

# 2

**MONOGRÁFICO**

# LA APUESTA POR UNA POLÍTICA INNOVADORA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EN MADRID

Marian Scheifler  
Socia Directora, SIFDI

## Determinantes de localización empresarial e inversión extranjera

Que la Inversión Extranjera Directa (IED) constituye un elemento esencial en el funcionamiento de las economías abiertas y desarrolladas está hoy fuera de toda duda, al igual que la creciente competencia de países y territorios por atraer aquella de mayor calidad y mejor integración en las economías locales respectivas.

En consonancia con esta realidad, las aproximaciones pasivas al tratamiento de la IED –aquellas que consideran suficientes las condiciones macroeconómicas del territorio como tractoras– han dado paso a las intervenciones proactivas que han generado el desarrollo de políticas de atracción y promoción de inversión extranjera cada vez más complejas y sofisticadas.

Las políticas instrumentadas por gobiernos nacionales, regionales y locales de todo el mundo se han convertido así en un arte, no solo de lo posible, sino de búsqueda de la mayor excelencia, diferenciación y especialización. Los responsables políticos son cada vez más conscientes de la importancia que determinados instrumentos y detalles pueden tener a la hora de inclinar la balanza de una decisión sobre inversión hacia un territorio u otro.

Pero, ¿Cómo se decide una inversión? ¿Qué factores inciden en que una empresa se incline por invertir en un determinado país, región o ciudad?. La literatura económica sobre los procesos de inversión empresarial es abundante y se ha actualizado a medida que las estrategias de internacionalización empresarial y organizativa de las empresas multinacionales (EMN), se ha transformado en los últimos años.

Conocer el ciclo de vida de un proyecto de inversión y cómo funcionan los procesos de decisión de una empresa resulta un factor

siempre clave para diseñar políticas de captación y atracción de inversión extranjera. A pesar de lo abstracto de la literatura al respecto,<sup>1</sup> y de lo complejo de generalizar este tipo de procesos, las empresas, una vez toman la decisión de invertir en el exterior, se plantean la cuestión clave de elegir una localización. Más allá de consideraciones básicas de costes o tamaños de mercado, existen una serie de características de las potenciales localizaciones que son analizadas a la hora de valorar su adecuación como potenciales destinos:

- **Situación macroeconómica.** Variables como el crecimiento de la economía, inflación, situación de la balanza de pagos, tipo de cambio, etc. En efecto, la evolución económica de un país afecta al nivel de ventas de la empresa, y, por tanto, a su rentabilidad. Una economía estable y en crecimiento es el mejor aliado para ser considerado como territorio receptor. Por su parte, una economía con disminución de la demanda interna o aumento de costes puede motivar o acelerar la inversión en el exterior de una empresa.
- **Marco institucional.** El grado de respeto al marco legal, el funcionamiento e independencia del sistema judicial, la arbitrariedad o estabilidad de las regulaciones, los niveles de corrupción o el alcance de intervención del gobierno en la actividad económica, son algunos de los aspectos más valorados por los potenciales inversores.
- **Estabilidad política** del país y la región. Factor clave, que condiciona la evolución económica y crecimiento del país, de creciente atención por parte de las empresas ante el aumento de la inestabilidad del marco geopolítico en el mundo.
- **Estabilidad del tipo de cambio.** La evolución del tipo de cambio puede afectar al valor y la rentabilidad de la inversión, desde una doble dimensión. En el momento previo a la realización de la inversión, una depreciación puede ejercer un efecto favorable sobre la decisión del inversión, pero una vez ésta esté en funcionamiento, esa misma devaluación puede disminuir el valor de los beneficios repatriados o el valor de potenciales desinversiones.
- **Fiscalidad.** El nivel impositivo afecta de forma directa a los beneficios que una empresa extranjera puede obtener de una inversión en otro país, mientras que los impuestos personales afectan a los niveles de renta disponible de su personal

---

<sup>1</sup> Modelos que van desde modelos teóricos como los de Mintzberg (1976), basados en fases de Identificación-Desarrollo-Selección a modelos posteriores como el de Kukovetz (2002), que complementan y acercan al mundo de la IED.

desplazado (y por tanto a los costes salariales). Existe una estrecha correlación negativa entre IED y niveles de fiscalidad –efectiva–.

