

La economía política internacional y el juego de dos niveles en el análisis de temas comerciales internacionales en actores asimétricos.

César Soto Morales
Universidad Nacional Autónoma de México
Mail: cesarsotomoraes@comunidad.unam.mx

La economía política internacional (IPE) como marco teórico-conceptual para recurrir al análisis de la problemática en materia de relaciones comerciales internacionales entre actores asimétricos, no abarca en sí misma una multiplicidad de factores que intervienen en este tipo de relaciones de poder, hace falta complementar esta visión con teorías aplicativas a casos concretos, la realidad es compleja y el método de análisis no puede ser simple.

Existen varias ópticas en las que se puede analizar el objeto que se analiza; en el marco de la IPE existen una variedad de corrientes, de las cuales podemos mencionar al liberalismo económico, realismo, mercantilismo, la Teoría de la estabilidad hegemónica, el institucionalismo neoliberal y la Economía Política internacional Gramsciana; en todas estas aproximaciones teóricas el debate se centra principalmente en el papel protagónico del Estado o el mercado en el manejo de la economía, así como las instituciones económicas internacionales, la búsqueda de poder y la participación de los actores internacionales estatales o no estatales en ese proceso.

Todos estos actores se encuentran interconectados y no se puede simplificar a una batalla entre Estados en la búsqueda de poder y riqueza; Gilpin (Gilpin, 2001, pág. 181) menciona que mientras algunos individuos y gobiernos creen que las naciones se encuentran en una batalla económica, muchos economistas argumentan que el libre comercio y la competencia internacional benefician a todos; pues de acuerdo a la teoría de las ventajas competitivas, cada nación se especializa en algo y cualquiera puede por lo tanto ser ganador en el comercio internacional. A este respecto se puede decir que Gilpin tiene razón como lo ha dicho David Ricardo: (Ricardo, 1817 , pág. 125)

“Bajo un sistema de comercio perfectamente libre, cada país naturalmente, dedica su capital y trabajo a empleos tales como son los más beneficiosos para cada uno. Esta búsqueda de la ventaja individual es admirablemente conectado con el bien universal del todo. Por estimulante industria, al considerar el ingenio, y mediante el uso de la mayoría eficazmente los poderes peculiares otorgados por la naturaleza, distribuye la mano de obra de la manera más efectiva y más económica, mientras, aumentando la masa general de producción, difunde general beneficio, y se une por un lazo común de interés y relaciones comerciales, la sociedad universal de las naciones a lo largo de todo el mundo civilizado.

Es este principio el que determina que el vino se hará en Francia y Portugal, el maíz se cultivará en América y Polonia, y que el hardware y otros bienes se fabrican en Inglaterra”

En la época actual la dotación de factores productivos, si bien determina como decía Ricardo donde estará localizada la producción de bienes y servicios, ya no establece la nacionalidad de la inversión que puede ser doméstica o internacional; y además dicha

producción depende de una multiplicidad de factores que la promueven o la acotan y que están determinados por la política económica de los Estados y su relación comercial externa.

“La búsqueda de riqueza y poder esta enlazada en Relaciones Internacionales a través de actividades de actores independientes...” (Keohane, 1984, pág. 18). En esta búsqueda participan corporaciones privadas y agentes políticos-estatales que interactúan y tratan de obtener ganancias para satisfacer sus intereses políticos o económicos.

El debate de la EPI sobre la preponderancia de las corporaciones o el Estado aún está vigente, por lo que no se puede decir en este estudio que uno es más preponderante que el otro, dado que las corporaciones en un entorno globalizador y liberal, tienen movilidad internacional de un régimen jurídico comercial a otro y de un bloque comercial a otro, aprovechando la dotación de factores en cada uno de ellos; así como la red de interconexiones comerciales inter regional, lo que facilita la formación de cadenas globales de valor (CGV) en el sistema productivo mundial.

