



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial

PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMÍA
Especialidad Economía Internacional y Desarrollo Económico

Bienio 2000-2002

TESIS DOCTORAL

EL MODELO DE INSERCIÓN Y LA POSICIÓN
COMPETITIVA DE LOS PAISES EN TRANSICIÓN DE LA
EUROPA CENTRAL EN EL ACTUAL ENTORNO GLOBAL

Presentada por

Antonio Fita Catà

Para optar al título de Doctor en Ciencias Económicas

DIRECTOR: Dr. Benjamí Bastida Vilà

Barcelona, mayo de 2006

3. LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS: LOS FACTORES DETERMINANTES Y SUS EFECTOS EN LA INTERNACIONALIZACIÓN Y DINÁMICA ECONÓMICA

3.1 INTRODUCCION

El segundo pilar fundamental en el que los nuevos gobiernos reformistas sustentaron su objetivo prioritario de inserción en la economía internacional fue el de favorecer la entrada de capitales extranjeros, en especial las inversiones extranjeras directas (IED). En la literatura económica hay un amplio acuerdo en que las IED juegan un papel importante en la reestructuración y modernización productiva de un país, así como en la mejora de su competitividad. Además de suponer una aportación de capitales, en principio sin generar cargas financieras¹, las IED suelen venir acompañadas de transferencia tecnológica y *know-how*, reestructuraciones organizativas y cambios en las capacidades de gestión empresarial. Asimismo, pueden promover la modernización del sector exportador y la integración de las empresas domésticas en las redes corporativas internacionales, mejorando el acceso a los mercados exteriores y favoreciendo la inserción de la economía en los mercados internacionales.

Con tales expectativas, los nuevos gobiernos de los PEC iniciaron desde los primeros años de la transición, en paralelo al proceso de apertura comercial, las reformas necesarias para liberalizar los movimientos de capital. Se derogaron las disposiciones discriminatorias y se permitió la adquisición de empresas, la intervención en los procesos de privatización y la realización de inversiones de nueva planta (*greenfield*). A su vez, se crearon marcos legales para garantizar la repatriación de beneficios y proteger dichas inversiones de posibles expropiaciones y nacionalizaciones (Luengo, 1999: 133).

Los procesos de privatización fueron una vía sustancial de entrada de las IED en dichos países, aunque sus distintas políticas de privatización influyeron de manera significativa en la distinta trayectoria de los flujos en cada país (Hunya y Kalotay,2000).

¹ Aunque este tipo de flujos de capital no generen en principio ni intereses ni deuda, debe matizarse que su incidencia en la Balanza de Pagos es ambigua, ya que existen otros elementos implícitos, como la política de dividendos (repatriación de beneficios), la política de endeudamiento externo, o las propensiones a importar o exportar de las empresas multinacionales, que también inciden en la misma.

No obstante, a pesar del papel relevante de los procesos de privatización en la atracción de inversiones extranjeras directas, la actuación de los gobiernos no es condición suficiente para atraer inversiones, pues ello depende también de otros factores como las estrategias de las empresas multinacionales y las ventajas de localización que puedan ofrecer los países. Además, en función de los determinantes que hayan actuado como principales factores de atracción de IED, las consecuencias sobre la economía y la estructura productiva de los países pueden ser distintas. Así, por ejemplo, las inversiones de *enclave*, características en economías subdesarrolladas, no suelen traducirse en una modernización del país, puesto que las empresas foráneas se limitan a adquirir los insumos que necesitan, lo cual reduce las posibilidades de aprendizaje. De igual forma, la modernización y transformación del aparato productivo suele ser mayor si las empresas foráneas desarrollan su actividad en sectores de media y alta intensidad tecnológica, en lugar de sectores intensivos en mano de obra poco cualificada. A su vez, la transferencia de tecnología y de conocimientos puede verse limitada por factores tales como deficiencias en el capital humano, ausencia de vínculos con las empresas domésticas o escasez de recursos financieros, lo cual puede conducir a la aparición de estructuras duales en la industria, con un sector foráneo moderno y un sector doméstico retrasado tecnológicamente. Asimismo, la emergencia de economías de aglomeración puede derivar en importantes desequilibrios territoriales.

Los estudios realizados a mediados de la década de los noventa mostraron una afluencia desigual de IED en la región, con una presencia bastante marginal en la mayoría de los países de la Europa central y oriental (Halpern, 1995). Tan sólo Hungría destacaba como país con cierto éxito en atraer capitales, aunque los volúmenes de entrada de IED eran considerablemente inferiores a países de tamaño y desarrollo relativamente similares². Según una investigación realizada por Sereghyová, et al. (1993), los principales motivos esgrimidos por las empresas occidentales en cuanto a su inhibición a realizar inversiones en tales países eran: la inestabilidad política, la falta de información y transparencia, y la complejidad de las estructuras legales. Ante tales consideraciones, no era de extrañar que en otra investigación, llevada a cabo por Wang (1993) sobre el caso peculiar de Hungría, las empresas argumentaran el mayor atractivo de este país por su mayor estabilidad política y económica y su política más liberal en cuanto a la facilidad de entrada de las IED. En este sentido, Hungría había iniciado ya a

² Entre 1988-1991, Portugal atrajo 8,7 millardos de dólares, mientras en Hungría entraron sólo 3,3 millardos (Halpern, 1995).

finales de los ochenta, todavía bajo el régimen comunista, un proceso de reformas para facilitar el acceso de las IED y permitir la creación de empresas mixtas. Según Hunya (1997), estas reformas pioneras y la política de privatización, totalmente abierta a la inversión extranjera, a diferencia de Checoslovaquia y Polonia, donde existía una legislación menos permisiva y con trato preferencial a los residentes³, fueron los factores clave del liderazgo de Hungría en la atracción de capitales a la región durante la primera mitad de los noventa.

Hoekman y Djankov (1997) encontraron, además, que la afluencia de IED hacia los PEC en esos primeros años no era estadísticamente relevante en cuanto a su impacto en la estructura exportadora. Sin embargo, al observar que la mayoría de los flujos de inversión se destinaban a sectores donde esos países no disfrutaban de ventajas comparativas, ello les llevó a vaticinar que las IED en el futuro podían provocar cambios importantes en la composición de las exportaciones. Asimismo, Faini y Portes (1995) se mostraron optimistas tanto en relación a la potencial capacidad de atracción de IED como en la repercusión futura de las mismas sobre las economías de los PEC. Auguraban una aceleración del proceso de transición, gracias a la incorporación de nuevas tecnologías y técnicas de gestión, un aumento del empleo y un incremento del comercio intraindustrial, contribuyendo todo ello a la integración económica en la UE.

Estudios posteriores parecen dar la razón a los vaticinios de Faini y Portes y Hoekman y Djankov. Por una parte, la potencial capacidad de atracción de IED de los PEC se ha ido evidenciado en los sucesivos informes sobre las inversiones extranjeras elaborados por la UNCTAD (1999, 2002 y 2004b). Por otra parte, trabajos como los elaborados por el Commissariat Général du Plan (1999), Barrel y Holland (2000), Hunya (2000a y 2004) y Landesmann (2000) han encontrado evidencias de que las IED han contribuido de manera sustancial en la modernización y reestructuración productiva y comercial de los PEC. Sin embargo, algunos estudios advierten de la aparición de estructuras económicas duales (Sereghyová, 2000 y Günther, 2002) y de importantes

³ Durante la primera fase de privatización, el método dominante en Checoslovaquia fue la distribución de *vouchers* a la población y ventas directas con trato preferencial para los residentes, aunque no se excluyó la participación extranjera, sobre todo en el caso de algunas empresas estratégicas (e.g.: Skoda). En Polonia, se restringió el acceso de los inversores foráneos a la privatización de las grandes compañías mediante el método indirecto, y en el caso de las pymes sólo se permitía su acceso si no existían compradores domésticos. No obstante, en esos primeros años, buena parte de las grandes empresas públicas polacas se mantuvieron en manos del estado. Sin embargo, en Hungría, desde un primer momento, no hubo trato preferencial y el sistema dominante utilizado fue la venta a la mejor oferta, lo que favoreció a los inversores extranjeros. Además, en esa primera oleada privatizadora, Hungría procedió a la venta de las principales y más rentables empresas, con el objetivo estratégico de involucrar a los inversores foráneos en la modernización de las mismas.

desequilibrios territoriales (Havlik, et al. 2001), con resultados muy discretos en la generación neta de empleo (Flores y Luengo, 2004).

El presente capítulo tiene como principales objetivos averiguar las causas que han motivado el cambio sustancial observado a partir de la segunda mitad de los noventa en la capacidad de atracción de IED en los PEC, y analizar el papel que estas inversiones han desempeñado en la transformación de la estructura productiva y comercial observada en los capítulos anteriores. En este sentido, lo que se pretende contrastar es: primero, que la mayor intensidad en la entrada de flujos de IED debería estar relacionada con cambios importantes en los factores determinantes de atracción; y segundo, si las IED han contribuido de manera relevante en la modernización e inserción de los PEC en la economía mundial, tal como predice gran parte de la literatura económica. Con tales fines, el capítulo se organiza de la siguiente forma: en primer lugar se presentan los principales fundamentos teóricos sobre los factores determinantes de las IED y sus efectos en la economía. En segundo lugar se analiza la evolución y estructura de las IED en los PEC y los factores determinantes de atracción, centrandó la atención en los procesos de privatización, las ventajas de localización y las estrategias de las empresas multinacionales, con el objeto de identificar las causas que han impulsado la capacidad de atracción de estos países. En tercer lugar se estudia el impacto de las IED en las economías de los PEC para determinar su grado de influencia en las transformaciones estructurales y en la internacionalización productiva observadas en los capítulos previos. Por último se analizan las perspectivas futuras de las IED en los PEC. El capítulo se completa con una síntesis de los resultados obtenidos.

3.2 LOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS IED Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMÍA. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

La teoría sobre los movimientos de capital internacionales y, en particular, sobre las inversiones extranjeras directas, ha experimentado una notable evolución, similar a la de la teoría del comercio internacional. Las limitaciones de los modelos neoclásicos, que explicaban los flujos de capital en base a las diferencias factoriales entre países, impulsaron la aparición de nuevos enfoques, en los que aparecen como principales elementos explicativos las empresas multinacionales y los territorios. Según estas nuevas teorías, la interacción de ambos agentes, cada uno dotado de ventajas específicas, determina la forma de inserción territorial y, por lo tanto, el impacto de las IED en la economía receptora. A continuación se presentan los distintos enfoques: el tradicional y el nuevo marco teórico, en el que destacamos la teoría ecléctica, la “new economic geography” y las estrategias de las empresas multinacionales.

3.2.1 El enfoque neoclásico

Las primeras aportaciones teóricas sobre los factores determinantes de localización de las inversiones extranjeras directas se establecieron bajo el contexto de competencia perfecta, cuyo modelo más representativo fue el desarrollado por Mundell (1957). Este autor planteó la hipótesis de que los movimientos internacionales de capital eran determinados por las diferencias en las dotaciones factoriales relativas de los países. Dicho modelo predecía que en un contexto de competencia perfecta, y ante un proceso de integración económica o eliminación de barreras a la libre movilidad de capitales, éstos deberían fluir desde los países con una dotación relativa abundante hacia los países con menor dotación o escasez relativa hasta que las productividades marginales de los factores y sus retribuciones se igualasen.

Para ilustrar dicho enfoque, considérese el siguiente ejemplo: suponga dos países, A y B, siendo A el país con menor dotación relativa de capital. En este caso, el rendimiento del capital en A es superior al de B. Por lo tanto, por la hipótesis de racionalidad, se producirá un movimiento de capital de B hacia A hasta que los rendimientos de los capitales sean los mismos en ambos países. Es decir, al aumentar el

stock de capital en A, se reduce la productividad marginal del mismo, y en consecuencia, se reducen los beneficios por unidad de capital. La afluencia de capital cesará cuando los beneficios obtenidos en el país A se igualen a los del país B.

Así pues, en el enfoque neoclásico, la entrada de capitales tiene un efecto directo positivo (creador) en el país receptor, dado que causa un aumento de la producción, y por consiguiente, de la renta nacional, y mejora la asignación de recursos. Además, tiene un efecto indirecto, también positivo, al favorecer la difusión de nuevas tecnologías y conocimientos que, según dicha teoría, considera bienes de libre acceso.

Sin embargo, al igual que sucedía con la teoría tradicional del comercio internacional, tales predicciones no se ajustan a la realidad. En primer lugar, la evidencia empírica ha mostrado que gran parte de los flujos internacionales de capital tiene lugar entre países industrializados, cuyas dotaciones factoriales son relativamente similares⁴. En segundo lugar, los análisis empíricos tampoco han constatado que la mera entrada de capitales haya contribuido categóricamente a mejorar el desarrollo económico de todos los países. Y, en tercer lugar, la tecnología no ha resultado ser un bien de total libre acceso, pues requiere de conocimientos previos (Dosi, 1988), además de depender de la actitud de las empresas, que normalmente no suelen mostrarse pasivas ante una posible pérdida de su posición de ventaja (Görg y Greenaway, 2001).

Un primer problema que presentaba dicho enfoque es que no distinguía entre las diferentes variantes de flujos de capital. Por lo tanto, la inversión directa era tratada como cualquier otro tipo de capital. Hymer (1960) fue uno de los primeros autores en sugerir que las inversiones directas podían estar determinadas también por otro tipo de factores, tales como el deseo de control empresarial de unas firmas respecto a otras. De esta forma, se empezó a incorporar a los agentes económicos en el análisis y a asociar los flujos de inversión directa a las estrategias de las empresas multinacionales.

Otro de los problemas que presentaba el modelo convencional eran sus hipótesis de partida clásicas, articuladas bajo el supuesto de competencia perfecta, lo cual impedía explicar el elevado volumen de movimientos de capital entre países industrializados. Esta circunstancia suponía la necesidad de abandonar tales supuestos e introducir otros más acordes con la realidad, tales como la existencia de competencia imperfecta, rendimientos crecientes y economías de aglomeración (externalidades vinculadas a la concentración espacial).

⁴ Durante la década de los noventa, por ejemplo, el 70% de los flujos de inversión mundiales han tenido lugar entre los países industrializados (UNCTAD, 2000 y 2004b).

3.2.2 Los nuevos enfoques: la teoría ecléctica, la “new economic geography” y las estrategias de las empresas multinacionales

La teoría sobre los movimientos de capital internacionales y, en particular, sobre los flujos de inversión directa, adquirió un renovado impulso con la aparición de nuevos enfoques, que permitían relacionar el papel de las empresas multinacionales sobre el comercio internacional y las inversiones extranjeras directas, y sus interrelaciones mutuas, e introducían nuevos elementos como la competencia imperfecta, las economías de escala, las economías de aglomeración y la diferenciación de productos. Veamos a continuación los principales enfoques que configuran el nuevo marco teórico.

La teoría ecléctica

La *teoría ecléctica*, formulada por Dunning (1977, 1993) a partir de la integración de distintos estudios anteriores, establece que para que una empresa emprenda un proyecto de inversión internacional con éxito, y se constituya en multinacional (en lugar de entrar en el mercado extranjero vía exportaciones o concediendo una licencia a un productor local), deben concurrir tres grupos de variables, que constituyen el denominado *paradigma OLI*⁵: propiedad, localización e internalización.

Según dicho enfoque, para que una IED se lleve a cabo, en primer lugar el potencial inversor debe disfrutar de alguna *ventaja de propiedad* como, por ejemplo, una patente, una mejor tecnología o una buena reputación (imagen de marca). En segundo lugar, el país potencialmente receptor debe ofrecer alguna *ventaja de localización* como bajos costes salariales, disponibilidad de recursos naturales, mercados amplios y/o en expansión, proximidad geográfica a los clientes, incentivos fiscales, etc. Por último, deben existir *ventajas de internalización*, es decir, que resulte más eficiente o beneficioso utilizar alguna ventaja (por ejemplo, tecnológica) dentro del entorno de la multinacional, a través del establecimiento de una filial, que ofrecerla a una empresa local. Estas ventajas derivan de la existencia de fallos de mercado como la información asimétrica, el riesgo de imitación, incumplimientos de contrato, etc. (Markusen, 1995).

Por consiguiente, el enfoque ecléctico introduce a los agentes económicos, esto es, las empresas multinacionales y los territorios, cada uno dotado de ventajas específicas,

⁵ Acrónimo del inglés Ownership, Location and Internalization.

como elementos determinantes de los flujos de inversión. En este sentido, la interacción de ambos determinará la forma de inserción territorial de la empresa multinacional y, en consecuencia, los impactos de las IED sobre la economía del país receptor.

La New Economic Geography

Los recientes modelos de “geography and trade”, desarrollados a raíz del trabajo de Krugman (1991), profundizan en las ventajas de localización relacionadas con las externalidades vinculadas a la concentración espacial (economías de aglomeración), la importancia de los costes de transporte y el acceso a los mercados. Retomando los argumentos marshallianos sobre la aparición de los distritos industriales, esto es, ganancias de eficiencia por una mayor disponibilidad de bienes intermedios (creación de proveedores especializados), un mercado laboral especializado y *spillovers* tecnológicos, Krugman (1991) sentó las bases sobre lo que se ha denominado la “new economic geography”. En estos modelos se enfatizan las interdependencias sectoriales, los costes del transporte y la cercanía a los clientes o proveedores (*forward and backward linkages*), aspectos que ayudan a comprender el elevado volumen de inversiones directas que tiene lugar entre las economías industrializadas, y la concentración productiva en las áreas más desarrolladas de los países.

Así, por ejemplo, Krugman (1991) matizó la importancia de los bajos costes de producción (laborales, por ejemplo) como factor de localización, mostrando que, en función del peso del coste de transporte, en ocasiones las ventajas de acceso a los mercados podían contrarrestar las ventajas de unos menores costes productivos.

Por su parte, el modelo de Krugman y Venables (1995) formalizó, en un entorno de economía globalizada, el impacto de las decisiones de localización de las empresas sujetas a dos conjuntos de fuerzas contrapuestas. Por un lado, las economías de aglomeración, que actuarían como *fuerzas centrípetas* al tender a concentrar espacialmente la actividad productiva para aprovechar las externalidades asociadas a la difusión tecnológica y de conocimientos, las interdependencias sectoriales y los vínculos con los proveedores y clientes. Por otro lado, las diferencias salariales o en recursos naturales, que actuarían como *fuerzas centrífugas*, difundiendo la actividad productiva en distintos países. Dicho modelo sugiere que en una primera fase de la integración predominarían las fuerzas centrípetas, aumentando las desigualdades territoriales, y en una fase más avanzada, cuando las diferencias salariales llegasen a

compensar los efectos de las economías de aglomeración, se iniciaría un proceso de convergencia. En Fujita, Krugman y Venables (1999) se amplió dicho ámbito de investigación a las ciudades, además de las regiones y países, como forma de concentrar la actividad económica, dotando así de uniformidad al análisis territorial.