- **Calidad de la mano de obra.** La disponibilidad de mano de obra cualificada es un factor que cada vez influye más en las decisiones de localización. Conforme el nivel tecnológico de la actividad a desarrollar es mayor, este elemento se vuelve más relevante.
- **Existencia de *clusters*.** Diversos estudios (Knickerbocker, 1973), muestran que la existencia de *clusters* de empresas ejerce una influencia positiva, por lo que estos suponen e implican –signo de clima favorable para inversiones de ese tipo de empresas, ahorro de gastos y actuaciones para elegir ubicación, economías de escala, intercambio de conocimientos y experiencias, acceso a talento, etc.–.
- **Logística y transporte.** Su relevancia dependerá en gran medida de la importancia concreta que tenga para la actividad de la empresa –mayor en el caso de inversiones en plataformas de exportación o en empresas fuertemente integradas en cadenas globales de valor–.
- **Conectividad y telecomunicaciones.** La disponibilidad de redes que garanticen una conectividad adecuada se ha convertido en un requisito prácticamente imprescindible para inversiones de numerosas empresas, en línea con la creciente importancia de los desarrollos digitales.
- **Apoyo de las agencias públicas.** La labor de las agencias de promoción de inversiones puede ayudar a reducir los costes hundidos ligados a los procesos de inversión, siendo valorada positivamente por las empresas.
- **Apoyos o incentivos a la inversión extranjera.** Aunque se trata de un ámbito de discusión en la actualidad –especialmente desde la perspectiva del equilibrio entre la factura fiscal que suponen frente a los beneficios potenciales a obtener por parte del territorio que los ofrece–, los incentivos, en especial los fiscales, subvenciones y facilidades crediticias, son un factor que afecta de forma directa a la rentabilidad de una inversión.
- **Aspectos culturales.** Aspecto difícilmente cuantificable pero de impacto significativo; países con una mayor vinculación cultural (idiomática, histórica) facilitan la adaptación efectiva de las empresas y una mejor comprensión de las condiciones locales.
- **Calidad de vida.** Si bien puede no ser un factor de relevancia para la decisión de inversión de forma directa, puede inci-

dir significativamente de forma indirecta. Su impacto en el atractivo de un territorio para profesionales y emprendedores aumenta *per se* la disponibilidad de talento, que puede ser un incentivo para la elección de localización por parte de los potenciales inversores, y esos mismos profesionales pueden decidir establecer una empresa, y por tanto invertir –cada vez más frecuente en el ámbito de actividades relacionadas con Internet, *startups*, etc.-.

Hay que tener en cuenta que los parámetros de decisión de inversión en el exterior son específicos de cada empresa –variando sensiblemente en función de su procedencia geográfica, sector, y destino geográfico de la inversión-, e incluso específicos para cada proyecto de inversión.

Además, más allá de estos factores existen una serie de elementos que influyen internamente en la toma de decisiones de las empresas y que afectan a la selección de una inversión, y que por tanto deben ser considerados a la hora de desarrollar las propuestas de valor de un determinado territorio. La fuerte asimetría de información existente en el proceso de selección de ubicación, hace que los potenciales inversores no sólo tengan información imperfecta de potenciales localizaciones, sino que consideren alternativas con las que tengan algún tipo de vínculo previo.

El conocimiento de la organización del emplazamiento –bien directo, bien a través de *brokers* o intermediarios-, la percepción de existencia o no de oportunidades, la experiencia previa de los directivos o gerentes, o las redes de contactos en destino afectan tanto a la selección como a la agilidad a la hora de efectuar las inversiones. Otros factores internos sobre los que es más difícil influir, como el compromiso e iniciativa a nivel de dirección, la correcta definición de los tiempos, la definición estratégica de la matriz y la participación y fuerza de la filial dentro de la estructura corporativa, podrán marcar la fluidez y viabilidad de la ejecución de la inversión.

Todos estos condicionantes y factores que inciden en las decisiones empresariales a la hora de elegir posibles ubicaciones para sus inversiones ayudan a comprender la complejidad de la tarea de diseñar e instrumentar políticas que sean realmente eficaces para promocionar y atraer IED a un territorio.

Recientemente se ha puesto de manifiesto la importancia creciente que las ciudades están adquiriendo como receptoras de flujos de inversión extranjera, y de muchas de las nuevas formas que ésta está adquiriendo. Tampoco es de extrañar el auge de las grandes aglomeraciones urbanas en esta dinámica, toda vez que aglutinan algunos factores, como talento y conectividad, esenciales en las inversiones relacionadas con la economía del conocimiento.

## El papel de las ciudades en las nuevas dinámicas de atracción y promoción de IED

Algunas empresas de asesoría de localización sugieren que las ciudades compiten por las inversiones extranjeras principalmente en aspectos fundamentales como la calidad de sus instituciones, las infraestructuras, la disponibilidad de capital humano adecuado y su clima general de inversión. Algunos de estos factores pueden definirse por las ciudades mediante las políticas adecuadas (las infraestructura y las capacidades laborales), mientras que otros están bajo el ámbito de competencia del gobierno nacional (buena parte del clima de negocios, las regulaciones empresariales o los impuestos).

Si estos factores explican en su mayor parte las opciones cuando las empresas multinacionales piensan en introducirse en nuevos mercados, otros factores, que pueden denominarse “suaves”, pueden desempeñar un papel esencial en la decisión final del inversor. Entre éstos cabría citar la profesionalidad y la capacidad de respuesta de las ciudades a las necesidades del inversor, la imagen general y la calidad de vida que las ciudades presentan, que pueden a menudo inclinar la balanza de una decisión entre una ciudad y sus dos o tres competidores más cercanos. Es aquí donde los intermediarios en la promoción de inversiones son esenciales para acelerar la prestación de algunos de estos factores fundamentales, y pueden resultar esenciales en el cierre último de un determinado proyecto de inversión.

Los determinantes de la IED varían según el tipo de inversor, y, por ello, las ciudades necesitan desarrollar una propuesta de valor que ponga de manifiesto las ventajas comparativas de la ciudad. Una ciudad necesita, en primer lugar, definir esa propuesta y saber qué puede hacer para mejorarla y convertirla en única y diferencial.

