

LA INSERCIÓN TERRITORIAL DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL

Albert Puig Gómez
Grupo de Análisis de la Transición Económica (GATE)

Departamento de Economía Aplicada
Universidad Autónoma de Barcelona
Edificio B
08193 Bellaterra (Barcelona)

Albert.Puig@uab.es

La última década del siglo veinte quedará como un importante período en la historia de la economía mundial caracterizada por la simultánea emergencia de la globalización económica y la transformación de las antiguas economías de planificación central en economías de mercado (Andreff, 1999).

Introducción

Durante la primera mitad de los años noventa, y en el marco del proceso de integración en la economía mundial llevado a cabo por los antiguos países centralmente planificados, se pusieron de manifiesto las dificultades para avanzar en dicha integración por la vía de las exportaciones. Las pautas de especialización productiva de los países de Europa Central y Oriental (PECO) hicieron inviable esa integración, lo que ponía en evidencia la necesidad de llevar a cabo un proceso de reestructuración industrial a gran escala.

La dificultad de financiación de esa reestructuración industrial a través del escaso ahorro interno disponible llevó a las autoridades políticas y económicas de estos países –asesorados por los expertos de los organismos económicos internacionales– a la implementación de una política de atracción de inversiones extranjeras directas (IED) las cuales, además de compensar la falta de capital interior, debían aportar los elementos de reestructuración industriales –transferencias de tecnología y métodos de gestión empresarial– necesarios para la transformación productiva que permitiese acelerar la integración de estos países en los intercambios mundiales.

Se consideraba, además, que estaban presentes en los PECO un conjunto de factores suficientemente atractivos para la inversión directa, lo que sería suficiente para captar el interés de las empresas multinacionales (EMN). Para contribuir a alcanzar este objetivo, se fueron transformando las legislaciones en marcos normativos ampliamente liberales a la entrada de capitales exteriores, se han transformado las empresas públicas locales en sociedades de capitales y se han privatizado en su mayor parte, se han liberalizado los precios de los factores y de los productos, se han hecho convertibles las monedas,... todo con el objetivo de facilitar el movimiento de IED hacia esos países.

El objetivo del presente trabajo es analizar en que medida ha contribuido la IED a la pretendida reestructuración industrial a partir del modelo de inserción territorial de las empresas multinacionales que se identifica en estos países. Centraremos nuestra atención en los tres países de Europa Central – Hungría, Polonia y República checa– dado que en 1998 habían recibido el 70% de las IED que se habían desplazado al conjunto de los PECO. Es decir, sólo

los tres países de Europa Central (PEC) parecen haber tenido una presencia relativamente significativa en los circuitos internacionales de IED lo que les hace especialmente adecuados para nuestro análisis.

El orden argumental que seguiremos será, en primer lugar, describir el marco teórico que usaremos, definiendo posibles objetivos de las inversiones directas y estrategias de actuación de las EMN lo que nos permitirá identificar los modelos de inserción territorial de las EMN en los territorios receptores. En el segundo punto analizaremos la estrategia de la subcontratación llevada a cabo por los inversores occidentales en los PEC. En el tercer punto estudiaremos como se han integrado las filiales presentes en los PEC en las redes productivas y comerciales de las EMN. Finalmente, en el cuarto punto veremos, en primer lugar, la desconexión que se está produciendo entre las empresas locales y esas mismas redes multinacionales y, en segundo lugar, analizaremos como las estrategias globales de las EMN han determinado el modelo de inserción territorial identificado en estos países.

1. Objetivos, estrategias e inserción territorial de las empresas multinacionales. El marco teórico de análisis

En el debate sobre los impactos potenciales de la multinacionalización de las empresas para las economías receptoras de la IED, uno de los esquemas más aptos es el propuesto por Dunning, quien en un trabajo de 1994 establece que los efectos de las inversiones extranjeras sobre el territorio de acogida están en función de las estrategias implementadas por las EMN, las cuales derivan a su vez de los objetivos buscados por los inversores. Estas estrategias han variado significativamente a medida que ha avanzado el proceso de globalización económica en curso.

1.1 Objetivos de las inversiones extranjeras directas

Dunning distingue cuatro tipos de inversiones en base a los objetivos perseguidos por la EMN en el momento de realizar la inversión.

1. *Ressource-seeking*. Este tipo de IED tiene por objetivo la obtención de recursos físicos o humanos a un coste menor que en el país de origen. En este caso, debemos suponer que la competitividad del producto se encuentra en que su coste sea lo más bajo posible, que la mano de obra tenga la misma productividad en cualquier parte y que el producto sea perfectamente deslocalizable (débil papel de los costes de transporte).

Por tanto, en este tipo de IED los inversores buscarán países ricos en dotaciones de recursos naturales o unos importantes bajos costes en el suministro de los inputs requeridos en el proceso de producción, lo que convierte a los países con costes laborales unitarios menores¹ y estándares laborales menores en especialmente atractivos para este tipo de inversión.

2. *Market-seeking*. El objetivo de este tipo de IED es la conquista de los mercados domésticos, considerados desde un punto de vista regional. Sus determinantes fundamentales son el tamaño del mercado y sus perspectivas de crecimiento, la necesidad de esquivar barreras

¹ En algunas ocasiones se usa simplemente el término "menores salarios". Sin embargo, desde el punto de vista del análisis económico este término no es correcto. Un salario menor en el país B en comparación con el nivel de salarios en el país A podría ser perfectamente compensado por una menor productividad laboral en B en comparación al país A. En tal caso, sería un error económico para una empresa del país A invertir en el país B en base a los menores salarios existentes allá. Para escapar de este error se deben comparar costes laborales unitarios, los cuales se calculan dividiendo salarios por productividad laboral.

aduaneras, la de seguir al cliente multinacional, la proximidad con los clientes, la reducción de los costes de transporte y de transacción en general y la competencia oligopolística.

