

Imagen: www.magnific.com

Economía política internacional y decisiones de inserción económica

International Political Economy and External Economic Policy Decisions

Yanina Jotayan



TRAMAS SOCIALES • N° 08 | ISSN: 2683-8095

Yanina Jotayan
Departamento de Ciencias Políticas, Centro de Estudios para la Integración Latinoamericana (CEILA) e Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan.
✉ yjotayan@unsj-cuim.edu.ar

Palabras clave
Economía política internacional, política pública, inversión extranjera, apertura comercial.

Keywords
International political economy, public policy, foreign investment, trade openness.

Asignatura
ECONOMÍA INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL – Licenciatura en Ciencias Políticas

Resumen

El presente documento de cátedra introduce los principales conceptos de la Economía Política Internacional (EPI) con el objetivo de analizar las condiciones bajo las cuales los Estados definen su inserción en la economía global. Desde esta perspectiva, la economía internacional no se concibe como un ámbito neutral o exclusivamente técnico, sino como un espacio de interacción política en el que los intercambios económicos generan efectos distributivos diferenciados, configurando ganadores y perdedores y dando lugar a conflictos de intereses.

En primer lugar, se presenta el posicionamiento conceptual de la Economía Política Internacional, destacando su carácter interdisciplinario y su cuestionamiento a la separación entre lo económico y lo político, así como entre los niveles nacional e internacional. En este marco, se propone una definición de trabajo centrada en la relación entre intereses sociales, instituciones políticas y decisiones de política económica externa.

A continuación, se analiza la globalización como un proceso políticamente construido que intensifica las interdependencias y reconfigura la acción estatal. Las decisiones de apertura económica resultan de la interacción entre presiones externas, instituciones internacionales y dinámicas de la política doméstica. Finalmente, se examinan los efectos distributivos del comercio, la formación de coaliciones de intereses y el papel del Estado frente a la inversión extranjera directa y sus implicancias para la autonomía de la política pública.

Abstract

This teaching document introduces the main concepts of International Political Economy (IPE) in order to analyze the conditions under which States define their insertion into the global economy. From this perspective, the international economy is not conceived as a neutral or exclusively technical sphere, but as a space of political interaction in which economic exchanges generate differentiated distributive effects, producing winners and losers and giving rise to conflicts of interest.

First, the conceptual positioning of IPE is presented, highlighting its interdisciplinary character and its questioning of the separation between the economic and the political, as well as between the national and international levels. Within this framework, a working definition is proposed, centered on the relationship between social interests, political institutions and external economic policy decisions.

Next, globalization is analyzed as a politically constructed process that intensifies interdependencies and reshapes state action. Decisions on economic openness result from the interaction between external pressures, international institutions and domestic political dynamics. Finally, the distributive effects of trade, the formation of interest coalitions, and the role of the State vis-à-vis foreign direct investment and its implications for public policy autonomy are examined.

TRAMAS SOCIALES • N° 08 | ISSN: 2683-8095

1. Introducción

Inicialmente, al referirnos a la economía internacional, resulta necesario diferenciarla —o, al menos, problematizarla— en relación con la economía política internacional. La distinción, o más bien la omisión del término *política*, no es neutral: constituye una forma de despolitizar y naturalizar un determinado orden económico global. En este sentido, la economía política internacional supone una toma de posición epistemológica. Es desde este lugar que proponemos partir.

Desde esta perspectiva, los procesos económicos internacionales no se entienden como el resultado de dinámicas neutrales o exclusivamente técnicas, sino como un conjunto de intercambios que generan efectos distributivos diferenciados. La economía internacional puede ser analizada, así, como un espacio de interacción en el que se configuran ganadores y perdedores, y en el que las decisiones económicas se encuentran atravesadas por relaciones de poder. Este enfoque permitirá articular aportes de distintas tradiciones analíticas —como las desarrolladas por Oatley (2019) y Tussie (2015)—, aun partiendo de marcos teóricos diferentes, en la medida en que ambos coinciden en concebir la economía internacional como un ámbito de intereses, negociación y conflicto.