En segundo lugar, los responsables municipales debe intentar identificar qué tipos de inversores puede que estén interesados en la propuesta de valor de la ciudad. Los esfuerzos de divulgación, promoción y comunicación sobre las ventajas comparativas de la ciudad son necesarios para lograr llegar a esos inversores.

Los inversores objetivo de una ciudad están siempre atentos a las señales que se envían desde el gobierno local, y a su capacidad de lograr el concurso y apoyo de otras instancias gubernamentales, regionales y nacionales, y, por supuesto, de su capacidad de llegar a acuerdos con el sector privado. Esta es, sin duda, la manera más eficiente de demostrar a los inversores que la ciudad no

sólo es capaz de identificar su competitividad sino también puede conseguir aquello que la define.

En todo caso, los procesos que regulan las tendencias sobre inversión son dinámicos y la propuesta de valor de la ciudad y sus ventajas competitivas será cambiante en el tiempo. Por ello, la administración municipal está obligada a prestar atención a las tendencias que marca la globalización. Por ejemplo, las expectativas actuales de recentralización de determinadas actividades, antes dirigidas hacia el exterior por razón de costes, puede tener impacto en las ciudades.

Las entidades de promoción económica, de internacionalización e inversiones de las áreas metropolitanas se encuentran en una posición única para conectar potenciales inversores con activos y empresas eminentemente locales, involucrándose en los flujos globales. Se trata así de construir y facilitar lo que se ha venido a llamar la inversión sostenible, aquella que es capaz de sacar los mayores réditos para el entorno local.

Si bien la mayoría de estas entidades se enfrenta a contextos en los que sus sistemas de desarrollo económico no están estructuralmente organizados para actuar de forma eficiente y efectiva para capitalizar las dinámicas actuales, o para dirigir sus recursos hacia las áreas de mayor oportunidad, son cada vez más las que reconocen que pueden y tienen que desempeñar un papel fundamental en los procesos de atracción de inversión. Se tienen que ganar el respeto de las iniciativas privadas, demostrar cómo añadir valor a los esfuerzos empresariales, proveer servicios de mayor calidad y más adaptados que en el pasado, así como adoptar nuevas definiciones de éxito que tengan en cuenta las aspiraciones y necesidades de las empresas.

## **Las políticas de promoción de inversiones**

Las razones económicas que explican por qué tiene sentido una política de promoción y atracción de inversiones estriba en que los gobiernos pueden ejercer influencia sobre las decisiones de localización de las empresas. En efecto, la elección de localización por parte de las grandes compañías se enfrenta generalmente a fallos de mercado, debido a los altos costes de transacción, entre otros, los derivados de recopilar conocimiento adecuado sobre las distintas posibilidades de ubicación. La información de base está lejos de ser perfecta y el proceso de selección es siempre subjetivo y parcial. Además, la mayoría de las EMN -las más deseadas por casi todos los países- consideran únicamente una pequeña parte de las posibilidades de localiza-

ción entre todos los países, dejando el resto de ellas fuera de su mapa de opciones.

En el caso de las empresas de menor dimensión, medianas o pequeñas empresas con afán de invertir en el exterior, las dificultades de acceso a la información necesaria para la toma de decisiones son todavía mayores. Este grupo de empresas conforma el cliente principal de las agencias dedicadas a la atracción de inversiones, y su atención aglutina buena parte de la actividad de éstas, sin menoscabo de las preferencias que los responsables políticos de todos los países y territorios tienen por los grandes proyectos de inversión, generalmente ligados a EMN de nombres bien conocidos.

A través de la política de promoción de inversiones, los gobiernos de todo ámbito pueden incrementar la información disponible para la empresa extranjera que quiere invertir en su territorio y facilitar su acceso a ella, mejorando al mismo tiempo la imagen de dicho espacio. Asimismo, puede ayudar a los inversores extranjeros a aminorar los costes de entrada, establecimiento y operación y, a los responsables políticos a entender apropiadamente, tanto las necesidades de los inversores, como, por ejemplo, la importancia de la mejora del clima de los negocios. Todo ello redundará en una reducción de los costes hundidos de la empresa que se establece, así como de su incertidumbre con respecto a los resultados que puede obtener de sus inversiones. Además, se produce un activo no rival y de gran valor, la información de mercado, que posee carácter de bien público (Copeland, 2007; Myro et al., 2014).

En gran parte de los proyectos, es el inversor quien toma la decisión, y las acciones de promoción realizadas por las autoridades locales no inciden de manera sustantiva en el proceso de decisión. Esto sucede mayoritariamente en el caso de los proyectos de expansión, decisiones sobre M&A, o proyectos de joint-ventures.

En otros casos, sin embargo, como los nuevos proyectos de inversión o greenfield, los inversores extranjeros y las autoridades interactúan con el fin de llegar a un acuerdo satisfactorio para ambas partes: el inversor tratando de optimizar la localización que mejor se adapte a sus objetivos de largo plazo y los responsables políticos del país o zona en cuestión, buscando inversores que contribuyan a su desarrollo y crecimiento económicos.