3. *Efficiency-seeking*: En este tipo de IED se busca la racionalización del proceso de producción. Es decir, el inversor extranjero busca racionalizar sus unidades productivas (que sean de tipo *resource-seeking* o *market-seeking*) en función de las ventajas comparativas de los países para explotar mejor las economías de especialización y de escala. El objetivo es incrementar la eficiencia de sus actividades regionales o globales por integración y especialización de los activos, producciones y mercados.

4. *Strategic (created) asset-seeking*. El objetivo en este caso es la adquisición de los recursos y de las capacidades locales para sostener o reforzar la competitividad internacional de la EMN, tales como capacidades de innovación y organizativas, tecnología, acceso a canales de distribución, mejor apreciación de las necesidades del consumidor, etc. Este tipo de IED resulta de la modificación del orden competencial y de la necesidad de las firmas de mejorar constantemente su ventaja competitiva con la adquisición (creación) de activos estratégicos.

Del análisis de la evolución histórica de las IED realizado por Andreff (1996) y basándonos en la tipología propuesta por Dunning, observamos que mientras que en los años sesenta y setenta las IED fueron básicamente del primer y del segundo tipo, el período reciente es caracteriza por el desarrollo de inversiones de tipo “racionalización” y búsqueda de ventajas estratégicas. Este cambio en los objetivos perseguidos por las IED se ha traducido en importantes transformaciones en las estrategias implementadas por las empresas multinacionales.

1.2 Estrategias de las empresas multinacionales

Hasta mitad de los años ochenta, las EMN invertían en el extranjero a través de dos estrategias básicas, las estrategias *stand-alone* y las estrategias de *outsourcing* (UNCTAD, 1993; Sereghyova, 1998).

En las estrategias *stand-alone* la principal relación entre la unidad matriz y sus filiales en el extranjero es el control directo de la propiedad. No obstante, las filiales operan con un grado de autonomía importante puesto que son responsables de la mayor parte de la cadena de valor añadido² de su output, pudiendo desarrollar sustanciales relaciones con proveedores y subcontratados locales.

Esta estrategia fue habitualmente desarrollada por las inversiones de tipo *market-seeking* en las industrias llamadas por Porter (1991) como multidomésticas, en las cuales la competencia en cada país es esencialmente independiente de la competencia en otros países. Así, la IED se convertía muy a menudo en sustituto de antiguas exportaciones. Es decir, las filiales en el extranjero, en este tipo de estrategia, producen la misma línea de bienes que antes eran producidos por la compañía matriz en su país de origen y posteriormente exportados.

Por el contrario, las estrategias de *outsourcing* suponen la externalización de diversas actividades integrantes de la cadena de valor de la compañía matriz para ser llevadas a cabo en otro país. Esta estrategia refleja el esfuerzo de la compañía matriz para utilizar las ventajas de un potencial país de acogida para la deslocalización en él de una parte de su cadena de valor. La producción y otras actividades están controladas por la compañía matriz a través de la

² La cadena de valor de una empresa está integrada por el conjunto de operaciones necesarias para la producción de su output, desde logísticas hasta servicios postventa, pasando por la producción de los componentes, ensamblaje, publicidad, ventas,...

propiedad de la filial, por contrato o por el establecimiento de *non-equity arrangements* con las firmas locales (por ejemplo, a través de operaciones de subcontratación).

En esta segunda estrategia, el objetivo no es capturar el mercado local sino esencialmente disponer de recursos más baratos –IED del tipo *resource-seeking*- trasladando una parte del proceso de producción al extranjero desde donde la EMN puede suministrar tanto a sus mercados de exportación habituales, como a los mercados del país de origen o del país receptor de la inversión. Una precondition tecnológica de esta segunda estrategia es que el conjunto del proceso de producción pueda ser segmentado dentro de una firma, es decir, que algunas partes del mismo puedan ser trasladadas al extranjero. Esta posible segmentación de la producción se asocia habitualmente a las llamadas técnicas fordistas. Las filiales extranjeras, a menudo llamadas filiales “taller”, no producen los mismos productos que la compañía matriz, sino sólo algunos componentes de producciones posteriores, los cuales son enviados a una línea ensambladora en otra factoría propiedad de la EMN.

La nueva estrategia llevada a cabo por las multinacionales en el actual período de globalización y consecuentemente llamada estrategia global (Andreff, 1996), se basa en la capacidad por combinar las dos estrategias anteriores y por cambiar rápidamente de la una a la otra. La estrategia global es la propia de las IED del tipo *efficiency-seeking* y *strategic (created) asset-seeking*.

Este cambio en las estrategias ha sido posible gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías post-fordistas de producción flexible. El resultado son EMN operando en mercados globales y en industrias globales en el sentido de Porter, es decir, en industrias en las cuales la posición competitiva de una firma en un país está significativamente afectada por su posición en otros países. De esta manera, en una industria global –a menudo oligopolística-, cada EMN se comporta como un “jugador global” puesto que su supervivencia depende de su competitividad en el oligopolio mundial. En este tipo de estrategia, la firma tiene una visión global del mercado, de la competencia y de la producción. El espacio mundial es considerado como un mercado único (Main, 1989, citado en Krifa & Vermeire, 1998).

De ello se deriva que el objetivo perseguido por estas multinacionales globales es localizar todas las actividades de su cadena de valor en aquel lugar del mundo donde produzca la máxima rentabilidad. Para ello, las EMN recurren a redes globales de producción y distribución a través de un tejido de operaciones y relaciones mundiales intra-firma e inter-firma –incluyendo alianzas estratégicas internacionales con otras multinacionales-. Es decir, el efecto derivado de la estrategia global es que la EMN global crea una estructura corporativa de producción y distribución altamente integrada a nivel internacional en la cual cada etapa de la cadena de valor puede ser localizada en múltiples lugares y la elección de la localización es efectuada en función de su contribución a los objetivos a largo plazo de la firma en su conjunto, más que de su rentabilidad individual en un país determinado. A la estructura corporativa del grupo multinacional que se deriva de la estrategia global Sereghyova (1998) la llama sistema de integración internacional compleja, en el cual todas y cada una de las actividades –sean llevadas a cabo por filiales o no- se juzgan en términos de su contribución a la cadena de valor completa.