Ottaviano y Puga (1998) enfatizaron la importancia de la ubicación de los países, sobre todo en relación a la distancia respecto a los principales centros de producción y consumo, como elemento de atracción de IED, por la presencia de economías de escala y de aglomeración y la existencia de los costes de transporte. En este sentido, como plantearon Crafts y Venables (2001), la generalización de las tecnologías de la información y comunicación podrían reducir las desventajas de la “distancia”, lo cual sitúa a las instituciones y las infraestructuras en un plano relevante como factores de localización. De hecho, el papel de los gobiernos, la calidad de las instituciones y las infraestructuras ya figuraban como elementos importantes de localización en estudios anteriores (véase por ejemplo, Katseli, 1992 y Greenaway, 1992), tomando renovado protagonismo en recientes estudios (véase por ejemplo, Wei, 2000; Martin, et al., 2002 y Kinoshita y Campos, 2003).

Las estrategias de las empresas multinacionales

La literatura suele distinguir entre dos tipos de inversiones directas en base a las estrategias de las empresas multinacionales, las de tipo *horizontal*, cuyo propósito es la búsqueda de nuevos mercados (*market-seeking*), y las de tipo *vertical*, cuya motivación es la búsqueda de eficiencia (*efficiency-seeking*). Siguiendo el modelo de Brainard (1993), las empresas se expanden horizontalmente cuando las ventajas de acceso directo a los mercados extranjeros (barreras de comercio, costes de transporte y tamaño de mercado) superan las ventajas de concentrar la producción en su país de origen (rendimientos de escala crecientes). Así, cuanto mayor sea el tamaño del mercado, y su potencial expansión, o mayores sean las barreras comerciales y la distancia (costes de transporte), mayor incentivo habrá para que este tipo de inversión tenga lugar. Por otro lado, la inversión vertical surge cuando las diferencias en las dotaciones de factores entre países son lo suficientemente grandes para que las empresas puedan explotarlos a través de la segmentación de los procesos de producción. La disponibilidad de mano de obra barata o recursos naturales abundantes son los principales conductores de este tipo de inversiones (Narula y Dunning, 2000).

Por lo tanto, mientras el objetivo empresarial de la inversión horizontal es obtener beneficios de las ventajas de acceso a los mercados, el objetivo de la inversión vertical es la de beneficiarse de las ventajas comparativas de cada país (Carr, et al. 2001). Como muestra Di Mauro (2000), la mayor parte de los flujos de IED entre los países industrializados es de naturaleza horizontal, mientras que los flujos entre los países más avanzados y los países en desarrollo son mayoritariamente de tipo vertical. Esta observación permite a la autora establecer cierto paralelismo con la naturaleza del comercio internacional. Así, la IED vertical, análogamente al comercio interindustrial, surge cuando los países difieren en sus dotaciones, y la IED horizontal, análogamente al comercio intraindustrial, surge entre países con dotaciones similares.

En general, en las inversiones de tipo horizontal, las filiales operan con elevado grado de autonomía, ya que suelen ser responsables de la mayor parte de la cadena de valor, y pueden desarrollar relaciones importantes con proveedores o subcontratados locales, y realizar concesiones de venta o de servicios técnicos. Dado que esta estrategia normalmente implica producir en el país receptor los bienes que antes se producían por la matriz en el país de origen, a menudo estas inversiones se convierten en sustitutivas de las exportaciones previas. Por el contrario, en las inversiones de tipo vertical, el conjunto del proceso de producción es controlado por la matriz, ya que las filiales no producen toda la cadena de valor sino segmentos de la misma, generalmente para aprovechar las ventajas de recursos más baratos, lo que a menudo genera comercio, especialmente intrafirma. Este tipo de inversiones también pueden generar operaciones de subcontratación con empresas locales, pudiendo aumentar sus posibilidades de exportación y mejorar, a través de posibles transferencias de tecnología y conocimientos, su competitividad. No obstante, estos efectos están en función del nivel de la cadena de valor asignada, y serán menores cuanto menos intensiva en tecnología sea la actividad exigida.

Otro aspecto relevante de esta distinción se encuentra en el distinto grado de vulnerabilidad ante la competencia de nuevas localizaciones. Las inversiones de tipo vertical, al basarse principalmente en la explotación de las ventajas de costes factoriales, son más vulnerables a la competencia de nuevas localizaciones que las inversiones de tipo horizontal, cuyas ventajas, por su naturaleza, son más difíciles de desplegar (Gual y Martín, 1995; Hunya, 2004).

En el actual entorno de globalización económica, las empresas multinacionales tienen una visión global del mercado y de la producción, llevando a cabo *estrategias*

globales (Andreff, 1996). Estas estrategias derivan del reconocimiento de la interdependencia de los espacios donde realizar la producción y de los mercados donde venderla. En la búsqueda de la optimización, las empresas multinacionales pueden localizar cualquier etapa de la cadena de valor o actividad funcional en función de las especificidades y ventajas que ofrezca cada territorio. De esta forma, se combinan las ventajas de creación y explotación de recursos. Así, por ejemplo, países o áreas con elevado nivel de formación o desarrollo tecnológico pueden verse beneficiados por la implantación de actividades en I+D, mientras que países poco desarrollados y con un débil potencial tecnológico, las inversiones pueden verse limitadas a la explotación de sus recursos, sin que tengan lugar efectos positivos apreciables.

En este sentido, los gobiernos pueden influir en cierta medida en la determinación de las localizaciones y tipos de inversión, a través de sus políticas económicas y de IED. Directamente, a través de ayudas (subvenciones, incentivos fiscales, etc.) o incentivando acuerdos con empresas locales, centros de I+D y universidades. O, indirectamente, con políticas destinadas a potenciar los niveles tecnológicos y educativos, y a mejorar las infraestructuras de transporte, de información y comunicación.

3.2.3 Los efectos de las IED en el comercio y la estructura productiva: la evidencia empírica

Un aspecto importante en la literatura es el debate sobre el efecto de las inversiones extranjeras directas en el comercio, ya que pueden ser sustitutivas o complementarias al mismo. Un ejemplo típico de sustitución de exportaciones sería el caso en que la inversión tuviera lugar como estrategia para superar las barreras de comercio (una variante del IED horizontal). No obstante, según la dimensión crítica de la filial, una parte de la producción realizada en el país receptor puede ser exportada (Dicken, 1998). Por el contrario, la relocalización de partes de la cadena productiva en un país para aprovechar sus ventajas, bien sea de costes o de recursos naturales, normalmente suelen aumentar el volumen de comercio (IED vertical orientado a la exportación). Por lo tanto, el efecto global de las IED sobre el comercio no está claro y se convierte en una cuestión empírica (Christie, 2003).

En términos generales, la evidencia empírica ha mostrado la existencia de una importante correlación positiva entre las entradas de IED y el comercio exterior. En este

sentido, un amplio estudio llevado a cabo por la UNCTAD (1999: 244-255) identificó una fuerte relación entre las entradas de inversión extranjera directa y las exportaciones de manufacturas, sobre todo las de cierta intensidad tecnológica, y especialmente en los países en desarrollo.

Por otra parte, existe un amplio acuerdo en la literatura económica de que las IED pueden jugar un papel destacado en la reestructuración y modernización productiva de un país. Las IED, además de suponer una importante aportación de capitales, sobre todo para aquellos países con bajas tasas de ahorro interno, son consideradas como una de las vías principales de transferencia tecnológica, know-how y técnicas de gestión empresarial. En este sentido, la literatura distingue tres canales principales de transferencia tecnológica: la transferencia vía acuerdos de licencia (Eaton y Kortum, 1996), la transferencia vía comercio internacional, en particular a través de importaciones de bienes intermedios y equipos de capital (Grossman y Helpman, 1991), y la transferencia vía IED, tanto en forma *directa*, entre las empresas multinacionales y sus filiales, como *indirecta*, a través de los *spillovers* o *externalidades* potenciales que puedan generar (Kokko, 1992; Dunning, 1993; Markusen y Venables, 1999).

Los *spillovers*, a su vez, pueden ser de tipo *vertical* (interindustrial), que tienen lugar a través de la vinculación voluntaria entre las empresas multinacionales y los suministradores o clientes locales para mejorar los niveles de coordinación y automatización de los procesos productivos (Dunning, 1993; Markusen-Venables, 1999), y de tipo *horizontal* (intraindustrial), que surgen cuando se produce una transferencia tecnológica y de conocimientos involuntaria entre las filiales y los competidores locales. La justificación teórica de esta externalidad horizontal se encuentra en que la tecnología puede considerarse, al menos parcialmente, un bien público (Grossman y Helpman, 1991), y las empresas locales pueden copiar legalmente ciertas prácticas de los inversores foráneos (“*learning by watching*”), por ejemplo, en el campo del marketing o la logística, o bien copiar el producto tecnológico tras inspeccionarlo (“*reverse engineering*”), o bien pueden beneficiarse de la movilidad laboral contratando personal formado en las empresas filiales (Kokko, 1992; Dunning, 1993).

Según un estudio realizado por Blomström y Kokko (1997), de las tres vías mencionadas, la inversión foránea es el principal canal de transferencia tecnológica en los países en desarrollo. En cambio, los acuerdos de licencia cada vez tienen menos importancia como fuentes de difusión, sobre todo en cuanto a los recientes avances tecnológicos, que no se encuentran disponibles en dichos contratos (UNCTAD, 2000).

No obstante, si bien hay una amplia evidencia empírica sobre la existencia de transferencia *directa* de tecnología y conocimientos entre las empresas multinacionales y sus filiales, con efectos positivos en términos de mayor productividad y crecimiento (véase por ejemplo Criscuolo, 2005), por el contrario, los estudios empíricos encuentran pocas evidencias de transferencias *indirectas*, a pesar de la justificación teórica, sobre todo en el caso de *spillovers horizontales* (entre filiales y competidores directos). Estas observaciones no sólo son exclusivas de los países en desarrollo (véase por ejemplo, Aitken y Harrison, 1997 para el caso de Venezuela; o Blomström y Sjöholm, 1999 para el caso de Indonesia) sino también de los países avanzados (véase por ejemplo, Girman, et al, 2001 para el caso del Reino Unido; o Alvarez, et al., 2002 para el caso de España).

3.3 LA EVOLUCIÓN, ESTRUCTURA Y FACTORES DETERMINANTES DE LAS IED EN LOS PEC

3.3.1 La evolución de las IED: el proceso de internacionalización

Las entradas de inversión extranjera directa en los países de la Europa central han experimentado un avance muy significativo, sobre todo a partir de 1994 (véase cuadro y gráfico 3.1). En los primeros años de la transición, la presencia de IED en toda la región (PECO-10) era bastante marginal y muy polarizada en los cuatro PEC, siendo Hungría el principal país receptor. Como se expuso en la introducción del capítulo, diversos estudios, basados en encuestas realizadas a empresas multinacionales occidentales (Sereghyová, et al., 1993 y Wang, 1993), señalaron como principales razones del bajo volumen inversor inicial, la inestabilidad política, la falta de transparencia y la complejidad de las estructuras legales. La clave del mayor éxito de Hungría en atraer capitales durante esos primeros años estuvo, según varios trabajos (Hunya, 1997 y Luengo, 1999), en la mayor liberalización llevada a cabo por ese país y su política de privatización más abierta a los capitales extranjeros. Tanto en la entonces Checoslovaquia, como en Polonia, existía un trato preferencial a los residentes. Además, sus empresas públicas más rentables fueron privatizándose a un ritmo más lento que en Hungría.

En Polonia se permitía la participación extranjera en las grandes compañías, pero no en las pequeñas y medianas empresas (pymes), cuyo acceso estaba restringido a los compradores domésticos (mayoritariamente empleados). Sólo en el caso de que no existieran tales compradores se permitía la entrada a la inversión foránea, lo cual supuso que sólo un 5% de las pymes privatizadas hasta finales de 1999 tuvieran participación extranjera (Uminski, 2001).

En la R. Checa, alrededor de un tercio de los activos nacionales se privatizó mediante la distribución de cupones (*voucher*) a la población. La venta directa de las grandes compañías públicas, aunque abierta a la participación extranjera, estaba sujeta a un severo escrutinio, lo que supuso que una gran parte de las mismas fueran adquiridas por inversores domésticos (Zemplinerova, 2001). No obstante, la privatización mediante *voucher*, y la venta de una parte importante de las grandes empresas estatales a los inversores domésticos, condujeron a una estructura de propiedad muy dispersa (problemas de *corporate governance*) y sin capacidad financiera para realizar las inversiones necesarias para su reestructuración (Zemplinerova y Janolim, 2001). Ello, unido al déficit presupuestario, impulsó al gobierno checo, en 1997, a cambiar tanto la política de privatización como la legislación sobre las inversiones extranjeras, permitiendo la entrada de los inversores foráneos tanto en los procesos de privatización como en la adquisición de compañías ya privatizadas. El gobierno de Eslovaquia también actuó en la misma dirección, cambiando su política de privatización y abriendo totalmente las puertas a la inversión extranjera (Hunya y Kalotay, 2000).

Como consecuencia de las diversas restricciones a los capitales extranjeros hasta 1997, las IED no fueron la forma dominante en la privatización, a excepción de Hungría, donde sus principales compañías sí fueron adquiridas por los inversores extranjeros. Esta circunstancia queda reflejada en la participación extranjera sobre el total activos privatizados hasta el año 1997, cuya ratio en Hungría ascendía al 45%, mientras en el resto de países no superaba el 12% (cuadro 3.2). Según Hunya y Kalotay (2000), los cambios realizados a partir de 1997 en las políticas de privatización, y la mayor apertura a las inversiones extranjeras, incrementaron la privatización foránea y las entradas de IED. Este hecho puede apreciarse en el cuadro 3.1 y su gráfico complementario, donde, efectivamente, a partir de esa fecha, se visualiza un aumento sustancial de las entradas de IED. Además, si se examina la evolución de las IED por países, se observa la pérdida de liderazgo de Hungría, primero por Polonia, y en los

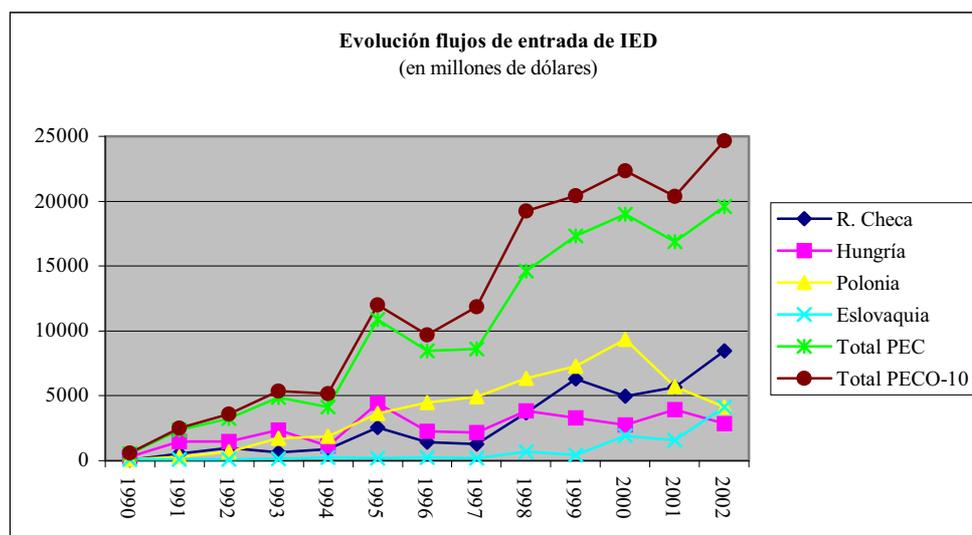
últimos años por la R. Checa y Eslovaquia, lo cual estaría relacionado con el agotamiento del potencial de privatización foránea en Hungría (por su política de privatización más acelerada y abierta a la inversión extranjera desde un inicio) y a la eliminación de las restricciones a adquirir empresas ya privatizadas en la R. Checa y Eslovaquia.

Cuadro 3.1: Flujos de entrada de IED en los PEC y PECO-10. Periodo 1990-2002
(en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
R. Checa	72	523	1003	653	869	2562	1428	1300	3700	6310	4984	5639	8483
Hungría	311	1462	1479	2339	1146	4453	2275	2173	3828	3312	2764	3936	2845
Polonia	89	291	678	1715	1875	3659	4498	4908	6365	7270	9341	5713	4131
Eslovaquia	93	81	100	168	245	195	251	220	707	428	1925	1584	4123
Total PEC	565	2357	3260	4875	4135	10869	8452	8601	14600	17320	19014	16872	19582
Bulgaria	4	56	42	40	105	90	109	505	537	819	1002	813	905
Estonia	0	0	82	162	214	201	150	267	581	305	387	542	284
Letonia	0	0	29	45	214	180	382	521	357	347	411	163	384
Lituania	0	0	10	30	31	73	152	355	926	486	379	446	732
Rumania	0	40	77	94	342	420	263	1215	2031	1041	1037	1157	1144
Eslovenia	4	65	111	113	128	176	194	375	218	106	137	369	1606
Total PECO-10	573	2518	3611	5359	5169	12009	9702	11839	19250	20424	22367	20362	24637
% PEC s/PECO-10	98,6%	93,6%	90,3%	91,0%	80,0%	90,5%	87,1%	72,6%	75,8%	84,8%	85,0%	82,9%	79,5%

Fuente: UNCTAD

Gráfico 3.1: Evolución de las IED en los PEC y PECO-10. Periodo 1990-2002



Fuente: UNCTAD

Cuadro 3.2: Distribución del total activos empresariales según los distintos métodos de privatización, hasta final de 1997 (en %)

Selección de países	Ventas a inversores extranjeros (1)	Ventas a inversores domésticos (1)	Voucher	Management buy-out y empleados	Otros (2)	Aun en propiedad del Estado
R. Checa	10	10	40	5	5	30
Hungría	45	12	-	3	20	20
Polonia (3)	10	..	6	..	44	40
Eslovaquia (4)	7	3	25	30	5	30
Lituania (5)	12	2	43	9	-	43
Rumania (4)	5	5	20	10	-	60
Eslovenia	1	8	18	27	21	25

(1) Incluye ventas directas y de cartera.

(2) Leasing, swaps deuda-activos, indemnización, transferencia a fondos seguridad social y org. locales y liquidación.

(3) En la venta a inversores extranjeros se incluye tanto las ventas a inversores extranjeros como domésticos

(4) Estimación

(5) La participación de los empleados también se incluye en el porcentaje de voucher debido a que los empleados adquirieron la participación de voucher en sus empresas.