Esta constante tensión entre las diferentes finalidades y marcos de actuación se refleja en la acción política sobre la IED, que muestra cambios a lo largo de la experiencia vivida desde hace décadas. Así, durante los decenios de 1960 y 1970, los objetivos de los gobiernos receptores dominaban sobre los de los inverso-



res, e imponían un gran control sobre las grandes EMN. En la década de los años noventa, tuvo lugar un cambio de enfoque, y la liberalización se convirtió en el paradigma dominante de la política de promoción y atracción de inversiones.

En los últimos años, sin embargo, se está observando un cambio de tendencia política que se dirige más hacia el establecimiento de una cierta regulación en materia de inversiones exteriores. Un creciente número de gobiernos está así matizando su aproximación a la IED, contemplando la política de promoción como una herramienta que sirve a los objetivos nacionales, regionales y locales, y concediendo más interés, no solo a la cuantía de los flujos de entrada, sino también a su calidad. Se trata de apostar por una visión de la IED sostenible, aquella que maximiza la aportación de ésta al desarrollo económico, social y medioambiental de un territorio, adaptándose así a los mecanismos adecuados de gobernanza, aunque sin por ello poner en peligro su viabilidad comercial (Sauvant, 2012).

### **Las Agencias de Promoción de Inversiones, un instrumento necesario**

Dado que el mercado mundial de IED es altamente competitivo, cada vez un mayor número de países, regiones y ciudades están tratando de atraer inversión que permita mayores y mejores oportunidades de sostenibilidad económica.

Los instrumentos de promoción de inversiones que se pretendan más exitosos y relevantes deben así adaptarse a las circunstancias cambiantes y al momento actual, y ser capaces de relatar con eficacia la competencia del país, ciudad y territorio sobre el que actúen. Y necesitan nuevas herramientas y recursos para ser competitivos en términos reales, adecuando las ofertas de dichos territorios a las oportunidades nuevas que surjan. Las estrategias y herramientas válidas en otros territorios en el pasado pueden ser una buena referencia de partida, pero su copia no asegura el éxito, al haber variado el momento y el contexto.

Se estima que en el mundo hay aproximadamente 10.000 organizaciones de desarrollo económico, cerca de 4.000 agencias especializadas, con un mandato para la promoción de inversiones (API). Los gastos que destinan los gobiernos de todo el mundo para atraer IED se estiman en 50.000 millones de US\$ al año.

En las dos últimas décadas, el contexto en que se desarrolla la actividad de las API se ha modificado notablemente. El ámbito de referencia y las tendencias en la acción política apuntan algunas premisas a tener en cuenta para el análisis posterior. Así, puede señalarse que:

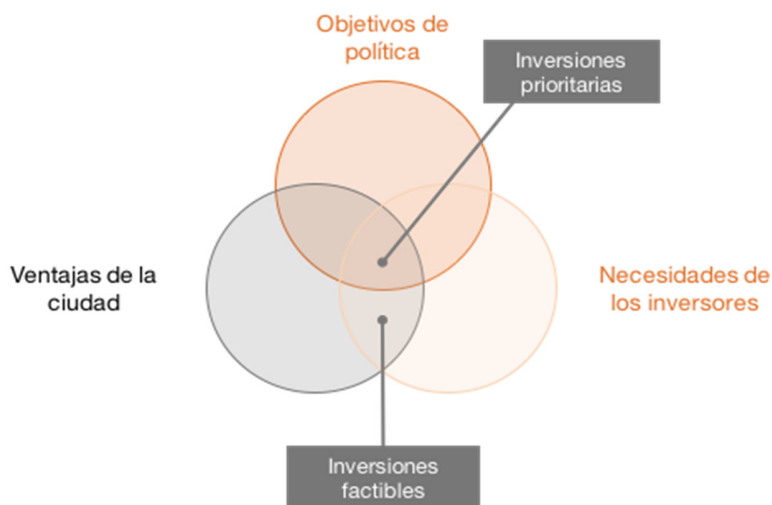
- El nivel de competencia por captar nuevos proyectos ha aumentado de manera significativa, como también lo ha hecho el número de oportunidades a conseguir.
- Nuevos inversores, Fondos Soberanos, empresas controladas por los Estados o empresas multinacionales de países emergentes han surgido con fuerza, proviniendo sobre todo de países con los que Europa mantiene menores vínculos socioeconómicos y culturales.
- Formas de inversión indirecta, o “*round tripping*” IED, que ahora representan casi el 30 por 100 de los flujos de IED, se canalizan a través de centros financieros *offshore* y no generan los beneficios de la IED típica, pudiendo provocar pérdidas de ingresos fiscales y de bienestar.
- Los activos y capacidades para atraer IED han acrecentado su importancia, en tanto las empresas buscan continuamente optimizar su red global de operaciones.