Como se puede ver, en el comercio internacional economía y política están profundamente ligadas, y ambas están determinadas principalmente por:

1. La distribución de las cadenas globales de valor de los agentes económicos
2. La multiplicidad de actores que concurren en la búsqueda de ganancias.
3. Estructuras jurídico-políticas expresadas en la relación comercial de los agentes estatales
4. Procesos económicos y financieros

Tenemos en primer lugar (y no por orden de importancia pues todos los actores son importantes relativamente) a las corporaciones transnacionales y los agentes económicos locales como actores independientes de este sistema económico internacional, no se sujetan a un poder central; sino que aprovechan el régimen internacional de corte liberal para formar cadenas globales de valor de acuerdo a sus intereses comerciales y de producción de bienes y servicios.

En segundo lugar, tenemos a las organizaciones intermedias, sindicatos, instituciones de investigación y desarrollo independientes y ligadas a las corporaciones, asociaciones civiles, gremios, movimientos sociales y organismos no gubernamentales que también ejercen presión cuando sus intereses se ven perjudicados en una negociación internacional.

En tercer lugar, tenemos a los Estados en su búsqueda de poder y bienestar; están en una pugna permanente por delinear el régimen internacional imperante de acuerdo a sus objetivos políticos las negociaciones nunca son permanentemente válidas por lo que los actores están permanentemente intentando modificar las reglas para imponer sus condiciones a los demás, en lugar de absorber los costos ellos mismos.

En cuarto lugar los procesos económicos y financieros que tienen lugar en un entorno económico desregulado y que influyen en las transacciones económicas internacionales.

Todo esto influye en la conformación de las reglas comerciales internacionales se cambian a través de la negociación y la política aplicada a acuerdos entre actores estatales principalmente, aunque no necesariamente son los únicos que participan en la toma de decisiones, pues el poder empresarial está siempre presente de alguna manera; a este respecto Gilpin (Gilpin, 2001) menciona que la política implica la creación de estructuras dentro de las cuales la economía tiene lugar como un proceso; estas estructuras pueden ser vistas en forma de acuerdos, tratados, organismos internacionales, leyes, normas y reglas que dan forma a la manera que será llevado a cabo el intercambio comercial internacional.

Las estructuras mencionadas pueden afectar en distinto grado a las corporaciones y la manera en que diseñan sus estrategias; Rugman (Rugman) menciona que la intervención estatal en economía internacional es más bien indirecta y afecta en cierto modo las estrategias empresariales de las Corporaciones Multinacionales (CMN), por lo que su nivel de autonomía no es absoluto, sino que se encuentra dentro del régimen establecido por el Estado y el marco jurídico regulador de las relaciones comerciales que lleven a cabo estos agentes económicos, cualquier transformación a las reglas, afectara a los agentes económicos involucrados.

Esta afectación no será la misma para todos los agentes, en el caso de las CMN no todas tienen el mismo grado globalizador o de integración a una producción verdaderamente global o regional; las CMN pueden ser globales, inter-regionales o intra-regionales.

Las CMN con organización intra-regional tendrán mayores afectaciones a cambios en las reglas establecidas de un tratado de ese carácter (por ejemplo, el TLCAN), aunque indudablemente afectaran de manera indirecta a todas las CMN que tengan relación con la región específica.

En este orden de ideas las decisiones tomadas desde Washington y el resultado de la renegociación de acuerdos como el TLCAN, así como las acciones en materia de comercio exterior que tome este gobierno, tendrán una influencia indirecta sobre la estrategia de las corporaciones; como lo mencionan Doremus, Kelley et al (Doremus Paul, 1988), los Estados trazan rutas a las CMN y dan forma al entorno en el que operan y florecen.

El proceso de renegociación del TLCAN es un claro ejemplo de una negociación de tipo asimétrico, en donde la potencia trata de imponer las reglas que obligaran a su contraparte a nivel estatal y empresarial, así como a absorber determinados costos de índole comercial de acuerdo a objetivos determinados.

Cabe resaltar que estos objetivos no son generales, sino más bien focalizados, aquellos donde la naturaleza de la producción lo demande y la distribución de las cadenas interregionales de valor lo permitan, pues como menciona Keohane, no existe un poder central coercitivo, sino más bien regulaciones que afectan de manera indirecta las acciones de los agentes económicos.

Por otro lado, el comercio internacional de México es fundamentalmente inter-regional en comparación con el de Estados Unidos que más bien se comporta de manera Intra-regional, por lo que la afectación a las corporaciones de ambos países tendrá efectos diferenciados.