2. Economía Política Internacional: enfoque y posicionamiento conceptual:

La Economía Política Internacional, como problemática, "es fruto de una convergencia temática entre varias disciplinas: la Economía, la Historia, las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política y la Sociología" (Tussie, 2015, p. 158).

Desde esta perspectiva, la Economía Política Internacional pone en cuestión la tradicional separación entre la denominada "alta política", asociada a las áreas de política exterior y seguridad —como el control armamentista o los conflictos territoriales—, y la llamada "baja política", que históricamente relegaba la conducción de las relaciones económicas internacionales a ámbitos técnicos o comerciales, como las agregadurías económicas en las embajadas (Tussie, 2015, p. 159).

Comprender tanto la construcción del sistema internacional como, a su vez, la política exterior de cada país implica preguntarse, en cada instancia, cómo se distribuyen los costos y beneficios derivados de las dinámicas económicas internacionales: ¿quién gana y quién pierde?, ¿qué gana y qué pierde?, entre otras cuestiones.

La Economía Política Internacional parte del supuesto de que las Relaciones Internacionales se han desarrollado, en gran medida, con escasa atención a la gravitación de las fuerzas económicas y de los actores del mercado en la configuración del orden internacional (Tussie, 2015).

En esta línea, y siguiendo el enfoque propuesto por la autora, el análisis de la Economía Política Internacional permite vincular las dinámicas económicas globales con los procesos de toma de decisiones estatales, en la medida en que los efectos distributivos de la inserción internacional se traducen en demandas, presiones y conflictos que deben ser procesados a través de políticas públicas.

Desde este punto de vista, la política comercial, la regulación de la inversión extranjera y las estrategias de inserción internacional pueden comprenderse como resultados de procesos de formulación de políticas en los que el Estado interviene para mediar entre intereses sociales y sectoriales en competencia.

Desde esta perspectiva, el enfoque de la Economía Política Internacional se apoya en dos de supuestos centrales:

1. Lo político y lo económico no pueden separarse al momento de analizar los fenómenos nacionales e internacionales. La acción política se encuentra en el corazón del sistema económico, así como los intereses económicos forman parte central de la política, cuya autonomía es siempre relativa.

2. Los niveles de análisis nacional e internacional no pueden separarse de manera tajante (Tussie, 2015).

En función de lo desarrollado, y con el objetivo de orientar el análisis a lo largo de la materia, proponemos a continuación una definición de trabajo de la Economía Política Internacional.

- Se ocupa del análisis de la dimensión política de los intercambios económicos internacionales.
- Parte del supuesto de que el intercambio económico global genera efectos distributivos, configurando ganadores y perdedores.
- Examina la interacción entre los intereses sociales y las instituciones políticas, y cómo esta relación condiciona las decisiones de política económica externa adoptadas por los gobiernos.

3. Globalización y reconfiguración de la acción estatal:

El vigor de la Economía Política Internacional resulta, en parte, de los procesos de globalización y regionalización que ponen en evidencia nuevas dependencias e interdependencias, así como una creciente porosidad de las fronteras nacionales (Tussie, 2015). En este contexto, las economías nacionales se encuentran cada vez más expuestas a dinámicas, decisiones y fluctuaciones que se originan a través de sus fronteras, lo que incrementa la sensibilidad de los Estados frente a los cambios del entorno económico internacional.

En este sentido, la globalización no constituye un proceso económico espontáneo, sino que se construye sobre una base política. Los gobiernos comparten un amplio consenso en torno a principios básicos que se traducen en normas específicas y en la creación de instituciones internacionales (Oatley, 2019). Estas reglas no solo posibilitan los intercambios económicos, sino que también estructuran y delimitan los márgenes de acción de las políticas económicas nacionales.

Asimismo, el contexto actual encuentra sus antecedentes en el orden económico internacional surgido en la segunda posguerra, caracterizado por la creación de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), posteriormente institucionalizado en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este entramado institucional contribuyó a consolidar un marco de previsibilidad y reglas que favoreció la expansión del comercio y de los flujos internacionales de capital y producción.