Fuente: Hunya y Kalotay (2000)

Otro factor influyente en la afluencia de las inversiones directas hacia los PEC fueron las perspectivas de integración a la Unión Europea. Entre 1994 y 1995 dichos países presentaron sus candidaturas de adhesión⁶, lo cual parece reflejarse en el cuadro 3.1 y en el gráfico 3.1 con un salto ascendente importante en las entradas de IED, que se duplicaron en 1995 respecto a 1994. Sin embargo, este aumento se debió casi exclusivamente a Polonia, R. Checa y Hungría, mientras Eslovaquia, Bulgaria y Rumania, países que también presentaron su candidatura en 1995, apenas experimentaron cambios. Esta circunstancia pone de manifiesto que el estado de avance en las reformas y el compromiso con el cambio sistémico fueron también criterios importantes de localización para los inversores internacionales.

El año 1998 fue otra fecha clave en el proceso de integración a la Unión Europea, puesto que en marzo de ese año se abrieron formalmente las negociaciones para la adhesión con Hungría, Polonia, R. Checa, Estonia, Chipre y Eslovenia, lo cual coincide con otro avance significativo en las entradas de IED a la región, aunque a ello debe unirse el cambio más aperturista de las políticas de privatización y la eliminación de trabas a las inversiones extranjeras. Nótese, también, el avance espectacular de las IED

⁶ Véase cuadro 2.2 en el apartado 2.3 del segundo capítulo.

en Eslovaquia a partir del año 2000, año en el que se abrieron las negociaciones para la adhesión de ese país, junto con Rumania, Bulgaria, Letonia, Lituania y Malta.

En conclusión, puede decirse que las diferentes políticas de privatización y el horizonte de integración en la UE han influido de forma importante en la evolución de los flujos de inversión extranjera directa en los países de la Europa Central y Oriental. Sin embargo, dichos flujos se han concentrado de manera muy pronunciada en los cuatro PEC, acaparando entre el 80%-90% del total invertido en la zona y alternándose el liderazgo, primero de Hungría, después de Polonia, y en los últimos años de la R. Checa y Eslovaquia, en función de sus procesos de privatización y grado de restricciones a las inversiones extranjeras. Esta acusada polarización de la inversión directa implica, por lo tanto, la existencia de otros factores importantes de atracción que han podido determinar, y están determinando, la localización de IED en la zona, y que más adelante se analizarán.

Para valorar el proceso inversor en los PEC y evaluar si realmente ha existido una creciente inserción en la dinámica de la economía mundial, el cuadro 3.3 muestra los flujos de entrada de IED a nivel regional (en media anual) para los períodos 1988-1993 y 1994-2002, expresados en porcentaje respecto al total mundial. Los datos se han obtenido de la UNCTAD (2000 y 2004b) y en la medida de lo posible se ha respetado la clasificación geográfica que viene utilizándose en esta tesis (la procedente de los anuarios del FMI-DOTS). Por problemas de compatibilidad entre la clasificación presentada por la UNCTAD y la del FMI debe mencionarse que ahora la región *Europa (en desarrollo)* no incluye Turquía ni las ex repúblicas soviéticas más orientales, incluyéndose el primero en la región de Oriente Medio (*West Asia* según la clasificación UNCTAD) y las segundas en la región de Asia (*Central Asia* según la clasificación UNCTAD). En cualquier caso, dado que los importes de estos países son poco significativos desde una perspectiva regional, los porcentajes obtenidos apenas se ven alterados y el análisis no presenta distorsiones de relevancia.

La primera evidencia que se desprende del cuadro es la constatación de que la mayor parte de las inversiones extranjeras directas en ambos periodos tiene lugar entre los países industrializados, acaparando, de media, más del 70% de las inversiones directas mundiales. En segundo lugar se observa que aproximadamente la mitad de las inversiones recibidas por los países en desarrollo se han dirigido a las economías asiáticas. Sin embargo, se puede apreciar, comparando los dos períodos, que las dos únicas regiones que han ganado terreno y, por lo tanto, atractivo en los últimos años han

sido los países de Europa en desarrollo, en especial los PEC, y América Latina y el Caribe. Es significativa la participación de los cuatro PEC, cuyo peso medio para el periodo 1994-2002 se ha doblado respecto al periodo 1988-1993, superando su nivel de inversión al total invertido en Oriente Medio y África conjuntamente. Por lo tanto, se puede concluir que, tanto por su avance como por su cuota de inversión alcanzada respecto al total mundial, los cuatro PEC se encuentran indudablemente inmersos en la dinámica económica mundial, participando activamente de las estrategias de las empresas multinacionales y configurándose como uno de los destinos más atractivos para la inversión internacional.

Cuadro 3.3: Flujos de entrada de IED. Comparativa regional

(en % respecto al total IED mundo)

	1988-1993 (media anual)	1994-2002 (media anual)
Países industrializados		
UE-15	41,2%	41,9%
EEUU	23,5%	21,0%
Resto p. industrializados	8,8%	7,5%
Total P. industrializados	73,5%	70,5%
P. en desarrollo		
Europa		
R. Checa	0,3%	0,6%
Hungría	0,5%	0,4%
Polonia	0,3%	0,8%
Eslovaquia	0,1%	0,2%
Total PEC	1,1%	2,0%
Rusia	0,5%	0,4%
Resto Europa (1)	0,4%	0,7%
Total Europa	2,0%	3,1%
Asia (2)	14,7%	14,4%
Oriente Medio (3)	1,0%	0,5%
América	6,9%	10,1%
África	1,8%	1,4%
Total P. en desarrollo	26,5%	29,5%
Mundo	100,0%	100,0%

(1) Incluye el resto de los PECO-10, los países balcánicos, Bielorusia, Rep. Moldava y Ucrania

(2) Incluye las ex repúblicas soviéticas del Asia Central

(3) Incluye Turquía

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la UNCTAD (2000 y 2004b)

La importancia de las IED en estos países también puede medirse por el stock de inversiones acumuladas (Cuadro 3.4). De nuevo, destaca el extraordinario avance de los PEC, teniendo en cuenta el punto de partida totalmente marginal en el que se encontraban a principios de los noventa. Del casi inexistente stock de IED en 1990, los cuatro países en conjunto han conseguido superar en el 2002 el stock acumulado por Oriente Medio, y situarse muy cerca del stock acumulado por el conjunto de países del continente africano. Lógicamente, aunque la variación entre años ha ido disminuyendo a medida que los PEC han ido acumulando capital extranjero, es significativo que entre los años 2000 y 2002 el stock aumentara alrededor de un 60%, muy por encima de la media de los países en desarrollo (12%) y de los países industrializados (26%). En este sentido, destacan los espectaculares avances de Eslovaquia y la R. Checa, que en tan sólo dos años logran, el primero duplicar su stock, y el segundo aumentarlo en casi un 80%. A su vez, los niveles alcanzados respecto al PIB superan ya la media de los países industrializados, un proceso de convergencia espectacular si se tiene en cuenta el poco tiempo transcurrido desde el inicio de la transición. De igual forma, las IED ocupan un lugar muy significativo en la inversión interna (cuadro 3.5), cuyo peso en la formación bruta de capital fijo (FBCF) se ha situado de media, para el periodo 1994-2002, entre el 15,6% de Polonia y el 27,8% de Hungría, niveles considerablemente superiores a la media obtenida por los países en desarrollo.

Cuadro 3.4: Stock acumulado de IED y stock de IED respecto al PIB. Comparativa regional. Años 1990, 1995, 2000 y 2002.

	Stock acumulado de IED (mill. Dólares)				Variación stock por periodos			Stock IED respecto al PIB (%)			
	1990	1995	2000	2002	1990-1995	1995-2000	2000-2002	1990	1995	2000	2002
Países industrializados	1399509	2035799	4011686	5049786	1,45	1,97	1,26	8,2	8,9	16,6	20,5
UE-15	748298	1136017	2257701	2899795	1,52	1,99	1,28	10,9	13,2	28,5	34,6
EE.UU.	394911	535553	1214254	1505171	1,36	2,27	1,24	6,9	7,2	12,4	14,4
Países en desarrollo	550803	956270	2078196	2321769	1,74	2,17	1,12	14,7	16,3	29,3	31,9
Europa	2828	39573	138271	228199	13,99	3,49	1,65	1,3	5,4	19,2	24,8
<i>R. Checa</i>	1363	7350	21644	38450	5,39	2,94	1,78	3,9	14,1	42,1	55,3
<i>Hungría</i>	569	11304	22870	35890	19,87	2,02	1,57	1,7	25,3	49,3	55,3
<i>Polonia</i>	109	7843	34227	47900	71,95	4,36	1,40	0,2	5,8	20,6	25
<i>Eslovaquia</i>	81	810	3738	7800	10,00	4,61	2,09	0,5	4,2	18,5	32,2
Total PEC	2122	27307	82479	130040	12,87	3,02	1,58	-	-	-	-
Asia	339335	587825	1216166	1287772	1,73	2,07	1,06	20,8	20,8	36,6	35,6
Oriente Medio	40920	51457	70418	73940	1,26	1,37	1,05	8,2	9,1	9,7	10,2
América	116866	200081	512455	581939	1,71	2,56	1,14	10,4	11,7	25,6	34,4
África	50854	77334	140886	149919	1,52	1,82	1,06	10,9	15,4	24,6	27
Mundo	1950312	2992069	6089882	7371555	1,53	2,04	1,21	9,3	10,2	19,3	23

Fuente: UNCTAD (2004b) y cálculos del autor.

Cuadro 3.5: Flujos de entrada de IED respecto a la FBCF. Comparativa regional
(en %)

	1988-1993 (media anual)	1994-2002 (media anual)
Países industrializados	4	9,7
UE-15	5,8	17,3
EEUU	5,3	8,6
Países en desarrollo	4,6	11,2
Europa	3,7	12,8
<i>R. Checa</i>	6	23,7
<i>Hungría</i>	15,3	27,8
<i>Polonia</i>	3,4	15,6
<i>Eslovaquia</i>	2,8	17,5
Asia	5,5	10,6
Oriente Medio	1,1	2,3
América	5,2	16,2
Africa	4,9	10,3
Mundo	4,1	10,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la UNCTAD (2000 y 2004b).

Comparando los cuatro PEC, Polonia y Eslovaquia aparecen con las menores ratios tanto en stock respecto al PIB como en flujos respecto a la FBCF. En el caso de Polonia, la explicación se encuentra en el tamaño de su economía, muy superior al del resto de los PEC, y en el caso de Eslovaquia, la respuesta se halla en la tardía aparición de las inversiones extranjeras directas, que no empezaron a fluir de manera importante hasta el año 2000. En consecuencia, el stock acumulado en Eslovaquia hasta esa fecha era relativamente poco importante y sustancialmente inferior al stock medio de los países en desarrollo. Sin embargo, entre el año 2000 y 2002 consigue doblar su stock de IED y situar la ratio respecto al PIB al nivel de la media de los países en desarrollo, y muy cerca de la media de la UE-15. A su vez, durante ese mismo periodo, los flujos de IED respecto a la FBCF alcanzaron un peso medio del 41,7%, lo cual refleja la gran importancia de la inversión foránea para la economía eslovaca en los últimos años.

Por otro lado, las inversiones realizadas por los PEC en el resto del mundo muestran el todavía incipiente grado de desarrollo de sus economías. En el cuadro 3.6 puede observarse que las inversiones realizadas en conjunto por los cuatro PEC no superan el

volumen inversor de países con estadios de desarrollo similares como Portugal o Grecia. Esta asimetría entre la inversión recibida y realizada pone de relieve la debilidad aun existente en la estructura empresarial de los países centroeuropeos y su falta de capacidad financiera, mostrando que todavía existe una clara dependencia de los flujos de inversión internacionales. No obstante, como se pone de manifiesto en el cuadro, se aprecian avances relativamente significativos, especialmente en Hungría, cuyas inversiones al exterior se han triplicado, en media, durante el periodo 1998-2002 respecto a los flujos medios del periodo 1992-1997.

Cuadro 3.6: Evolución de las IED realizadas por los PEC en el resto del mundo. Comparativa con Grecia y Portugal (En millones de dólares)

	1992-1997 (media anual)	1998-2002 (media anual)
R. Checa	74	126
Hungría	96	366
Polonia	33	101
Eslovaquia	39	26
Total PEC	242	619
Grecia	33	835
Portugal	753	5076

Fuente: UNCTAD (2004b) y cálculos del autor.

3.3.2 La estructura geográfica de las IED: la integración con la Unión Europea

En cuanto a la estructura geográfica de las IED, se puede apreciar en el cuadro 3.7 que la mayor parte de las inversiones extranjeras directas proceden de los países miembros de la Unión Europea. Como era de esperar, el principal inversor de la zona ha sido Alemania, y al igual que ocurría con los flujos comerciales, se puede observar que la proximidad geográfica ha sido un factor determinante de los flujos de inversión: además de Alemania, Austria es un inversor muy relevante para Eslovaquia, Hungría y la R. Checa, mientras que Suecia y Dinamarca tienen una destacable presencia en Polonia. No obstante, sorprende, a simple vista, la cuota de inversión extremadamente alta de Holanda, país que en el 2002 aparece como el principal inversor en la R. Checa

(acaparando un tercio del stock total acumulado de IED), el segundo en Hungría y Eslovaquia, y el tercero en Polonia. Sin embargo, aunque no debe desdeñarse la importancia económica de Holanda, cabe matizar que dicho país es utilizado como centro de operaciones internacionales debido a sus condiciones fiscales, más favorables que otros países miembros de la UE-15, convirtiéndole en una de las vías más rentables para canalizar la inversión hacia terceros países⁷.

Cuadro 3.7: Estructura geográfica del stock de IED. Años 1997 y 2002 (en %)

Países	R. Checa		Hungría		Polonia		Eslovaquia	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Alemania	31,0%	22,1%	24,8%	27,3%	11,9%	12,8%	21,0%	26,1%
Austria	9,5%	11,4%	10,9%	12,1%	3,7%	1,3%	22,7%	15,2%
Bélgica-Lux.	2,0%	6,8%	4,3%	5,3%	0,7%	2,9%	1,5%	1,5%
Dinamarca	0,3%	0,5%	0,5%	0,6%	1,7%	3,0%	0,2%	0,2%
España	0,0%	0,3%	0,1%	0,5%	0,0%	1,0%	0,0%	0,1%
Finlandia	0,0%	0,1%	0,4%	1,4%	0,8%	0,7%	0,0%	0,1%
Francia	6,0%	6,0%	5,8%	6,0%	9,1%	19,8%	6,8%	7,5%
Grecia	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
Holanda	27,8%	34,1%	14,6%	17,7%	6,9%	9,5%	9,2%	16,2%
Irlanda	0,1%	0,1%	0,8%	0,5%	1,1%	1,7%	0,0%	0,0%
Italia	1,8%	0,8%	3,3%	2,9%	9,2%	6,0%	2,5%	9,0%
Portugal	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%
Reino Unido	5,0%	2,7%	7,6%	1,2%	5,7%	6,6%	9,0%	6,8%
Suecia	2,9%	1,2%	0,9%	1,7%	3,2%	4,5%	0,9%	0,2%
Total UE-15	86,6%	86,1%	74,1%	77,4%	54,0%	71,6%	73,8%	82,8%
EEUU	6,5%	4,9%	15,2%	8,6%	22,5%	14,2%	7,6%	3,9%
Suiza	1,6%	3,5%	2,6%	1,7%	2,5%	1,5%	1,4%	0,4%
Japón	0,5%	1,1%	1,5%	4,2%	0,4%	0,6%	nd	nd
R. Checa	-	-	0,0%	0,3%	0,0%	0,1%	12,1%	4,7%
Eslovaquia	2,1%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	-
Hungría	0,1%	0,4%	-	-	0,0%	0,1%	1,2%	2,9%
Polonia	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	-	-	0,0%	0,0%
Rusia	0,1%	0,1%	0,8%	0,3%	0,1%	2,2%	nd	nd
SE Asiático	0,3%	0,2%	1,2%	1,5%	6,3%	2,5%	nd	nd
Otros países	2,2%	2,7%	2,6%	2,0%	4,9%	3,4%		
<i>No especificado</i>	-	-	1,7%	4,2%	9,3%	3,9%	3,9%	5,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Czech National Bank (<http://www.cnb.cz>); National Bank of Hungary (<http://www.mnb.hu>); National Bank of Slovakia (<http://www.nbs.sk>); Polish Agency for Foreign Investment (<http://www.paiz.gov.pl>); cálculos del autor.

Si se prescinde de este país, se puede comprobar como los principales países inversores, esto es, Alemania, Austria, Francia, Italia y Reino Unido, coinciden con los principales socios comerciales de los PEC⁸. En este sentido, ya se puso de manifiesto en

⁷ Bélgica y Luxemburgo mantienen también condiciones fiscales ventajosas, aunque la primacía de Holanda es indiscutible. En los últimos años, Chipre está erigiéndose como importante centro de operaciones para las inversiones internacionales, siendo el origen de más del 1% del total invertido en los PEC en el año 2002 (según datos de los respectivos bancos centrales de dichos países), cifra nada despreciable si se tiene en cuenta su pequeño tamaño económico.

⁸ Véase apartado 2.3 del capítulo 2.

el capítulo anterior que los mayores niveles de comercio intraindustrial tenían lugar con los principales suministradores de IED, observándose una elevada correlación entre el comercio intraindustrial vertical y las entradas de IED, y una importante presencia del comercio intra-firma en los intercambios comerciales de los PEC (Aturupane, et al., 1999; Kaitila, 2001; Marin, Lorentowicz y Raubold, 2002 y Kandogan, 2003). Resulta destacable, sin embargo, la menor preponderancia de Alemania como país inversor que como socio comercial, especialmente en Polonia, donde es desbancada por Francia del primer puesto, mientras sigue manteniendo su liderazgo indiscutible en el comercio exterior. Esta circunstancia se debe al hecho de que las inversiones alemanas se han concentrado sobre todo en el sector industrial, lo cual tiene sin duda un fuerte efecto de arrastre en los intercambios comerciales, mientras otros países, como Francia, han orientado la mayor parte de sus inversiones al sector servicios, menos susceptible de arrastrar flujos comerciales (Commissariat Général du Plan, 1999).

Por otra parte, Estados Unidos es el principal inversor no europeo, aunque su presencia se ha ido reduciendo en los últimos años, sobre todo en Hungría y Polonia. Por el contrario, Japón, aunque su presencia ha sido muy marginal, está incrementando su cuota de inversión en los PEC, muy especialmente en Hungría, donde dicha cuota se ha triplicado entre 1997 y 2002. Por su parte las inversiones procedentes del Sudeste asiático sólo son relativamente significativas en Hungría y Polonia, y están monopolizadas casi exclusivamente por Corea del Sur.