En este entorno cambiante, las ciudades están desempeñando, como ya se ha señalado, un papel cada vez más significativo como receptoras de IED. Pero la competencia entre ellas crece aún a ritmo más rápido. Y aunque no existe una única receta para desarrollar una estrategia exitosa de atracción y promoción de IED a una ciudad, hay unas reglas básicas sobre las que instrumentar la acción, que responden a tres cuestiones:

- **Qué** inversión se desea para la ciudad. Identificar la IED que se alinea con las restantes políticas municipales es fundamental. Y después priorizar.
- **Quién**. Identificar los actores relevantes y establecer las redes de colaboradores en la tarea.
- **Cómo**. La organización adecuada del papel del gobierno municipal y del instrumento encargado, el establecimiento de los procesos y servicios adecuados.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las políticas de atracción de IED deben coordinarse e integrarse con el resto de políticas de desarrollo económico, potenciando las condiciones que hacen que un territorio sea atractivo para los inversores y se aprovechan al máximo los beneficios de la IED.

**Gráfica 1. Ventajas, necesidades y objetivos de la política de promoción de inversiones**



Fuente: CEPAL,2016

Los países, ciudades o territorios más exitosos a la hora de atraer IED y apropiarse de sus beneficios son los que han adoptado políticas más activas y focalizadas. Mientras exista coincidencia entre los objetivos de política y los intereses de las empresas inversoras, puede generarse un círculo virtuoso que beneficiará a ambas partes. Se puede así delinear una trayectoria de madurez de la política de IED que, en la medida en que se va haciendo más proactiva e integrada con el resto de las políticas económicas, tiene mayor probabilidad de captar y apropiarse de sus beneficios.

**Prácticas necesarias e innovadoras de las API**

La actividad de las API se puede analizar de acuerdo con tres planos interdependientes: estratégico, táctico y operativo. Asegurar que una institución de estas características es eficiente y genera resultados, requiere que los objetivos de cada nivel estén alineados y sean coherentes, de tal manera que más allá de una agrupación de medidas de carácter singular y autónomo en cada ámbito, y de su potencial aplicabilidad, se requiere una implantación y evaluación globales.

**Tabla 1. Niveles de determinación de buenas prácticas**

Operativo	Táctico/Organizativo	Estratégico
<p>Aquellas prácticas asociadas al desempeño o actividad ordinaria realizada por la API y a la consecución de los objetivos marcados:</p> <p><b>I. Generación de negocio</b> (<i>lead generation</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enfoques sectoriales / tipología de clientes</li> <li>Red de colaboradores / prescriptores</li> </ul> <p><b>II. Servicios al inversor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Calidad prestación servicios básicos</li> <li>Catálogo servicios innovadores</li> </ul>	<p>Asociadas a los distintos aspectos legales, organizativos, de gestión, comunicación y marketing, recursos humanos de la IPA:</p> <p><b>I. Estructura organizativa</b></p> <p><b>II. Gobernanza y relación con stakeholders</b></p> <p><b>III. Recursos humanos</b></p> <p><b>IV. Políticas de comunicación y marketing</b></p> <p><b>V. Redes de colaboradores institucionales</b></p>	<p>Aquellas medidas que afectan a la estrategia de la IPA, definiendo las líneas principales de actuación organizativa y operativa:</p> <p><b>I. Entorno competitivo y marco sociopolítico</b></p> <p><b>II. Incentivos al inversor</b></p>

Fuente: Ecorys (2013)

En efecto, las cuestiones estratégicas, organizativas y operativas a las que debe hacer frente una API son interdependientes. Así, por ejemplo, la orientación hacia un sector en particular como parte de la generación de inversiones potenciales (operativa) se hará más fácil si se organizan las redes de socios adecuadas (táctica) y se conforma la política de incentivos (estratégica) correctamente. Pero, un enfoque selectivo hacia ciertos sectores de manera aislada, supone perder de vista la naturaleza holística del ejercicio de promoción de las inversiones. La orientación selectiva hacia ciertos sectores ha sido -y seguirá siendo- un componente importante de la promoción de las inversiones, pero se hace más eficaz si se hace en combinación con otros instrumentos adecuados.

Aunque estos instrumentos pueden ser diferentes según se trate de API nacionales, regionales o locales y adaptarse a las especificidades de cada territorio, existen algunas prácticas que destacan por su resultado y que pueden identificarse como innovadoras y de utilidad para inversores. El ejercicio recientemente realizado según este esquema con agencias de ámbito nacional (DTI, *Invest Chile*, *Business France*, ISPAT, HITA, *Invest HK*), regional (*Paris Region Entreprises*, *NRW Invest*, *Invest in Andalucía*) y local (*Copenhagen Capacity*, *Berlin Partner*, *London & Partners*, Barcelona Activa, Ayuntamiento de Málaga) arroja algunos resultados interesantes que pueden ser extrapolados e identificados como prácticas recomendables para una estrategia exitosa de promoción de inversiones.

Desde el plano estratégico, las buenas prácticas se concretan en la importancia de crear una agencia de promoción de inversiones que actúe como intermediario entre los sectores público y privado. Las APIs son herramientas de marketing de un país, ciudad o región, pero también son magníficos instrumentos que pueden interactuar y colaborar con el resto del sector público, que tiene los instrumentos de política necesarios para influir en el entorno empresarial más propicio para la inversión extranjera. El papel de *Policy Advocacy* que pueden desarrollar las agencias más exitosas, cada una en el nivel en que opera, diferencia también a aquellas que tienen un peso específico importante en las estructuras institucionales nacionales o regionales correspondientes.

