados de la encuesta, las filiales de EMN son altamente dependientes de las importaciones (apenas el 19,23 por 100 importa menos del 10 por 100 de sus compras), lo que pone de manifiesto la interrelación creciente entre comercio exterior y flujo de inversiones extranjeras. El sector con menor intensidad importadora es el de farmacia y productos cosméticos, más orientado hacia el ámbito nacional. Sobre el comportamiento global de las filiales, los datos de la encuesta parecen confirmar que el saldo neto del comercio exterior y su contribución a la balanza comercial sean positivos. No obstante, la simetría con que se distribuye la muestra en tramos de propensión exportadora y de intensidad importadora parece confirmar la elevada correlación entre ambos indicadores. En líneas generales, las pautas de comercio exterior de las filiales se asemejan a las observadas en estudios anteriores²⁰.

f) Comercio intraempresa. La interconexión existente entre el comercio exterior y los flujos de inversión extranjera se manifiesta de forma muy característica en las actividades de las empresas multinacionales y, muy particularmente, en los intercambios comerciales entre empresas matriz y filiales. A este fenómeno (que, en parte, es el objeto de este estudio) es a lo que se ha denominado comercio intraempresa. Si en el apartado anterior se analizaba el comercio exterior, en éste se estudian los intercambios internacionales de las filiales españolas dentro del grupo multinacional, de forma que se detecte o se profile un papel característico en función del país de origen o del sector. La autonomía exportadora de las filiales españolas dentro del grupo multinacional es reducida, puesto que casi el 60 por 100 de las empresas de la muestra exporta, prácticamente en exclusiva, a través del grupo. En muchos casos, la distribución exterior a través del grupo es total. Por sectores, son los sectores químico y de automoción (principalmente en su rama de fabricación de vehículos) los que más dependen de las redes comerciales del grupo multinacional. En cuanto a la dependencia de

suministro del grupo multinacional, la dispersión es más amplia que en el caso de las exportaciones, por lo que resulta más complicado inferir conclusiones. La evidencia demuestra que es mayor el grado de autonomía importadora respecto del grupo multinacional, puesto que sólo una de las empresas de la muestra depende casi en exclusiva de las empresas del grupo (sector farmacéutico y matriz comunitaria) para efectuar las importaciones. Globalmente, las filiales españolas de EMN analizadas en la muestra parecen encontrarse razonablemente bien integradas en el grupo multinacional dentro de la red europea, asumiendo un papel especializado por el cual exportan la parte asignada de la gama total de productos del grupo, sin que se solape su producción con la de otras filiales (principalmente, europeas) como se puede apreciar por la escasa dependencia de las importaciones del grupo.

g) Autonomía en la toma de decisiones. Esta faceta del papel estratégico de las filiales se analiza a través del grado de autonomía respecto de la empresa matriz y de la capacidad de desarrollo propio. La evolución del grado de autonomía de las empresas filiales españolas de la muestra respecto de la matriz ha permanecido inalterada para las principales decisiones, quedándose a mitad de camino entre el cuartel general de la empresa matriz y la dirección de la filial, pero siempre con una previa consulta entre ambos ámbitos de decisión. No se puede afirmar que, en general, las decisiones sean impuestas desde el cuartel general de la matriz o regional, como tampoco los directivos de las filiales españolas cuentan con plenos poderes de decisión. Llama la atención que es ligeramente mayor la discrecionalidad de los directivos de las filiales extranjeras localizadas en España para decidir sobre las áreas de mercado a suministrar que sobre la tecnología empleada y la propia dirección estratégica. Dentro de diez años, se estima que esta situación no se verá sustancialmente modificada.

Ahondando en la evolución tecnológica y de las capacidades de desarrollo de las filiales respecto de la empresa matriz, se aprecia que las filiales españolas son más competentes (o se especializan) en las fases más próximas al mercado final dentro de la cadena de valor. Así, prácticamente todas (85 por 100

²⁰ MARTIN y VELAZQUEZ (1996).

del total) cuentan actualmente con funciones de asistencia técnica y de servicio al cliente. La función en la que los directivos de las filiales españolas se consideran más autónomos es en el servicio técnico, que es la parte más próxima al cliente por servir de asistencia y soporte a la utilización de los bienes producidos y distribuidos por la empresa. Por lo que se refiere a la función de adaptación de los productos al mercado local o regional (debe entenderse por nacional y europeo), sólo la mitad de las filiales cuenta con capacidad y autonomía, porcentaje similar al de empresas con capacidad para desarrollar productos nuevos y mejorados para España y la UE. Finalmente, en una primera aproximación los resultados parecerían contradictorios en relación con el desarrollo de tecnologías de proceso, ya que sólo una de cada cuatro empresas de la muestra afirma contar con capacidad para generar nuevas tecnologías dentro del grupo, en contraste con que el hecho de que tres de cada cuatro se considere capaz de adaptar la tecnología del proceso. Pero contrasta con la convicción de que las filiales españolas sí son capaces de adaptar (y mejorar) el proceso tecnológico como fruto de la elevada cualificación técnica de los ingenieros españoles y de la existencia en ellas de potentes oficinas técnicas encargadas de la calidad y fiabilidad del proceso. La proporción de empresas de la muestra pertenecientes al sector de automoción —en el que España es la quinta potencia mundial— y el sesgo hacia la empresa de grandes dimensiones pueden haber alterado esta respuesta parcialmente.