Por último, en el cuadro 3.7 se han incluido las inversiones realizadas por los cuatro países centroeuropeos entre ellos. A pesar de lo exiguo de sus inversiones exteriores, se puede observar que, salvo Polonia, el resto tiene una presencia apreciable en los demás PEC. Ello se debe a que las inversiones realizadas por Eslovaquia, Hungría y la R. Checa se han dirigido fundamentalmente a los países de su entorno oriental, mientras Polonia ha orientado los flujos principalmente hacia las economías occidentales y China (cuadro 3.8). El hecho de que más de un tercio de las inversiones realizadas por la R. Checa se hayan destinado a Eslovaquia, y viceversa, refleja la todavía estrecha vinculación entre ambos países. No obstante, la mayor afluencia de capitales procedentes de las economías occidentales a partir de 1997 ha reducido de forma considerable el peso relativo de tales inversiones en el computo global. Por el contrario, destaca el aumento de peso relativo de las inversiones húngaras en el resto de los PEC, de manera relevante en Eslovaquia, coincidiendo con el incremento de los flujos de IED hacia el exterior observado anteriormente (cuadro 3.6) a partir de 1998.

Cuadro 3.8: Destino de las IED realizadas por los PEC. Stock año 2002.

R. Checa		Hungria (1)		Polonia (2)		Eslovaquia	
Eslovaquia	36,2%	Eslovaquia	23,5%	Hungria	4,3%	R. Checa	38,3%
Eslovenia	4,8%	Macedonia	19,2%	R. Checa	3,2%	Ucrania	10,1%
Polonia	2,1%	Rumania	8,4%	Eslovaquia	0,0%	Hungria	8,2%
Hungria	0,6%	R. Checa	5,7%	Ucrania	1,5%	Polonia	5,5%
Ucrania	0,9%	Polonia	4,9%	Lituania	1,2%	Rusia	2,9%
Resto Europa	0,1%	Resto Europa	4,1%	Resto Europa	1,4%	Resto Europa	2,3%
Total Europa	44,7%	Total Europa	65,8%	Total Europa	11,6%	Total Europa	67,3%
Liechtenstein	19,9%	UE-15	22,2%	UE-15	39,7%	UE-15	26,8%
Chipre	14,5%	Chipre	5,5%	China	13,6%	Chipre	1,5%
UE-15	13,4%	EEUU	4,6%	EEUU	9,4%	Otros	4,4%
EEUU	1,3%	Otros	1,9%	Suiza	6,1%		
Otros	6,3%			Otros	4,5%		
				<i>No especificado</i>	15,1%		
Total	100,0%	Total	100,0%	Total	100,0%	Total	100,0%

(1) Stock acumulado entre 1998-2002

(2) Stock año 2000.

Fuente: Czech National Bank, National Bank of Hungary, National Bank of Slovakia, National Bank of Poland y cálculos del autor.

En síntesis, tras el examen de la estructura geográfica se puede concluir que, globalmente, el extraordinario proceso de internacionalización experimentado por los PEC ha sido fruto más de la integración económica con la Unión Europea que la consecuencia de un proceso de mundialización.

3.3.3 La estructura sectorial de las IED: las estrategias de las empresas multinacionales

Inicialmente, las inversiones extranjeras directas en los países de la Europa Central se concentraron en el sector manufacturero, pero en los últimos años el sector terciario ha pasado a predominar en las mismas como resultado de la privatización de las telecomunicaciones y la intermediación financiera, y la apertura de las IED a la distribución y otros servicios de negocios (cuadro 3.9). Según datos de la UNCTAD (2004b), el sector servicios acaparó entre dos tercios y tres cuartas partes de los flujos destinados a los PEC durante el periodo 2000-2002. Un hecho muy destacable ha sido la abrumadora penetración extranjera en el sector bancario, que ha supuesto que entre un 70% y un 90% del total de los activos bancarios de los PEC estén hoy en día bajo el

control de la banca extranjera, mayoritariamente procedente de la Unión Europea (UNCTAD,2004b). Esta supremacía de los inversores europeos en las IED realizadas en el sector financiero explica en parte el retroceso observado en la participación de las IED de EE.UU. en los PEC (Henriot, 2004).

Cuadro 3.9: Estructura sectorial del Stock de IED. Años 1997 y 2002 (en %)

	R. Checa		Hungría		Polonia		Eslovaquia	
	1997	2002	1997	2002	1998	2002	1997	2002
Sector Primario	0,9%	1,5%	2,0%	2,4%	0,2%	0,4%	1,5%	0,7%
Sector Secundario	55,5%	35,5%	39,3%	44,3%	58,3%	40,3%	44,4%	37,1%
Sector Terciario	43,5%	63,0%	58,6%	53,3%	41,5%	59,3%	54,1%	62,2%
Electricidad, agua y gas	4,3%	6,9%	13,7%	8,3%	0,9%	3,7%	0,7%	11,8%
Construcción	2,0%	1,9%	2,5%	1,0%	6,2%	5,3%	2,4%	0,5%
Comercio	12,1%	11,9%	12,6%	12,5%	10,8%	12,3%	18,2%	11,4%
Hoteles y restaurantes	0,8%	1,2%	2,5%	1,6%	1,6%	1,1%	1,3%	0,4%
Transporte y comunicaciones	9,4%	13,6%	7,7%	0,6%	2,6%	10,2%	4,0%	10,2%
Intermediación financiera	11,3%	15,9%	10,6%	10,6%	17,6%	21,8%	23,7%	24,6%
Servicios inmobiliarios y de negocios	3,4%	9,3%	8,3%	14,4%	0,4%	1,9%	3,2%	2,8%
Otros servicios	0,2%	2,6%	0,8%	4,2%	1,5%	3,0%	0,6%	0,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,1%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Czech National Bank, National Bank of Hungary, National Bank of Slovakia, Polish Agency for Foreign Investment (PAIZ) y cálculos del autor.

Centrando la atención en las inversiones destinadas al sector secundario (cuadro 3.10), destaca el hecho de que éstas se han orientado principalmente a los sectores del transporte, material eléctrico y óptico, productos químicos y caucho y plásticos, sectores todos ellos intensivos en capital y de sofisticación tecnológica media y alta. Entre una cuarta parte (Polonia) y una quinta parte (Hungría y R. Checa) del total invertido en el sector manufacturero hasta el año 2002 correspondía a la industria de la automoción, y alrededor de un 15% a la industria química y caucho y plásticos, esta última también muy relacionada con el sector del automóvil. En Hungría, no obstante, el sector que ha recibido la mayor afluencia de capitales ha sido el de material eléctrico y óptico, con una participación respecto al total acumulado en las manufacturas superior al 20%, porcentaje que añadido al de las otras tres industrias suponen más de la mitad de la inversión total destinada al sector secundario. En la R. Checa estas mismas industrias también han acaparado casi el 50% de la inversión total, mientras en Polonia superan ligeramente el 40%. Aunque no hay datos disponibles para Eslovaquia, atendiendo a los datos suministrados por la UNCTAD (2004b), que establece para el conjunto de los

PECO una participación estimada de estos sectores de un 42,5% respecto al total invertido en las manufacturas, y teniendo en cuenta que los cuatro PEC han polarizado casi la totalidad de la inversión a la región, es presumible que las cifras en dicho país no se alejen de esta media.

Además de estos sectores, el interés de la inversión foránea se ha centrado también en otras dos industrias, alimentación, bebidas y tabaco y minerales no metálicos, aunque en el caso de Polonia destaca, a su vez, la inversión destinada a la industria del papel y la edición; sectores todos ellos caracterizados por ser de baja sofisticación tecnológica e intensivos en mano de obra. No obstante, comparando la distribución sectorial de los años 1997 y 2002 se aprecia una notable pérdida de peso relativo en estas industrias y, por el contrario, se observa una intensificación de las inversiones directas en los sectores de media y alta tecnología, especialmente en las industrias de material eléctrico y óptico y automoción.

Cuadro 3.10: Estructura sectorial del Stock de IED en las manufacturas por intensidad tecnológica y estrategia empresarial. Años 1997 y 2002 (en %)

Sectores	Objetivo de las IED	R. Checa			Hungría			Polonia		
		1997	2002	Var.	1997	2002	Var.	1998	2002	Var.
Media y alta tecnología										
Material eléctrico y óptico	Exportación	8,5%	14,2%	5,7	12,5%	21,5%	9,0	6,4%	6,8%	0,4
Material de transporte	Exportación	15,7%	17,4%	1,7	10,2%	19,7%	9,5	22,8%	25,1%	2,3
Prod. químicos, caucho y plásticos	Export/mercado local	13,1%	15,5%	2,4	21,1%	16,5%	-4,6	10,7%	10,4%	-0,2
Maquinaria y equipos	Export/mercado local	2,7%	5,5%	2,8	4,1%	6,6%	2,5	3,7%	2,1%	-1,6
Otras manufacturas (muebles)	Exportación	0,7%	2,3%	1,6	1,0%	0,9%	-0,1	1,5%	1,8%	0,3
Total IED media y alta tecnología		40,8%	55,0%	14,2	49,0%	65,2%	16,2	45,0%	46,3%	1,2
Baja tecnología										
Alimentos, bebidas y tabaco	Mercado local	17,5%	11,9%	-5,7	26,2%	17,9%	-8,3	28,0%	24,2%	-3,9
Textiles, confección, cuero y calzado	Exportación	2,7%	3,8%	1,1	4,6%	3,4%	-1,2	1,4%	1,2%	-0,2
Madera, papel e impresión	Mercado local	8,1%	7,4%	-0,8	6,4%	4,1%	-2,3	11,0%	12,4%	1,4
Minerales no metálicos	Mercado local	23,3%	12,8%	-10,5	6,4%	4,3%	-2,1	12,3%	13,7%	1,4
Metales y productos metálicos	Export/mercado local	7,4%	9,1%	1,7	7,4%	5,2%	-2,2	2,2%	2,2%	0,0
Total IED baja tecnología		59,2%	45,0%	-14,2	51,0%	34,8%	-16,2	55,0%	53,7%	-1,2

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Czech National Bank, National Bank of Hungary y Polish Agency for Foreign Investment (PAIZ).

Esta información estadística permite realizar una primera reflexión importante en relación a las estrategias diseñadas por las empresas multinacionales en los países de la Europa Central. Las inversiones extranjeras directas apenas se han dirigido hacia las industrias donde los PEC disponían inicialmente de ventajas comparativas, como los textiles, el calzado o los metales, sectores, por otro lado, intensivos en mano de obra

poco cualificada y de bajo contenido tecnológico⁹. Todo lo contrario, la mayor parte de las inversiones se han destinado a sectores intensivos en capital y tecnología, con presencia de mano de obra cualificada. Ello implica que el bajo coste salarial *per se* no ha sido un factor dominante en la localización de las IED en estos países. De hecho, los PEC han atraído la mayor parte de las inversiones destinadas a la zona, a pesar de contar con tasas salariales superiores a otros países de la región. Sin embargo, sí parece haber influido de manera notable en las decisiones de inversión la dotación de mano de obra cualificada, con costes salariales relativamente inferiores a los países industrializados.

En el cuadro 3.10 también se detalla cuál ha sido el objetivo prioritario de la inversión en cada sector, lo que permite averiguar si las estrategias dominantes de las empresas multinacionales han sido las orientadas a la exportación o las destinadas a capturar el mercado doméstico. Dicha información se ha obtenido de la investigación realizada por Hunya (2004), el cual, para determinar los distintos tipos de estrategia para cada sector, ha utilizado el siguiente criterio: cuando las empresas con participación extranjera han exportado más del 70% de su producción (60% para Polonia) considera que el objetivo prioritario de la inversión ha sido la exportación. Por el contrario, cuando la exportación ha sido inferior al 30%, el objetivo prioritario ha sido el de capturar el mercado local. Si el volumen exportado se sitúa dentro del rango establecido, entonces considera que las empresas foráneas han invertido en aras a ambos objetivos. En base a este criterio, Hunya encuentra que las inversiones realizadas fundamentalmente en los sectores de media y alta tecnología, en especial material eléctrico y óptico, material de transporte y muebles, han tenido como principal objetivo la exportación, mientras que las inversiones realizadas en los sectores de baja sofisticación tecnológica, en concreto, alimentación, edición y minerales no metálicos, la estrategia dominante ha sido la conquista de los mercados domésticos.

En consecuencia, de la información estadística se desprende que la estrategia dominante de las empresas multinacionales en los últimos años ha sido la inversión orientada a la exportación. Sin embargo, hasta 1997 predominaron las inversiones destinadas a capturar los mercados locales, dado que hasta esa fecha los sectores orientados a los mercados domésticos atrajeron un mayor volumen de inversiones que

⁹ Recuérdese que en los sectores de baja tecnología, como el textil o calzado, el modo de vinculación dominante fueron las operaciones de subcontratación de perfeccionamiento pasivo, que a partir de la segunda mitad de la década de los noventa fueron progresivamente desplazándose hacia países con menores costes salariales, principalmente hacia los países balcánicos y ex repúblicas soviéticas (Kurz y Wittke, 1998).

los orientados a la exportación. Donde se aprecia el cambio de estrategia empresarial más espectacular es en Hungría, cuyos sectores orientados a la exportación han acaparado en conjunto, hasta el año 2002, el 45,5% del total invertido, cuando en 1997 apenas habían atraído el 28% de las IED. Por el contrario, los sectores orientados al mercado doméstico han perdido más de 12 puntos porcentuales, hasta situarse en el 2002 en el 26,3%. En la R. Checa también se han invertido los porcentajes. Las industrias orientadas a los mercados domésticos han pasado de una participación cercana al 50% en 1997 a un peso relativo del 32,1% en el 2002, mientras que los sectores orientados a la exportación han crecido 10 puntos hasta atraer un 37,7% de las inversiones. En Polonia, en cambio, a pesar del aumento relativo de las inversiones en todas las industrias orientadas a la exportación, debido a su tamaño económico, todavía predominan las inversiones orientadas a conquistar su mercado interno.

Este cambio observado en las estrategias de las empresas multinacionales a partir de la segunda mitad de la década de los noventa ha tenido, sin duda, un notable impacto en la estructura comercial de estos países. En este sentido, el análisis estructural del comercio exterior realizado en el capítulo anterior revelaba que los sectores que habían experimentado el mayor aumento relativo en las exportaciones habían sido los de media y alta tecnología, destacando las industrias de transporte, material eléctrico y óptico, maquinaria y equipos, muebles y caucho y plásticos (véase apartado 2.5, cuadro 2.18), precisamente las principales industrias receptoras de las inversiones directas al sector manufacturero desde 1997. Por consiguiente, las IED han conducido a transformaciones importantes en la composición de la estructura exportadora, tal como vaticinaron Hoekman y Djankov (1997), y han sido una fuerza de cambio fundamental de la especialización industrial y, por lo tanto, de la estructura de ventajas comparativas analizadas en los capítulos anteriores. Recuérdese que de una estructura productiva y exportadora dominada, hasta mediados de la década de los noventa, por los sectores intensivos en mano de obra poco cualificada y de baja intensidad tecnológica, estos países han pasado a tener una estructura industrial y comercial predominantemente intensiva en capital, tecnología y mano de obra cualificada, destacando de manera muy particular los sectores de transporte y material eléctrico y óptico¹⁰. En suma, es innegable que las IED han contribuido de manera muy significativa a la internacionalización productiva de estos países.

¹⁰ Véanse cuadros 1.10 y 2.18 del primer y segundo capítulo respectivamente.

No obstante, las IED también han sido especialmente elevadas en dos industrias, la alimentaria y los minerales no metálicos, cuyo objetivo empresarial ha sido la conquista del mercado interno. De hecho, se pudo apreciar en el capítulo anterior que su contribución sectorial a la dinámica exportadora durante el periodo 1993-2002 había sido poco relevante. En consecuencia, si al importante peso inversor en estas dos últimas industrias le unimos la circunstancia de que más de la mitad del stock de IED total acumulado hasta el año 2002 se ha concentrado en el sector servicios, parece razonable concluir que, desde una perspectiva global, la principal estrategia de los inversores extranjeros hasta el momento ha sido la de capturar el mercado doméstico. Por consiguiente, el tipo de inversión predominante ha sido el de carácter horizontal (*market-seeking*), lo cual supone ventajas en cuanto a la estabilidad inversora y menores riesgos de deslocalización.

Por países, Polonia ha sido la economía donde los sectores orientados al mercado doméstico han acaparado más la atención de los inversores foráneos, mientras que en la R. Checa y, sobre todo, en Hungría, la mayor parte de las inversiones se han concentrado en sectores orientados a la exportación. Esto explicaría, en cierta forma, la mayor transformación estructural tanto productiva como comercial observada en Hungría y la R. Checa en comparación con Polonia. En el caso de Eslovaquia, aunque no es posible realizar un análisis equivalente, parece probable que su menor reestructuración contemplada en los capítulos anteriores también esté relacionada con las IED, en este caso por la tardía afluencia de las mismas y la mayor presencia relativa en su economía de recursos naturales como combustibles y metales, sectores que han atraído importantes cantidades de inversión extranjera (UNCTAD *FDI country profile: Slovakia*; [Http://unctad.org/](http://unctad.org/)).

3.3.4 Los factores determinantes de las IED: la validez de los planteamientos teóricos modernos

Del análisis conjunto de la evolución de las IED en los PEC y su estructura geográfica y sectorial pueden extraerse cuáles han sido los principales factores de atracción de inversión extranjera directa en dichos países.

En primer lugar, según se desprende de la polarización observada en el destino de las inversiones a la región y de las encuestas realizadas a principios de la transición, las

empresas multinacionales parecen haberse decantado por los países de la región más estables política y económicamente, y más comprometidos con las reformas y el cambio sistémico. En este sentido, parecen haber contribuido de manera importante los informes elaborados por la Comisión Europea y la distinta cronología en la apertura formal de negociaciones para la adhesión a la Unión Europea. Las expectativas de adhesión explicarían, en parte, los puntos de inflexión observados en las entradas de IED en los PEC en los años 1995, 1998 y 2000, fechas que coinciden con la presentación de sus candidaturas y sus respectivas aperturas formales de negociación para la adhesión a la UE.

En segundo lugar, también se constata la influencia de las distintas políticas de privatización y los grados de liberalización en el acceso de las inversiones exteriores directas. La política más liberal y abierta a la inversión exterior de Hungría, frente al trato preferencial a los residentes en Checoslovaquia y Polonia, explicaría el liderazgo del primero en la atracción de capitales durante la primera mitad de la década de los noventa. Pero a partir de 1995, tras el agotamiento del proceso privatizador en Hungría, y los cambios en las políticas de privatización y la eliminación de las restricciones a las IED, supuso que, primero Polonia, y posteriormente la R. Checa y Eslovaquia, tomaran el relevo en el liderazgo receptor de IED.