Derivado de estas transformaciones, y rumbo al nuevo escenario comercial, las empresas mexicanas y las CMN con inversiones en el país, serán afectadas por esta transformación en el régimen comercial regional del TLCAN, y requerirán adaptación en algunos casos y en otros aumentos de competitividad para hacer frente a los nuevos retos que se avecinan.

Pero esta transformación no puede analizarse únicamente bajo el enfoque de actores estatales aislados de sus entornos nacionales, pues en cuestiones de negociaciones comerciales existen multiplicidad de intereses en el sector interno de cada país que se ven involucrados directamente a las decisiones tomadas por los que dirigen la política comercial internacional.

Al respecto será útil la visión de Robert D. Putnam (Putnam, 1998) quien argumenta que tanto las Relaciones internas, como las internacionales son determinantes para los asuntos de un país con el exterior, la predominancia de una sobre la otra es variable según el tema que se esté tratando y la presencia de intereses de actores internos que apoyen o se vean beneficiados o no por los acuerdos o acciones tomadas hacia el exterior.

La interacción entre la política interna e internacional se hace presente en negociaciones comerciales internacionales como la que ocupa la presente investigación, la influencia interna definitivamente cobra gran importancia en este campo, pues los tomadores de decisiones se ven presionados tanto a nivel externo por sus contrapartes, como a nivel interno por los actores involucrados, esta doble presión fue llamada por Putnam “two.level game”.

Para el Estado que se encuentra en una negociación el reto es hacer que los intereses internos sean compatibles con las acciones tomadas en negociaciones internacionales y los acuerdos a los que se llega, por lo que el equilibrio debe ser siempre tomado en cuenta.

Las relaciones comerciales son complejas y están involucrados en palabras de Putnam: “Partidos, clases sociales, grupos de interés (económicos y no económicos), legisladores, e incluso opinión pública y elecciones, no simplemente oficiales del ejecutivo y arreglos institucionales” (Putnam, pág. 432)

Los negociadores están en una posición complicada pues tienen la función de mediar entre los intereses nacionales y de sus contrapartes extranjeras, lo que los convierte en mediadores que están sometidos a doble presión una interna y otra externa.

“Las políticas de muchas negociaciones internacionales pueden ser concebidas como un juego de dos niveles. En el nivel nacional, los grupos internos persiguen sus intereses presionando al gobierno de adoptar políticas favorables para ellos, y los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos

nacionales buscan maximizar su propia habilidad para satisfacer presiones internas, mientras que minimizan las consecuencias adversas de acciones externas. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisiones centrales, mientras sus países sigan siendo interdependientes, pero soberanos” (Putnam, pág. 434)

Como ejemplo, la renegociación del TLCAN es una negociación asimétrica y las presiones internas pueden ser dadas por los mismos agentes económicos dadas las interconexiones de las corporaciones estadounidenses, canadienses y mexicanas, esto último atenúa esta asimetría al presionar a los gobiernos en la búsqueda por preservar sus intereses en los tres países; los negociadores para salir bien librados, deben proponer acuerdos que cumplan con la satisfacción de ambos niveles los cuales tienen intereses comunes en el bloque norteamericano.

La situación es complicada para las empresas pymes latinoamericanas, al igual que en la década de los 90 cuando tuvieron que adaptarse al modelo de liberalización comercial, tendrán que adaptarse nuevamente a las nuevas realidades económicas y comerciales; la competitividad que se requiere para atraer inversión, generar empleos, escalar a niveles más avanzados en el aprovisionamiento de las CGV, acumular capital, diversificar sus exportaciones etc..., se dará solo en un marco de "competitividad sistémica", el cual al igual que la teoría de Putnam es compatible por su carácter de análisis multinivel.

El concepto de competitividad sistémica (Klaus Esser W. H., 1996), constituye un marco de referencia para los países tanto industrializados como en desarrollo, en la presente investigación se considera útil dada la naturaleza de la misma, ya que está relacionada con las estrategias de las corporaciones estadounidenses y el desarrollo de políticas públicas en el área de comercio exterior y competitividad empresarial por parte de los gobiernos, así como con la política económica, logística empresarial, desarrollo tecnológico y demás elementos que esta teoría enuncia como parte de los elementos que constituyen la consecución de ventajas competitivas sistémicas para las corporaciones y los Estados.