h) Interrelación con el entorno (proveedores y administración). La integración de las filiales extranjeras de la muestra con los suministradores locales puede considerarse media, ya que el porcentaje de compras locales sobre el total de las compras es del 54,4 por 100. Por origen del capital, las empresas europeas parecen estar más concentradas con el tejido industrial nacional, mientras que entre las empresas japonesas se observan dos posturas extremas. El análisis sectorial ofrece una distribución homogénea, con el detalle de perfilar a los sectores electrónico y de material eléctrico, y de farmacia y productos cosméticos como los únicos con un 33 por 100 de empresas con

una baja integración con los proveedores españoles. En contraste con este comportamiento, los sectores de automoción y químico acuden con mayor profusión a suministradores nacionales. Con carácter retrospectivo, en 1986 el porcentaje de compras locales era mayor para el 52 por 100 de las empresas de la muestra. Por el contrario, la proyección de las compras locales dentro de diez años no resulta tan optimista: sólo el 14 por 100 cree que crecerá. No obstante, para el 55 por 100 de las empresas permanecerá igual.

La valoración cualitativa de las relaciones con los agentes del entorno nacional y de la cooperación para la transferencia de tecnología no es positiva. La cooperación con centros tecnológicos y universidades es bastante reducida y, en ciertos casos, casi inexistente (empresas japonesas). Tampoco los vínculos de colaboración con los proveedores locales parecen ser suficientemente sólidos como para que se considere estrecha la cooperación tecnológica, con la excepción del sector de automoción. Por lo que se refiere a los clientes españoles, la reducida vinculación con ellos puede ser consecuencia lógica de la globalización de los mercados y de la relativamente escasa necesidad de diferenciar el gusto español que tienen las filiales de la muestra.

El papel de la Administración en la cooperación con el entorno también debía ser valorado en la encuesta. En concreto, se examina la función de las agencias nacionales y regionales de desarrollo²¹ en el estímulo y la promoción de la colaboración de las filiales con agentes económicos locales. Los resultados denotan que la contribución es activa tan sólo para el 6,45 por 100 de las empresas y moderada para el 35,5 por 100. Por el contrario, el papel de la Administración es muy reducido o no existe en absoluto para el 58 por 100 restante. Como conclusión, este análisis detecta una línea de política industrial con un gran potencial de desarrollo y una mejor coordinación insti-

²¹ Se refiere a la actividad incentivadora de los ministerios económicos (Economía y Hacienda, además del desaparecido de Industria y Energía, con sus organismos autónomos) y de las consejerías regionales con competencias económicas e industriales (a las que se suelen unir institutos de fomento de desarrollo regional).

tucional entre administraciones en la política de desarrollo regional.

i) Especialización organizativa. El análisis de la especialización productiva de las filiales extranjeras en España se ha efectuado a través de la capacidad de especialización de las funciones organizativas de cada empresa en comparación con otras filiales europeas. La percepción de mayor fortaleza se localiza en las funciones de fabricación y habilidad directiva, mientras que se estima media en ventas, distribución y servicio técnico. Por el contrario, presenta ciertas limitaciones en el desarrollo de productos y en la investigación de mercados que llegan a ser serias en relación con la actividad de I+D (inexistente en el caso de las filiales japonesas).

Conclusiones e implicaciones de política industrial y de promoción de inversión extranjera directa

Desde el punto de vista de la política industrial, el origen y la naturaleza del capital son irrelevantes en la medida en que se cumplan unos objetivos de difícil cuantificación de creación de empleo, generación de valor añadido, cualificación técnica de la mano de obra, volumen de exportaciones, difusión y transferencia de tecnología, consolidación de compras a proveedores y subcontratistas locales, etcétera. Según la clasificación de Dunning, el tipo de inversión extranjera ideal (o más aconsejable) para un país con escasos recursos naturales (si se exceptúan los hortofrutículas) como España sería aquella que buscara la eficiencia global de la filial dentro de la red multinacional o que maximizara los activos estratégicos de la filial. Como la realidad es dinámica, la evolución natural de la filial sería desde la reproducción de una réplica en miniatura hacia una fabricación racionalizada. Como culminación, una vez demostradas y probadas unas ventajas competitivas específicas, la filial podría gozar del mandato exclusivo de un producto o gama, de manera que sea responsable global del desarrollo y de la fabricación (incluso de actividades de comercialización, como la investigación de mercados). La exhaustividad del cuestionario en el que se basa todo el análisis

anterior posibilita la identificación de ciertas pautas de comportamiento entre las filiales extranjeras de la muestra, de forma que se pruebe el grado de compromiso con el entorno español y con los criterios de política industrial. Así, se manifiesta una insuficiente interlocución entre las filiales y los agentes institucionales españoles en todos los niveles (nacional, regional y local), puesto que las relaciones suelen ser esporádicas y la contribución de la Administración es calificada de moderada. En suma, es susceptible de mejora la ejecución de la política industrial en todas sus dimensiones en relación con las filiales extranjeras españolas.