En tercer lugar, la proximidad geográfica también ha sido un factor destacado en la afluencia de IED en los PEC, tanto por su vecindad con sus principales inversores como por su proximidad a los grandes mercados europeos. Una muestra de la importancia de este factor es el hecho de que buena parte de las inversiones se han ubicado en las regiones más occidentales de estos países (Havlik, et al. 2001).

En cuarto lugar, la búsqueda de mano de obra barata no ha sido el criterio de localización principal de las IED, como muestra, por un lado, el hecho de que la mayor parte de las IED se hayan destinado a sectores intensivos en capital, tecnología y mano de obra cualificada, y, por otro, que países de la región con tasas salariales más bajas no hayan apenas acaparado la atención de los inversores extranjeros. Sin embargo, la dotación de capital humano relativamente barato existente en los PEC sí aparece como un factor importante de localización.

En quinto lugar, desde una perspectiva global, puede decirse que la estrategia dominante de las empresas multinacionales ha sido la de conquistar los nuevos mercados de los PEC, como pone de manifiesto la preponderancia del sector servicios en las IED. Sin embargo, centrandó la atención en el sector manufacturero, a pesar de la

relevancia de las inversiones en el sector agroalimentario, orientado básicamente al mercado doméstico, predominan las estrategias de inversión orientadas a la exportación, sobre todo por el cambio estratégico en los últimos años, especialmente en Hungría y la R. Checa.

Todas estas observaciones corroboran los resultados obtenidos en diversas encuestas realizadas a finales de la década de los noventa. Un encuesta elaborada por Lankes y Venables (1997) mostró que el principal propósito de inversión de las empresas occidentales establecidas en los PEC había sido hasta 1997 el acceso a los mercados locales. Sin embargo, encontraron que las perspectivas de inversión en el sector de las manufacturas pasaban a estar cada vez más dominadas por proyectos orientados a la exportación. La motivación se encontraba en la disponibilidad de mano de obra cualificada relativamente barata y la progresiva integración de dichos países en la Unión Europea. De esta forma se constataba la preferencia de los inversores para utilizar a los PEC como plataformas de producción y exportación a los mercados europeos. Una encuesta posterior, realizada por la UNCTAD (1998), coincidió en señalar como factores condicionantes de localización de IED en los PEC la cualificación de su mano de obra y las perspectivas de integración a la UE, además de la estabilidad macroeconómica y política, las políticas de privatización, el desarrollo del mercado interno y la proximidad geográfica a los inversores.

Por otra parte, los factores determinantes de atracción de IED encontrados en el análisis empírico están plenamente en consonancia con los planteamientos teóricos del enfoque ecléctico formulado por Dunning y las recientes teorías de la *nueva geografía económica*. En primer lugar, según el paradigma OLI, para que tenga lugar una inversión extranjera directa, las empresas deben disponer de alguna ventaja de propiedad, como, por ejemplo, disponer de una mejor tecnología o de una buena imagen de marca. En este sentido, es obvio que las empresas occidentales las han tenido con respecto a los PEC. En segundo lugar, los países receptores deben ofrecer algunas ventajas de localización. Naturalmente, la proximidad geográfica de los PEC a los grandes mercados europeos, y sus perspectivas de adhesión, han jugado un papel muy destacado en las decisiones de localización de los inversores extranjeros, así como la disponibilidad de mano de obra cualificada relativamente barata y unos mercados internos con claras expectativas de expansión. En tercer lugar, deben existir ventajas de internalización, las cuales suelen estar asociadas a los fallos de mercado, y en este

sentido, la presencia de información asimétrica ha sido un factor importante para el establecimiento de filiales (Markusen, 1995).

Por su parte, los recientes modelos de geografía económica, que profundizan en las ventajas de localización relacionadas con las externalidades vinculadas a la concentración espacial (economías de aglomeración), la importancia de los costes de transporte y el acceso a los mercados, también encuentran su base empírica en los PEC. La ubicación de estos países en el centro de Europa, y su proximidad a los principales centros de producción y consumo, así como de otros países emergentes, les confieren importantes ventajas en cuanto a su capacidad de atracción de inversiones. La concentración de empresas en las regiones más occidentales de los PEC están creando economías de aglomeración significativas que incentivan, a su vez, la ubicación de nuevas empresas (Kinoshita y Campos, 2003); ello, unido a la presencia de economías de escala y a la proximidad de los principales mercados, que supone unos costes de transporte relativamente menores, contribuye de manera importante a explicar la polarización inversora observada en estos cuatro países. Un fenómeno perceptible de aglomeración que está emergiendo en la zona, y que abarca el noroeste de Hungría, la R. Checa, Eslovaquia y sur de Alemania y Polonia, se encuentra en la industria del automóvil, actividad con importantes economías de escala y con costes de transporte de relativa importancia (UNCTAD 2004b y UNECE, 2004a). Según estos informes, se está creando un *cluster* con proveedores especializados, un mercado laboral especializado y *spillovers* de conocimiento y tecnología, generando economías de escala tanto internas como externas. Además, según el informe de la UNECE (2004a), las estrategias empresariales en este sector parecen estar orientándose, actualmente, no tanto en las ventajas salariales, sino en las ventajas de economías externas y reducción de costes fijos. Así pues, la evidencia empírica de los PEC se encuentra en clara sintonía con los modelos desarrollados por Krugman (1991), Krugman y Venables (1993) y Ottaviano y Puga (1998), donde se pone de relieve la importancia de la ubicación de los países, sobre todo en relación a la distancia respecto a los principales centros de producción y consumo, como elemento de atracción de IED, por la presencia de economías de escala y de aglomeración, y la existencia de los costes de transporte.

Por último, cabe mencionar que dos recientes análisis econométricos confirman los resultados aquí obtenidos. Por una parte, Kinoshita y Campos (2003) encuentran, para una muestra de 25 países (PECO, países balcánicos y ex repúblicas soviéticas), que los principales determinantes de las entradas de IED en los países de la Europa Central han

sido la calidad institucional (sistema legal y burocracia), la liberalización exterior (apertura comercial y reducción de las restricciones a las IED) y las economías de aglomeración, resultando estadísticamente poco robusto el tamaño de mercado, y no significativos los costes laborales. Por otra parte, Christie (2003) obtiene, por un lado, que las IED predominantes en los PEC son del tipo horizontal y, por otro, que las IED no son, en conjunto, sustitutivas sino complementarias al comercio (creadoras de comercio), en consonancia con los resultados obtenidos por la UNCTAD (1999), que mostraban la existencia de una importante correlación entre las IED y las exportaciones, especialmente en los países emergentes.

En relación a la constatación de que existe una significativa correlación positiva entre inversiones directas y comercio, es interesante observar que Kinoshita y Campos (2003) encuentran también estadísticamente muy significativa la apertura comercial como variable explicativa de las IED para todo el conjunto de países en los que aplicaron el análisis econométrico. Por lo tanto, aunque sería demasiado aventurado realizar generalizaciones, al menos para los países que en su momento formaron parte de la órbita soviética, entre ellos los PEC, se puede afirmar que la liberalización comercial no sólo ha contribuido a aumentar el volumen de comercio sino también a incrementar las entradas de las inversiones extranjeras directas.

3.4 LOS EFECTOS DE LAS IED EN LAS ECONOMIAS DE LOS PEC

Como se expuso en la introducción del capítulo, los primeros gobiernos reformistas consideraron la apertura a las inversiones extranjeras directas como el segundo pilar fundamental para lograr el objetivo prioritario de modernizar e insertar a sus países en la economía internacional. La literatura económica considera a las IED como una de las vías principales para transferir tecnología, know-how y técnicas de gestión empresarial, y para integrar a las empresas domésticas en las redes corporativas internacionales, además de suponer una importante aportación de capitales, sobre todo para aquellos países con bajas tasas de ahorro interno. En consecuencia, los gobiernos esperaban que la apertura a las inversiones foráneas contribuiría de manera sustancial a superar el legado histórico de una tecnología atrasada, unas estructuras organizativas no orientadas a la competencia, un sistema financiero poco desarrollado y escaso de recursos, y una

escasa presencia en las redes empresariales occidentales. En definitiva, se contemplaba la apertura a las IED como una de las vías fundamentales para promover la modernización de la estructura productiva, mejorar la competitividad y, por lo tanto, el acceso a los mercados exteriores. No obstante, es evidente que tales objetivos iban a depender de la capacidad de atracción de dichos países, sus ventajas de localización y las estrategias de las empresas multinacionales. Será objeto de este apartado, analizar, bajo todas estas consideraciones, el impacto de las IED en las economías de los PEC.

3.4.1 La penetración extranjera: la inversión, modernización y productividad

Respecto a la capacidad de atracción, no hay duda de que los PEC han logrado centrar el interés de las empresas multinacionales para invertir en la zona. Uno de los principales factores que determinan la afluencia de capitales hacia un país es el grado de *riesgo-país* que éste presente. La estabilidad política, social y económica, y un marco legal que garantice el orden y los derechos de propiedad, son elementos clave en la toma de decisiones empresariales sobre la localización de inversiones. En este sentido, los gobiernos reformistas de los PEC orientaron gran parte de las reformas a crear las condiciones macroeconómicas y legales adecuadas para atraer las inversiones extranjeras directas. Su claro compromiso con el cambio sistémico y el horizonte de integración europea, que supuso la adopción progresiva del *acquis communautaire*, fueron, sin duda, factores determinantes de atracción, como revelan distintas encuestas y análisis econométricos ya señalados anteriormente. Inicialmente, los procesos de privatización fueron la principal vía de entrada de las IED en dichos países, aunque a medida que se iban agotando dichos procesos, las adquisiciones de empresas ya privatizadas y los proyectos *greenfield* fueron tomando el relevo, sin que por ello se haya apreciado un decaimiento en la capacidad de atracción de estos países. Ello tiene su fundamento en que, además de los procesos de privatización y los factores macroeconómicos, políticos e institucionales, una gran parte del atractivo de los PEC ha residido en sus ventajas de localización, basadas fundamentalmente en su proximidad a los principales mercados europeos, y a otros mercados emergentes, y en su dotación de mano de obra cualificada relativamente barata. Todo ello, alimentado por las perspectivas de adhesión a la Unión Europea, ha impulsado la aparición de importantes economías de aglomeración que, a su vez, han actuado como elementos de atracción.

Esta importante capacidad de atracción se ha traducido en un continuo avance de su participación en las cuotas de IED mundiales, que les ha permitido, en poco tiempo, alcanzar unos niveles de stock de IED respecto al PIB superiores a la media de los países industrializados. La importancia de la penetración extranjera en la actividad manufacturera de estos países puede visualizarse en el cuadro 3.11, donde se muestra el porcentaje que representan en la misma las empresas controladas por capitales foráneos, en relación a cuatro variables: los capitales propios, las ventas, el empleo y la inversión.

Cuadro 3.11: Participación de las empresas controladas por capital extranjero en la actividad manufacturera. Años 1996, 1998 y 2001 (en %)

	R. Checa			Hungría			Polonia			Eslovaquia		
	1996	1998	2001	1996	1998	2001	1995	1998	2001	1996	1998	2001
Capitales propios	21,5	28,4	54,5	67,4	72,7	67,6	12,0	43,2	53,1	16,9	35,2	55,9
Ventas	22,6	31,6	53,3	61,4	70,0	72,5	13,0	40,0	52,0	21,6	36,2	59,3
Empleo	13,1	19,2	34,1	36,1	44,9	45,2	8,0	26,0	32,9	11,7	18,5	36,4
Inversión	33,5	41,6	69,3	82,5	78,7	77,9	30,0	51,0	64,0	24,3	50,1	73,1

Nota: Compañías con participación extranjera superior al 10% del capital (definición estándar de IED) excepto para 1996 en R. Checa y Eslovaquia que incluye compañías con cualquier participación extranjera. Cobertura: Hungría: todas las compañías; R. Checa: compañías con más de 100 empleados en 1996 y más de 20 empleados para 1998 y 2001; Polonia: compañías con más de 5 trabajadores; Eslovaquia: más de 25 trabajadores.

Fuente: Hunya (1998 y 2004)

Hungría es el país que presenta el mayor nivel de penetración extranjera, a pesar del estancamiento observado desde 1998. Los últimos datos disponibles reflejan que los capitales extranjeros controlan dos terceras partes de los capitales propios del sector manufacturero, son responsables de casi tres cuartas partes de las ventas totales y emplean el 45% de la fuerza laboral. En el resto de los PEC, el proceso de penetración ha sido relativamente menor, aunque se evidencia una tendencia convergente con Hungría, sobre todo a partir de 1998. Lógicamente, esta distinta evolución es resultado de las distintas políticas de privatización implementadas en cada país. La mayor parte de las entradas de IED en el sector manufacturero húngaro tuvo lugar durante la primera mitad de la década de los noventa, mientras que en el resto de los PEC se inició la reestructuración posteriormente, a raíz del cambio de políticas mucho más favorables a las inversiones foráneas. En cualquier caso, los datos correspondientes al año 2001 revelan también una fuerte presencia de capitales extranjeros en Polonia, la R. Checa y Eslovaquia, los cuales controlan más de la mitad de los capitales del sector

manufacturero, y son responsables, a su vez, de más de la mitad de las ventas, empleando alrededor de un tercio de la mano de obra. Estas cifras son realmente espectaculares, si se tiene en cuenta el relativamente poco tiempo transcurrido desde el inicio de la transición, y doblan, o en el caso de Hungría triplican, la participación de las empresas extranjeras en el sector manufacturero de los países de la UE-15 (Criscuolo, 2005)¹¹.

Al ser economías de pequeña dimensión (a excepción de Polonia), con pocos recursos de ahorro interno, las IED han ocupado un lugar significativo en la inversión interna, alcanzando ratios respecto a la formación bruta de capital fijo superiores a la media tanto de los países en desarrollo como de los países de la UE-15 (véase cuadro 3.5). En este sentido, las empresas de capital extranjero han jugado un papel creciente y fundamental en la provisión de capital fijo, con una intensidad inversora muy superior a las empresas domésticas (cuadro 3.11). En el año 2001, dichas empresas fueron responsables de las tres cuartas partes de las inversiones totales realizadas en el sector manufacturero en Hungría y Eslovaquia, y alrededor de los dos tercios en la R. Checa y Polonia. En consecuencia, como destaca la UNECE (2001), las empresas participadas por los capitales extranjeros están siendo responsables en gran medida del crecimiento de la formación bruta de capital fijo, contribuyendo así a la modernización del aparato productivo de estos países y a la reducción del *gap* tecnológico.

Obsérvese que las empresas con participación extranjera tienen claramente una mayor representación en las ventas que en el empleo, lo cual es indicativo de su mayor productividad respecto a la media nacional. Esta superior productividad de las empresas extranjeras respecto a las empresas domésticas ha sido ampliamente contrastada por numerosos estudios (véase, por ejemplo, Landesmann, 2000 y Hunya, 2000b; o más recientemente Damijan y Rojec, 2004 y Criscuolo, 2005), que argumentan tal superioridad en base a tres razones principales. En primer lugar, las empresas filiales extranjeras suelen ser más intensivas en capital y mano de obra cualificada que las domésticas. En segundo lugar, tienen una propensión inversora más elevada, tanto en capital físico y humano como en I+D, y en tercer lugar, disfrutan de los beneficios que

¹¹ Según el estudio de Criscuolo (2005), el porcentaje de ventas de las empresas participadas por capitales extranjeros respecto al total del sector manufacturero en los países de la UE-15 se sitúa alrededor del 25%; sólo Bélgica y Luxemburgo muestran valores cercanos al 50%, el resto de países no superan el 30%. Dinamarca, Finlandia y Portugal, países de pequeño tamaño, no alcanzan el 20%. Respecto al porcentaje de empleo, exceptuando de nuevo Bélgica y Luxemburgo, con niveles cercanos al 30%, en el resto de países los porcentajes se sitúan entre el 10-15%.

supone formar parte de un grupo global, con las consecuentes ventajas de transferencia tecnológica y de conocimientos, y economías de escala globales. Aunque el diferencial de productividad a favor de las filiales extranjeras no es una característica exclusiva de los PEC, sí es cierto que dicho *gap* es mucho más amplio que en la mayoría de los países de la OCDE (Criscuolo, 2005). Hunya y Geishecker (2005) calculan que la productividad del trabajo observada en las filiales extranjeras ubicadas en los PEC superan en un 60% los niveles de productividad de las empresas locales, aproximadamente el doble que el diferencial existente en los países de la OCDE. Esta circunstancia se explica por la especificidad de su proceso de transición, que ha supuesto que la reestructuración haya sido mucho más rápida y profunda bajo las empresas foráneas que bajo las empresas domésticas.

Suele esgrimirse, en ocasiones, que las inversiones de nueva planta son más beneficiosas en cuanto a la transferencia tecnológica que las privatizaciones, porque las primeras suponen la incorporación de nuevas capacidades de producción y medios de producción modernos, mientras las segundas tienden a compatibilizar las tecnologías y equipos existentes. Sin embargo, varias investigaciones han mostrado que las empresas estatales privatizadas, cuando han sido adquiridas por empresas foráneas, han experimentado importantes reestructuraciones técnicas y organizativas. Atisien-Maksimenco y Rojec (2001), realizando un estudio sobre una muestra representativa de empresas privatizadas con capital foráneo en los PEC, encontraron que un 70% de las mismas habían introducido nuevos programas de producción y reorganización empresarial, y en un 80% de los casos había tenido lugar transferencia tecnológica vía maquinaria y equipos, computerización de la producción y formación a los empleados. La UNCTAD (2001) concluyó, en su análisis, que en el medio plazo no se apreciaban diferencias significativas entre las inversiones *greenfield* y las adquisiciones. Además, Djankov y Murrell (2000), estudiando el comportamiento de empresas privatizadas según el tipo de propietarios, encontraron que las más productivas y eficientes estaban siendo las adquiridas por capitales extranjeros. Según la investigación llevada a cabo por Hunya y Kalotay (2000), el gran incremento en las ventas, y la mejora de productividad observada en las empresas de privatización foránea, eran en gran parte como consecuencia de su elevada actividad inversora.

En conclusión, la evidencia parece mostrar que, efectivamente, las IED han tenido un papel importante en la formación bruta de capital fijo en estos países, y en la modernización de su aparato productivo, vía principalmente transferencia de tecnología

y conocimientos e inversiones de capital. Estudios como los de Damijan y Rojec (2004), Flores y Luengo, (2004) y Criscuolo (2005), muestran que la contribución de las empresas extranjeras en el crecimiento de la productividad nacional ha sido claramente relevante, lo cual ha sido un elemento clave para la mejora de la competitividad de estos países.