> En este escenario,
> El Estado sigue siendo el actor clave en la regulación de los mercados, pero otros actores circunvalan y socavan sus reglas y también generan reglas propias. La volatilidad de las relaciones financieras, la incidencia de los organismos internacionales en la ola de privatizaciones, el surgimiento de los llamados países emergentes y las alteraciones sobre las instituciones internacionales, la construcción de bloques regionales, la competencia entre proyectos de integración regional, obligan a entender mejor cuáles son los resortes de las relaciones globales. (Tussie, 2015, p. 159)

De este modo, la acción estatal se desarrolla en un entorno de mayores condicionamientos externos y de crecientes presiones derivadas de la competencia económica internacional.

En este marco, la Economía Política Internacional cuestiona las miradas que conciben al Estado como un actor único y plenamente autónomo. Las empresas son actores políticos no sólo porque pueden interferir en las prerrogativas del Estado —marcando su agenda a través de decisiones de inversión o desinversión— sino también porque se relacionan de modo permanente con el Estado y sus diferentes estamentos (Tussie, 2015). En este sentido, la definición de políticas económicas externas se configura como un proceso de negociación en el que confluyen presiones provenientes tanto del ámbito doméstico como del entorno internacional.

Del mismo modo, la globalización resulta central para comprender por qué los países deciden —o no— abrir sus economías. Sin embargo, esta relación no opera en una única dirección. Las transformaciones del entorno económico internacional generan presiones y oportunidades, pero las respuestas de los Estados dependen de la política doméstica y de los procesos de formulación de políticas públicas. De este modo, la inserción internacional no sólo condiciona las decisiones estatales, sino que también es moldeada por ellas, configurando una dinámica de influencias recíprocas entre el plano internacional y el ámbito interno.

En esta línea, como señala Tussie, el problema central consiste en analizar cómo las relaciones económicas internacionales afectan los intereses de los distintos actores sociales —individuos, sectores y factores de producción— y de qué manera esas preferencias se traducen en las políticas que finalmente adoptan los gobiernos (Tussie, 2015).

Las transformaciones asociadas a la globalización no sólo amplían las oportunidades de inserción internacional, sino que también redefinen los conflictos distributivos y las tensiones políticas que los gobiernos deben gestionar al momento de definir sus estrategias económicas externas. En este marco, la apertura económica aparece no como una decisión puramente técnica, sino como el resultado de disputas entre actores con intereses divergentes.

Si partimos de la perspectiva de Oatley (2019), una primera cuestión de la Economía Política Internacional es conocer y comprender las motivaciones por las que los gobiernos deciden abrir sus economías al comercio internacional y bajo qué condiciones. En este contexto de interdependencia y restricciones externas, resulta fundamental comprender cómo afectan las instituciones internacionales a esa decisión, en tanto generan condiciones de posibilidad para la liberalización recíproca de las economías nacionales.

En segundo lugar, el análisis anterior se enriquece con el estudio de la influencia de los intereses y las instituciones políticas domésticas, teniendo en cuenta cómo, en el proceso de apertura comercial, se configuran distintos escenarios que afectan las preferencias de los actores y favorecen la formación de coaliciones de apoyo (o de oposición) a esta liberalización. En particular, resulta relevante analizar el papel que desempeña la movilidad de los factores productivos.

Seguidamente, y en vinculación con lo desarrollado, se examinarán brevemente los componentes y mecanismos que influyen en las decisiones de localización de las compañías multinacionales, así como los riesgos y beneficios potenciales asociados.

Finalmente, se reflexionará desde la perspectiva del Estado sobre las razones que llevan a los países a incentivar la Inversión Extranjera Directa (IED), las concesiones que ello implica y sus posibles efectos sobre la autonomía en la formulación de políticas domésticas. En concreto, se buscará comprender cómo la internacionalización productiva puede llevar a los dirigentes políticos a restringir sus márgenes de reforma de la política pública en función de las preferencias sociales domésticas.

4. Condiciones de posibilidad de la apertura comercial. Preferencias de los actores en torno a la apertura o a la protección.

Como expresa Oatley (2019) el preguntarnos el porqué deben comerciar los países no es una indagación de fácil resolución. La respuesta clásica de que deben hacerlo porque el comercio aumenta el bienestar y los "hace mejores" no es del todo satisfactoria. La complejidad de la respuesta estriba en por qué y de qué formas el comercio aumenta el bienestar y mejora la situación de las sociedades.

