

¿A quién beneficia el modelo de ciudad-marca?

En una coyuntura global marcada por la creciente transnacionalización de la economía, las políticas institucionales que promueven la inversión extranjera directa (IED) y el apoyo a la internacionalización de las empresas radicadas en su territorio han ganado importancia. En Madrid, al ser el principal receptor de IED de España, estas se configuran como unas políticas económicas clave con múltiples implicaciones respecto al modelo de articulación económica, social y cultural existente.

En el proyecto neoliberal, siempre ha resultado central la construcción de un terreno de juego propicio para acometer la transnacionalización de los negocios de las grandes empresas. La clave del discurso que vincula la atracción de capitales con el progreso y el desarrollo reside en el concepto de inversión. Según la doctrina económica dominante, se trata de atraer capitales transnacionales y, a la vez, ampliar el acceso de las multinacionales a nuevos mercados, con la idea de que tanto la llegada de inversiones como la repatriación de beneficios de los negocios empresariales en el extranjero redundarán en un incremento del crecimiento económico, lo que finalmente servirá para generar riqueza y empleo.

La ecuación vendría a quedar del siguiente modo: los gobiernos apoyan la expansión de las transnacionales con sede en su territorio como la mejor forma de beneficiar a la clase político-empresarial de la que ellos mismos forman parte. La justificación oficial pasa por el “efecto goteo”, con el que se supone que, junto a los grandes propietarios y directivos de estas empresas que van a seguir engrosando sus fortunas, la riqueza irá filtrándose poco a poco a las capas más bajas de la pirámide económica. Este es el discurso que han utilizado los sucesivos gobiernos españoles y las principales compañías del país con sus diferentes actualizaciones de la Marca España, ese gran proyecto de alianza público-privada con el que ha tratado de fortalecerse la percepción social de que aumentar la internacionalización empresarial y atraer inversiones extranjeras es la única forma de salir de la crisis.

Así ha quedado expresado en el *Plan de acción para la internacionalización de la economía española 2019-2020*, elaborado por el gobierno de España, donde se presenta la internacionalización empresarial y la atracción de inversión extranjera como la principal vía para lograr un “impacto positivo sobre el crecimiento económico y el empleo de carácter estructural”. En este plan, con objeto de fortalecer su legitimidad social, se trata de

compatibilizar los objetivos económicos con la lucha contra el cambio climático y la desigualdad social. Para ello, se presentan dos vías que satisfacen las demandas de los inversores, los mercados, los gobiernos y las preocupaciones sociales.

Una establece como prioridad “el carácter transversal de la sostenibilidad ambiental y social como vector de competitividad”; siguiendo el patrón de la asimetría normativa que impera en la *lex mercatoria*, esta transversalidad se articula en base a propuestas generalistas y declarativas que no tienen una traducción efectiva en la concreción y exigibilidad necesarias en la regulación comercial. La otra se basa en impulsar la inversión en mercados con potencialidad de crecer como el ambiental o el sanitario; su objetivo sería vincular la presencia internacional de las grandes empresas con el bienestar, tanto en los países de origen de los capitales, como en los de destino.

En este marco, no cabe hablar tanto de una sola política de internacionalización empresarial impulsada por las administraciones públicas como de una combinación de políticas en tres ejes fundamentales: apoyo a la exportación de bienes y servicios, fomento de la IED y atracción de inversiones al propio territorio. Todas estas iniciativas impulsadas desde el ámbito institucional tienen como objetivo fundamental la ampliación y consolidación de los negocios de las grandes empresas en otros países y mercados internacionales.

Los tres ámbitos se enmarcan en una lógica de internacionalización empresarial, si bien se enfocan en distintos territorios. Por un lado, el apoyo a la exportación y el fomento de la IED son estrategias complementarias que se fundamentan en la competencia en el mercado mundial. Por otro, la atracción de inversión extranjera se justifica por la necesidad de generar empleo y un efecto multiplicador sobre el tejido económico local. En este contexto, las herramientas para favorecer la internacionalización empresarial pueden dividirse a su vez en tres categorías principales: líneas subvencionales, diplomacia económica y fortalecimiento empresarial.