Desde la perspectiva financiera, a su vez, cabe destacar que los flujos de IED han contribuido de forma muy destacada a financiar los desequilibrios registrados en la balanza por cuenta corriente, superando en varios años los déficits corrientes (cuadro 3.12). En el caso de la R. Checa, por ejemplo, los ingresos netos por este concepto han doblado el saldo deficitario por cuenta corriente casi ininterrumpidamente desde 1998, y en Polonia, exceptuando 1999, las IED siempre han cubierto como mínimo el 85% del déficit corriente.

Cuadro 3.12: Porcentaje de IED netas respecto la balanza por cuenta corriente

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
R. Checa	93%	184%	30%	38%	258%	396%	200%	167%	199%
Hungría	27%	177%	135%	177%	68%	82%	78%	112%	59%
Polonia			136%	85%	88%	58%	93%	108%	87%
Eslovaquia			15%	7%	28%	82%	271%	89%	215%

Nota: los espacios vacíos implican la existencia de superávit por cuenta corriente.

Fuente: FMI- Balance of Payments statistics yearbook (varios años), Bancos Centrales y cálculos del autor.

3.4.2 Las ventajas de localización y las estrategias empresariales: el impacto sobre el comercio exterior

El impacto de las IED sobre el comercio exterior también ha sido muy relevante. Ello se ha debido, fundamentalmente, al predominio en el sector manufacturero de las estrategias de inversión orientadas a la exportación. Desde luego, las perspectivas de adhesión a la Unión Europea y las ventajas de localización, basadas en la proximidad geográfica a los grandes mercados europeos y la disponibilidad de capital humano a bajo coste, han sido elementos clave para la determinación de dichas estrategias, puesto que el objetivo prioritario de las empresas multinacionales ha sido el de penetrar en sectores de media y alta sofisticación tecnológica, intensivos en capital y mano de obra

cualificada, y con importantes economías de escala, orientando gran parte de la producción a los mercados de la Unión Europea.

Hay una clara evidencia empírica de que la actividad exportadora está siendo sostenida en gran parte por las empresas con capital extranjero, las cuales muestran una propensión exportadora superior a las empresas domésticas, sobre todo en los sectores de media y alta tecnología (Landesmann, 2000; Hunya, 2000 y 2004 y Damijan y Rojec, 2004). Los datos disponibles son espectaculares al respecto (cuadro 3.13). Del total exportado en Hungría y Eslovaquia en el año 2001, casi el 90% y tres cuartas partes, respectivamente, procedían de empresas con participación de capital extranjero, mientras en Polonia y la R. Checa la aportación ascendía a dos terceras partes.

Cuadro 3.13: Participación de las empresas controladas por capital extranjero en las exportaciones totales del sector manufacturero. Años 1995, 1998 y 2001 (en %)

	R. Checa			Hungría			Polonia			Eslovaquia		
	1995	1998	2001	1996	1998	2001	1995	1998	2001	1995	1998	2001
Exportaciones (%)	16,4	47,5	69,3	77,5	85,9	87,9	20	52,3	66,2	15,7	59	74,9

Nota: Compañías con participación extranjera superior al 10% del capital (definición estándar de IED) excepto para 1996 en R. Checa y Eslovaquia que incluye compañías con cualquier participación extranjera. Cobertura: Hungría: todas las compañías; R. Checa: compañías con más de 100 empleados en 1996 y más de 20 empleados para 1998 y 2001; Polonia: compañías con más de 5 trabajadores; Eslovaquia: más de 25 trabajadores.

Fuente: Hunya (1998 y 2004)

La propensión exportadora (ratio exportaciones/ventas) no sólo ha sido superior en las empresas controladas por el capital extranjero sino que, además, el diferencial con las empresas domésticas se ha ampliado a lo largo del tiempo. Así, según datos aportados por Hunya (2004), la propensión exportadora de las empresas extranjeras en Hungría y la R. Checa pasaron, respectivamente, del 56% y 58% en 1998 al 64% y 61% en el año 2001, mientras que en las empresas locales se mantuvieron alrededor del 23% en Hungría, y el 31% en la R. Checa, en ambos años. Ello supone que las empresas con participación extranjera exportan casi el doble de sus ventas que las empresas locales en la R. Checa, diferencial que en Hungría todavía es mayor (casi el triple). En Polonia, las cifras son bastante inferiores a los dos países anteriores, dado que, por su tamaño, predomina la orientación al mercado interno. Pero aun así, el diferencial es significativo, puesto que mientras las empresas locales han aumentado la ratio, apenas en un punto porcentual, hasta el 18% en el 2001, la ratio de las empresas con

participación extranjera ha aumentado en cuatro puntos desde 1998, hasta alcanzar el 32% en el 2001.

Por industrias, el dominio de las compañías con capital foráneo en los sectores de media y alta tecnología es absoluto. En Hungría, dichas empresas fueron responsables de casi el 90% de las exportaciones registradas en las industrias de transportes y material eléctrico y óptico, mientras la empresa Volkswagen, por si sola, fue la responsable del 16% de las exportaciones totales de Eslovaquia en el año 2000 (UNECE, 2001). Un estudio reciente realizado por Damijan y Rojec (2004) confirma tal predominio. En su investigación, que engloba a los cuatro PEC, Estonia y Eslovenia, dichos autores encuentran que las empresas participadas con capital extranjero monopolizan las exportaciones en los sectores de media-alta y alta tecnología, con una propensión exportadora muy superior a las empresas domésticas. Los resultados mostrados en el cuadro 3.14 evidencian claramente el contraste existente entre las empresas domésticas y las de participación foránea. El 75% de las exportaciones realizadas por las empresas con capital extranjero son de productos de media-alta y alta tecnología, mientras que el 60% de los productos exportados por las empresas domésticas son de media-baja y baja tecnología. No obstante, resulta significativo que los sectores de media-alta tecnología sean el principal grupo de exportación tanto para las empresas foráneas como locales, confirmando que es precisamente en estos sectores donde hoy en día se encuentra la especialización internacional de estos países. Por otra parte, los datos sobre la propensión a exportar confirman que las estrategias dominantes de las empresas multinacionales en los sectores de elevada intensidad tecnológica han sido las orientadas a la exportación, como pone de manifiesto el hecho de que entre el 80% y el 90% de las ventas realizadas se destinen a los mercados exteriores, mientras que, por el contrario, en los sectores de media-baja y baja tecnología se observa un claro predominio de las estrategias orientadas a capturar los mercados internos. Nótese que las empresas locales sólo presentan una propensión a exportar algo superior a las empresas con participación foránea en los sectores de media-baja tecnología, mientras el mayor diferencial se observa en los sectores de mayor intensidad tecnológica. No obstante, de nuevo resulta relevante que la mayor capacidad exportadora se encuentre en bienes de media-alta tecnología, donde la mitad de las ventas se realizan en el exterior.

Cuadro 3.14: Participación en las exportaciones y la propensión a exportar de las empresas domésticas y las empresas con capital extranjero en el conjunto de los PEC, Estonia y Eslovenia. Año 2001 (en %)

Industrias	Participación en las exportaciones totales		Propensión a exportar (exports/ventas)	
	EEs	EDs	EEs	EDs
Alta tecnología	26,8	5,1	89,2	34,9
Media-alta tecnología	49,0	36,4	81,1	52,3
Media-baja tecnología	11,0	29,1	36,0	39,4
Baja tecnología	13,2	29,4	37,4	24,3

Nota: EEs: empresas con participación extranjera; EDs: empresas domésticas.

Fuente: Damijan y Rojec (2004)

Todas estas observaciones están en plena consonancia con los resultados obtenidos en el análisis sobre el comercio exterior realizado en el capítulo anterior. En él se mostró que la espectacular expansión de las exportaciones experimentada a partir de 1994 se debió fundamentalmente a los sectores de media y alta sofisticación tecnológica. En conjunto, tales sectores contribuyeron al crecimiento de las exportaciones en un 68,1% en Polonia, alrededor del 75% en la R. Checa y Eslovaquia, y un 82,6% en Hungría (véase cuadro 2.20), destacando claramente las industrias de material eléctrico y óptico, transportes, maquinaria y equipos y caucho y plásticos. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la mayor parte de las exportaciones en estos sectores proceden de empresas participadas por capitales extranjeros, se puede concluir que las IED han contribuido de manera muy destacada en la mejora de la capacidad exportadora de estos países y, en consecuencia, en la mejora del acceso a los mercados exteriores. A su vez, han sido el principal motor de cambio en los patrones de comercio y la estructura de ventajas comparativas, transformando la composición de la estructura exportadora¹², tal y como vaticinaron en su momento Hoekman y Djankov (1997). Esta transformación ha sido mucho más radical en la R. Checa y, sobre todo, en Hungría, debido a que la mayor parte de las inversiones destinadas al sector manufacturero se han concentrado en las industrias orientadas a la exportación. Por el contrario, en Polonia, la potencialidad y tamaño de su mercado interno ha determinado que sea la economía

¹² Véase cuadro 2.18 del segundo capítulo.

donde los sectores orientados al mercado doméstico hayan acaparado más la atención de los inversores foráneos. En consecuencia, el cambio experimentado en su estructura exportadora ha sido menor. Este distinto comportamiento de las IED en Polonia, respecto al resto de los PEC, es especialmente significativo porque podría explicar, en parte, su menor expansión exportadora observada en el capítulo 2. Nótese que, en 1998, la propensión a exportar de las empresas controladas por capitales extranjeros en ese país se situaba en el 28%, mientras que en la R. Checa y Hungría rondaban el 60%, un diferencial que, sin embargo, se ha recortado ligeramente en los últimos años.

En cualquier caso, se confirma que la fuerte correlación encontrada por la UNCTAD (1999: 244-255), principalmente en los países emergentes, entre las entradas de inversión extranjera directa y las exportaciones de manufacturas, sobre todo intensivas en tecnología, también se cumple en los países de la Europa central. Por consiguiente, las IED han sido claramente generadoras de comercio en los PEC.

Las IED también han influido en la actividad importadora. En el capítulo anterior se evidenció que las ramas industriales que habían experimentado los mayores avances en las importaciones, concretamente, transportes, material eléctrico y óptico y caucho y plásticos, coincidían con las industrias con mayores ganancias de peso en la estructura exportadora. El análisis sobre la naturaleza del comercio puso de relieve que este tipo de intercambios intraindustriales eran predominantemente de diferenciación vertical, y que estaban altamente correlacionados con los principales países inversores, resultando destacable la presencia del comercio intra-firma, cuya evolución creciente también pudo apreciarse con los países en desarrollo. Todo ello, constata el importante papel de las IED en el comercio exterior de los PEC, impulsando su integración en las redes internacionales de las empresas multinacionales, y contribuyendo de manera muy significativa en la internacionalización productiva de estos países.

3.4.3 Las IED y su influencia en la estructura productiva y el empleo

La elevada penetración extranjera, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, y el cambio de estrategia de las empresas multinacionales orientando la producción hacia la exportación, fundamentalmente en los sectores de media y alta tecnología, no tan sólo han modificado los patrones de comercio de los PEC sino también han desempeñado un papel clave en la transformación estructural de

la actividad productiva de los mismos, provocando cambios sustanciales en la especialización industrial y, por lo tanto, en la estructura de ventajas comparativas. En el análisis de la estructura manufacturera realizado en el primer capítulo se ponía de manifiesto que los sectores que habían experimentado la mayor expansión productiva a partir de la segunda mitad de los noventa habían sido las industrias del transporte, material eléctrico y óptico y caucho y plásticos, precisamente las principales industrias receptoras de las inversiones directas destinadas al sector manufacturero desde 1997. Por consiguiente, las IED han sido una fuerza de cambio fundamental de la especialización industrial, que ha permitido a estos países, especialmente a Hungría y la R. Checa, pasar de una estructura productiva y exportadora dominada, hasta mediados de la década de los noventa, por los sectores intensivos en mano de obra poco cualificada y de baja intensidad tecnológica, a una estructura industrial y comercial predominantemente intensiva en capital, tecnología y mano de obra cualificada¹³. Si a ello unimos que las industrias de mayor contenido tecnológico e intensivas en capital físico y humano tienen una mayor participación en la estructura exportadora que en la producción nacional, todo lo contrario que las industrias intensivas en mano de obra poco cualificada y de baja intensidad tecnológica, se confirma que ha sido el sector exportador quien ha liderado la transferencia tecnológica y ha conducido a la modernización de la estructura manufacturera. En este sentido, se apreció en el capítulo anterior una progresiva mejora de la calidad de la producción, sobre todo en los sectores de media y alta tecnología, como material eléctrico y óptico, transporte y maquinaria y equipos.

La transformación de la estructura productiva, lógicamente, ha afectado al empleo tanto en su evolución como en su cualificación. Las inversiones de nueva planta, y el hecho de que gran parte de las empresas privatizadas hayan sido adquiridas por inversores foráneos, ha supuesto que entre un tercio (en la R. Checa, Polonia y Eslovaquia) y un 45% (en Hungría) de la fuerza laboral esté empleada en empresas controladas por capitales extranjeros. Por sectores, las industrias de media-alta tecnología, orientadas a la exportación, son las que cuentan con una mayor participación de las empresas extranjeras en el empleo (Hunya, 2004). Así, por ejemplo, con datos del 2001, alrededor del 70% de la fuerza laboral de los PEC en el sector de la automoción estaba empleada en las compañías participadas por capitales foráneos; en el sector de

¹³ Véanse cuadros 1.10 y 2.18 del primer y segundo capítulo, respectivamente.

material eléctrico y óptico, dicho porcentaje se situaba cerca del 80% en Hungría, alrededor de dos tercios en la R. Checa, y más del 50% en Polonia. En el sector del caucho y plástico la participación en el empleo de las empresas extranjeras se encontraba cerca del 50%. Por el contrario, en los sectores de baja tecnología, la participación extranjera en el empleo es claramente inferior, situándose de media entre el 20-30%, a excepción del sector del papel y edición en Polonia, donde las compañías extranjeras emplean aproximadamente la mitad de los trabajadores del sector. Esta mayor presencia de las empresas foráneas en los sectores de media y alta intensidad tecnológica ha implicado, por un lado, que la mano de obra cualificada se haya concentrado en dichas empresas y, por otro, que dicha mano de obra haya ido actualizando sus conocimientos a través de los programas de formación realizados tanto en las filiales como en las casas matriz (Hunya y Geishecker, 2005).

En términos generales, para el periodo 1995-2001, las IED han generado empleo, de manera discreta en Hungría y Polonia, y más acusadamente en la R. Checa y Eslovaquia, sin que, por el contrario, el empleo haya aumentado a nivel global, por la superior y más rápida destrucción de empleos en las empresas domésticas (Flores y Luengo, 2004). La excepción se encuentra en Hungría, donde a partir de 1998 el empleo ha subido tanto en las compañías con participación extranjera como en las empresas locales. En la R. Checa, la destrucción de empleos en las empresas domésticas ha podido ser compensada por la creación de los mismos en las empresas extranjeras; sin embargo, en Eslovaquia y, especialmente, en Polonia, la generación de empleos en las empresas extranjeras ha sido claramente insuficiente para poder compensar las graves pérdidas experimentadas en las empresas domésticas (Hunya, 2004). No obstante, cabe subrayar que la generación de puestos de trabajo en las empresas extranjeras se ha debido casi exclusivamente a los sectores orientados a la exportación con elevado dinamismo de la demanda, como material eléctrico y óptico, transportes y caucho y plásticos; mientras que, en general, las empresas orientadas a los mercados domésticos han reducido empleo.

Así pues, de todas estas observaciones pueden extraerse varias conclusiones. En primer lugar, las IED han tenido un papel relevante en la generación de empleo, aunque insuficiente para compensar la destrucción de empleos en el sector doméstico, de manera manifiesta en Eslovaquia y Polonia. En segundo lugar, el fuerte retroceso experimentado en el empleo en Polonia y Eslovaquia, y en menor medida en la R. Checa, estaría relacionado con el retraso en la reestructuración productiva de estos

países en comparación con Hungría, que en los últimos años ha experimentado una generación neta de puestos de trabajo tanto en el sector foráneo como doméstico. En tercer lugar, la generación de empleos ha tenido lugar básicamente en las empresas controladas por capitales foráneos y orientadas a la exportación, especialmente en los sectores donde predominan los factores de producción relativamente cualificados, de intensidad tecnológica media-alta y donde la demanda internacional es más dinámica. Esto explicaría por qué la R. Checa ha podido compensar la pérdida de empleos domésticos en los últimos años, mientras Polonia, dada la menor presencia de las IED orientadas a la exportación, ha sido el país que ha acusado una mayor pérdida global de puestos de trabajo.

En suma, resulta evidente, por todo lo expuesto anteriormente, que las inversiones extranjeras directas han contribuido enormemente en la reestructuración y modernización del aparato productivo de los PEC, en la mejora de la cualificación de su mano de obra, y en su inserción en la economía internacional. Hay un amplio consenso hoy en día en considerar que la modernización no sólo ha venido de la mano de las inversiones *greenfield* sino también de los procesos de privatización, produciéndose, en ambos casos, una importante transferencia tecnológica y de conocimientos entre las empresas multinacionales y sus filiales (tanto de nueva planta como adquiridas).

Sin embargo, las IED también han impulsado algunos desequilibrios en las economías de los PEC. El amplio diferencial existente en los niveles de productividad y en la propensión a exportar entre las empresas controladas por los capitales extranjeros y las empresas locales pone en tela de juicio que las IED hayan generado *beneficios indirectos* a través de *spillovers de conocimiento y tecnología* en las empresas domésticas. En este sentido, algunos estudios han advertido de la aparición de estructuras duales en estos países, con un sector foráneo moderno y un sector doméstico retrasado tecnológicamente (Sereghyová, 2000 , Havlik, et al. 2001; Günther, 2002). Por otra parte, la concentración espacial de las inversiones en las áreas metropolitanas y en las zonas próximas a las fronteras occidentales, acentuada por las economías de aglomeración, han conducido a la aparición de asimetrías territoriales (Luengo y Flores, 2000; Havlik, et al. 2001). En consecuencia, estos países deben afrontar el reto de corregir estos procesos no deseados. En el próximo apartado se analiza si tales desequilibrios y asimetrías tienen tendencia a ampliarse o a reducirse.