La percepción del papel predominante de las filiales españolas es, en general, satisfactorio en el momento presente, ya que se consideran fabricantes racionalizados dentro del grupo multinacional. Dado que las propias filiales tienen confianza en que siga siendo así dentro de diez años, deberían estructurarse medidas específicas de política industrial que consolidaran estas posiciones estratégicas de las filiales extranjeras en España (su detalle se relaciona en el apartado siguiente). El impacto general de la pertenencia de España a la UE es valorado, en general, positivamente por el 59 por 100 de las filiales de la muestra, frente al 3 por 100 que considera su impacto como negativo²².

El área de mercado preferente es la Unión Europea, en coherencia con la distribución geográfica de las exportaciones españolas, altamente concentradas en los países comunitarios. Esta superación de las barreras nacionales y peninsulares tampoco se ha traducido en el uso como de plataforma para la exportación hacia otros mercados fuera de la UE. En consecuencia, la política comercial española debería lograr que la oferta exportadora de las filiales extranjeras también ampliara sus horizontes y diversificara sus mercados.

²² El 38 por 100 restante opina que no tiene repercusiones. La interpretación que puede darse a este hecho parece encontrarse en la asimilación de equivalencia que hacen los directivos encuestados de los procesos de integración económica como una forma de manifestación de la globalización. Así se deduce de las observaciones y de los comentarios escritos en el cuestionario.

Asimismo, se considera que la evolución de la gama de productos suministrados por las filiales extranjeras localizadas en España es creciente, y en cuestión de veinte años habrá aumentado significativamente. En cuanto a la sofisticación de la producción, se detecta que las filiales de capital japonés y estadounidense están más orientadas a los mercados de consumo final que las de capital comunitario. Para estos grupos multinacionales, España es una localización más dentro del espacio económicamente integrado. Un papel más destacado pasa por conceder mayor protagonismo a la filial española en la racionalización industrial de la EMN.

Pero el grado de autonomía de las filiales extranjeras españolas respecto de las empresas matrices resulta reducido y se concentra en las actividades más próximas al mercado. Según los indicadores de análisis del comercio intraempresa, llega a ser casi nulo en el caso de las exportaciones. En los aspectos tecnológicos, la dependencia de la casa matriz es también muy elevada y sólo se reconocen capacidades de desarrollo en la adaptación y mejora de los procesos industriales. En consecuencia, el apoyo institucional a estrategias de creación de valor añadido a través de la creación y consolidación de estructuras tecnológicas (laboratorios de I+D y cooperación con universidades y centros tecnológicos) podría servir de primer paso para que se desarrollaran e innovaran productos y procesos en las filiales españolas.

Una panorámica retrospectiva puede alumbrar acerca de las carencias y limitaciones de la política industrial española en su intento de atraer capital extranjero de carácter permanente. La política industrial española inmediatamente anterior y posterior al ingreso de España en la CEE giró en torno a la reconversión industrial, por lo que acabó siendo, en el período 1982-1990, intensiva en recursos públicos destinados principalmente a garantizar la paz social y a reestructurar financieramente a las empresas en crisis²³. El empuje de los flujos de IED desde 1986 sirvió para justificar la escasa dedicación de fondos presupuestarios al fomento

del desarrollo regional de carácter productivo, como demuestran las prioridades de inversión de los planes de desarrollo regional (PDR) para los períodos 1989-1993 y 1994-1999. La cofinanciación comunitaria se destinó prioritariamente a infraestructuras y formación, a través de los fondos estructurales FEDER y FSE, respectivamente. El agotamiento del ciclo expansivo fue brusco y provocó una profunda crisis económica entre 1993 y 1994, con la consiguiente finalización de la situación privilegiada de España como foco de atracción de inversión extranjera. Sólo el sostenido y sólido crecimiento económico experimentado desde 1996 ha favorecido que España vuelva a ser un destino atractivo para la entrada de capital extranjero, en fuerte competencia con otros países desarrollados y economías en transición.

En síntesis, el retorno de importantes flujos de IED a España parece estar más vinculado a la coyuntura de las magnitudes macroeconómicas que a una acción gubernamental decidida. Este hecho justifica más, si cabe, la importancia de análisis microeconómicos como éste, más próximos a la racionalidad de las decisiones de inversión de las empresas (industriales o no, de capital extranjero o español). Pero las causas de preocupación por el comportamiento del capital extranjero no se refieren tan sólo al riesgo de deslocalización industrial, sino que pasan, evidentemente, por la promoción de inversión directa, como se tratará en el apartado siguiente.