Según las instituciones económico-financieras internacionales y la mayoría de la academia, solo hay ventajas en la atracción de capitales foráneos y en la expansión de las empresas transnacionales. Entre ellas: la mejora del empleo, el aumento de la competitividad, el impulso de la transferencia tecnológica y el fomento de la economía local son los factores principales que suelen destacarse a la hora de enumerar las bondades de la inversión

extranjera. Así, desde los organismos multilaterales, los gobiernos y la mayor parte de los centros de pensamiento universitarios, se defiende un balance globalmente positivo respecto de la actividad internacional de las grandes corporaciones.

A partir de un análisis crítico de los impactos de la inversión extranjera directa desde la perspectiva socioambiental, sin embargo, puede cuestionarse toda esta elaboración teórica que sostiene la centralidad de las grandes corporaciones en la economía mundial. Dado que la IED está centralizada principalmente por las empresas transnacionales, al analizar los efectos negativos de las actividades de estas compañías puede constatar que las virtudes asociadas a la llegada de capitales foráneos no son tales. Como ha sido documentado por diferentes centros de estudios, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales de todo el mundo, las operaciones internacionales de las grandes empresas y fondos de inversión impactan negativamente en cinco dimensiones: en términos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales. A su vez, dentro de estas dimensiones se tipifica una serie de impactos concretos, como la evasión fiscal, las condiciones laborales, la criminalización de la protesta, la desigualdad de género o la destrucción del territorio, entre otros.

Madrid concentra un gran atractivo para los intereses empresariales y los negocios de las grandes corporaciones. Es la capital administrativa y económica, lo que se asocia a la localización de las sedes corporativas de multitud de compañías multinacionales y lobbies empresariales. La ciudad se articula como el eje central de las decisiones económicas y políticas del Estado español y está muy bien comunicada con otras grandes ciudades europeas. Por eso tiene la mayor concentración empresarial del país: tres cuartas partes de las 2.000 mayores empresas españolas sitúan su sede en esta ciudad y la capital es la cuarta plaza financiera europea.

Ahora las ciudades también son marcas que compiten en el mercado global para atraer capitales foráneos y turistas internacionales que, según la doctrina hegemónica, generan empleo, crecimiento y bienestar. Pero este paradigma no se cumple para amplios sectores de la población. La ciudad global, vibrante, atractiva para los negocios y el turismo, innovadora y con talento humano de calidad y emprendedor, esa ciudad que se quiere vender se sostiene sobre una precariedad laboral y vital creciente. Las principales

beneficiadas de este modelo son un reducido número de grandes corporaciones que hacen negocio con los servicios básicos y los sectores económicos estratégicos para la ciudad.

El rediseño de las ciudades-marca se articula sobre la base de potenciar sus ventajas competitivas en el mercado mundial. En el caso de Madrid, la apuesta ha pasado por consolidar a la capital como el gran centro económico-financiero del país y uno de los mayores de Europa, a la vez que se pretende aprovechar su posición geográfica y las redes de infraestructuras para fomentar aún más el turismo internacional. Una apuesta continuista con la evolución del desarrollo capitalista de la ciudad desde mediados del siglo pasado, que abraza el discurso oficial sobre la inversión extranjera como motor de crecimiento y empleo, a pesar de las evidencias de que las rentas de ese modelo se han venido centralizando en los propietarios de las grandes empresas y fondos de inversión.

La especialización económica española, en el marco de la división internacional del trabajo, se sostiene sobre dos ejes principales: el turismo y el sector inmobiliario-financiero. Se trata de una economía desindustrializada que gravita sobre el sector servicios, dependiente del crédito y de los mecanismos financieros para poder mantener la rueda del consumo, empleo y crecimiento. Una estructura económica con una matriz productiva poco diversificada y focalizada en sectores de escaso valor añadido; sectores poco dinámicos, vinculados a la actividad exterior y a factores externos sujetos a cuestiones geopolíticas. Una realidad económico-financiera que, al fin y al cabo, se sustenta sobre los mismos pilares que estuvieron en el foco del estallido global hace una década.

