

# 5

## Comercio e Inversión Extranjera Directa <sup>[\*]</sup>

El progreso económico de todos los países tiene en la disponibilidad de capital para la inversión y en la magnitud y la calidad de sus relaciones comerciales con el exterior algunas de sus claves principales. Así, una de las restricciones más importantes al crecimiento es la falta de capital para la inversión, y uno de los desincentivos más importantes para la inversión es la falta de mercados de suficiente magnitud en los que operar. Por todo ello, las estrategias y actuaciones de comercio exterior resultan esenciales para cualquier país y para el conjunto de operadores privados, y la posibilidad de capturar inversión, sea esta local o extranjera, es un factor muy relevante para realizar el potencial de progreso de cualquier país.

Sin embargo, las condiciones en que se realiza la inversión y otros factores influyen de manera notable en el grado de contribución al progreso que pueda esperarse. Por ello es preciso analizar no tan sólo los montos de inversión, en este caso, españoles en el exterior, sino la «calidad» y el impacto sobre la economía local de la misma. Del mismo modo, al analizar las rela-

ciones de comercio exterior mantenidas con el resto del mundo, es conveniente ir mucho más allá del estudio de las cifras, para comprender en qué sectores se producen las relaciones comerciales y en qué medida ello tiene un potencial de generación de encadenamientos productivos y economías de escala. Esa ambivalencia en la consideración de los impactos de inversiones y relaciones comerciales nos ayudan a entender que las recetas económicas que son positivas para un país en un contexto determinado no tienen por qué serlo para otro o para otros.

Al analizar el comercio exterior y la Inversión Extranjera Directa de España (IED), así como las políticas públicas de apoyos a esos sectores, nos encontramos un primer rasgo común a ambas, y es que el mundo en desarrollo ocupa un lugar secundario, en términos relativos, tanto como origen y destino de exportaciones como en tanto lugar en el que se realizan las inversiones españolas en el exterior. Este primer rasgo común ya nos adelanta que la economía española mantiene una escasa interacción con los países en desarrollo, con la excepción de un

[\*] Basado en el documento sobre «Inversión Extranjera Directa y Comercio Exterior españoles: sus consecuencias sobre el desarrollo de los países más pobres», de Enrique Lluch y Julia Alamá para el Informe FOESSA 2008. [www.foessa.es](http://www.foessa.es), sección «publicaciones» (VI Informe).

pequeño grupo de países de América Latina, y menos aún con los llamados países menos adelantados, los más pobres del planeta.

## 5.1. Comercio exterior

En términos globales, el comercio entre España y América Latina, África y Asia representa un 15,16% en relación con las exportaciones españolas y el 28,67% de las importaciones. Ello revela que para España se trata de socios comerciales de menor rango, realizándose la gran mayoría de transacciones comerciales con las regiones industrializadas del planeta.

En cuanto a los países africanos, cabe señalar que la existencia de acuerdos comerciales y de desarrollo suscritos por la UE ofrece oportunidades para el establecimiento de relaciones comerciales más profundas y de mayor impacto sobre el desarrollo. La renovación de los acuerdos de Cotonou, que se han venido negociando en los últimos tres años, no ha llegado en el momento de escribirse este Informe a buen puerto, y las llamadas EPA («Economic Partnership Agreements») entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y sus sistemas de integración regionales siguen negociándose. No están claros los incentivos para los países africanos en esta negociación, y ello explica la reticencia a la firma de los mismos, pues se requiere una mayor apertura externa africana a cambio de pequeñas concesiones europeas en materia de reducción de aranceles, restricciones en la subvención agraria europea o en la modificación de las reglas de origen. Así pues, existen acuerdos que privilegian la relación con los países africanos, pero el endurecimiento de las posiciones europeas para defender sus propias ventajas está dificultando su renegociación y ajuste, poniendo en cuestión su condición de acuerdos integrales de desarrollo frente a su contenido eminentemente comercial.