1.3 Inserción territorial y estrategia global

Los impactos positivos habitualmente esperados de la IED sobre el territorio receptor son múltiples. A corto plazo se espera que la inversión directa eleve el nivel de la inversión en el país de acogida –aportación de capital- y las capacidades productivas locales por la creación de nuevas unidades de producción (inversiones *greenfield*) o por la transformación de

empresas existentes adquiridas. De ello se deriva la creación de puestos de trabajo en la filial de la multinacional, que actuará plenamente si se trata de una nueva implantación y que será más incierto cuando se trate de una adquisición o de una toma de participación en razón de las reestructuraciones que habitualmente las acompañan. Esta creación de puestos de trabajo se produce por vía directa a nivel de la filial local o por vía indirecta a través de mecanismos verticales, horizontales y macroeconómicos³. Además, se esperan también toda una serie de impactos positivos sobre la balanza de pagos y, especialmente, sobre la balanza comercial⁴, ya que las filiales de las multinacionales pueden ser utilizadas como plataforma de reexportación hacia el país de origen de la EMN y/o hacia países terceros (implantación utilizada como *export bridgehead*) e incluso la producción local puede substituir a las importaciones procedentes de países terceros (Mucchielli, 1998).

Además, de la IED también se esperan toda una serie de efectos positivos a más largo plazo tales como la creación de nuevas relaciones comerciales con el exterior, una nueva o mejor oferta de productos para el consumidor, la introducción de nuevos servicios (consultoría, publicidad, etc.), la elevación de la productividad interna debido a las transferencias de tecnologías avanzadas (*up-to-date*), de formación y de *know-how*, externalidades positivas por la difusión de estas transferencias tecnológicas hacia arriba y hacia abajo,... (Caves, 1996).

Sin embargo, también pueden esperarse todo un conjunto de efectos negativos, sobre todo si el territorio receptor de la IED es considerado como un stock de recursos en el cual beber según las necesidades y posibilidades (Veltz, 1993). Así, para decidir sobre una nueva implantación, una extensión o una eventual deslocalización, muchas firmas se limitan a identificar los recursos existentes y potenciales para apreciar las ventajas comparativas de diversos emplazamientos, en particular en términos de costes de la mano de obra. La firma actúa en una lógica predatoria, fundada en la explotación de una cierta división internacional del trabajo, sin efecto de retorno posible sobre el territorio receptor. Se habla entonces de filial taller de montaje. Además, en este caso las firmas extranjeras serán muy sensibles a relocalizaciones a partir del momento en que el yacimiento de recursos se agota.

El resultado de una dinámica de este tipo es la presencia de enclaves en los que las firmas extranjeras se mantiene aisladas del tejido productivo local⁵. Es decir, el distrito industrial creado por la firma extranjera está completamente desconectado del resto del territorio. La filial recibe la casi totalidad de sus recursos del país de origen de la EMN (tecnología, mano de obra cualificada, inputs, servicios), transforma estos inputs importados y los reexporta hacia el mercado de origen, a terceros mercados o a otras unidades del grupo. Este modelo de inserción territorial es fuente de entrada de divisas y de creación de puestos de trabajo directos, generalmente poco cualificados. Por el contrario, induce efectos débiles sobre la ocupación indirecta (no se acude a proveedores locales) y sobre su calidad (no hay política de cualificación). En esta configuración, el objetivo es integrar a la unidad local en la división internacional del grupo con el objetivo que contribuya a la eficiencia global del sistema.

³ Los mecanismos verticales se refieren a los puestos de trabajo creados gracias al desarrollo de actividades de los subcontratados y de los proveedores así como de los clientes. Los mecanismos horizontales hacen referencia a los puestos de trabajo engendrados por parte de las empresas competidoras de la filial de la EMN. Los mecanismos macroeconómicos se refieren a los puestos de trabajo creados derivados de los gastos de los asalariados de las multinacionales.

⁴ Los detractores de las IED señalan que el flujo de capitales privados extranjeros tiene, en un primer momento, un efecto benéfico sobre la balanza de pagos del país de acogida, pero que en un segundo período, se produce a menudo un efecto negativo con la repatriación de las rentas factoriales y las importaciones de bienes intermedios, servicios y medios de producción.

⁵ Las maquiladoras mexicanas constituyen un buen ejemplo de ello.

No obstante, numerosos factores pueden perturbar esta lógica de desconexión total y forzar al grupo multinacional a considerar en mayor medida a sus socios locales, sus tecnologías, sus conocimientos y su *know-how*. El modelo de inserción territorial puede, en este caso, evolucionar hacia un modelo susceptible de difundir más externalidades positivas, sea bajo la presión del Estado, si se encuentra en posición de forzar a las firmas extranjeras a mejorar el contenido local de su producción y/o transferencia de tecnología, sea bajo la competencia local o internacional, que empuja a la EMN a poner al nivel tecnológico y organizativo las diferentes unidades de su red.

En consecuencia, la mayor o menor presencia de estos impactos positivos y negativos dependen de forma decisiva del grado y tipo de interdependencias entre las EMN y las empresas locales, es decir de la forma de inserción territorial de la empresa multinacional a largo plazo⁶. Y esta inserción depende, a la vez, de la estrategia –y por tanto de los objetivos– seguida por la empresa multinacional al implantarse y actuar en el país receptor de la IED.

En consecuencia, la forma de inserción territorial de las EMN estará en función de la forma en que éstas descompongan sus procesos de producción entre las diferentes localizaciones, decisión en la cual tienen en cuenta tanto las especificidades y las competencias locales como la búsqueda de un funcionamiento más coordinado e integrado a nivel mundial. En este sentido, se observa que la estrategia global está determinando una forma de inserción territorial de las EMN en la que las filiales locales se integran en las redes de producción y distribución de las EMN mientras que se produce una significativa desconexión de estas filiales de las estructuras de producción locales. Las empresas locales o bien quedan al margen de la red de producción y distribución multinacional o sólo consiguen participar en ella situándose en los niveles más bajos de la cadena de valor y de forma altamente inestable y frágil. Este modelo de inserción territorial es el que se identifica en el caso de los PEC, como trataremos de demostrar en este trabajo.