En cuanto a los aspectos tácticos u organizativos, el aspecto más relevante es el del modelo de gobernanza de las agencias, ya que define tanto la estrategia de política de promoción y atracción de inversiones que se está desarrollando por parte de las autoridades, como la actividad y calidad de la operativa que desarrolle la agencia.

En efecto, la forma en que una IPA se estructura y gobierna influye en sus decisiones operativas. En principio, una organización

que reporta directamente a un ministro con un consejo de administración exclusivo de funcionarios públicos tendrá prioridades diferentes a las de un organismo autónomo con representación del sector privado. Un estudio realizado en 2004 por MIGA, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, perteneciente al Banco Mundial, analizó los modelos de gobernanza de IPA de todo el mundo, y mostró que los flujos de IED eran menores en países en los que las agencias formaban parte de un ministerio en lugar de ser un cuerpo autónomo, y que incluso la representación del sector público en el consejo de administración tenía una influencia desigual en los flujos de IED.

Dicho esto, la mayoría de las IPA tiene una fuerte componente pública, aunque hay notables diferencias en cuanto a la participación del sector privado en los órganos consultivos y de administración, y, sobre todo, en el perfil del personal de la agencia.

En relación con la dimensión óptima de las agencias, si bien no parece haber una clara evidencia en relación con el tamaño de las IPA o con la remuneración de sus empleados, sí parece haber una correlación positiva entre las agencias más sofisticadas y con resultados más exitosos y el perfil privado y de mentalidad empresarial de sus directivos y empleados (Ecorys, 2013).

En última instancia, la gobernanza y el desempeño de una agencia pueden evaluarse y medirse de forma independiente y conjunta, bien sobre el mandato y los resultados, bien sobre la calidad del servicio o sobre la evaluación del desempeño del personal.

Más allá de los aspectos de gobernanza y tamaño o recursos de la agencia, aspecto este último importante, pero no decisivo en la definición de un desempeño exitoso de una IPA, el factor que se ha convertido en diferencial de innovación de éstas, es la Comunicación y Marketing. En efecto, un elemento de importancia significativa en el nivel táctico y también estratégico en relación con la actividad de la IPA es la creación de la imagen de marca del país/región al que representa. Las prácticas más exitosas son aquellas que aciertan con la generación de propuestas de valor diferenciadas, que muchas veces, dado el coste de este tipo de actividad, se realizan conjuntamente con la promoción de otro tipo de políticas (turismo u otras). El matiz entre las prácticas más sofisticadas se encuentra también en que, además de crear una imagen –por supuesto positiva– hay que crear la conciencia de “estar en el mapa”.

Las prácticas más efectivas han cambiado en los últimos años desde campañas tradicionales, por lo general bastante costosas, hacia el establecimiento de contactos más personalizados y la ejecución de acciones dirigidas a grupos de interés en cada territorio.

El marketing digital y el uso de la comunicación *on-line* y las redes sociales distingue aquí a las IPA más innovadoras y exitosas de las más tradicionales. Las conclusiones que pueden extraerse en este sentido son, en primer lugar, que la comunicación debe ir más allá de tener una excelente página web y, en segundo lugar, que las redes sociales ofrecen mucho conocimiento sobre individuos, grupos, y sus respectivos intereses y constituyen un excelente vehículo para abordarlos.

En efecto, algunas agencias (*Copenhagen Capacity* destaca en este sentido, igual que *NRW Invest*, entre otras) utilizan herramientas de marketing digital para crear imagen, pero también para contactar con potenciales inversores a través de redes sociales. Pero, cuando se es activo en la utilización de redes sociales, hay que tener bien definidos los objetivos a los que se quiere dirigir las acciones, lo que exige un importante esfuerzo en inteligencia de mercado, con el fin de que una agencia de promoción de inversiones saque rédito de su utilización.

Aún se pueden utilizar otras herramientas que los avances tecnológicos en geo-localización y la inclusión de mapas interactivos para dar servicio al inversor aportan, al permitir, por ejemplo, realizar comparativas en tiempo real entre ciudades, o localizar talento y *clusters* u otros factores esenciales en la toma de decisiones del inversor.

Pensar que en el ámbito de la política de promoción de inversiones extranjeras el marketing y comunicación adecuados es un tema menor, sería un enorme error y revelaría un desconocimiento de las tendencias y prácticas más exitosas en entornos similares.

En relación con los aspectos operativos, aquellos que las IPA consagran a la generación de negocio, las prácticas más habituales entre las IPAs con mejores resultados ponen el acento en:

- Caracterizar sectores y clientes potenciales
- Generar una red de colaboradores y prescriptores
- Configurar un catálogo de servicios innovadores
- Asegurar calidad en la prestación de los servicios

La definición de sectores sobre los que operar e inversores a los que dirigirse es una actividad cada vez más sofisticada y específica.

En cuanto a los primeros, la práctica de las mejores IPA se centra en generar propuestas de valor específicas y personalizadas en subsectores y, las agencias más avanzadas, a trabajar con *clusters*

o cadenas de valor globales, identificando las brechas existentes y dirigiéndose a empresas de la parte superior de la cadena de valor con vocación global.