4. Bases para una política industrial de promoción de inversión extranjera directa

Las bases para la definición y el establecimiento de una política industrial específicamente concebida para la promoción de IED se fundamentan en la constatación de que los flujos de inversión exterior se han acelerado a un ritmo superior al del comercio internacional. Además, se ha reconocido el papel protagonista y trascendental que posee la propia IED, en general, y las EMN, en particular, en el crecimiento económico, inclusive en los países en desarrollo. Este fenómeno se encuadra en un contexto dual e interrelacionado de globalización de mercados y de creciente integración (multilateral) de las econo-

²³ SIMON (1997).

mías, sobre el que actúa como tercera fuerza conductora externa la aceleración del progreso tecnológico y la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con inusitadas repercusiones económicas. Como consecuencia de este proceso, se ha desatado una carrera de incentivos entre países para atraer IED con todo tipo de medidas, sin reparar en el posible riesgo de que los beneficios económicos y sociales sean capturados en exclusiva por la EMN.

La justificación del interés de identificar los factores relevantes de la IED tiene en la teoría ecléctica, o paradigma OLI de Dunning, su base teórica más sólida, al explicar que la transnacionalización o internacionalización de las empresas a través de filiales productivas obedece a que se busquen ventajas de propiedad de activos (tangibles e intangibles) frente a empresas locales, y de localización, que se aprovechen los precios y la oferta de recursos en el país de destino, y de internalización de actividades, puesto que existen imperfecciones en los mercados internacionales. En aplicación de este modelo a la situación de plena integración de España en la unión económica y monetaria europea, el tipo de filial más rentable para el país receptor es la fabricante racionalizada o la que posee un mandato de producto, por basar su estrategia en objetivos de eficiencia global de la EMN o de maximización de activos estratégicos.

En el caso particular de España, los factores de localización y atractivo como destino de IED se hallan en el aprovechamiento de ciertas ventajas competitivas, que ayudan a los dos objetivos antes mencionados de las filiales. Se sintetizarían en:

- Dotación factorial relativa de capital y trabajo en un contexto macroeconómico estable (apoyado en la moneda única).
- Situación geográfica en la UE, con riesgo de ser periférica si los costes de transporte son elevados.
- Tamaño de mercado (economías de escala).
- Externalidades productivas asociadas a la tecnología, la cualificación de mano de obra y a la dotación de infraestructuras (economías de aglomeración).
- Amplitud de oferta del tejido industrial y de recursos naturales para la industria agroalimentaria.
- Factores históricos, culturales e institucionales.

A continuación, se expone una propuesta de política industrial de promoción de inversión directa extranjera industrial, cuyo esquema se encuentra en la Figura 1. A tal fin se distinguen dos tipos de medidas en función de la incidencia directa o indirecta de las acciones sobre los proyectos de inversión de capital extranjero: mejora de las condiciones del entorno (extrapolables a todos los proyectos de inversión, con independencia del origen del capital) y programas específicos a favor de la IED. Desde el punto de vista de la ejecución de la política industrial, los formuladores de políticas deben analizar los proyectos mediante herramientas financieras (sencillas como el valor actualizado neto, o sofisticadas como la teoría de opciones aplicada a inversiones reales y el análisis coste-beneficio), la evaluación de tecnologías para determinar la viabilidad técnica y la estimación de ayudas necesarias en función de la viabilidad económica del proyecto (que dependen del estudio de mercado y de la capacidad de gestión). En definitiva, los objetivos prioritarios son la selección de los mejores proyectos y una asignación eficiente de los recursos presupuestarios, que son limitados.