2. La deslocalización hacia el Este de las industrias intensivas en mano de obra: la subcontratación

Una primera evidencia que se desprende de los diversos estudios e informes acerca de las inversiones extranjeras directas en los PEC es la generalización del establecimiento, en los sectores productivos intensivos en mano de obra, de relaciones de subcontratación⁷ llevadas a cabo entre empresas occidentales y empresas de los PEC. A estas operaciones, que no son estrictamente IED puesto que generalmente no implican transferencia de capital, se le atribuyen un conjunto de efectos que, resumidamente, serían los siguientes:

a) En el ámbito comercial, la subcontratación deriva en un aumento del llamado *Outward Processing Trade* –en castellano traducido normalmente como comercio de perfeccionamiento pasivo (CPP)⁸– lo que se ha concretado en un aumento significativo de las exportaciones de

⁶ De hecho, es de esperar que los impactos sean más positivos cuando la empresa haya escogido como modalidad de implantación la de la sociedad mixta ya que, en este caso, se supone que la firma extranjera ha actuado a favor de un anclaje suficiente para permitir su conexión con el tejido productivo local, para establecer relaciones perdurables y mecanismos de transferencia tecnológica y *know-how* al socio local. Esta actuación puede resultar, por ejemplo, de la existencia de una legislación que obligue a los inversores extranjeros a crear relaciones con los socios locales.

⁷ La subcontratación consiste en fabricar un producto o sus componentes por cuenta exclusivamente del ordenante y de conformidad con las especificaciones técnicas y modalidades de recepción que éste determina. La subcontratación internacional es un caso particular de subcontratación en el que el subcontratado y el ordenante no residen en el mismo país.

⁸ A efectos comerciales, se pueden distinguir dos formas de subcontratación: en una, la operación de abastecimiento se deja en manos del subcontratado (subcontratación de producción) y, en la otra, es el ordenante

los PEC hacia los países de la UE por parte de los sectores donde este tipo de operación comercial ha sido más general. Este tipo de comercio, por ejemplo, domina actualmente los intercambios entre la UE y los PEC en los productos altamente intensivos en mano de obra como por ejemplo el sector de la confección, en el que aproximadamente el 75% de las exportaciones de ropa de los PECO hacia la UE son el resultado de operaciones de CPP. Es también muy importante en las exportaciones de Europa del Este en los sectores del cuero y zapatos (30% aproximadamente) y en el de material eléctrico (20%) (Vara, 2000).

En estos tres sectores la apertura de las economías de Europa del Este ha ofrecido a las empresas europeas la posibilidad de beneficiarse de costes salariales mucho más bajos y de las ventajas de la proximidad geográfica transfiriendo al Este sus capacidades de producción, es decir, deslocalizando parte de su proceso productivo en estos países. Al no implicar ni compromisos a largo plazo ni grandes inversiones, las pyme europeas han podido embarcarse en operaciones de este tipo, manteniendo en el país de origen la especialización en aquellas fases del proceso de mayor valor añadido (diseño, comercialización,...)⁹.

Además, los Acuerdos Europeos firmados con la Unión Europea implicaron la aplicación de un régimen aduanero mucho más favorable a este tipo de comercio (exenciones arancelarias, cuotas más amplias,...) que el que se aplica al comercio normal. Con ello se pretende no gravar la parte de las mercancías originarias de algún país comunitario contenidas en las importaciones realizadas por un país miembro de la UE. Sólo se somete al derecho de aduana el valor añadido en el extranjero¹⁰. Este régimen preferencial aplicado por la UE a las importaciones del CPP ha introducido un sesgo a favor de este tipo de comercio.

b) En el ámbito productivo, la subcontratación aporta una vía de supervivencia a unas industrias locales enfrentadas a graves dificultades y a fuertes ajustes estructurales derivados de la caída de la demanda interna y del hundimiento del antiguo bloque comercial del Este – CEAM–. Incluso puede favorecer la emergencia de pequeñas empresas que viven de ello. Además, la subcontratación debería derivar en la adquisición por parte de las empresas locales de una experiencia y *know-how* técnico, que no hubiesen conseguido por otras vías y que más tarde debería permitirles liberarse de esa situación e incluso atraer a inversores extranjeros propiamente¹¹.

En resumen, el argumento habitual sería que en los sectores donde la subcontratación ha sido práctica habitual, ésta ha garantizado el surgimiento y supervivencia de actividades e incluso ha dinamizado su transformación en el grado suficiente para convertir a estos sectores en más atractivos para una futura entrada de IED. Es decir, en esta línea argumental, la subcontratación se habrá constituido en una etapa previa a la IED y por tanto, debería constituir el factor que aportara los elementos de transformación necesarios para convertir a las empresas de Europa del Este en atractivas a las inversiones extranjeras directas, las cuales, y dado su mayor impacto reestructurador esperado, deberían completar el proceso de transformación del aparato productivo de estos países.

el que asegura el abastecimiento (subcontratación de elaboración). En el segundo caso se dan, por tanto, dos flujos internacionales: la exportación por el ordenante de productos destinados a ser transformados en el país del subcontratado y su reimportación una vez transformados (CGP, 2000).

⁹ Estas operaciones se están llevando a cabo sobre todo en los países de Europa Central por parte de empresas alemanas, austriacas e italianas y en las repúblicas bálticas por parte de empresas suecas y finesas (Vara, 2000). Sin duda, razones geográficas y vínculos culturales e históricos han contribuido a ello.

¹⁰ Son necesarias dos condiciones para beneficiarse de estas ventajas: los bienes suministrados para la transformación deben ser de origen comunitario y el montante de CPP no debe exceder el 50% de la producción del ordenante europeo.

¹¹ Este parecer ser el caso del sector de material eléctrico en los últimos años (CGP, 2000).