Latinoamerica necesita hacer frente a los cambios en la política comercial de Estados Unidos, a través de obtener mayor competitividad para sus agentes privados y el aprovechamiento e inserción en las CGV de las que forma parte como lo mencionan los autores de esta teoría:

“La competitividad industrial no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa a nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad, la competitividad es sistémica” (Klaus Esser W. H., 1996)

Los países más competitivos poseen:

- i) En el nivel meta: estructuras básicas de organización jurídica, política y económica, capacidad social de organización e integración, y capacidad de los actores para la interacción estratégica;

- ii) Un contexto macro que exige mayor eficacia de las empresas;
- iii) Un nivel meso estructurado donde el Estado y los actores sociales desarrollan políticas de apoyo específico, fomentan la formación de estructuras y articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad, y
- iv) En el nivel micro un gran número de empresas que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, estando muchas de ellas articuladas en redes de colaboración recíproca.

Estos elementos se pueden observar en el gráfico:

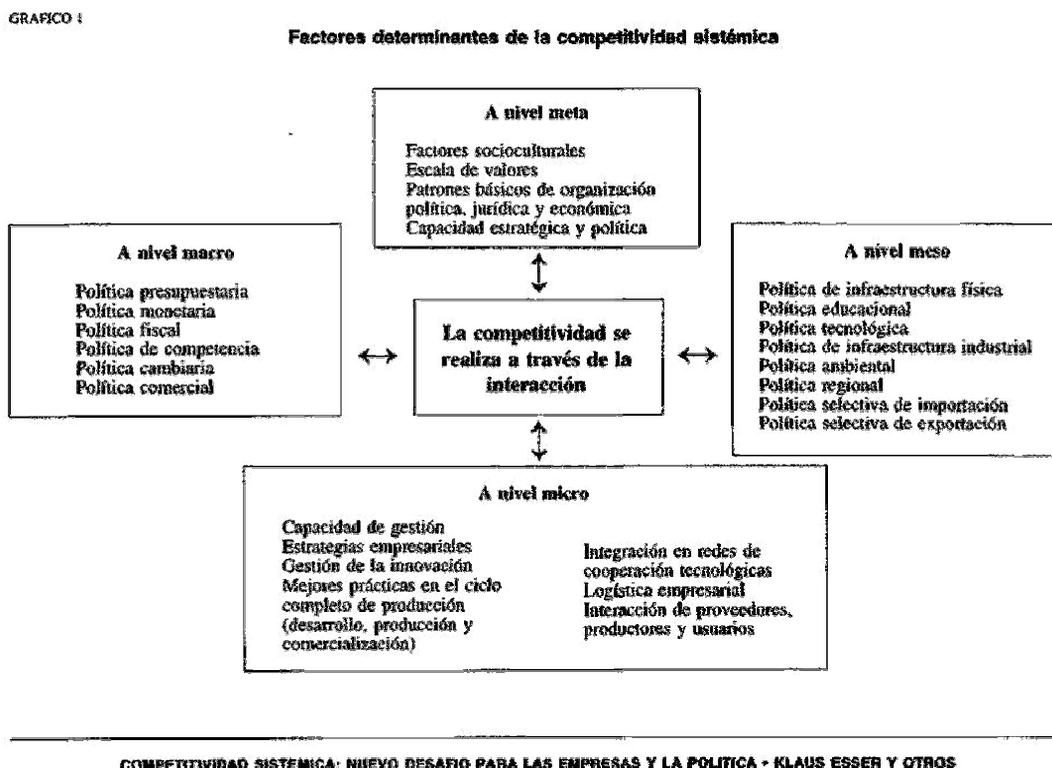


GRAFICO 1 Factores determinantes de la competitividad sistémica

Nivel Meta:

Para alcanzar la capacidad de gestión necesaria a nivel meta se requieren los siguientes elementos:

1. Consenso acerca del modelo de "orientación de mercado, y de mercado mundial",
2. Coincidencia en el rumbo concreto de las transformaciones y
3. Concordancia respecto a la necesidad de imponer los intereses del futuro a los bien organizados intereses del presente.