Sumado a ello, siguiendo al especialista, debemos partir del supuesto de que los intercambios comerciales internacionales son caracterizados por una competencia entre los ganadores y los perdedores generados por dicho intercambio global. De esta manera, la política comercial siempre tendrá costos y efectos distributivos que afectarán positiva, o negativamente a los distintos actores. De ahí, que los actores (sectores, regiones) que se beneficien del intercambio global animarán a sus gobiernos a adoptar políticas que faciliten la apertura comercial; mientras que los perjudicados por mentada apertura presionarán por políticas más proteccionistas.

No obstante, hay ciertas condiciones que podrían propender a la apertura comercial, y sin duda en ellas influyen significativamente las instituciones tanto internacionales como domésticas (que las veremos en los siguientes apartados).

A partir de la lectura de la literatura especializada, puede observarse que hay ciertos elementos que resultan decisivos a la hora de optar políticamente en abrir las economías internacionalmente, las sintetizaría en tres atributos de la economía global comercial institucionalizada: cooperación, negociación y reciprocidad. Según el enfoque del institucionalismo neoliberal, las crecientes relaciones de interdependencia económica propenden a la cooperación de los actores, resaltando la importancia del rol de las instituciones internacionales que facilitan la cooperación al proporcionar información, crear vínculos entre los temas y reducir los costes de las transacciones alcanzando acuerdos que mejoran la paridad (Lake, 2009).

En este sentido, las instituciones, entendidas en el marco de la noción de régimen internacional de Krasner (1983), podrían caracterizarse por un conjunto de

TRAMAS SOCIALES • N° 08 | ISSN: 2683-8095

principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procedimientos, en torno a las cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Dichos regímenes, proveen un espacio receptivo donde los intereses particulares y distintos de los Estados siempre son (o deberían ser) negociados.

Con todo, la cooperación nunca es fácil, dado que siempre existe el peligro de caer en el dilema del prisionero que señala que aun cuando dos países se beneficiarían de las reducciones arancelarias recíprocas, ninguno tendría incentivos para reducir los aranceles. Además, como el sistema internacional es anárquico y no hay un "Leviatán" supraestatal que garantice por ley y por fuerza el cumplimiento de los acuerdos, se dificultaría aún más cualquier negociación que los países podrían tener entre sí.

Aun así, y pese a este escenario pesimista, la evidencia empírica da cuenta que el comercio internacional, si bien no necesariamente con efectos positivos, ha crecido significativamente desde la creación de las instituciones de Bretton Woods, especialmente, en lo que hace al comercio, el GATT-OMC[1].

De esta forma, las instituciones internacionales, propenden a la cooperación y a la negociación. Y esto es esencial en el proceso de liberalización comercial, porque como bien nos advierte Oatley (2019), aunque la liberalización del comercio aumenta el nivel de vida, ningún gobierno suele liberalizar su economía de forma unilateral. Los gobiernos tratan de abrir los mercados extranjeros a las exportaciones de las industrias nacionales más competitivas, pero protegiendo a sus industrias menos competitivas de las importaciones. Como todos los países a priori, buscarían los mismos beneficios de aumentar exportaciones y protegerse de importaciones la liberalización del comercio suele realizarse a través negociaciones en la que los gobiernos intercambian compromisos de acceso al mercado. De ahí que el poder de negociación es muy importante dado que influye indudablemente en la distribución de las ganancias de las transacciones internacionales.

Por último, sigue el especialista, instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC) también proporcionan la información que los gobiernos necesitan para utilizar estrategias de reciprocidad, ya que, para lograrla, los gobiernos deben saber cuándo sus socios cumplen los acuerdos comerciales y cuándo hacen trampas (la información en este sentido es esencial).

5. Intereses e instituciones políticas domésticas: su influencia en la apertura comercial con relación a las preferencias e intereses de los distintos actores de la economía.

En el apartado anterior observamos de forma general la influencia positiva de las instituciones internacionales, especialmente la OMC, en la liberalización del comercio. Supuesto esto, y en ese marco, ahora nos preguntamos por qué, y en forma particular, algunos países optan por quedarse fuera de una economía mundial cada vez más globalizada, mientras que otros Estados abren sus fronteras al comercio.