Podemos afirmar que las relaciones comerciales con el continente en general son escasas, y que sería conveniente potenciar el comercio con el fin de incrementar el volumen de transacciones con la mayoría de los países que forman el África subsahariana. Por otro lado, dado que

las importaciones españolas de la región no son intensivas en mano de obra —se trata de productos energéticos en más de un 71%—, mientras que las exportaciones españolas a la región lo son en mayor medida (productos químicos, bienes de equipo y manufacturas de consumo suman el 65% de las exportaciones), podrían existir riesgos de competencia con la producción nacional, dado que la africana es intensiva en mano de obra y está centrada en la producción de alimentos y manufacturas de consumo, como textiles y calzado. Por otro lado, como parte positiva del balance comercial con África subsahariana, cabe señalar que los bienes de equipo son esenciales en las estrategias de diversificación productiva de integración de diferentes sectores económicos.

En cuanto a los países latinoamericanos, se ha visto que las exportaciones españolas hacia estos países se encuentran más diversificadas, permitiendo tener la expectativa de un mayor impulso a las economías nacionales, tanto por las magnitudes como por los sectores afectados. En relación con las importaciones, en primer lugar se encuentran los alimentos, seguidos de los productos energéticos —principalmente petróleo y derivados—. España, por otra parte, tiene los sectores de bienes de equipo específicos de diferentes industrias y los productos químicos como principal sector exportador. El comercio de estos bienes con un elevado valor añadido puede generar encadenamientos productivos, impulsando el crecimiento nacional y no compitiendo en condiciones desiguales con la industria local.

Respecto a las relaciones comerciales con el continente asiático, los vínculos comerciales con España no parece que puedan contribuir decisivamente al desarrollo económico de los mismos, ya que las relaciones comerciales obedecen a razones estratégicas relacionadas, por ejemplo, con la energía al aprovechamiento de las ventajas derivadas de los menores costes de producción en aquella región.

Cabe destacar que la Administración española cuenta con una variedad de instrumentos de promoción de las exportaciones, dependientes en su mayoría de lo que hoy es el Ministerio de Comercio, Industria y la PYME. Se trata de

mecanismos financieros y técnicos puestos al servicio de la empresas para la apertura de mercados, la evaluación previa de posibles proyectos de inversión o, directamente, para el fomento de la exportación a países en desarrollo. Esas actividades son promovidas en los países por las oficinas comerciales españolas, dependientes del citado ministerio.

Pese a que la promoción del desarrollo humano es parte sustancial de la política hacia los países en desarrollo, la política comercial no incorpora herramientas de análisis sobre los impactos de las exportaciones sobre la pobreza o las estrategias nacionales de desarrollo, operando como un compartimento estanco de promoción del sector exportador español también cuando dichas operaciones se realizan en países en desarrollo, en los que la coherencia y coordinación con las políticas de cooperación debiera ser un hecho. Esa coordinación de las actuaciones de cooperación y de fomento de la internacionalización es por el momento un reto de futuro para el sistema español, y el Fondo de Ayuda al Desarrollo —fondo de crédito para países en desarrollo vinculado a la exportación de bienes y servicios españoles— debiera ser el primer instrumento a vincular directamente ambas estrategias, algo que ocurre formalmente pero no en la realidad.

## 5.2. Inversión Extranjera Directa

La inversión privada puede ser un factor importante a la hora de promover el progreso de un país en desarrollo, dadas sus restricciones de capital. Sin embargo, para que esto suceda no sirve cualquier clase de inversión, ni necesariamente en cualquier país han de darse las condiciones precisas para absorber los efectos positivos que pueden derivarse de la Inversión Extranjera Directa (IED).

En términos generales puede señalarse que los beneficios de la inversión externa serán mayores en tanto en cuanto: 1) permitan la generación directa o indirecta de empleo de calidad; 2) por los sectores de intervención y las condiciones establecidas, puedan generar economías

de escala y dinamizar desde la demanda otros sectores económicos del país; 3) aporten, a través de los sistemas fiscales nacionales, suficientes recursos para la redistribución de la riqueza y un mejor reparto de oportunidades y servicios en la sociedad; y 4) en función del sector de que se trate, mejoren la oferta y el precio de bienes o servicios que vayan a ser provistos o comercializados en la sociedad.