Es decir, coordinación entre el estado, la empresa privada y las organizaciones intermedias.

GRAFICO 2 Nivel Meta

Nivel Macro:

La estabilización macroeconómica tiene que apoyarse sobre todo en una reforma de la política fiscal y la presupuestaria, así como también de la monetaria y la cambiaria. El paso de un contexto macroeconómico inestable a uno estable

El éxito estará asegurado únicamente si el gobierno se muestra resuelto a Imponer las difíciles y conflictivas reformas, si consigue organizar una coalición nacional de fuerzas reformadoras con miras a recobrar el equilibrio de la economía tanto interior como exterior, y si al mismo tiempo logra captar el apoyo internacional.

GRAFICO 3 Nivel Macro

Nivel meso:

1.- Los efectos acumulativos de aprendizaje y las innovaciones asociados con formación de redes de colaboración inter empresarial a nivel micro y con relaciones de cooperación tanto formales como informales entre las empresas y los conjuntos de instituciones relacionados con los conglomerados

2.- La capacidad tecnológica como fundamento de la competitividad se basa a su vez en acervos de conocimientos y procesos de aprendizaje acumulativo difícilmente transferibles y muchas veces no codificados que van materializándose en la interacción entre empresas e instituciones. De esta manera van surgiendo los patrones y ventajas competitivas específicos para cada país y región, que no son fáciles de imitar.

3.- Los actores políticos que al desenvolverse en el plano meso político de sus países omiten desarrollar una perspectiva estratégica que guíe la actividad del Estado y de los empresarios y apuestan en primer término a reacciones espontáneas y procesos de ensayo y error, subestiman tres aspectos:

i) la importancia que tiene el desarrollo oportuno y selectivo de la estructura física y sobre todo de la inmaterial para la competitividad internacional de las empresas;

ii) la duración del período necesario para desarrollar el capital humano y la infraestructura tecnológica, es decir, los factores claves de la competitividad internacional, y

iii) La influencia negativa que ejercen sobre las estrategias empresariales ofensivas la inseguridad tecnológica y las situaciones de riesgo que una empresa sola es incapaz de apreciar en su totalidad o de modificar a su favor.

De lo que se trata es de establecer una eficiente estructura institucional (hardware) y de promover en especial la capacidad de interacción estrecha entre actores privados y públicos al interior de un conglomerado (software)

GRAFICO 4 Nivel Meso

Nivel micro:

Para poder afrontar con éxito las nuevas exigencias, las empresas y sus organizaciones necesitan re-adequarse en gran medida, tanto a nivel interno como en su entorno inmediato. Para hacerlo no bastan los cambios incrementales como los que se proyectaban en los años ochenta con la automatización intensiva y la creación de redes informáticas (bajo el lema de "automatizar el taylorismo"). La consecución simultánea de eficiencia, flexibilidad,

calidad y velocidad de reacción supone más bien introducir profundos cambios en tres planos diferentes:

i) En la organización de la producción: El objetivo es acortar los tiempos de producción, sustituyendo por ejemplo las tradicionales cadenas de ensamblaje y los sistemas de transferencia por celdas e islas de fabricación y ensamblaje, para responder así con prontitud a los deseos del cliente de reducir las existencias en depósito para disminuir el costo del capital de giro.

ii) En la organización del desarrollo del producto: La estricta separación entre desarrollo, producción y comercialización encarecía en muchos casos los costos que implicaba el diseño de los productos; en otros casos, los productos no eran del gusto del cliente. La organización paralela de diferentes fases del desarrollo, y la reintegración del desarrollo, la producción y la comercialización (concurrent engineering) contribuyen a disminuir fuertemente los tiempos de desarrollo, a fabricar productos con mayor eficiencia y a comercializarlos con más facilidad.

iii) En la organización de las relaciones de suministro: Las empresas reducen la profundidad de fabricación para poder concentrarse en la especialidad que asegura su competitividad; reorganizan el suministro introduciendo sobre todo sistemas de producción justo a tiempo y reorganizan su pirámide de subcontratación, reduciendo la cantidad de proveedores directos y elevando a algunos de ellos a la categoría de proveedores de sistemas integrados al proceso de desarrollo del producto.