Una pista sobre esta cuestión nos la da la comprensión de cómo se organizan los intereses de los individuos, y los mismos surgen de su posición de la economía internacional. Así, "la esencia de este planteamiento puede resumirse en una simple afirmación: dime en qué trabajas y te diré cuáles son tus preferencias en materia de política económica exterior" (Oatley, 2019).

Para conocer las preferencias de política comercial en una sociedad determinada se estudian dos modelos básicos entre otros: el de factores[2] y el de sectores. Al respecto, Oatley (2019) señala lo siguiente:

> Los dos modelos coinciden en que el aumento y la reducción de los aranceles redistribuyen la renta, y coinciden en que estas consecuencias sobre la renta son la fuente de las preferencias de política comercial. Los dos modelos ofrecen concepciones distintas de cómo las consecuencias del comercio sobre la renta dividen a la sociedad. (p. 109)

1 Lake (2009) expresa que para la primera década del siglo XXI; en los países desarrollados el comercio internacional representaba el 40% del PBI aproximadamente, y para los países en desarrollo las importaciones más las exportaciones comprendían casi el 50% de su producto nacional.

2 Krugman et al. (2012) sostienen que el comercio internacional incide en la distribución de la renta y ganancias de un país, influyendo sobre precios, salarios y la asignación de trabajo. (Para ampliar información, leer Capítulo 4 de la obra de los autores, en el que se analiza la relación entre factores y la distribución de la renta).

TRAMAS SOCIALES • N° 08 | ISSN: 2683-8095

Según el mismo autor, el modelo de factores sostiene que la política comercial está impulsada por la competencia entre los factores de producción, esto es, entre capital y trabajo. Los factores de la producción tienen distintos intereses en materia de política comercial porque los efectos del comercio tienen diferentes efectos distributivos sobre el capital y el trabajo. De esta manera, este modelo trata sobre la competencia y el conflicto por distribución de la renta nacional entre trabajadores y las empresas.

Entonces, la presión de los grupos por apertura o protección dependerá de la dotación relativa de factores, esto es, cuanta dotación de capital trabajo o bienes de producción posee una sociedad y su forma de explotación. Por poner un ejemplo, en un escenario de dos países A y B, el comercio reciproco entre ambos provocará cambios en los ingresos de los trabajadores y capitalistas de ambos países definiendo ganadores y perdedores de intercambio económico.

Por su parte, el modelo de sectores[3] nos dice que la política comercial está impulsada por la competencia interindustrial. Según este

> Las industrias tienen preferencias distintas porque los efectos del comercio sobre la renta dividen a la sociedad en función de la industria. Cada vez que se suben o bajan los aranceles, tanto los salarios como el rendimiento del capital empleado en algunas industrias aumentan, mientras que los salarios y el rendimiento del capital empleado en otras industrias disminuyen. El comercio, por lo tanto, enfrenta a los trabajadores y capitalistas empleados en una industria contra los trabajadores y capitalistas empleados en otra industria en el conflicto por la distribución de la renta nacional". (Oatley, 2019, p. 113)

En otro orden de cosas, y vinculado a estos dos modelos, Hiscox (2001), resalta la importancia de la movilidad de factores entre industrias de la economía nacional; lo que podría generar dos escenarios de distinto tipo. En primer lugar, si los factores pueden moverse con mayor facilidad entre las industrias, los efectos del comercio dividen a los individuos a lo largo de las líneas de clases, poniendo a los propietarios de los diferentes factores enfrentados entre sí independientemente de la industria en la que estén empleados.

En segundo lugar, si los factores son inmóviles entre las industrias, los efectos del comercio dividirán a los grupos de personas a lo largo de las líneas de industria, poniendo a los propietarios del mismo factor en diferentes industrias en desacuerdo entre si sobre la política comercial.

Ahora bien, si bien estos modelos permiten comprender como se organizan los intereses contrapuestos según la lógica de los factores o los sectores, nada nos dice como estas tensiones se transforman en políticas comerciales concretas. Para entender esto, debemos observar a las instituciones políticas, ya que los objetivos de la política comercial de un gobierno están conformados por las respuestas de los políticos a las demandas de los grupos de interés (Oatley, 2019).