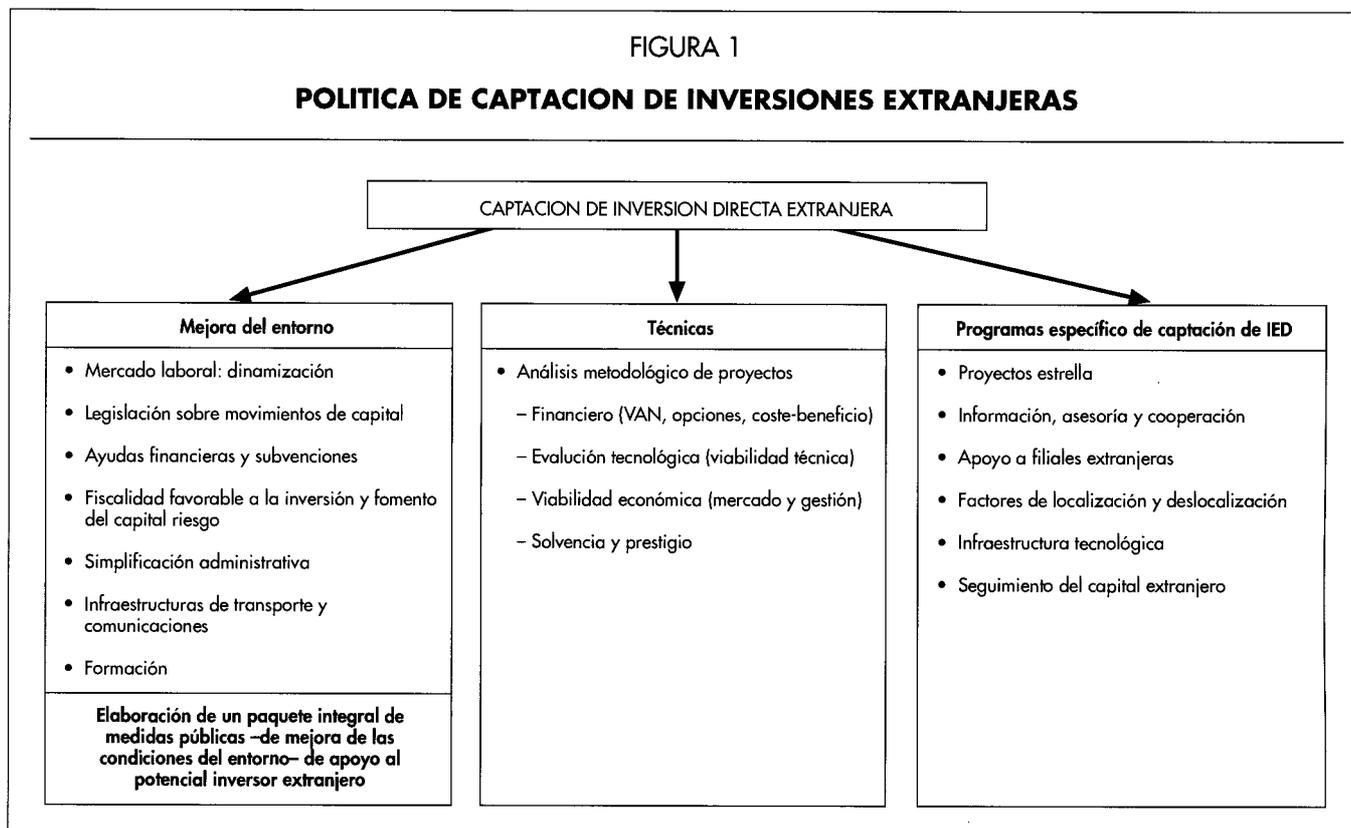
Medidas de mejora de las condiciones de entorno competitivo

Las principales medidas de este tipo inciden en los factores de competitividad (mercado de oferta, costes y disponibilidad) y en las condiciones de creación y funcionamiento de las empresas. Un prerrequisito básico es el mantenimiento de una política macroeconómica estable dentro de la zona euro en la que permanezca la inflación controlada a escala nacional y no se susciten tensiones inflacionistas que conduzcan a divergencias reales sostenidas de precios y de productividad respecto de la media comunitaria.

Mercado laboral

La dinamización o flexibilización del mercado de trabajo es un requisito necesario para lograr que la fuerza laboral dentro de la

FIGURA 1
POLITICA DE CAPTACION DE INVERSIONES EXTRANJERAS



empresa pueda adaptarse progresivamente a las necesidades cambiantes de la demanda laboral sin implicar su precarización. En particular, el caso español cuenta con algunos aspectos mejorables en lo relativo a la negociación colectiva (por ejemplo, mediante mecanismos que incentiven la eficiencia económica al vincular productividad y salarios a fin de mantener unos costes laborales unitarios competitivos respecto de los CLU de otros países desarrollados, especialmente europeos), contratación y despido, contribuciones empresariales a la Seguridad Social, etcétera. En este sentido, es preciso recordar que España todavía presenta unos CLU inferiores a los de la media de los países europeos, pero alejados de los países emergentes (como los PECO). Además, la persistencia de desequilibrios macroeconómicos (diferencial de inflación, básicamente) en la zona euro puede provocar a largo plazo desajustes graves en el nivel de desempleo. En consecuencia, es conveniente que se tomen

medidas que flexibilicen los mercados y se acometan reformas estructurales en España.

Legislación sobre los movimientos de capital

La IED es un tipo de entrada de capital extranjero de carácter estable, por lo que es muy atractiva. En este sentido, podría ser interesante promulgar una legislación que atraiga capital extranjero capaz de comprometerse con el país de destino, respetando los compromisos comunitarios de libre competencia, como, por ejemplo, la potenciación de la zona especial de Canarias (ZEC) como localización de residencia de sociedades de tenencia de activos (*holding*) de capital extranjero a semejanza de otros emplazamientos europeos con ventajas fiscales específicas. El grado de liberalización alcanzado con la legislación vigente (R.D. 664/99) es muy alto en el contexto de los países desarrollados.

Fiscalidad favorable a la inversión

Las fórmulas fiscales para atraer inversión extranjera son múltiples: vacaciones fiscales, tipo reducido del impuesto sobre sociedades (aun siendo imposible el 10 por 100 para los nuevos establecimientos industriales que imperaba en Irlanda), reducción de cargas sociales para el empleo creado, supresión temporal de impuestos locales de radicación, exenciones fiscales a las inversiones en activos (incluidos los de carácter inmaterial). En concreto, la fiscalidad en vigor de la innovación coloca a España en una posición privilegiada de atracción de capital extranjero, puesto que es la más beneficiosa de todos los países desarrollados.