Este proceso además se prevé que se irá desplazando hacia los países de Europa Oriental puesto que, en la medida en que el bajo nivel de los costes salariales es un determinante esencial de la subcontratación, el previsible aumento de los salarios reales en los PEC irá reduciendo su atractivo para el establecimiento de este tipo de operaciones, las cuales se prevé se irán desplazando hacia los países balcánicos y de la antigua URSS, donde los salarios son mucho más bajos. Los bajos salarios son por tanto una ventaja comparativa transitoria y en consecuencia, la subcontratación y el comercio que de ella se deriva –el CPP– debería ir disminuyendo su importancia en los PEC para desplazarse a los países de la Europa más Oriental.

Progresivamente por tanto, y gracias a la aportación del capital extranjero, primero vía subcontratación y después vía IED, los PECO deberían ir reduciendo su especialización en las industrias intensivas en mano de obra poco cualificada y desarrollando industrias con mayor intensidad tecnológica y de mano de obra más cualificada.

La réplica a esta interpretación positiva de la subcontratación argumenta que al imponer a las empresas de Europa del Este la adquisición de los productos intermedios a empresas de la UE, exige romper con los vínculos tradicionales de suministros locales y conduce a la desorganización de las cadenas de valor nacionales de producción. Además convierte a las empresas de Europa del Este en muy vulnerables a los cambios de estrategia decididos por la parte contratante. Todo ello ha derivado en que el efecto reestructurador de la subcontratación sea mucho menor de lo esperado. Por un lado el nivel tecnológico y de I+D de estos países no ha aumentado puesto que las actividades en las que se han desarrollado las operaciones de subcontratación no son de alta densidad tecnológica, sino que se han producido en el terreno de tecnologías tradicionales. Tampoco se han producido efectos de arrastre notables sobre otros productores locales ya que las condiciones impuestas por la parte contratante son bastante restrictivas en el sentido de que ella se mantiene como plena suministradora de los inputs que deben ser procesados (Vara, 2000).

3. La integración de las filiales de los países de Europa Central en las redes de producción y distribución de las multinacionales

Como anteriormente hemos mencionado, de las IED se espera que tengan un papel clave en las reestructuraciones industriales de los PEC al aportar un capital necesario para su financiación –lo que debía actuar además como señal de selección de aquellos sectores con mayor potencial de expansión futura–, al transferir una tecnología y unas capacidades de gestión de las que no disponían estos países y al mejorar el acceso a unos mercados mundiales de los que se mantenían alejados a pesar de la liberalización comercial implementada nada más empezada la transición. Veamos cada uno de estos aspectos con mayor detalle.

3.1 La aportación de capital

La presencia de un conjunto de factores –básicamente, los bajos costes laborales unitarios de una mano de obra relativamente bien cualificada y los grandes y subexplotados mercados del conjunto de los PECO– condujo a realizar unos optimistas pronósticos al inicio de la transición relativos a las IED que recibirían estos países durante los siguientes años. El Instituto de Investigaciones Económica austríaco WIFO estimaba en 1993 que los PECO recibirían 170 mil millones de dólares de IED entre 1995 y el año 2000 (citado en Hammid, 1994). Contrariamente a estos pronósticos, en 1999 la IED acumulada en el conjunto de los PECO era de 86.891 millones de dólares (UNCTAD, 2000), muy lejos de las previsiones.

Este bajo nivel de las cantidades de IED recibidas en comparación a las esperadas al inicio de la transición pone de manifiesto que los factores atractivos citados anteriormente no han sido suficientes para atraer unos flujos importantes de IED hacia los PECO. Sólo los tres países de Europa Central, los cuales por si solos han concentrado alrededor del 70% del total de IED recibidas por el conjunto de países de la zona¹², parecen haber tenido una cierta presencia en los circuitos internacionales de IED.

La magnitud del capital aportado está estrechamente relacionado con la forma que tomen las inversiones. Concretamente, si la aportación de capital parece evidente cuando la inversión es de nueva creación, lo es menos en el caso de las adquisiciones. En este sentido, la mayor parte de los grandes inversores extranjeros que han llegado a los PEC lo han hecho estimulados por los procesos de privatización llevados a cabo durante la década de los noventa. Consecuentemente, la actuación de la IED como elemento seleccionador de sectores con un fuerte potencial futuro ha sido mucho menos convincente de lo esperado puesto que la IED se ha limitado a la compra de las empresas más atractivas en cada país, independientemente del sector de actividad del que se tratase. En todo sector ha habido alguna multinacional dispuesta a adquirir las “joyas de la corona”.

Se puede prever que este tipo de inversión se ralentizará en el futuro inmediato, en la medida que se vayan agotando las oportunidades de adquirir las empresas con mayores y mejores oportunidades de negocio. Si, además, añadimos que sigue siendo dudosa la capacidad de estas economías para atraer grandes cantidades de nuevas inversiones que substituyan a las que se han producido durante los años noventa buscando adquirir esas “joyas”, el escenario que se intuye no es demasiado optimista. No parece factible esperar mantener un ritmo importante de entradas de IED a partir de la reinversión de beneficios o de inversiones adicionales de los grupos multinacionales ya presentes.

3.2 Transferencias de tecnología y de capacidades de gestión

Otro de los elementos positivos esperados de la IED son las transferencias de tecnología, formación y *know-how* procedentes de las empresas multinacionales hacia las empresas locales

La primera traducción de las transferencias tecnológicas y de gestión derivadas de las IED realizadas en los PEC ha sido el progreso de la productividad en las filiales de las EMN presentes en estos países y su aproximación a los niveles occidentales. Por ejemplo, Philip Morris (República checa) y General Electric (Hungría) quintuplicaron respectivamente la productividad de Tabak y Tungsram entre 1993 y 1998. Igualmente, Alcatel triplicó la productividad del trabajo de sus filiales en Polonia en tres años mientras que Fiat y Stollwerck la doblaron en sus plantas de Polonia y Hungría respectivamente en cuatro años (Krifa & Vermeire, 1998).

Por otro lado, la aproximación de las filiales del Este con las del Oeste exige también centrar los esfuerzos en la calidad. La competencia que libran los grandes grupos en los PEC y su voluntad de exportar una buena parte de la producción hacia los mercados occidentales implica tener que producir bienes con características técnicas y de calidad homologables, lo que ha conducido a un gran número de filiales en los PEC a implementar políticas de calidad dirigidas a cumplir con la normativa ISO.