3.4.4 La estructura dual y la asimetría regional

Como se expuso en el apartado de los fundamentos teóricos, la literatura suele distinguir tres canales principales de transferencia tecnológica: vía acuerdos de licencia, vía comercio internacional y vía inversiones extranjeras directas, tanto en forma *directa*, entre las empresas multinacionales y sus filiales, como *indirecta*, a través de los *spillovers* potenciales (horizontales y/o verticales) que puedan generar. Según un estudio realizado por Blomström y Kokko (1997), de las tres vías mencionadas, el principal canal de transferencia tecnológica en los países en desarrollo es la inversión foránea; mientras los acuerdos de licencia cada vez tienen menos importancia como fuente de transferencia (UNCTAD, 2000).

En los primeros años de la transición, la principal vía de modernización en los PEC fue el comercio internacional y los acuerdos de subcontratación de perfeccionamiento pasivo (Hoekman y Djankov 1997). Estos autores calcularon que, durante el periodo 1990-1995, las importaciones de bienes intermedios y de capital procedentes de la Unión Europea representaron alrededor del 80% del total importado en la R. Checa, Polonia y Eslovaquia, y del 50% en Hungría. Las OPT, que fueron especialmente significativas en los sectores del textil, calzado, material eléctrico y óptico y muebles, permitieron a muchas empresas sobrevivir tras el colapso del CAEM, y fueron claves para la expansión inicial de las exportaciones en los PEC (Commissariat Général du Plan, 1999). Además, estas operaciones de subcontratación permitieron a las empresas locales adaptarse a los requerimientos occidentales de calidad, disciplina de entrega, gustos, etc., y supusieron una fuente de transferencia tecnológica por la importación de bienes intermedios y maquinaria. Sin embargo, este tipo de vinculaciones no accionariales, a pesar de ejercer un fuerte impacto sobre la capacidad exportadora de las empresas domésticas, relegaron a las mismas a la producción parcial o al ensamblaje de productos de bajo nivel tecnológico, reservándose la producción de los componentes más intensivos en I+D en la matriz u otras filiales (Sereghyová, 2000).

A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, las OPT fueron perdiendo importancia de manera progresiva, y las IED tomaron el relevo como principal vía de modernización. En el sector del material eléctrico y óptico, la adquisición de know-how actuó como un factor atrayente de IED, que pasó a sustituir a las operaciones de subcontratación. Sin embargo, en el caso de los textiles y el calzado, el desplazamiento

de los contratos hacia países con menores salarios no fue sustituida, en general, por entradas de capital extranjero (Commissariat Général du Plan, 1999).

Como se puso de relieve en los apartados anteriores, la concentración de las inversiones a partir de 1997 en los sectores intensivos en capital y mano de obra cualificada, y el creciente establecimiento de plantas modernas, incluyendo inversiones en I+D, han sido claves en la transformación y modernización de la estructura productiva de los PEC, evidenciándose una importante transferencia directa de tecnología y conocimientos entre los inversores foráneos y sus filiales. Sin embargo, los diferenciales existentes en términos de productividad entre el sector foráneo y el doméstico han suscitado dudas en cuanto a la transferencia indirecta (*spillovers*). Esta circunstancia ha fomentado que, desde finales de los noventa, el interés de muchos investigadores se haya centrado en calibrar la importancia de los efectos de las IED, tanto directos como indirectos, en las empresas domésticas de los países del Este.

En general, los estudios realizados son coincidentes en encontrar claras evidencias de transferencia tecnológica directa y, aunque menos relevantes, también muestran significativos *spillovers* verticales, básicamente en las vinculaciones entre las empresas multinacionales y los suministradores locales (*“backward linkage”*). Por el contrario, a pesar de las justificaciones teóricas, encuentran escasas evidencias de transferencias indirectas del tipo horizontal (entre filiales y competidores locales).

Konings (2001) mostró que, durante el periodo 1993-1997, las IED fueron importantes para la transferencia directa en Polonia. En cambio, observó que generaron *spillovers horizontales negativos*, como resultado de la superioridad tecnológica de las empresas multinacionales, forzando a algunas empresas locales a salir del mercado. Kinoshita (2000) encontró algunas evidencias de *spillovers* horizontales en la R. Checa para el periodo 1995-1998, pero limitados a empresas comprometidas con actividades de I+D, o ubicadas en el sector de material eléctrico y óptico. Schoors y van der Tool (2001), centrandó la atención en los *spillovers* verticales, hallaron externalidades positivas significativas en Hungría. Más recientemente, Damijan, et al. (2003), en un estudio que abarca la segunda mitad de la década de los noventa, y más de 8.000 empresas de diez países del Este, obtienen resultados mucho más positivos, sobre todo en relación a los cuatro PEC. Evidentemente, confirman que el vehículo más importante de transferencia tecnológica en estos países ha sido la transferencia directa entre matriz y filial. Sin embargo, muestran la existencia, aunque débil, de *spillovers* horizontales positivos en la R. Checa, Polonia y Eslovaquia, sin observar efectos de expulsión, y

destacables spillovers verticales entre filiales y proveedores locales en la R. Checa, Polonia y Hungría. Por tanto, los estudios realizados hasta el momento sugieren que son los vínculos con los proveedores locales, y no los *spillovers* horizontales, el principal canal de transferencia tecnológica *indirecta* entre las filiales extranjeras y las empresas domésticas.

La escasa presencia de externalidades positivas horizontales suele argumentarse principalmente por tres razones: por la efectividad de las empresas multinacionales en proteger sus ventajas tecnológicas (Görg y Greenaway, 2001), la insuficiente capacidad financiera de las empresas locales, especialmente las pymes, para afrontar las inversiones necesarias que requiere la adopción de innovaciones, y la escasa movilidad laboral debido a los mayores salarios y beneficios ofrecidos por las empresas filiales extranjeras (Gunther, 2002). Por el contrario, la creciente presencia de spillovers verticales está relacionada con la madurez de las inversiones y la aparición de economías de aglomeración. En este sentido, Kinoshita y Campos (2003) y Damijan, et al. (2003) confirman la existencia en los PEC de una tendencia creciente de los inversores a concentrarse en industrias con ya elevados niveles de penetración extranjera, especialmente en los sectores intensivos en capital y mano de obra cualificada, que está conduciendo a la aparición de importantes *clusters*. No obstante, los *spillovers* verticales también dependen de los distintos patrones de conducta de cada empresa multinacional (por ejemplo, el grado de vinculación que desee con las empresas locales o el margen de libertad que conceda a sus filiales), además de otros factores como las capacidades productivas de las empresas domésticas y las políticas de apoyo institucionales.

Los PEC, a diferencia de otras economías en desarrollo, disponían ya de un importante tejido industrial, y de una fuerza laboral relativamente cualificada, cuando se inició el proceso aperturista, lo cual permitió que algunas empresas multinacionales establecieran vínculos de suministro con las empresas locales. No obstante, en esa primera fase de implantación, la propensión importadora fue pronunciada. A partir de la segunda mitad de los noventa, a medida que las inversiones maduraron, fueron desarrollándose redes de aprovisionamiento local, dando lugar a una sustitución parcial de importaciones, aunque mayoritariamente de insumos y componentes estandarizados (Luengo y Flores, 2000; Sereghyová, 2000), mientras los componentes y productos de alta tecnología se adquirían, en general, en el exterior (UNCTAD, 2001). En los últimos años, en algunos sectores importantes, como material eléctrico y óptico y transportes, la

situación está cambiando. En Hungría, varias empresas pertenecientes a la industria electrónica (Bosch, Electrolux, Fujitsu y Motorola) están iniciando actividades en I+D, mientras otras compañías ya existentes, que empezaron su andadura como plantas de ensamblaje (Compaq, Hewlett Packard, Nokia, IBM y Flextronics), también están reorientando sus operaciones hacia dichas actividades (Hunya y Geishecker, 2005). En la mayoría de las firmas se están implantando programas de formación y, a su vez, varias compañías, como IBM, están abriendo centros de formación para otras empresas, tanto locales como extranjeras. También varias empresas, como Erikson e IBM, están expandiendo servicios IT en Hungría, Polonia y la R. Checa (Hunya, 2004). Sin embargo, es en la industria del automóvil donde se está desarrollando la mayor integración regional entre las empresas extranjeras y locales, y donde existen mayores economías de aglomeración, consolidándose amplias redes de suministro locales, que abarcan a los cuatro países centro europeos (UNCTAD 2004b y UNECE, 2004a). La mayoría de empresas ubicadas en estos países están expandiendo sus inversiones, y nuevas compañías han decidido invertir en la zona, en concreto, en la R. Checa y Eslovaquia. Asimismo, algunos gobiernos, como el húngaro o el checo, están lanzando programas de apoyo financiero y tecnológico a los suministradores locales para mejorar su base tecnológica, financiera y de conocimientos, con el objetivo de mantener las inversiones y generar spillovers. Estos programas, al ir destinados principalmente a la industria de la automoción, han tenido, de momento, una menor influencia en la industria electrónica (Hunya, 2004).

Aunque todavía es pronto para valorar las consecuencias de estos cambios recientes, hay indicios de que los diferenciales en productividad entre las empresas extranjeras y locales tienden a reducirse. Así, por ejemplo, Hunya (2004) observa que el *gap* existente en los PEC en el año 2001, situado en torno al 60%, ha descendido alrededor de diez puntos porcentuales respecto al existente en 1996 en Hungría y la R. Checa, y tres puntos en Eslovaquia. No obstante, en Polonia todavía no se contemplan recortes significativos. Por su parte, Criscuolo (2005) observa, para el periodo 1996-2002, que la productividad en las empresas domésticas húngaras ha crecido más rápidamente que en las filiales extranjeras, principalmente en los sectores químico, material eléctrico y óptico y transportes; mientras en la R. Checa, aunque el crecimiento de la productividad, en general, ha sido superior en las filiales, en el sector de la automoción y en sectores de baja sofisticación tecnológica, como los textiles, calzado y papel, la productividad ha crecido más rápidamente en las empresas locales.

En cuanto a la asimetría territorial, la tendencia observada hasta el momento no presenta indicios de mejora. Las grandes capitales y las regiones más occidentales han concentrado la mayor parte de las IED, lo cual ha acentuado las economías de aglomeración, que a su vez están alimentando la atracción de nuevas inversiones, convirtiendo a dichas áreas en los principales focos de modernización y de generación de empleos. Apenas existen efectos de difusión hacia las regiones más orientales y alejadas de los principales centros de consumo y de las redes de suministro, que cuentan con infraestructuras deficientes, lo cual ha ampliado las divergencias tanto en la evolución del empleo regional como en la modernización del tejido industrial. Por lo tanto, los modelos de Krugman y Venables (1995) y Fujita, Krugman y Venables (1999), que sugieren que en una primera fase de la integración económica predominan las fuerzas centrípetas, aumentando las desigualdades territoriales, también parecen tener su base empírica en los países de la Europa central. No obstante, cabe remarcar que dichos modelos no descartan que en el medio/largo plazo, cuando las diferencias salariales lleguen a compensar los efectos de las economías de aglomeración, se inicie un proceso de convergencia. En todo caso, es evidente que los gobiernos de los PEC pueden contribuir a revertir la tendencia hasta ahora observada, realizando un esfuerzo inversor tanto en la mejora de las infraestructuras como en la formación y educación de estos territorios. En este sentido, la incorporación a la Unión Europea supondrá un apoyo importante en el desarrollo empresarial y la mejora de las infraestructuras a través de los fondos estructurales.

3.5 PERSPECTIVAS FUTURAS DE LAS IED EN LOS PEC

Aunque hacer previsiones siempre es algo arriesgado, las circunstancias actuales permiten extrapolar al menos tres elementos principales que, con elevado grado de probabilidad, influirán en la evolución y estructura futura de las inversiones extranjeras directas en los PEC: la madurez de los procesos de privatización, la integración en la Unión Europea y la continuidad del proceso de convergencia real con los países avanzados.

En primer lugar, en cuanto a la evolución futura de las IED, es previsible que a corto plazo el alto volumen recibido en los últimos años disminuya por el agotamiento de los procesos de privatización. Sin embargo, a medio plazo las perspectivas de

crecimiento de las IED en los PEC son optimistas debido, principalmente, a su incorporación en la Unión Europea (UNCTAD, 2004b). El avanzado estado del proceso de privatización implicará que las adquisiciones y fusiones transfronterizas, y sobre todo las inversiones de nueva planta (*greenfield*), tomen el relevo como principales formas de penetración de las IED. No obstante, los proyectos *greenfield* suelen desplegarse en varios años, por lo que no podrán compensar inmediatamente la caída de las IED relacionadas con la privatización. Pero a medio plazo, la UNCTAD espera, de nuevo, un crecimiento robusto de las IED, en base al amplio número de proyectos nuevos, o la expansión de antiguos ya aprobados o comprometidos recientemente, que deberán conducir a sustanciales entradas de IED en un futuro próximo. A título ilustrativo, cabe señalar, por ejemplo, los compromisos de inversión realizados por Toyota y Hyundai para ubicar plantas de producción en la R. Checa y Eslovaquia, respectivamente, las cuales se estima que serán completamente operativas en el 2006, año en el que probablemente se materializará la mayor parte de la inversión (UNCTAD 2004b). A ello se une la voluntad de los gobiernos de los PEC de liberalizar parcelas pendientes, como el mercado energético o los servicios sanitarios.

Además, los resultados obtenidos en varias encuestas recientes, realizadas a empresas multinacionales y a expertos, también sugieren que los PEC continuarán recibiendo flujos de inversión importantes, coincidiendo en señalar a dicha región como una de las áreas más atractivas para la localización de inversiones. La encuesta llevada a cabo por Ernst&Young (2004)¹⁴ a 513 dirigentes de empresas europeas, americanas y asiáticas, colocan a Polonia y a la R. Checa en el quinto y sexto lugar del ranking, respectivamente, tras China, Estados Unidos, Alemania y Reino Unido (Hungria aparece en la décima posición). También las encuestas realizadas por la UNCTAD (2004b), tanto a dirigentes de empresas multinacionales como a expertos, muestran como casi el 70% de los encuestados esperan un incremento de las IED en los PEC, coincidiendo en identificar a Polonia y la R. Checa como principales destinatarios.

En cualquier caso, el ingreso de los PEC a la Unión Europea favorecerá su entorno de negocios, por la adopción plena del *acquis communautaire*, comportará mejoras en sus infraestructuras y en el desarrollo empresarial, por los fondos estructurales, y reducirá los costes de transacción¹⁵, fomentando la integración económica, por el libre acceso a los mercados. Estos factores, combinados con la disponibilidad de mano de

¹⁴ Publicada en Ernst & Young, *European Investment Monitor 2004*.

¹⁵ Por ejemplo, eliminación de las barreras comerciales y menores trámites aduaneros.

obra cualificada, costes laborales relativamente inferiores, e impuestos sobre sociedades menores¹⁶, incrementará sin duda el atractivo de estos países para ubicar inversiones foráneas, tanto procedentes de países miembros de la UE como no miembros.

En este sentido, existe preocupación en los países de la UE-15 por posibles relocalizaciones hacia los nuevos miembros, especialmente en las actividades manufactureras. En el caso de España, un estudio realizado por Martín (2002) advierte de la existencia de cierto riesgo de desplazamiento si no se mejoran las infraestructuras (transporte y comunicaciones) o se potencian las dotaciones de capital humano y tecnología. Sin embargo, en general, no se esperan desviaciones ni relocalizaciones masivas (véase Bellak, 2004 y Henriot, 2004). Por un lado, la convergencia estructural observada en estos países con la Unión Europea, y la convergencia real, que supondrá una erosión progresiva de las ventajas en costes salariales, hace improbable una relocalización masiva, siendo más probable una tendencia creciente a competir por la localización de inversiones de nueva planta. Por otra parte, la adopción plena del *acquis communautaire*, y la sujeción a la regulación de la competencia europea, limitará de manera sustancial el margen de maniobra político en materia de promoción de las inversiones, por lo que habrá menos espacio para la desviación de IED a través de dichas políticas. Además, la competencia por las inversiones previsiblemente conducirá a una mayor armonización en materia fiscal.

En segundo lugar, desde la perspectiva estructural no parece que vayan a producirse cambios significativos en cuanto al origen geográfico. Es de esperar que la mayor parte de las IED continúen procediendo de los países europeos, y fuera de dicha área es previsible que EE.UU. mantenga su liderazgo. De hecho, las encuestas anteriores revelan que son las empresas europeas las que se decantan particularmente por los PEC, especialmente las empresas alemanas, y en menor medida las empresas norteamericanas. No obstante, por la evolución observada en los últimos años, y por algunos de los compromisos ya adquiridos, es factible pensar que crezca el volumen de inversión procedente del área asiática, especialmente de Japón, Corea del Sur y, en cierta medida, de China e India.

En relación a la estructura sectorial, en cambio, sí es previsible que se produzcan ciertas modificaciones ante la continuidad del proceso de convergencia real con los

¹⁶ En el 2004, la tasa impositiva sobre beneficios en Hungría se situaba en el 16%, en Polonia y Eslovaquia en el 19%, y en la R. Checa en el 28%, frente al 38,3% en Alemania, el 37,3% en Italia o el 35% en España.

países avanzados. Por un lado, el aumento de los salarios y la renta real contribuirá a ampliar los mercados de los PEC, proporcionando, así, nuevas oportunidades de inversión. Por otro lado, la erosión de las ventajas salariales afectará a las actividades intensivas en mano de obra poco cualificada, como de hecho ya se ha puesto de manifiesto en la pérdida de peso observada en los sectores del textil, calzado y metales, aunque también a algunas manufacturas de mayor sofisticación tecnológica, donde predominen líneas de producción de ensamblaje y cuyos costes de transporte representen una proporción muy pequeña de su precio unitario. En este sentido, la amenaza de los países del sudeste asiático empieza a notarse en los PEC, como sugiere la reciente reubicación de algunas empresas pertenecientes al sector de material eléctrico y óptico en dicha área (UNECE, 2003a). Según las encuestas mencionadas, las preferencias de los empresarios y expertos se mantienen en las industrias de la alimentación, automoción y material eléctrico y óptico, destacando también, en los primeros puestos, el sector del papel y la edición. En cambio, los minerales no metálicos ya no se encuentran dentro de las principales preferencias. En cuanto al sector servicios, agotada la privatización del sector financiero, parece que, de acuerdo con las encuestas, van a aumentar las inversiones en el sector inmobiliario y los servicios profesionales.