Reducción de cargas administrativas e institucionales

El impulso de la simplificación administrativa y de la eficiencia regulatoria mediante ventanillas únicas de tramitación es un objetivo que se repite recurrentemente en casi todas las propuestas de política industrial. La implantación de mecanismos estables de cooperación interinstitucional entre agentes públicos (incluyendo los cuatro niveles institucionales comunitario, nacional, regional y local) y privados (asociaciones de empresas y cámaras de comercio) requiere compromisos que van más allá de la cofinanciación, y que implican el diseño de fórmulas que faciliten el marco de creación de empresas y de inversiones.

Ayudas financieras o subvenciones

Como existen numerosos mecanismos de financiación de proyectos de IED, la coordinación entre administraciones públicas a la hora de ofrecer ayudas públicas es un requisito necesario para ofrecer un paquete único. Como el presupuesto español para la promoción de IED se canaliza a través del sistema de incentivos regionales, sería muy eficaz coordinar su uso con los mecanismos comunitarios de política de desarrollo regional basados en la cofinanciación (Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006). Además, se podría contemplar un programa

operativo específico de apoyo a la creación de valor añadido en las filiales extranjeras en España.

Infraestructuras de transporte y comunicaciones

Los factores vinculados a la logística y a las comunicaciones son trascendentales en la toma de decisiones de localización, de ahí la importancia de la dotación de infraestructuras de transporte en cantidad y en condiciones de uso favorable (es decir, a coste competitivo). Dada la condición periférica de España en el contexto europeo, la inserción en las redes transeuropeas de transporte y comunicaciones se erige en una condición imprescindible para que la industria española sea competitiva. Por una parte, la inversión pública en infraestructuras de transporte debe incorporar a sus criterios de selección de proyectos la componente logística de la industria (potenciando la capacidad de inversión de Sepes). Y, por otra, los mecanismos de regulación del mercado de telecomunicaciones deben fomentar la competencia con la que garantizar las inversiones de los operadores privados en infraestructuras de servicios avanzados y mantener unas tarifas de telecomunicaciones competitivas a escala internacional.

Formación

La cualificación técnica de los recursos humanos que exigen la mayoría de los grandes proyectos de inversión (no sólo de capital extranjero) son muy específicos, por lo que se demanda la creación de centros especializados de formación profesional próximos a los establecimientos. También sería deseable orientar más los programas universitarios y los cursos de cualificación de parados cofinanciados por el FSE a la demanda empresarial.

Programas específicos para la promoción de inversión extranjera

La mayoría de los países desarrollados disponen de agencias, institutos o unidades ministeriales cuya misión específi-

ca consiste en la promoción de inversión extranjera. Las formas en que ésta se puede presentar son diversas y cada país dispone de mecanismos variados para fomentar la IED y los sectores que más le interesan, en coherencia con la política económica. La descentralización administrativa y los distintos niveles administrativos en que se estructuran los Estados modernos en aras de acercar el servicio público al ciudadano y a la empresa han provocado ciertos solapamientos en la acción de promoción de IED. Como además el problema del paro es preocupante y se encuentra extendido en toda Europa, resulta frecuente que haya pugnas por captar proyectos de inversión atractivos y generadores de empleo. Se resumen a continuación una serie de propuestas para crear programas específicos de promoción de IED. La premisa fundamental que preside estas propuestas está basada en la elaboración de paquetes de medidas específicas y adaptadas a la medida de cada proyecto concreto, si bien también se cuenta con instrumentos genéricos, sobre todo para información y asesoramiento. Dichas medidas no se refieren tan sólo a los programas específicos para captar IED, sino también a las medidas de mejora del entorno expresadas en el apartado anterior.

Captación de proyectos estrella

Planteada de forma multifásica, se trata de obtener la selección de territorio español como destino de grandes proyectos de inversión industrial. Normalmente se tramitarían proyectos de IED en sectores de alta tecnología y fuerte atractivo de crecimiento y creación de empleo. A tal fin, la primera etapa consistiría, básicamente, en la detección de oportunidades de inversión, identificando los potenciales inversores. La elaboración de un paquete integral de medidas de apoyo a la IED debe tener naturaleza específica y ser formulada a la medida. Por tanto, una función trascendental para el éxito de un programa de estas características es la cooperación interadministrativa, incluso, entre agentes públicos y privados.

Información, asesoramiento y cooperación

Con el objeto de atraer mayores niveles de IED, es muy importante dotarse de instrumentos de información fiable y valiosa, además de contar con funciones de asesoramiento y cooperación. Incluso, si fuera necesario, podría realizarse a través de sistemas de prestación privada de servicios públicos, como, por ejemplo, para promover la creación de alianzas estratégicas entre empresas extranjeras y socios de capital nacional.