¹² Concretamente, Hungría, Polonia y la República checa habían acumulado en 1999 53.434 millones de dólares, lo que significaba el 60% del total de IED recibido por el conjunto de los PECO, porcentaje que ascendía al 72% si excluimos la Federación rusa (UNCTAD, 2000).

No obstante, cabe añadir en este sentido que el hecho anteriormente mencionado de unas IED centradas en la adquisición de las empresas más atractivas de los PEC en sus procesos de privatización nos conduce a la conclusión que los inversores extranjeros han participado principalmente en la modernización sólo de las partes más sanas del antiguo sistema de producción. Por ejemplo, las unidades filiales de General Electric-Tungsram, Teletra-Alcatel, Tabak-Philip Morris o Volkswagen-Skoda se encuentran actualmente entre las fábricas más modernas de Europa.

Una consecuencia bastante inmediata de la convergencia en productividades a los niveles occidentales de las filiales de los PEC ha sido una fuerte disminución de la ocupación en estos países. Se argumenta que esto será parcialmente compensado por la externalización de un determinado número de actividades y, por tanto, con la creación de nuevas pequeñas y medianas empresas tanto adelante como hacia atrás. Es decir, la IED debería jugar un papel destacado en la reestructuración del tejido productivo local por su potencial capacidad de crear y/o mantener empresas de pequeña o mediana dimensión. Sin embargo, el cumplimiento de este argumento depende de si las EMN recorren más o menos a las empresas locales como suministradoras de componentes, etc. Este aspecto será debatido en el punto 4.

3.3 La contribución de la IED a la inserción de los PEC en el comercio mundial

Las IED han tenido un papel decisivo en la internacionalización de la producción industrial de los PEC puesto que el comercio exterior de estos países está dominado por empresas con capital extranjero¹³. Es decir, desde el inicio de la transición, las empresas extranjeras han orientado una parte importante de la producción realizada en la región hacia los mercados exteriores. En promedio, algo más del 50% de las exportaciones de Hungría durante el período 1990-1995 (las cifras se elevan al 70% en la industria no metálica y al 60% en las máquinas y equipos) son imputables a las empresas con participación extranjera mientras que éstas no representan más que un tercio de la producción industrial (Moulin, 1997). Para el mismo período, la cifra media también se acerca al 50% para el caso de Polonia (UNCTAD, 1996)¹⁴.

No obstante, una buena parte de estos intercambios internacionales está constituido por intercambios entre las casas matrices en el Oeste y sus filiales en Europa central. De hecho, la intensificación de los intercambios internacionales intra-firma es una de las principales características de la actual globalización de las economías. En términos medios a nivel mundial se estima que una tercera parte del comercio internacional es intra-firma (UNCTAD, 1997). En el caso particular de los Estados Unidos, las tres cuartas partes de las exportaciones de las filiales americanas del sector manufacturero son destinadas a otras unidades del grupo o a la casa matriz (UNCTAD, 1996). Los países de Europa Central no escapan a esta tendencia. Las empresas multinacionales han integrado a sus filiales a través de flujos cruzados de importación y exportación.

De todo lo anterior se desprende que las empresas multinacionales han integrado a sus filiales presentes en los PEC en sus redes de producción y distribución a través de las transferencias de capital y tecnología necesarias para ponerlas al nivel de sus filiales occidentales. Esta integración ha tenido como consecuencia una relativa desconexión de las EMN –y de sus

¹³ Estos mejores resultados en las exportaciones por parte de las empresas extranjeras (o con participación extranjera mayoritaria) puede explicarse nuevamente por el hecho que son las mejores empresas, la mayor parte de las cuales ya estaban en contacto con el extranjero, las que han sido vendidas al capital exterior.

¹⁴ En el debate sobre el impacto de las IED en el comercio exterior de los PECO, se afirma que si bien las empresas bajo control extranjero son altamente exportadoras, las mismas crean en contrapartida importantes flujos de importaciones (tanto de bienes de equipo y componentes como de productos finales). Ello puede derivar en un deterioro de la balanza por cuenta corriente.

filiales- de las estructuras productivas locales, y en definitiva del territorio de implantación. Este último aspecto será analizado en el apartado siguiente.

4. La desconexión de las EMN de las estructuras productivas de los PEC

Como acabamos de mencionar, la inserción de las grandes multinacionales presentes en los PEC se ha limitado a integrar a sus filiales en las redes también multinacionales de producción y distribución, manteniendo alejadas, y por tanto desconectadas de las mismas a las empresas locales. La causa de esta combinación de elevada integración de las filiales a las redes de las multinacionales y la desconexión del tejido productivo local de las mismas habrá que buscarla en la estrategia global definida en el primer apartado.

4.1 La desconexión de las empresas multinacionales del tejido productivo local

La citada desconexión se pone de manifiesto en la ausencia o debilidad de las relaciones entre las filiales de las empresas multinacionales y las empresas locales del territorio de implantación. Sólo una pequeña parte de las empresas multinacionales usa subcontratados locales o les concede alguna ayuda tecnológica. Sólo una pequeña parte (alrededor del 10% según Krifa & Vermeire, 1998) de las EMN suministra una ayuda sólida (máquinas, formación, ayudas a la utilización de nuevos materiales,...) que desemboquen en un verdadero partenariado tecnológico, así como en la aceleración de la asimilación de nuevos conocimientos. Igualmente, las firmas extranjeras no han instaurado colaboraciones o han consolidado partenariados con las estructuras locales (laboratorios de R+D, escuelas, etc.). Cuando es el caso, los inversores extranjeros imponen a sus subcontratados locales las mismas exigencias que a los proveedores de sus países de origen: la consecuencia ha sido una reducción de su número¹⁵ y una presión sobre los precios. En definitiva, cuando las sociedades extranjeras deben establecer relaciones con unidades que les son externas, privilegian sistemáticamente el recurso a otras EMN con las que, además, a menudo han establecido alianzas para la compra de las grandes empresas estatales (Danone-Nestlé para la compra del monopolio agroalimentario checo Cokoladovny) o también para la realización conjunta de la producción (Solco-Basel y Rhône-Poulenc en Polonia).