GRAFICO 5 Nivel Micro

Las empresas que actúan en el mercado mundial ya no compiten de una manera descentralizada y hasta aislada, sino como conglomerados industriales, es decir, como grupos empresariales organizados en redes de colaboración.

La dinámica de su desarrollo depende en gran medida de la eficacia de cada una de las localizaciones industriales, vale decir, del contacto estrecho y permanente con universidades, instituciones educativas, centros de investigación científica y tecnológica, instituciones de información y extensión tecnológica, entidades financieras, agencias de información para la exportación, organizaciones sectoriales no estatales y muchas otras entidades más.

En palabras de los autores de la Teoría:

"Lo que está surgiendo es un patrón organizativo dentro del cual las empresas desarrollan relaciones simbióticas y cooperativas entre sí. Este complejo modelo de organización que combina la competencia con la cooperación a nivel micro se ve apoyado por un amplio diálogo social entre el sector productivo, el sector científico, las instituciones intermediarias y el sector público. En este último recae una importante función como iniciador, generador de impulsos y coordinador con miras a desplegar una estrategia competitiva de base amplia." (Klaus Esser W. H.-S., 1994)

Además de eso la colaboración como marcan los autores entre Estado, empresas e instituciones intermedias como universidades, institutos de investigación, asociaciones civiles, Think thanks, entidades financieras, etc... es una tarea que tendría que aplicarse para lograr mayor competitividad y crecimiento interno, lo que fortalecería nuestra capacidad de negociación en ambientes comerciales proteccionistas como el que probablemente se avecina.

El desarrollo de la tecnología, productos innovadores, la colaboración intraindustrial y con actores desarrolladores de conocimiento, la interconexión en las CGV y la búsqueda de más conexiones en estas por medio de cooperación de actores públicos, privados y de centros de investigación e universidades especialistas en comercio exterior; de acuerdo a esta teoría favorecería las condiciones para el desarrollo de creación de ventajas competitivas sistémicas.

El fomento al enlazamiento de CGV, redes colaborativas de empresas, Estados e instituciones de países del sur pueden generar competitividad sistémica internacional para producir bienes innovadores de alto valor agregado y dirigirlos a los mercados de consumo, las relaciones simbióticas y cooperativas en el contexto actual se vuelven internacionales.

En este contexto México tendría que buscar acercamiento cooperativo Sur-Sur y con potencias económicas, tecnológicas de países con los que tradicionalmente no tenemos ese tipo de acercamiento, a fin de crear lazos de innovación, intercambio en Investigación y desarrollo, así como enlazamiento de CGV, a fin de construir contrapesos a la hegemonía estadounidense en las áreas productivas.

En suma, el análisis de negociaciones comerciales entre actores asimétricos desde el enfoque de dos niveles; nos permite visualizar de manera integral, la interacción de los intereses público-privados que están en juego; y de esta manera realizar análisis de riesgo útiles para la investigación y generación de estrategias para hacer frente a resultados probables.

Por otro lado, la implementación de estrategias de desarrollo multinivel como la creación de ventajas competitivas sistémicas podría ayudar a nuestra región a escalar

hacia niveles avanzados de producción, y por lo tanto integración a más cadenas globales de valor, lo que terminara repercutiendo positivamente en nuestras economías.

Trabajos citados

- Doremus Paul, e. a. (1988). *The myth of the global corporation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. NJ, USA: Princeton university Press.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Chichester, west Sussex: Princeton University Press.
- Klaus Esser, W. H. (Agosto de 1996). Competitividad sistémica, nuevo desafío para las empresas y la política. *Revista de la CEPAL*, 39-52.
- Klaus Esser, W. H.-S. (1994). *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. (I. A. Desarrollo, Editor) Recuperado el 20 de 02 de 2018, de Competitividad Sistémica: <http://www.meyer-stamer.de/1994/systemsp.htm>
- Putnam, R. D. (1998). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. (M. Press, Ed.) *International Organization*, 42(3), 427-460. Recuperado el 2018, de www.jstor.org/stable/2706785
- Ricardo, D. (1817). *The principles of political economy and taxation*. London, England: Everyman library.
- Rugman, A. (s.f.). *The regional multinationals. MNEs and "global" Strategic Management*. Cambridge University Press.