Plan de apoyo a la creación de valor añadido en las filiales extranjeras en España

Este programa implicaría la inclusión de la IED como criterio de política industrial, a diferencia de la práctica habitual que privilegia al capital de origen nacional. Con este objeto, se debe promover la cooperación entre los ministerios responsables (Economía y Hacienda, básicamente, habida cuenta de la desaparición del de Industria y Energía) y las comunidades autónomas que permita crear paquetes integrales de ayudas con actuaciones específicas para filiales extranjeras con gran potencial de arrastre y para PYME extranjeras radicadas en distritos industriales. A fin de favorecer el anclaje de las filiales extranjeras en territorio español, es imprescindible incrementar los vínculos con agentes locales.

Identificación de los factores de localización y deslocalización del capital extranjero

El paso previo de este programa consiste en el análisis de los factores de competitividad sectorial, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Otro aspecto es el seguimiento de la evolución, de las tendencias y del impacto en España de los factores de competitividad. Mediante este planteamiento se persigue proveer asesoramiento y cooperación con otros organismos públicos para anticiparse y evitar riesgos de deslocalización, así como ayudar a la formulación de otras políticas que influyen en la IED. Algunos ejemplos de propuestas

concretas incluirían la evaluación del impacto de las infraestructuras de transporte, el acceso a las redes transeuropeas y la creación y la gestión de áreas y parques logísticos. Los aspectos inmateriales de la innovación se verían reflejados mediante el apoyo a la creación de oficinas técnicas y centros de I+D, la promoción de acuerdos de cooperación con universidades y organismos públicos de investigación, la creación de centros de formación y el apoyo a la transferencia de tecnología mediante la protección de la propiedad intelectual e industrial de la filial española. Los suministros de servicios públicos tales como energía, telecomunicaciones y agua también deberían analizarse, para que fueran a precios competitivos y en condiciones favorables.

Seguimiento de la importancia del capital extranjero en la industria española

El objetivo de este programa sería la caracterización de las filiales extranjeras en España, dada la importancia de las mismas en ciertos sectores y el ingente volumen de entrada de IED desde el ingreso en la UE. La clasificación por sectores y segmentos de producción, por localización, por actividades comerciales, por comercio intraempresa y por tecnología y actividades innovadoras servirían para analizar el papel asignado a las filiales dentro de cada multinacional. Mediante un ejercicio de análisis comparativo con las empresas de capital nacional se podrían formular recomendaciones de política industrial. Asimismo, el seguimiento del registro de inversiones extranjeras en España (módulo MC-4) puede ser otro mecanismo fiable de estudio del período de maduración de los proyectos de inversión extranjera.

Ejecución de actividades de mayor valor añadido en empresas filiales, principalmente I+D

El objetivo final de este programa sería cambiar el papel estratégico de la filial española dentro del grupo multinacional a través de la creación de mayor valor añadido, principalmente en

las fases de desarrollo de productos y mejora de procesos tecnológicos. El modelo ideal sería convertir la filial española en la empresa responsable de desarrollar y producir un producto o una gama a escala global (tener el denominado mandato de producto en el esquema de asignación mundial de funciones dentro de la empresa multinacional). En consecuencia, la base de esta reorientación estratégica que eleve el status cualitativo de la filial española radica en el incremento del esfuerzo tecnológico y de innovación de la empresa en España. A tal fin, los instrumentos disponibles tienen que ser múltiples (subvenciones, exenciones fiscales, oferta de servicios tecnológicos, cooperación con universidades, coordinación de especificaciones y plazos en las compras públicas, etcétera), y apuntar a objetivos complementarios y convergentes (formación, creación de oficinas técnicas, proyectos de I+D, subcontratación e integración con el tejido industrial circundante, etcétera), con el objetivo último de anclar con más fuerza la vinculación y el compromiso de la filial con el territorio donde se localiza. El enfoque del programa requiere un estudio particularizado basado en un análisis a la medida de la filial española, y comparativo del grupo multinacional en un contexto de competencia global. En última instancia, el contacto de la Administración con la dirección de la empresa debe forjar el establecimiento de bases sólidas de cooperación.

Como conclusión, este artículo pretende poner de manifiesto la importancia y la íntima interrelación que tienen los procesos de integración económica regional y el posicionamiento estratégico de las filiales extranjeras dentro de las empresas multinacionales, especialmente en países como España, en el que la evolución reciente no se entendería sin la adhesión a la CEE. Ambos fenómenos merecen una atención específica y privilegiada desde el punto de vista de la política económica en orden a incorporar integralmente la dimensión comunitaria y la captación de capital extranjero entre los objetivos de otras acciones públicas: industria, empleo, recursos humanos, tecnología, transporte, etcétera.