El sector del automóvil es posiblemente el más ilustrativo. En este sector se observa claramente la intensificación de las relaciones entre EMN como lo ponen de relieve los ejemplos de Fiat en Polonia, General Motors en Hungría y de Volkswagen en la República checa. En estos casos las relaciones de colaboración son reservadas a los suministradores extranjeros (proveedores de primer rango) los cuales han seguido a los constructores en su implantación. Por el contrario, los subcontratados locales intervienen esencialmente en un marco de relaciones de "mercado abierto" para la venta de productos banales y bajos costes de la mano de obra. En consecuencia, el posible incremento de contenido local se explica básicamente por la intensificación de las relaciones entre las firmas extranjeras. Así, mientras el contenido local de Fiat en Polonia paso del 55% el año 1992 al 73% en 1994, el número de subcontratados de segundo rango (los proveedores de antes de la privatización) ha disminuido en el grupo italiano de 620 el año 1990 a 445 en 1995 (Volpato, 1997, citado en Krifa & Vermeire, 1998). Igualmente Volkswagen, que manifiesta pretende llevar el contenido local al 20% (contra un 0% anteriormente), negocia con una treintena de posibles subcontratados, entre los cuales la mayor parte son también multinacionales. Esta preferencia por las relaciones entre redes multinacionales se explica –en ocasiones de forma injustificada– por la pobreza del tejido productivo local (básicamente pymes). Posiblemente tiene mayor peso el

¹⁵ Por ejemplo, en el caso de Fiat/FSM en Polonia pasaron de 405 el año 1992 a 235 en 1996 (Volpato, 1997, citado en Krifa & Vermeire, 1998)

deseo de las multinacionales de perpetuar sus relaciones con los socios con los que ya tienen el hábito de trabajar en su país de origen o alrededor del mundo.

En definitiva, el recurso al "exterior" de la red es débil lo cual va agrandando las diferencias entre las *insiders* (empresas que pertenecen a las redes de las multinacionales) y las *outsiders* (que quedan excluidos de las mismas). Por otro lado, los grupos multinacionales, en el contexto actual de la globalización, además de haber intensificado las relaciones en el interior de su red, también han procedido a incrementar sus relaciones con otras EMN. Esta intensificación de las relaciones se lleva a cabo en todas las etapas de la cadena de valor. La financiación es realizada por bancos multinacionales¹⁶, las actividades de servicios por gabinetes multinacionales de consultoría o de publicidad occidentales¹⁷, etc.

4.2 El factor estratégico como explicación de la desconexión

Con el proceso de apertura de los PEC, éstos han sido incorporados por las empresas multinacionales a sus esquemas de estrategia global. Como se ha dicho en el primer punto de este trabajo, la estrategia global de las empresas multinacionales consiste en combinar las ventajas ligadas a los menores costes de la mano de obra con la búsqueda de mercados a través de la integración de las actividades de la empresa al entorno de la red multinacional, es decir a través de la racionalización del conjunto de las actividades productivas que forman la cadena de valor.

A pesar que los PEC representan un mercado de más de 64 millones de consumidores y que además ofrecen salidas en sectores largamente olvidados en el antiguo modelo económico, la mayor parte de las EMN con presencia en los PEC han tenido y tienen como principal objetivo reexportar hacia los mercados occidentales una parte o la totalidad de la producción realizada en estos países¹⁸. Si bien es cierto que los PEC tienen un nivel de vida más elevado que el de la mayor parte de los países en desarrollo, la debilidad de su PNB nominal per cápita y la degradación de las rentas reales, particularmente fuerte durante los cinco primeros años de transición, han limitado notablemente el factor mercado local a corto plazo.

Para realizar su producción en los PEC, las EMN se han apoyado en las ventajas de costes, básicamente laborales, que estos países presentan. Con ello se pretende hacer frente a la competencia de las importaciones de productos estandarizados procedentes de países con menores costes de la mano de obra, fundamentalmente del Este y Sur asiático. La producción así realizada puede ser destinada en parte al mercado de implantación, en parte reimportada hacia los mercados de origen de la multinacional y en parte exportada hacia terceros países.

Por tanto, los PEC han sido incorporados en el juego concurrencial oligopolístico a escala mundial, el cual ha sido determinante en las lógicas de implantación de las empresas multinacionales en esta región. La voluntad de avanzar y superar a los competidores mundiales explica, entre otras cosas, la preferencia por las adquisiciones en relación a las creaciones. Es decir, en estos sectores, la implantación en los PEC ha respondido más a un posicionamiento estratégico a medio y largo plazo que al objetivo de conquista de los mercados locales a corto

¹⁶ Los bancos alemanes se implantaron en los PEC para servir a sus clientes tradicionales (por ejemplo, a Volkswagen).

¹⁷ Los seis principales gabinetes de auditoría y consultoría mundiales están presentes en los PEC: Ernst&Young, Arthur Andersen, Price&Waterhouse, Coopers&Lybrand, Deloitte&Touche y KPMG.

¹⁸ Desde 1991 Fiat produce integralmente en Polonia su modelo "Cinquecento". Pero de los 210.000 ejemplares fabricados anualmente, sólo 50.000 son destinados al mercado polaco. El resto se comercializa en los mercados de la Unión Europea.

plazo. Así, las EMN han podido adquirir las mejores empresas de los PEC –las que mayores y mejores competencias y capacidades presentaban–.

Nuevamente el sector del automóvil constituye uno de los ejemplos más claros de esta estrategia global. En la carrera desencadenada el año 1990 por el anuncio de la creación de una sociedad mixta por parte de General Motors con la húngara Raba y la toma de participación de Volkswagen en el capital de la checa Skoda, las empresas han preferido la compra o la alianza con otras firmas a la inversión de nueva creación. La mayor parte de los constructores se han implantado tomando una participación en el capital de las empresas nacionales (Daewoo, Fiat, Volkswagen) o creando sociedades mixtas (General Motors, Suzuki).