Un pleno aprovechamiento de estos potenciales beneficios es complicado, pues de darse las condiciones básicas —trabajadores preparados, una economía dinámica, un Estado solvente y bien organizado, y un sistema de redistribución adecuado— posiblemente no estaríamos hablando de países en desarrollo. En todo caso, es importante destacar que la competencia por la atracción de inversión extranjera ha tenido efectos perversos en el mundo en desarrollo fruto de la competencia a la baja en los requisitos fiscales y de otro tipo, autolimitando por esa vía el potencial efecto positivo de la misma inversión.

## 5.3. España, octava potencia inversora global

España es hoy una potencia mundial en lo referido a inversión exterior, ocupando en la última década el octavo lugar como inversor neto en el mundo. Los destinos preferentes de la inversión son los países más ricos, lo que está dentro de la tónica general, ya que las empresas españolas han buscado en su mayoría el crecimiento y la diversificación ampliando mercados, aprovechando las ventajas competitivas que ya tienen en su mercado interno. Además, la mayoría de las empresas comienza por una implantación progresiva que parte de la comercialización de los productos para seguir luego con una inserción estable en el mercado local. Por todo ello, cuando se decide la realización de inversiones internacionales, se suelen buscar aquellos lugares en los que puedan lograr mayores retornos y se pueden encontrar mercados en los que aprovechar mejor conocimientos y destrezas ya acumuladas.

En España, la IED es protagonizada tanto por grandes empresas transnacionales como por las PYME. En concreto, se pueden clasificar en: 1) grandes empresas, con un elevado número de trabajadores que realizan inversiones principalmente mediante fusiones y adquisiciones en el exterior, a la búsqueda de nuevos mercados y de la ampliación del mercado de la compañía en un elevado número de países, cuantos más mejor; 2) medianas empresas que acometen un proceso de internacionalización gradual, con presencia en un reducido número de países mediante la creación de sucursales o filiales y con el objetivo principal de la comercialización; y 3) pequeñas empresas interesadas en una o dos localizaciones concretas por motivos específicos.

El porcentaje de inversiones en países en desarrollo parece alto —un 36% del total—, pero cuando las cifras se estudian con mayor detenimiento se puede observar cómo realmente la IED española se centra en muy pocos países, y a pesar de que el número de empresas que han emprendido la internacionalización no ha dejado de crecer, son unas pocas las que acaparan las grandes cifras de la inversión en estas naciones, habiendo llegado algunas de ellas a lograr la mitad de sus beneficios en América Latina, principal región en desarrollo destinataria de la IED española. Más del 90% de la IED dirigida al mundo en desarrollo llegó a América Latina, concentrada en los cuatro países más avanzados de la región: Brasil, México, Argentina y Chile. Estos países son, en su mayoría, o bien los más grandes o bien los que mayores niveles de desarrollo tienen, por lo que el mercado es más parecido al español y se pueden aprovechar mejor las ventajas competitivas que se tienen. El 60% de la inversión se ha dado en las dos últimas décadas en el sector servicios —financias, telecomunicaciones y energía—, el 25% en el sector industrial y un 10% en la construcción.

Se constata, por tanto, que los países más necesitados de inversiones para su desarrollo son precisamente aquellos en los que las empresas españolas menos han entrado. En los casos en los que se ha hecho esto (como en algunas zonas de África) tienen importancia sectores cuyo peso relativo en la IED española es reducido (como la pesca o la explotación minera) y que

al centrarse en la explotación de recursos naturales locales, tienen menores efectos positivos sobre la nación receptora. Por ello podemos afirmar que no sólo la inversión en los países más necesitados es residual, sino también que en un porcentaje más elevado que la media se hace para entrar en actividades extractivas con pocos efectos positivos sobre la posición del país. Cabría preguntarse, sin embargo, en qué medida las inversiones de las grandes empresas en los países latinoamericanos más importantes o en Marruecos están siendo positivas para el desarrollo de los mismos. No existen estudios sobre las consecuencias para el desarrollo de esas inversiones desde este enfoque, más allá de los análisis macroeconómicos más generales.