Referencias bibliográficas

- [1] BAJO, O. (1991): «Determinantes macroeconómicos y sectoriales de la inversión directa en España», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 696-697, páginas 53-75.
- [2] BAJO, O.; LOPEZ, C. y LOZANO, P. (1995): «El papel de la inversión extranjera directa en los procesos de innovación tecnológica. Un análisis del caso español, 1986-1992», *Economía Industrial*, número 306,
- [3] BUCLEY, P. J. y ARTISEN, P. (1988): «Policy Issues of Intre-EC Direct Investment», en DUNNING, J. H. y ROBSON, P. (editores), *Multinationals and the European Community*. Basil Blackwell, Oxford.
- [4] BUESA, M.; MOLERO, J. y CASADO, M. (1995): «Factores de localización y comportamiento comercial de las empresas multinacionales en España», *Economía Industrial*, número 306, páginas 129-142.
- [5] CAMINO BLASCO, D. y PRADAS POVEDA, J. I. (1996): «Competencia e incentivos a la inversión extranjera», *Ponencia VI congreso de ACEDE*, La Coruña
- [6] CAMINO BLASCO, D. y PRADAS POVEDA, J. I. (1998): «The Costs and Benefits of Inward Foreign Direct Investment Policies: An Application of Option Pricing Theory to Real Investments», *Ponencia conferencia EUNIP sobre política industrial en Europa*, Barcelona
- [7] CANTWELL, J. A. (1988): «The Reorganisation of European Industries After Integration: Selected Evidence on the Role of Multinational Enterprise Activities», en DUNNING, J. H. y ROBSON, P. (editores), *op. cit.*
- [8] CONFERENCIA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (UNCTAD) (1996): *Incentives and Foreign Direct Investment*, UNCTAD, Ginebra.
- [9] CONFERENCIA DE LA NACIONES UNIDAS PARA EL COMERCIO Y EL DESARROLLO (UNCTAD) (1999): *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, UNCTAD, Ginebra.
- [10] CROOKELL, H. (1986): «Specialisation and International Competitiveness», en ETEMAD, H. y SEGUIN-DULUDE, L. (editores), *Managing the Multinational Subsidiary*, Croom Helm, Londres.
- [11] DUNNING, J. H. (1993): *Multinationals Enterprises and the Global Economy*, Addison Wesley, Workingham.
- [12] DUNNING, J. H. (1995): «Revisión del paradigma ecléctico en una época de capitalismo de alianzas», *Economía Industrial*, número 305, páginas 15-32.
- [13] FERRER TRULLOLS, L. (1993): «La importancia de la inversión extranjera en la industria española (Desde 1987 hasta 1990)». *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2.386, páginas 2.773-2.776.
- [14] GONZALEZ, A. y MONTES, V. J. (1995): «Pautas de localización sectorial de la inversión directa extranjera en España. Internacionalización y política industrial», *Economía Industrial*, número 306, páginas 55-75.
- [15] HOOD, N. y YOUNG, S. (1988): «Inward Investment in the EC: UK Evidence on Corporate Integration Strategies», en DUNNING, J. H. y ROBSON, P. (editores), *op. cit.*
- [16] MARTIN, C. y VELAZQUEZ, F. J. (1996): «Una estimación de la presencia de capital extranjero en la economía española y de algunas de sus consecuencias», *Papeles de Economía Española*, número 66, páginas 160-175.
- [17] MARTIN, C. y VELAZQUEZ, F. J. (1996): «Factores determinantes de la inversión directa en los países de la OCDE: una especial referencia a España», *Papeles de Economía Española*, número 66, páginas 209-219.
- [18] MARTINEZ SERRANO, J. A. y MYRO, R. (1992): «La penetración del capital extranjero en la industria española», *Moneda y Crédito*, número 194, páginas 149-190.
- [19] MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (varios años): «Inversión directa extranjera en España», *Boletín de Información Comercial Española*.
- [20] MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA (varios años): *Informe de la industria española*, Madrid.
- [21] MUÑOZ GUARASA, M. (1999): *La inversión directa extranjera en España: factores determinantes*, Ed. Civitas, Madrid
- [22] ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICOS (OCDE) (1999): «Report on the Survey of Implementation of Methodological Standards for Direct Investment», *Financial Market Trends*, número 73, páginas 109-128.
- [23] RABANAL, P. (1998): «Los determinantes de la inversión extranjera directa en los sectores manufactureros españoles: 1990-1995», *Tesina CEMFI 98/03*.
- [24] SALAS FUMAS, V. y MERINO, F. (1995): «Empresa extranjera y manufacturera española: efectos directos e indirectos», *Revista de Economía Aplicada*, volumen 3, número 9, páginas 105-131.
- [25] SIMON, B. (1997): *Las subvenciones a la industria en España*, Colección Estudios CES, Madrid
- [26] TAVARES, A. T. y PEARCE, R. (1998): «Regional Economic Integration Processes and the Strategic (re)Positioning of MNEs' Subsidiaries: A Conceptual Investigation», *Discussion Paper in International Investment and Management. The University of Reading*, volumen XI, número 254.
- [27] TAVARES, A. T. y PEARCE, R. (1999): «Economic Integration and the Strategic Evolution of MNEs' Subsidiaries in a Peripheral European Economy», *Discussion Paper in International Investment and Management. The University of Reading*, volumen XI, número 266.