Hankla (2006), por ejemplo, observa la política comercial con relación a la conformación de partidos fuertes, ya que, según su hipótesis, los mismos tienden a elegir políticas comerciales más libres. Esto se asienta en el hecho de que los partidos más fuertes, centralizados y con vínculos más estables con el electorado, ven debilitada la influencia de los intereses particularistas en el proceso de elaboración de la política comercial.

Del mismo modo, sostiene Hankla, dado que los partidos políticos responden a las limitaciones impuestas el sistema electoral, un análisis sobre el mismo ayudará a iluminar su influencia en la elección de la política comercial.

Al respecto y concluir este apartado, como expresa Oatley (2019) en la obra citada anteriormente, el sistema electoral tiene un importante impacto en la política comercial. Esto es así, porque los sistemas electorales según sean mayoritarias o proporcionales afectarán a la política comercial en la medida que desempeñan un rol importante a la hora de determinar cómo se organizan los grupos para perseguir sus objetivos de política comercial.

3 Nota: En este trabajo se sigue la clasificación propuesta por Oatley (2019), que distingue entre el modelo de factores y el modelo de sectores según el grado de movilidad de los factores de producción. En este marco, los términos «sector» e «industria» se utilizan de manera intercambiable. Si bien otros autores, como Krugman, diferencian entre modelos de factores, sectores e industrias, aquí «sector» e «industria» refieren a una misma unidad de análisis. Lo relevante no es la escala del análisis, sino la inmovilidad de los factores de producción y la especificidad de los activos, que hacen que los intereses del capital y del trabajo estén vinculados al desempeño de su rama productiva frente al comercio internacional.

6. Ventajas (y riesgos) de localización de compañías internacionales

Como nos advierte Oatley (2019) muchas de las compañías multinacionales son grandes, "pero lo que realmente las distingue de otras compañías es el hecho de que organizan y gestionan sus actividades internacionales de forma muy diferente a las demás empresas[4]".

En este sentido la decisión de una compañía multinacional de realizar sus intercambios internacionales por medio del mercado o de internalizarlas dentro de su empresa refleja algunas de las características esenciales para comprender este fenómeno. Para Oatley (2019), esta forma de producción está transformando la naturaleza del comercio internacional, ya que solo hace cincuenta años, los bienes que entraban en el comercio internacional eran predominantemente bienes de consumo final. De ahí que, como resalta Pandya (2016), el comercio intrafirma, esto es, el comercio transfronterizo de bienes y servicios entre las filiales de una misma multinacional, - genera más de un tercio del comercio mundial total. No obstante, los motivos de la apertura de los países a la IED varían según el contenido de la inversión.

En cuanto a esos contenidos, puede observarse que las ventajas de localización se derivan de las características específicas de los países que ofrecen oportunidades para la inversión. En cuanto a las ventajas de la localización podemos mencionar, siguiendo a Oatley (2019), tres características fundamentales:

1) la primera motivación es la presencia de grandes depósitos de un determinado recurso natural en un país extranjero,

2) la segunda refiere a la potencia del mercado de consumo. Un gran mercado local implicará una gran demanda relativa, aunque también ciertos niveles de competencia

3) la tercera ventaja para la localización es mejorar la eficiencia que surge de la disponibilidad a un coste menor de los factores de producción que se utilizan intensamente en la producción de un producto en específico.

Sentado esto, otra cuestión asociada a la localización refiere a las imperfecciones del mercado, y esto responde a la cuestión de porqué se opta por sacar las transacciones de mercado y colocarlas dentro de la estructura productiva de la compañía multinacional. Al respecto, el especialista citado mencionado dos tipos de integración productiva vinculados a dichas imperfecciones:

- Integración Horizontal: se produce cuando una compañía crea múltiples instalaciones de producción de un mismo bien (ej. automóviles). La ventaja en esta decisión reside en los costes de activos intangibles[5] que posee una empresa y que son difíciles de vender o licenciar.