Con relación a los inversores, las IPA siguen dos estrategias diferentes. Las más tradicionales se acoplan al entorno competitivo existente, buscando IED de mercado. Las agencias más avanzadas, buscando eficiencia en la atracción de IED, analizan la cadena de valor para construir una cartera de inversores potenciales que sea relevante. En ambos casos, el método se basa en un doble análisis: el relativo a las fortalezas y competitividad de la región/país y el referido a las oportunidades disponibles en el mercado mundial.

Por lo que concierne a los servicios al inversor potencial y al modelo de prestación de tales servicios, todas las IPA en mayor o menor medida proporcionan información sobre oportunidades de inversión, establecimiento y mantenimiento. La actividad en este área suele incluir un servicio integral (*one stop shop service*) de facilitación de suelo/edificios y suministros.

La diferencia entre las IPA se produce más en el ámbito de los servicios al inversor ya establecido (*after-care services*). En este sentido, las agencias más sofisticadas están apostando por una actividad más ordenada, con sistemas de gestión de información para realizar encuestas periódicas entre empresas o ayudar a establecer relaciones de colaboración con autoridades, sobre todo con aquellos inversores más significativos.

Un aspecto importante en este sentido es el papel de la agencia de promoción de inversiones y su capacidad de diálogo con la filial instalada en su territorio y con su sede central. Se podría recomendar, en un entorno colaborativo efectivo entre IPA regional-nacional que la primera ejerciera la labor con las filiales nacionales, mientras la IPA nacional se ocupase de las sedes centrales de tales compañías, donde generalmente se toman las decisiones. Para ello, las agencias nacionales más exitosas gestionan una red de acuerdos de colaboración público-privados con todos los agentes que puedan estar implicados de una u otra manera en la toma de decisiones.

Pero quizá donde radica el aspecto más diferenciador de las buenas prácticas de las IPA en el plano operativo, sea en la provisión de ciertos servicios caracterizados como innovadores, que normalmente responden a dos premisas fundamentales:

- La adecuación a la demanda existente o latente en el ecosistema en el que operan los inversores, y en el que una agencia de carácter público o público-privada puede desarrollar un buen papel, y



- La capacidad de las agencias de establecer colaboraciones ganadoras entre los elementos y agentes de dicho ecosistema.

Entre estos servicios innovadores caben citar:

- La atracción de talento internacional
- La búsqueda de socios para el desarrollo de *clusters* locales
- La ventanilla única virtual
- y, aunque lleva más tiempo implementándose, el llamado *soft-landing*

Hay que tener en cuenta que todos estos servicios requieren del elemento de proximidad territorio-inversor. Por ello son las agencias locales, como *Copenhagen Capacity*, *Berlin Partner* o *London & Partners*, las que destacan por sus mejores prácticas en este campo, y están sirviendo de referencia para la acción de muchas otras.

## La apuesta de Madrid por la IED

Cuando se analizan las potencialidades económicas y de entorno de la ciudad-región madrileña como destino de IED, éstas se manifiestan excelentes y con gran posibilidad de desarrollo futuro, pero, igualmente, con un gran margen de mejora en cómo dar a conocer estas ventajas. En efecto, Madrid tiene una gran carencia comparativa en cuanto a estrategias exitosas de comunicación y marketing, y no ha sido capaz de construir y comunicar un relato de ciudad que sea fácilmente reconocible por empresas e inversores extranjeros al igual que, por ejemplo, otras grandes ciudades capitales europeas como Londres, Berlín o París.

Sin embargo, Madrid cuenta con atributos suficientes para construir una sólida propuesta de valor. Entre éstos, los más evidentes son:

- Madrid constituye una puerta natural de entrada a uno de los mercados domésticos más atractivos de Europa, de gran tamaño, pero suficientemente manejable y desarrollado para ser usado como banco de pruebas para nuevas tecnologías y servicios. Fuertemente integrada en el mercado único europeo, ofrece un inmejorable acceso para las empresas europeas en mercados emergentes de América Latina y el Norte de África, y viceversa.
- Madrid ofrece una alta disponibilidad de talento cualificado, competitivo, creativo, diverso y flexible, bien preparado para las actividades económicas basadas en el conocimiento.
- De carácter tolerante, abierto y acogedor, con altos niveles de calidad de vida y seguridad, Madrid ofrece las condicio-



nes ideales para atraer y retener profesionales extranjeros que complementen y extiendan la oferta local.

- Madrid ofrece un entorno de negocios favorable, en el que un gran número de filiales de multinacionales extranjeras convive con empresas nacionales líderes en sectores avanzados y con las sedes de los principales organismos públicos.
- Madrid ofrece unos costes laborales, operativos y de vida altamente competitivos, en un entorno de bajo riesgo dentro de la Unión Europea.
- Madrid ofrece unas infraestructuras de transporte y comunicaciones de primer nivel, complementadas por una densa red de Ciencia, Tecnología e Innovación, en un entorno sostenible y de calidad.

En resumen, Madrid ofrece un activo ecosistema en crecimiento que combina recursos humanos altamente cualificados, tamaño de mercado apreciable, costes competitivos e infraestructuras y comunicaciones de primer nivel. Su posición geoestratégica le convierte además en puente natural hacia los mercados europeos, latinoamericanos y del norte de África. Por ello Madrid, con las ventajas añadidas que aporta la capitalidad, se configura como el nodo más atractivo de España para la IED.