El resultado de este conjunto de inversiones "en cadena" –que responden a las reacciones oligopolísticas expuestas anteriormente– ha sido que cada una de las multinacionales que dominan el mercado europeo ha tomado una posición sólida en uno o dos países (Volkswagen en la República checa y en Eslovaquia, Fiat en Polonia, Renault en Eslovenia y General Motors y Audi en Hungría). Estas multinacionales consideran la región, a la vez, como un lugar de producción a buen precio para las reimportaciones al país del inversor, como una zona de producción de coches y componentes de "gama baja" para el mercado mundial y, finalmente, como un mercado para sus propias producciones.

5. Conclusiones

La globalización y las estrategias globales han multiplicado los *trade-off* entre los potenciales países receptores que están abiertos a las inversiones extranjeras, es decir a las EMN. Por un lado, los PECO se encuentran bajo la presión de la competencia severa de la mano de obra barata básicamente de los nuevos países industrializados y, por otro lado, afrontan la competencia de las economías de la Unión Europea como países receptores de IED debido a su amplia y rica demanda de mercado.

En este contexto, a través de una evaluación del atractivo de un potencial país receptor, las "multinacionales globales" pueden escoger (*trade-off*) un PECO en contra de otro, o en contra de uno del sudeste asiático –o del Tercer Mundo en general– o en contra de una localización en un país de Europa Occidental. Hasta el momento, el resultado conjunto de las elecciones (resolución del *trade-off*) de las EMN no ha favorecido a los PECO en relación a lo que se pronosticó al inicio de la transición. No obstante, los tres países de Europa Central si han ido incrementando su participación en la globalización económica a través de la entrada de IED, mientras que el resto de países de la región se mantienen aun ampliamente en la "periferia" dentro de los *trade-off* de las "EMN globales".

La aparición de un clima favorable a la inversión extranjera en Europa Central ha permitido a las EMN integrar a estos nuevos yacimientos de recursos en sus redes productivas y comerciales. Pero la liberalización, que se considera permitirá una asignación más eficiente del capital a nivel mundial y la mejora del bienestar económico por el acceso al mercado, a las nuevas tecnologías y al *know-how*, no ha generado sólo impactos positivos.

Un gran número de inversores extranjeros han considerado estos países como territorios de "stocks finitos" y sus inversiones han obedecido a una pura lógica de rapiña, básicamente del recurso en mano de obra. Otros inversores, por el contrario, han tenido por objetivo racionalizar su red productiva y distributiva transnacional. Este objetivo se traduce entonces en la puesta a nivel de las unidades filiales implantadas en esta región y desemboca en una transferencia de tecnología, gestión y organización así como en una mejor cualificación de los asalariados. En esta aproximación, las nuevas filiales deben presentar resultados equivalentes a aquellos de

las unidades del Oeste para contribuir a la eficacia de la red productiva a escala del continente europeo. Para conseguirlo, las EMN las someten a sus lógicas racionalizadoras, las consecuencias de las cuales, a corto plazo, son muy negativas, principalmente para la ocupación. Es decir, las EMN integran a las nuevas filiales en su espacio propio de producción e intercambio y, al mismo tiempo les imponen su racionalidad.

El reverso de la moneda es que la inserción de las filiales de los PEC en las redes transnacionales de producción y distribución ha engendrado una desconexión entre ellas y las estructuras productivas locales. Este modelo de inserción conduce a la coexistencia de un espacio local y de un espacio global con un incremento de las desigualdades tanto a nivel de los asalariados que forman parte de la red y los que no como a nivel de los resultados de las filiales y de las firmas locales.

Bibliografía

- ANDREFF, W. (1996), *Les multinationales globales*, Repères/La Découverte, París.
- ANDREFF, W. (1999), *The Global Strategy of Multinational Corporations and Their Assessment of Eastern European and C.I.S. Countries*, a TIKHOMIROV, V. (ed.), *Anatomy of the 1998 Russian Crisis*, Contemporary Europe Research Centre (The University of Melbourne), pp. 9-53.
- CAVES, R.E. (1996), *Multinational enterprise and economic analysis*, segona edició, Cambridge University Press, Cambridge.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (2000), *La ampliación de la Unión Europea al Este de Europa*, Col.lecció d'Estudis Econòmics nº 20 de Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, pp. 47-82.
- DUNNING, J.H. (1994), *Re-evaluating the benefits of foreign direct investment*, Transnational Corporations, vol. 3, nº 1, pp. 23-51.
- HAMMID, C. (1994), *Les investissements directs étrangers en Europe de l'Est*, Economie et Statistique, nº 279-280, pp. 135-149.
- KRIFA, H. & VERMEIRE, K (1998), *L'intégration des pays d'Europe Centrale dans les réseaux de production des multinationales et ses conséquences*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol. 29, nº 4, pp. 77-119.
- MOULINS, F. (1997), *Une analyse dynamique du rôle de l'investissement direct étranger dans les restructurations industrielles des pays d'Europe centrale et orientale*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol. 28, nº 2, pp. 5-15.
- MUCCHIELLI, J.L. (1998), *Multinationales et mondialisation*, Édition du Seuil, París.
- PORTER, M. (1991), *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés, Esplugues de Llobregat, traducció de: *The competitive advantage of nations*, Nova York, The Free Press, 1990.
- SEREGHYOVA, J. (1998), *New Features of International Corporate Networking*, Document de Treball del Projecte PHARE-ACE nº 95-2003-R a GATE (ed.), *Integrating the Enterprise Sphere of Central European Countries in Transition into European Corporate Structures*, pp. 23-59.
- UNCTAD, *World Investment Report*, Organització de les Nacions Unides, Nova York.
- VARA, M.J. (2000), *Oferta productiva y comercio exterior de los países de Europa Central y Oriental tras una década de reformas*, Información Comercial Española nº 786, pp. 71-92.
- VELTZ, P. (1993), *D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation; quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires*, Revue Economique, vol. 44, nº 4, pp. 671-684.