- Integración Vertical: este caso se da cuando las compañías multinacionales internalizan la transacción de bienes intermedios dentro de su misma estructura. Para Oatley (2019) los activos específicos[6] crean incentivos para la integración vertical porque es difícil hacer cumplir contratos a largo plazo.

De cualquier manera, sigue el autor, en general las compañías multinacionales implican ambos aspectos: la localización define lo que será rentable y las imperfecciones darán cuenta de las oportunidades que ofrece integrar horizontal o verticalmente las operaciones. En general, las compañías multinacionales integradas horizontalmente suelen estar presentes en los sectores manufactureros, y las verticales cuando las ventajas de localización se combinan con activos específicos (recursos naturales).

Hasta aquí referimos a las ventajas, pero la IED también conlleva ciertos riesgos para las compañías multinacionales. Sintetizando a Ahlquist (2006) podemos mencionar a las tres más significativas: inflación, moneda y el historial de (in)cumplimiento de pagos. Consecuentemente, plantea diferentes situaciones hipotéticas. La hipótesis uno sugiere que las percepciones de los inversores sobre la calidad crediticia de un

4 Vinculado a esta temática el texto de Porta et al. (2018) sobre Cadenas de Valor Global (CGV) y la reestructuración del Comercio Internacional resulta significativa.

5 Algo cuyo valor se deriva del conocimiento o de un conjunto de habilidades o rutinas que posee el equipo de insumos humanos (y otros) de la empresa.

6 Inversión dedicada a una determinada relación económica a largo plazo.

país disminuirán con más incumplimientos pasados y señales de política negativas, especialmente déficits presupuestarios. La dos destaca que las inversiones se asociarán negativamente a países con mayores déficits, especialmente si poseen malos antecedentes crediticios. En tercer lugar, da cuenta de la sensibilidad de la IED a las instituciones políticas, mientras que las hipótesis 4 y 5 darán cuenta de expectativas positivas de la IED frente a instituciones más democráticas y estables respectivamente.

7. Estado, instituciones políticas e IED: entre la búsqueda de incentivos, y los costos de la localización

Hasta aquí observamos cuales son algunos de los mecanismos que operan como incentivos para la internalización productiva de corporaciones multinacionales. Al respecto, se vuelve imperativo conocer también porqué los países buscan abrirse e incentivar la IED.

Al decir de Pandya (2016), las actitudes masivas hacia la IED se basan en los efectos hipotéticos de la misma sobre el rendimiento de los factores, en particular los salarios. Basado en referencias empíricas, el especialista menciona que las empresas multinacionales (EMN) pagan salarios más altos que las nacionales, aunque si bien reduciendo potencialmente la seguridad laboral, "*salarios más altos compensan la volatibilidad*".

Del mismo modo, Evans (apud Pandya, 2016) plantea que las empresas locales pueden articularse con las EMN y los gobiernos anfitriones para obtener la tecnología necesaria para llevar adelante procesos de industrialización.

Sobre este particular, para Oatley (2019) si bien la mayoría de los analistas de las actividades de las multinacionales creen que la IED puede beneficiar tanto al país anfitrión aportando recursos que no son fáciles de adquirir de otro modo (tecnologías, conocimientos de gestión y acceso a redes de comercialización, por ejemplo), no existen garantías de que una inversión concreta vaya a producir de hecho los beneficios mencionados.

Consecuentemente, la IED plantea ciertos desafíos para los países. En primer lugar, el de cómo gestionar esta nueva forma de producir que influye en mayor o menor medida en sus políticas estatales, en su estructura productiva y en las preferencias sociales domésticas. En otras palabras, uno de los dilemas de la IED es la relación con la situacionalidad y políticas domésticas lo que puede hacer surgir conflictos de intereses contrapuestos por el impacto que tienen las inversiones transfronterizas en la estructura productiva interna.