Al estudiar las entradas de IED en España en los últimos 25 años, se comprueba que los máximos registros responden básicamente a dos elementos: las fusiones/adquisiciones y la entrada de capitales especulativos. Es una situación análoga a la que se ha vivido a escala planetaria: las compras de empresas representaron más de la mitad del total de la inversión extranjera mundial en la primera década de este siglo. En el caso de la Comunidad de Madrid, que concentra la mayoría de las sedes de las grandes multinacionales y más de la mitad de los capitales foráneos que entran en el país, esto se focaliza especialmente en el sector inmobiliario-financiero.

No puede afirmarse que el alto grado de concentración del capital extranjero guarde relación con la actividad económica en términos del PIB. En las últimas dos décadas y media, las

comunidades de Madrid y Cataluña han concentrado el 80% del total de la IED que ha entrado al Estado español, mientras que su aportación conjunta al PIB nacional ha sido del 36%. Como se guía por la búsqueda de estrategias de optimización fiscal y se enfoca en los sectores más rentables, la inversión extranjera viene a reforzar una matriz productiva muy poco diversificada y especializada en el sector terciario.

Según el relato hegemónico, la mejora del clima inversor y de la confianza empresarial son los puntales fundamentales para la atracción de capitales extranjeros y la consiguiente creación de riqueza y empleo. En ese marco conceptual se ha apoyado el Ayuntamiento de Madrid para desarrollar diferentes estrategias e instrumentos de apoyo a la internacionalización empresarial.

Para llevar a cabo el relanzamiento de la ciudad-marca, en Madrid operan una batería de actores (públicos, privados y público-privados) que están poniendo en marcha diferentes iniciativas e instrumentos de apoyo a la internacionalización empresarial. La internacionalización de los negocios empresariales se engrasa a través de una estructura conformada por diferentes actores, que van desde las instituciones estatales hasta el sector privado y las alianzas que se tejen entre ellos. En el capitalismo global, tanto los Estados de origen de las grandes compañías como los que son receptores de sus inversiones juegan un papel central en la expansión de sus actividades. Los primeros acompañan la internacionalización empresarial a través de la diplomacia económica, la acción exterior, la producción normativa o las ventajas económicas; los segundos suelen desplegar igualmente una batería de políticas económicas para reducir cualquier posible traba a la inversión extranjera.

En Madrid, al tener la capitalidad del Estado, confluyen diferentes actores públicos que promueven la internacionalización de la economía y la atracción de inversión extranjera directa. Según la escala de la que se trate, puede hacerse referencia a instituciones del gobierno de España, de la Comunidad de Madrid o del Ayuntamiento de Madrid. En lo que se refiere al consistorio madrileño, el Ayuntamiento de Madrid delega las competencias relacionadas con la atracción de inversiones en el Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo. Dentro de dicha área, la estructura institucional se apoya en dos ejes: primero, en la Dirección General de Economía, que desarrolla la promoción económica a partir de actuaciones para la atracción de capitales transnacionales y la proyección

internacional de la ciudad; segundo, en la Oficina de Partenariado y Marca Madrid, que impulsa y coordina patrocinios, programas y plataformas de participación empresarial con instituciones. Además, el Área Delegada de Innovación y Emprendimiento tiene un papel secundario a través del instrumento Madrid Emprende.

Las alianzas público-privadas se configuran como instancias muy activas para definir el diseño y puesta en marcha de programas y estrategias para favorecer la internacionalización empresarial y la atracción de capitales foráneos. Existen diversos espacios en el ámbito estatal, autonómico y municipal. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, se han configurado el Foro de Empresas por Madrid, el Clúster Big Data Madrid, la Asociación Madrid Capital Mundial de la Construcción, la Ingeniería y la Arquitectura, y el convenio con la Cámara de Comercio de Madrid. A través de todo este conjunto de actores público-privados se consolida la participación activa, orgánica y estructural de la Cámara Oficial de Comercio de Madrid y las grandes compañías en la ejecución de las políticas de internacionalización empresarial.