Ahora bien, este conjunto de atributos no es suficiente para asegurar el éxito en la captación de inversión extranjera de alto valor añadido. La comunicación de éstos de manera adecuada, de tal manera que incida en las percepciones, actitudes y comportamientos y modifique algunos estereotipos y opiniones negativas, es fundamental.

Pero además, el marketing y la comunicación debe ser focalizado, y dirigido a los mercados que son prioritarios, aquellos emisores de inversiones que se quiera atraer. Porque ninguna ciudad puede competir de manera efectiva en todos los ámbitos; por ello Madrid debe elegir su posicionamiento en aquellos segmentos en los que quiere ser proactiva en la atracción de inversión foránea.

Y por último, es necesario que la institución de promoción, la API, construya propuestas de valor específicas para cada segmento o actividad que se haya decidido promocionar, identificando aquellos inversores que puedan estar más interesados.

Los esfuerzos conjuntos de las administraciones son en todo caso necesarios para que la estrategia de posicionamiento tenga éxito. El *smart branding* se ha de desarrollar necesariamente desde una perspectiva holística, que abarque todos los aspectos y vectores que son propios de la ciudad.

## Una estrategia de promoción de inversiones

Dicho esto, Madrid se encuentra en una posición inmejorable para captar actividades de alto valor añadido y empresas que desarrollen bienes y servicios altamente sofisticados y relacionados con la economía del conocimiento. En un momento como el actual en el que las bajas tasas de crecimiento marcan la economía internacional, muchas localizaciones intentan atraerse las tareas de mayor valor añadido a fin de mejorar su lugar en la cadena de valor. De ahí que sea necesario activar acciones directas de identificación de las posibilidades existentes de manera inmediata.

Entre las tareas y actividades que Madrid está en disposición de atraer se puede pensar en:

- Sedes corporativas regionales o plurinacionales de empresas extranjeras
- Actividades de I+D que conformen un hub tecnológico de excelencia
- Servicios financieros
- Sector emprendimiento, *startups*, fondos de capital riesgo, etc.
- Servicios avanzados a empresas
- Logística y distribución
- Servicios de elasticidad de renta alta
- Servicios inmobiliarios

Madrid presenta oportunidades en todas ellas, que se sitúan generalmente en la parte más alta de la cadena de valor respectiva. Es cierto que esta situación no puede aplicarse a todas las tareas ni a todos los sectores, estando, en algunos casos, en una fase de transición entre un estadio de desarrollo de las cadenas globales de valor entre intermedio y superior

En todo caso, habría que definir las tareas y funciones, dentro de las industrias que se definan como estratégicas, en las que Madrid podría atraer nuevas inversiones que mejorasen la base productiva y que favoreciesen la mejora de la posición de la ciudad dentro de las cadenas de valor, siempre siendo conscientes del prometedor ecosistema existente.

Así, con el potencial de la ciudad y sus atributos, Madrid podría aspirar a ser la capital de los negocios del mundo de habla hispana, y convertirse así en la segunda capital de Europa. Pero,

para ello, es necesario pensar y actuar “en grande”. Construir redes de inteligencia y de confianza que sean valedoras del proyecto que identifique el papel capital de Madrid para la IED en Europa.

Y para ello, se requiere construir muchas complicidades y un fuerte liderazgo público basado en la profesionalidad, la innovación y la especialización, con políticas audaces e instrumentos adecuados y flexibles. Como antes se ha citado, una política de atracción de inversiones eficaz requiere tener claros y alineados los objetivos estratégicos con las estructuras organizativas y la instrumentación operativa.

Una actividad que bien podría ser llevada a cabo por una agencia de promoción de inversiones de Madrid que, como las más reconocidas en el contexto internacional, desarrollan políticas efectivas de promoción y atracción de inversiones basadas en algunas premisas necesarias:

1. La necesidad de definir los objetivos estratégicos y específicos de manera adecuada, tanto respecto a subsectores y actividades como a empresas inversoras. Para ello se requiere elaborar información y datos precisos sobre las ventajas competitivas con que se cuentan en el país/región así como sobre los sectores e inversores objetivo a nivel internacional, constituye la base de una estrategia de focalización inteligente por parte de la API.
2. La conveniencia de establecer redes de cooperación y colaboración con todos los actores relacionados con la promoción de inversión extranjera a nivel nacional y local, tanto públicos como privados, compartiendo iniciativas, proyectos o construyendo imagen país/ciudad.
3. Alinear los instrumentos estratégicos, tácticos y operativos para atraer IED, definiendo con claridad los objetivos de la promoción de inversiones, comprometiéndose con las necesidades del inversor y atendiendo a la importancia de la imagen y de las redes sociales.
4. Establecer un modelo de gobernanza basado en una organización interna y métodos de trabajo operativos de consultoría de servicios, con presencia activa del sector privado en órganos consultivos y de dirección y métricas efectivas para la medición de resultados.

La oportunidad es clara; instrumentos, como se ha visto en las páginas precedentes, existen; y necesidad, si se quiere aprovechar las potencialidades de Madrid sobre bases sólidas y sostenibles en el tiempo, indudable. No hay que perder tiempo.