En este sentido, los países deben preparar su políticas e instituciones domesticas para aprovechar oportunidades de las IED disminuyendo lo más posible los costos y externalidades negativas. Entre estos costes se deben considerar, por ejemplo, los que los países anfitriones deben enfrentar al consentir la localización de EMN en sus fronteras: permitir que las compañías multinacionales tomen decisiones sobre sobre sus recursos y capitales internos, además del hecho potencial de afrontar el pago derechos de licencias tecnológicas. De la misma manera, como ya se aludió, la instalación de EMN puede impactar en la estructura productiva local expulsando o hasta quebrando empresas domésticas, más allá del impacto en el mercado de trabajo, que como se dijo, si bien puede tener consecuencias positivas, también puede implicar reformas de normativas y de regulaciones laborales, como de otras regulaciones monetarias, fiscales e impositivas.

Finalmente, en términos de injerencia en la decisión de políticas, si bien por los elementos positivos mencionados los líderes políticos pueden decidir constreñir sus posibilidades de reformas domesticas en búsqueda de la estabilidad económica y jurídica que incentive la IED, como bien expresa Oatley (2019) casi todos los gobiernos imponen algunas restricciones a las actividades de las empresas extranjeras sobre todo en lo que hace a sectores críticos de su economía nacional.

8. Reflexiones finales:

El recorrido desarrollado permite reafirmar que las decisiones de inserción internacional no responden a criterios puramente técnicos ni a lógicas económicas neutrales, sino que constituyen procesos profundamente políticos. Tanto la apertura comercial como la atracción de inversión extranjera directa generan efectos distributivos que afectan de manera diferenciada a sectores productivos, grupos sociales y territorios, configurando intereses divergentes y disputas en torno a la orientación de la política económica.

En este contexto, la economía internacional se ha convertido crecientemente en un instrumento de las disputas de poder a nivel global. Las relaciones comerciales, financieras y productivas forman parte de

estrategias geopolíticas más amplias, en las que los Estados utilizan herramientas económicas para proyectar poder, ejercer presión o redefinir equilibrios internacionales. De este modo, la inserción económica externa se desarrolla en un escenario atravesado por tensiones geopolíticas y dinámicas de geoeconomía que reconfiguran permanentemente los incentivos, los riesgos y las restricciones que enfrentan los gobiernos.

En este sentido, los Estados no abren sus economías de manera unilateral ni automática, ni la inversión extranjera directa resulta, por sí misma, intrínsecamente beneficiosa. Sus efectos dependen de las capacidades estatales, de las instituciones políticas y de las estrategias adoptadas para aprovechar oportunidades, mitigar riesgos y gestionar las tensiones derivadas de la inserción internacional.

Desde la perspectiva de la Ciencia Política, el enfoque de la Economía Política Internacional permite comprender que el análisis de la apertura económica requiere atender a quiénes ganan, quiénes pierden y cómo estos conflictos distributivos son procesados políticamente. Esta mirada resulta fundamental para el estudio de las políticas públicas en un escenario internacional en el que lo económico y lo político se encuentran cada vez más estrechamente entrelazados.

Referencias bibliográficas:

Ahlquist, J. (2006). Economic policy, institutions, and capital flows: Portfolio and direct investment flows in developing countries. *International Studies Quarterly, 50*(3), 681-704. https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00420.x

Hankla, C. (2006). Party strength and international trade. *Comparative Political Studies, 39*(9), 1133-1156. https://doi.org/10.1177/0010414005281936

Hiscox, M. (2001). Class versus industry cleavages: Inter-industry factor mobility and the politics of trade. *International Organization, 55*(1), 1-46. https://doi.org/10.1162/002081801551405

Krasner, S. (1983). *International regimes*. Cornell University Press.

Krugman, P., Obstfeld, M. y Melitz, M. (2012). *Economía internacional: teoría y política* (9.ª ed.). Pearson.

Lake, D. (2009). Open economy politics: A critical review. *The Review of International Organizations, 4*(3), 219-244. https://doi.org/10.1007/s11558-009-9060-y

Oatley, T. (2019). *International political economy* (6.ª ed.). Routledge.

Pandya, S. (2016). Political economy of foreign direct investment: Globalized production in the twenty-first century. *Annual Review of Political Science, 19*(1), 455-475. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051214-101237

Porta, F., Santarcángelo, J. y Schteingart, D. (2018). Cadenas globales de valor y desarrollo económico. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo, 1*(1), 28-46.

Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate. *Estudios. Relaciones Internacionales*, (48), pp. 155-175.