De una manera intuitiva podría pensarse que los efectos sobre la balanza de pagos podrían ser más bien negativos, debido especialmente a la repatriación de beneficios o a la transferencia de estos a partir de compras a la central en España. Otro efecto negativo que podría deducirse de estas grandes inversiones es que la mayoría de ellas no han sido nuevas, sino compras de empresas que ya funcionaban. De este modo, más que una aportación al desarrollo con nuevos fondos y negocios, se trata de un cambio de titularidad de la propiedad. En el sentido contrario, y como impactos positivos, puede avanzarse que el país gana en cuanto a eficiencia, ya que se trata (en general) de empresas experimentadas y con unas ventajas competitivas claras en nuestro país, que se llevan consigo todos los conocimientos acumulados que tienen. Estaría por ver, sin embargo, cuáles han sido los efectos sobre la inversión en su conjunto —si ha arrastrado nueva inversión exterior o ha alentado la inversión local—, la competencia —si ha aumentado o se ha neutralizado, al entrar operadores dominantes en mercados muy limitados— o los efectos sobre la formación de los trabajadores y su potencial para la movilidad hacia otras empresas o sectores, y si se ha producido una transferencia de tecnología y conocimientos que beneficie a la economía local en su conjunto.

En cuanto a las ayudas que realiza el sector público para potenciar la IED española en el exterior, cabe reseñar que están destinadas esencialmente a las PYME, lo que en una nación en

la que la práctica totalidad del sector empresarial se incluye en esta categoría entra dentro de lo lógico. La Administración pretende promocionar la empresa española y facilitar su adaptación al entorno de competencia global en el que nos encontramos. Por eso, al igual que hemos señalado al referirnos a la política comercial, no se atiende a las consecuencias que pueden tener las inversiones en los lugares en los que se realizan, sino a las que pueden tener tanto para las propias empresas como sobre el crecimiento de nuestro país.

A la hora de establecer recomendaciones tres serían las principales que creemos habría que tener en cuenta en un esfuerzo por que nuestra IED tuviese los mejores efectos sobre el desarrollo de los países más pobres: 1) por un lado, analizar y profundizar en el conocimiento del alcance de los beneficios e impactos para el país receptor de las inversiones españolas llevadas a cabo, para describir y potenciar los mecanismos de transmisión de los encadenamientos positivos que puedan producirse y evitar los aspectos más negativos; 2) en segundo lugar, debieran destinarse mecanismos específicos de promoción de la inversión en los países más pobres recibiendo la empresa un apoyo para invertir en un destino menos seguro, y cumpliendo como contrapartida con una serie de requisitos para garantizar el mayor beneficio local posible derivado de la inversión; y 3) en tercer lugar, se deberían potenciar desde las políticas públicas aquellas modalidades de inversión con mejores impactos sobre el desa-

rrrollo, fomentando aquella inversión que utilice en mayor medida capital humano y recursos locales y se encadene con procesos productivos en el país. Esto podría beneficiar a la empresa y a la economía españolas, al realizar una inversión con beneficios económicos y un alto grado de aceptación social —alcanzando lo que se ha conocido como la licencia social para operar— y generando mejores efectos sobre el crecimiento económico y el desarrollo locales.

## 5.4. Conclusiones preliminares

Así pues, la IED y comercio exterior presentan un balance desigual de su interacción con las economías de los países en desarrollo, dándose una relación más intensa con los países más avanzados —en especial en América Latina— y mucho menos con los más pobres de esa región y del continente africano. Una orientación de las políticas públicas de fomento de la internacionalización y la IED más enfocada a promover mayores relaciones con los países menos adelantados, en particular en sectores intensivos en mano de obra y con el potencial de alimentar el crecimiento económico y la diversificación productiva local podrían operar un cambio en los impactos positivos, hoy ambiguos y discutibles, del comercio exterior español y la IED en los países más pobres.