La pretensión de la estrategia de internacionalización promovida por el gobierno central es que “nuestra economía sea más competitiva y diversificada, y que España se consolide como un inversor mundial de referencia, así como un destino atractivo para la inversión extranjera”. En la misma línea se orienta el *Plan Estratégico de Marca Madrid (2018-2023)* promovido por el Ayuntamiento de Madrid, cuya misión declarada es potenciar la imagen de marca de la capital mediante el impulso de un relato de ciudad que tiene por objeto “contribuir al desarrollo integral de todos sus habitantes mejorando para ello la competitividad, la influencia internacional y la capacidad de atracción de talento e inversiones, así como el sentido de pertenencia”.

Este relato oficial de ciudad-marca se articula sobre tres ejes centrales: gobernanza y participación; turismo y negocios; innovación y tecnología. Con todo ello, Madrid quiere aparecer como “una ciudad que genera confianza” para los grandes inversores. Para constatar “la atractiva atmósfera de la ciudad de Madrid para la realización de actividades económicas”, el Ayuntamiento recurre a los indicadores habituales sobre crecimiento económico, estabilidad financiera, confianza empresarial e inversión extranjera directa: “Madrid ofrece infraestructuras sobresalientes para hacer negocios, seguridad jurídica, condiciones muy competitivas e impuestos reducidos”. Así, la Marca Madrid se articula en

torno a la idea de promocionar la capital como un lugar con facilidades y oportunidades para los negocios privados, epicentro de múltiples eventos y congresos, destino del turismo de lujo y de compras, puntero en la industria cultural y *hub* financiero de referencia. Una apuesta que, en definitiva, pasa por consolidar a la ciudad como el gran centro económico-financiero del país y uno de los mayores de Europa, a la vez que se aprovecha su posición geográfica y las redes de infraestructuras para potenciar aún más el turismo internacional.

Por otra parte, el *Marco estratégico para la política de ciudadanía global y cooperación internacional de la ciudad de Madrid (2018-2021)* propone servir de elemento articulador de las políticas y normas municipales. Para ello, incorpora el concepto de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD) con el fin de alinear toda la acción gubernamental en favor del desarrollo sostenible y la solidaridad internacional, incluyendo las estrategias e instrumentos dedicados a la internacionalización empresarial.

Esta estrategia parte de objetivos como la defensa de la democracia, igualdad de género, diversidad cultural, la cultura de paz, la defensa de los derechos humanos, la construcción de ciudades sostenibles y la “profundización en un modelo económico y social sostenible”. Efectivamente, entra de lleno en las políticas económicas para favorecer la “transición hacia un modelo de desarrollo que, a diferencia del actual modelo dominante, enfrente las desigualdades y la exclusión, al tiempo que favorezca el respeto a los ecosistemas”. En este ámbito se plantean medidas como, entre otras, la progresividad fiscal, el fomento de las finanzas responsables y la construcción de estructuras y regulaciones para materializar una economía que anteponga a las personas, los derechos humanos y el planeta sobre los intereses económicos.

A partir del compromiso explicitado por el Ayuntamiento de Madrid para incorporar la CPD como guía institucional de sus políticas, puede evaluarse su incorporación a las estrategias, instrumentos y discursos desarrollados en el ámbito de la atracción de inversión extranjera directa. Este análisis viene a sumarse al marco de análisis de los objetivos planteados en la Agenda 2030, tomando posición en el debate existente en su interpretación e incorporando los Objetivos de Desarrollo Sostenible como una orientación que prioriza los derechos humanos, los cuidados y el freno a la crisis ecológica frente a la lógica del crecimiento económico, la productividad y la competitividad.

Tras la revisión de los actores, estrategias e instrumentos del Ayuntamiento de Madrid relacionados con las políticas de internacionalización empresarial y apoyo a la inversión extranjera, se demuestra la centralidad de factores como la competitividad económica, el posicionamiento de ciudad-marca, la dinamización del sector hostelero, y el fomento del empleo a través de la inserción laboral y la cualificación profesional. A la vez, los actores público-privados como el Foro de Empresas por Madrid, el Clúster Big Data Madrid, la Asociación Madrid Capital Mundial de la Construcción, la Ingeniería y la Arquitectura y el convenio con la Cámara de Comercio de Madrid refuerzan el carácter técnico-empresarial de las políticas de internacionalización de la economía.