Por último, en relación a los factores determinantes, la incorporación a la Unión Europea, como se ha comentado anteriormente, va a suponer una mayor estabilidad política y económica, una mayor calidad institucional y una mejora tanto en el entorno de negocios como en las infraestructuras y el desarrollo empresarial. Estos factores, unido a su privilegiada ubicación, muy próxima a los grandes mercados de consumo, conducirá probablemente a una concentración de las actividades con fuertes economías de escala en el centro de Europa, alimentando las economías de aglomeración, como parece que ya está ocurriendo en la industria de la automoción. Sin embargo, a medida que avance el proceso de convergencia real con los países avanzados, disminuirán progresivamente las ventajas salariales, lo que, a pesar de su dotación de capital humano, supondrá una pérdida de competitividad, sobre todo frente algunos países del sudeste asiático, si no hay aumentos de productividad parejos. Un ejemplo se encuentra en la crisis global que sufrió la industria electrónica a principios del nuevo milenio, que provocó el cierre de varias líneas de ensamblaje en Hungría, aunque, en cambio, no afectó la expansión de empresas existentes con importantes actividades en I+D (Hunya 2004). Por consiguiente, para evitar posibles desinversiones en el futuro, y continuar

atrayendo capitales en sectores de cierta sofisticación tecnológica, estos países necesariamente deberán aplicar políticas adecuadas para reforzar su potencial tecnológico, educativo y de investigación. No obstante, en contrapartida, la convergencia real en salarios y renta aumentará el atractivo de los mercados internos, lo que debería incrementar la presencia de inversiones de tipo horizontal (*market-seeking*) en la estructura sectorial de las IED.

3.6 SINTESIS DE RESULTADOS

La apertura a las inversiones extranjeras directas fue el segundo pilar fundamental en el que se basaron los primeros gobiernos reformistas para lograr el objetivo prioritario de modernizar e insertar a sus países en la economía internacional. De acuerdo con la literatura económica, los gobiernos consideraron que las IED podían contribuir de manera sustancial a superar el legado histórico de una tecnología atrasada, unas estructuras organizativas no orientadas a la competencia, un sistema financiero escaso de recursos y una escasa presencia en las redes empresariales internacionales. En definitiva, contemplaban la apertura a las IED como una de las vías fundamentales para promover la modernización de la estructura productiva, la mejora de la competitividad y el acceso a los mercados exteriores. No obstante, tales logros iban a depender de la capacidad de atracción de dichos países, sus ventajas de localización y las estrategias de las empresas multinacionales. Los estudios realizados a mediados de los noventa sobre los primeros años de la transición, mostraron una afluencia desigual de IED en la región, con una presencia bastante marginal en la mayoría de los PECO, destacando tan sólo Hungría como país con cierto éxito en atraer capitales. Como resultado, la afluencia de IED hacia los PEC en esos primeros años no fue estadísticamente relevante, sobre todo en cuanto a su impacto en la estructura exportadora. La mayoría de los flujos de inversión se destinaban a sectores donde esos países no disfrutaban de ventajas comparativas y, además, las estrategias dominantes de las empresas multinacionales estaban orientadas fundamentalmente a capturar los mercados domésticos. Estudios más recientes, en cambio, han observado una notable mejoría en la capacidad de atracción de IED en los PEC, encontrando evidencias de que tales inversiones han contribuido notablemente a la modernización y reestructuración productiva y comercial de estos países.

El presente capítulo ha tenido como objeto tratar de averiguar las causas que han motivado este cambio sustancial observado a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, y comprobar que, efectivamente, las IED han desempeñado un papel fundamental en la modernización e inserción de los PEC en la economía mundial, tal como la literatura económica predice. Con tal fin se ha analizado la capacidad de atracción de los PEC y sus factores determinantes, examinando la evolución y estructura de las IED, los procesos de privatización, las ventajas de localización y las estrategias empresariales; y, bajo todas estas consideraciones, se ha estudiado el impacto actual y potencial de las IED en las economías de los PEC. Los resultados obtenidos pueden resumirse del siguiente modo:

Del análisis conjunto de la evolución de las IED en los PEC y su estructura geográfica y sectorial se han extraído los principales factores determinantes de atracción de inversión extranjera directa en dichos países:

- En primer lugar, según se desprende de la polarización observada en el destino de las inversiones a la región, y de las encuestas realizadas, las empresas multinacionales parecen haberse decantado por los países de la región más estables política y económicamente, y más comprometidos con las reformas y el cambio sistémico. En este sentido, parecen haber contribuido de manera importante los informes elaborados por la Comisión Europea y la distinta cronología en la apertura formal de negociaciones para la adhesión a la Unión Europea. Las expectativas de adhesión explicarían, en parte, los puntos de inflexión observados en las entradas de IED en los PEC en los años 1995, 1998 y 2000, fechas que coinciden con la presentación de sus candidaturas y sus respectivas aperturas formales de negociación para la adhesión a la UE.
- En segundo lugar, también se constata la influencia de las distintas políticas de privatización y los grados de liberalización en el acceso de las inversiones exteriores directas. Las reformas pioneras y la política más liberal y abierta a la inversión exterior de Hungría, frente al trato preferencial a los residentes en Checoslovaquia y Polonia, explicaría el liderazgo del primero en la atracción de capitales durante la primera mitad de la década de los noventa. Pero a partir de 1995, tras el agotamiento del proceso de privatización en Hungría, y los cambios en las políticas de privatización y la eliminación de las restricciones a las IED en el resto de los PEC, supuso que, primero Polonia, y posteriormente la R. Checa y Eslovaquia, tomaran el relevo en el liderazgo receptor.

- En tercer lugar, la proximidad geográfica también ha sido un factor destacado en la afluencia de IED en los PEC, tanto por su vecindad con sus principales inversores como por su proximidad a los grandes mercados europeos. Una muestra de la importancia de este factor es el hecho de que buena parte de las inversiones se han ubicado en las regiones más occidentales de estos países.
- En cuarto lugar, la búsqueda de mano de obra barata *per se* no ha sido el criterio de localización principal de las IED, como muestra, por un lado, el hecho de que la mayor parte de las IED se hayan destinado a sectores intensivos en capital, tecnología y mano de obra cualificada y, por otro, que países de la región con tasas salariales más bajas no hayan apenas acaparado la atención de los inversores extranjeros. Sin embargo, la dotación de capital humano relativamente barato existente en los PEC sí aparece como un factor importante de localización.
- En quinto lugar, desde una perspectiva global, puede decirse que la estrategia dominante de las empresas multinacionales ha sido la de conquistar los nuevos mercados de los PEC, como pone de manifiesto la preponderancia del sector servicios en las IED. Sin embargo, centrando la atención en el sector manufacturero, se observa un cambio de estrategias empresariales a partir de 1997, pasando a dominar las inversiones orientadas a la exportación. No obstante, en Polonia, debido a su tamaño económico, todavía predominan las inversiones orientadas a conquistar su mercado interno.
- Todos estos factores determinantes de atracción de IED encontrados en el análisis empírico están en consonancia con los planteamientos teóricos. En relación al paradigma OLI, las empresas occidentales han disfrutado de ventajas de propiedad (disponían de una mejor tecnología e imagen de marca) y de ventajas de internalización (derivadas de los fallos de mercado existentes). Por su parte, los PEC ofrecen importantes ventajas de localización (proximidad geográfica a los grandes mercados europeos, disponibilidad de mano de obra cualificada relativamente barata y mercados internos en expansión). Por otro lado, en relación a los recientes modelos de geografía económica, la ubicación de estos países en el centro de Europa, y su proximidad a los principales centros de producción y consumo, así como de otros países emergentes, han conducido a la creación de importantes economías de aglomeración en las regiones más occidentales,

especialmente en industrias con fuerte presencia de economías de escala, como el sector de la automoción.

El progreso en las reformas económicas y legales y las perspectivas de adhesión a la UE, unido a las ventajas de localización y a la aparición de importantes economías de aglomeración, se ha traducido, por un lado, en un continuo avance de su participación en las cuotas de IED mundiales, que les ha permitido en poco tiempo alcanzar unos niveles de stock de IED respecto al PIB superiores a la media de los países industrializados; y, por otro lado, en un aumento progresivo de la presencia de empresas foráneas en la actividad productiva, con una participación en el sector manufacturero, en términos de capital, ventas y empleo, muy superior a la de los países de la UE-15. Este importante aumento observado en la capacidad de atracción de IED a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, y el cambio estratégico de las empresas multinacionales, orientando las inversiones hacia la exportación, principalmente en las industrias de media y alta tecnología, intensivas en capital y mano de obra cualificada, han tenido un impacto sustancial en las economías de los PEC:

- En primer lugar, desde la perspectiva financiera, los flujos de IED han contribuido de forma muy destacada a financiar los desequilibrios registrados en la balanza por cuenta corriente, superando en varios años los déficits corrientes.
- En segundo lugar, hay una amplia evidencia empírica de que las IED, fruto de la transferencia tecnológica y de conocimientos *directa*, tanto a empresas adquiridas como de nueva planta, y de la elevada intensidad inversora de las empresas controladas por capitales extranjeros, han tenido un papel muy destacado en la formación bruta de capital fijo y en la modernización del aparato productivo de los PEC, contribuyendo a la reducción del *gap* tecnológico y al crecimiento de la productividad nacional.
- En tercer lugar, la elevada penetración extranjera y el cambio de estrategia de las empresas multinacionales, orientando la producción hacia la exportación en los sectores de media y alta tecnología, ha tenido un impacto considerable en el comercio exterior de estos países, impulsando su integración en las redes internacionales, mejorando su acceso a los mercados exteriores, y transformando su estructura exportadora. Sin embargo, esta transformación ha sido menor en Polonia, debido a la mayor orientación de las IED a su mercado interno, lo cual podría explicar en parte su menor expansión exportadora observada en el capítulo anterior.

- En cuarto lugar, se confirma la fuerte correlación encontrada por la UNCTAD (1999) entre las entradas de IED y las exportaciones de manufacturas, sobre todo intensivas en tecnología, en los países de la Europa central. Por consiguiente, las IED han sido claramente generadoras de comercio en los PEC. También se constata que la liberalización comercial no sólo ha contribuido a aumentar el volumen de comercio sino también a incrementar las entradas de las inversiones directas.
- En quinto lugar, la elevada penetración extranjera, y el cambio de estrategia de las empresas multinacionales, no tan sólo han modificado los patrones de comercio de los PEC sino que también han desempeñado un papel clave en la transformación estructural de la actividad productiva, en la misma dirección que la estructura comercial. En consecuencia, las IED han sido una fuerza de cambio fundamental de la especialización industrial y, por lo tanto, de la estructura de ventajas comparativas analizadas en los capítulos anteriores. Hay claras evidencias de que el sector exportador, dominado por las empresas multinacionales, ha sido quien ha liderado la transferencia tecnológica y ha conducido a la modernización de la estructura manufacturera. Esta circunstancia explica, de nuevo, el mayor progreso observado en Hungría y la R. Checa respecto a Eslovaquia y Polonia.
- En sexto lugar, en consonancia con la transformación de la estructura productiva, las IED también han afectado al empleo, tanto en su evolución como en su cualificación. Las industrias de media-alta tecnología orientadas a la exportación son las que cuentan con una mayor participación de las empresas extranjeras en el empleo, lo que ha implicado, por un lado, que la mano de obra cualificada se haya concentrado en dichas empresas y, por otro, que haya existido una actualización de conocimientos a través de los programas de formación de las empresas multinacionales. En general, las IED han tenido un papel relevante en la generación de empleo, pero insuficiente para compensar la destrucción de empleos en el sector doméstico, sobre todo en Polonia y Eslovaquia. El fuerte retroceso experimentado en el empleo en estos dos países, y en menor medida en la R. Checa, en contraste con la generación neta de puestos de trabajo, tanto en el sector foráneo como doméstico, en Hungría, estaría relacionado con el retraso de los primeros en la reestructuración productiva. Además, dado que la generación de empleos ha tenido lugar básicamente en las empresas foráneas orientadas a la exportación en los sectores de media-alta intensidad tecnológica, donde la demanda internacional es más dinámica, explicaría por qué la R. Checa ha podido compensar la pérdida de

empleos domésticos en los últimos años, mientras Polonia, al tener una menor presencia de IED orientadas a la exportación, ha acusado la mayor pérdida global de puestos de trabajo.

En suma, las IED han contribuido enormemente tanto en la reestructuración y modernización del aparato productivo de los PEC como en la mejora de la cualificación de la mano de obra y su inserción en la economía internacional. Sin embargo, las IED también han impulsado algunos desequilibrios en las economías de los PEC, como son la aparición de estructuras duales y asimetrías territoriales. Realizando un análisis de estos dos procesos no deseados se han obtenido las siguientes conclusiones:

- El surgimiento de estructuras duales, con un sector extranjero moderno, y con altos niveles de productividad, y un sector doméstico retrasado tecnológicamente, ha puesto en evidencia que las IED han generado escasos *beneficios indirectos* a través de *spillovers de conocimiento y tecnología* en las empresas domésticas.
- Los estudios realizados hasta el momento sugieren que son los vínculos con los proveedores locales, y no los *spillovers* horizontales, el principal canal de transferencia tecnológica *indirecta* entre las filiales extranjeras y las empresas domésticas. La escasa presencia de externalidades positivas horizontales se argumenta por la efectividad de las empresas multinacionales en proteger sus ventajas tecnológicas, la insuficiente capacidad financiera de las empresas locales para afrontar las inversiones necesarias que requiere la adopción de innovaciones, y la escasa movilidad laboral debido a los mayores salarios y beneficios ofrecidos por las empresas filiales extranjeras.
- No obstante, en los últimos años se aprecia una creciente presencia de *spillovers* verticales, especialmente en dos sectores importantes, material eléctrico y óptico y automoción, que estaría relacionada con la madurez de las inversiones, la aparición de economías de aglomeración, el cambio en los patrones de conducta de algunas empresas multinacionales, y la aparición de políticas de apoyo institucionales.
- Aunque todavía es pronto para valorar las consecuencias de estos cambios recientes, hay indicios de que los diferenciales en productividad entre las empresas extranjeras y locales tienden a reducirse.
- En cuanto a la asimetría territorial, la tendencia observada hasta el momento no presenta indicios de mejora, en consonancia con los modelos de Krugman y

Venables (1995) y Fujita, Krugman y Venables (1999). Sin embargo, la incorporación a la Unión Europea puede ser un apoyo importante para estos países en cuanto al desarrollo empresarial y a la mejora de las infraestructuras, a través de los fondos estructurales.

Por último, dado el todavía incipiente grado de desarrollo de las economías de los PEC, y su dependencia de los flujos de inversión internacionales, puesta de manifiesto en la asimetría existente entre la inversión recibida y realizada, que evidencia la debilidad aun existente en su estructura empresarial y su falta de capacidad financiera, se ha realizado un análisis de las perspectivas futuras de entrada de IED, obteniendo las siguientes conclusiones:

- Según las previsiones de la UNCTAD, y los resultados obtenidos en varias encuestas recientes realizadas a empresas multinacionales y a expertos, las perspectivas de crecimiento de las IED en los PEC son optimistas, debido principalmente a su incorporación a la Unión Europea. Hay coincidencia en señalar a dicha región como una de las áreas más atractivas para la localización de inversiones.
- El ingreso de los PEC a la Unión Europea favorecerá su entorno de negocios, por la adopción plena del *acquis communautaire*, comportará mejoras en sus infraestructuras y en el desarrollo empresarial, por los fondos estructurales, y reducirá los costes de transacción, fomentando la integración económica, por el libre acceso a los mercados. Estos factores, combinados con la disponibilidad de mano de obra cualificada, costes laborales relativamente inferiores, e impuestos sobre sociedades menores, incrementará sin duda el atractivo de estos países para ubicar inversiones foráneas, tanto procedentes de países miembros de la UE como no miembros.
- Aunque existe cierta preocupación en los países de la UE-15 por posibles relocalizaciones hacia los nuevos miembros, especialmente en las actividades manufactureras, en general no se esperan desviaciones ni relocalizaciones masivas. Por un lado, la convergencia estructural observada en estos países con la Unión Europea, y la convergencia real, que supondrá una erosión progresiva de las ventajas en costes salariales, hace improbable una relocalización masiva, siendo más probable una tendencia creciente a competir por la localización de inversiones de nueva planta. Por otra parte, la adopción plena del *acquis communautaire*, y la

sujeción a la regulación de la competencia europea, limitará de manera sustancial el margen de maniobra político en materia de promoción de las inversiones, por lo que habrá menos espacio para la desviación de IED a través de dichas políticas.

- Desde la perspectiva estructural, no parece que vayan a producirse cambios significativos en cuanto al origen geográfico. Es de esperar que la mayor parte de las IED continúen procediendo de los países europeos y, fuera de dicha área, es previsible que EE.UU. mantenga su liderazgo. De hecho, las encuestas revelan que son las empresas europeas las que se decantan particularmente por los PEC, especialmente las empresas alemanas, y en menor medida las empresas norteamericanas. No obstante, por la evolución observada en los últimos años, y por algunos de los compromisos ya adquiridos, es factible pensar que crezca el volumen de inversión procedente del área asiática, especialmente de Japón, Corea del Sur y, en cierta medida, de China e India.
- En relación a la estructura sectorial, en cambio, sí es previsible que se produzcan ciertas modificaciones ante la continuidad del proceso de convergencia real con los países avanzados. Por un lado, el aumento de los salarios y la renta real contribuirá a ampliar los mercados de los PEC, proporcionando, así, nuevas oportunidades de inversión de tipo horizontal (*market seeking*). Por otro lado, la erosión de las ventajas salariales afectará a las actividades intensivas en mano de obra poco cualificada, aunque también a algunas manufacturas de mayor sofisticación tecnológica, donde predominen líneas de producción de ensamblaje, y cuyos costes de transporte representen una proporción muy pequeña de su precio unitario. En este sentido, la amenaza de algunos países del sudeste asiático empieza a notarse en los PEC.
- En relación a los factores determinantes, la incorporación a la Unión Europea va a suponer una mayor estabilidad política y económica, una mayor calidad institucional y una mejora tanto en el entorno de negocios como en las infraestructuras y el desarrollo empresarial. Estos factores, unido a su privilegiada ubicación, muy próxima a los grandes mercados de consumo, conducirá probablemente a una concentración de las actividades con fuertes economías de escala en el centro de Europa, alimentando las economías de aglomeración, como parece que ya está ocurriendo en la industria de la automoción. Sin embargo, a medida que avance el proceso de convergencia real con los países avanzados, disminuirán progresivamente las ventajas salariales, lo que, a pesar de su dotación de capital

humano, supondrá una pérdida de competitividad, sobre todo frente algunos países del sudeste asiático, si no hay aumentos de productividad parejos.

- Por consiguiente, para evitar posibles desinversiones en el futuro, y continuar atrayendo capitales en sectores de cierta sofisticación tecnológica, estos países necesariamente deberán aplicar políticas adecuadas para reforzar su potencial tecnológico, educativo y de investigación. Un ejemplo ilustrativo se encuentra en la crisis global que sufrió la industria electrónica a principios del nuevo milenio, que provocó el cierre de varias líneas de ensamblaje en Hungría, pero, en cambio, no afectó la expansión de empresas existentes con importantes actividades en I+D.