Ningún otro órgano del Ayuntamiento plantea la atracción de IED desde otro enfoque. Una cuestión que sí sucede con la promoción de la presencia internacional del tejido empresarial de Madrid. La internacionalización también es definida por el Área Delegada de Internacionalización y Cooperación, donde se ha desarrollado el marco estratégico que incorpora la necesidad de implementar la coherencia de políticas. En la anterior legislatura se creó la Mesa Transversal de Acción Internacional y Ciudadanía Global para generar un espacio de coordinación que integrara el desarrollo sostenible en todas las políticas municipales. Este espacio, que en todo caso no llegó a explicitar propuestas concretas de modificación de las políticas de internacionalización empresarial para tener en cuenta los criterios de la CPD, ha dejado de tener actividad durante el mandato del actual equipo de gobierno, con lo que dichas políticas siguen priorizando la competitividad y el crecimiento económico.

Al igual que se han elaborado instrucciones para incorporar las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública, sin limitarse al único criterio del precio más bajo como forma de selección de las empresas en las licitaciones, podría avanzarse en la puesta en marcha de un procedimiento similar para las políticas de atracción de inversiones extranjeras. Esto es, fomentar la inclusión de criterios sociales, ambientales y otros relacionados con los derechos humanos en las estrategias de ciudad-marca e internacionalización empresarial, de forma que solo las empresas que cumplan estos requisitos puedan acceder a los instrumentos que ha dispuesto el Ayuntamiento para esta materia.

La incorporación de criterios es un paso adelante que tiene que ser completado con la creación de estructuras de control, seguimiento y evaluación de los impactos generados por la IED en la ciudad de Madrid. Un espacio como este, que no existe en la actualidad, podría ser útil para consolidar una entidad pública o público-social que permitiera conocer las consecuencias de las acciones emprendidas a partir de iniciativas impulsadas por el Ayuntamiento de Madrid en el plano económico, social, ambiental, de equidad de género y derechos humanos. A través de un análisis integral de los efectos de la IED, se podría dar respuesta a cuestiones como el grado de fortalecimiento del tejido económico local, la transferencia de tecnología, la reducción del consumo energético o la igualdad social y de género, lo que posibilitaría valorar el cumplimiento de la CPD en el conjunto de las políticas de apoyo a la internacionalización empresarial.

Las cuestiones relacionadas con la equidad y los derechos sociales son muy minoritarias en las líneas subvencionales del Ayuntamiento y tienen un enfoque exclusivamente de mercado. La evaluación que se hace de su resultado se efectúa únicamente a partir de criterios empresariales. Puede concluirse, entonces, que la incorporación de los criterios de centralidad del ser humano, sostenibilidad, capacidades, participación y equidad están ausentes en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de apoyo a la internacionalización empresarial y fomento de la atracción de IED.

La creciente desigualdad y la aceleración de la crisis ecológica necesita una respuesta institucional ambiciosa que garantice la necesaria transición energética y la reducción del consumo de materiales y energía, la mejora de las condiciones laborales, el acceso a la tecnología, el diálogo horizontal e inclusivo y la reducción de las desigualdades y asimetrías sociales de partida. Una respuesta que puede configurarse a partir de una serie de criterios relacionados con el desarrollo humano y la sostenibilidad, que habrían de servir para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas de internacionalización empresarial y de fomento de la atracción de inversión extranjera.

Para ello, se ha formulado una serie de propuestas orientadas a mejorar el seguimiento de las políticas públicas de internacionalización empresarial con criterios sociales y ambientales. El marco creado por el decálogo de propuestas apuntadas puede configurarse como un aporte para generar y promover la transición a un modelo económico ecosocial que se planteó, por parte del Ayuntamiento, como uno de los ámbitos de la localización de los

ODS en la ciudad de Madrid. Supliría así la ausencia de actuaciones previstas en el ámbito de la internacionalización de la economía y podría materializarse a partir de medidas concretas a incorporar en los programas, líneas de subvención y convenios de alianzas público-privadas.