

# 1

## Producciones colectivas en tiempos de pandemia

Jóvenxs investigadorxs del IDAES  
discuten impactos sociales,  
económicos y culturales del  
COVID-19

# Estados nacionales y empresas internacionales. ¿Cambios en la correlación de poder?

**Javier Pérez Ibáñez** | Becario Doctoral (CONICET-IDAES)  
**Bruno Pérez Almansi** | Becario Doctoral (CONICET-IDAES)



Instituto de Altos  
Estudios Sociales  
IDAES\_UNSAM

# Introducción

La crisis desatada a partir de la pandemia del COVID-19 generó un freno en la producción mundial y el cierre de las fronteras nacionales, ocasionando el detenimiento de la circulación internacional de bienes y servicios. Esto conllevó a que los Estados Nación recobraran el protagonismo que habían perdido durante la expansión de la globalización de los últimos 50 años. De este modo, en el contexto de la crisis sanitaria internacional, los Estados nacionales comenzaron a gestionar una crisis que el mercado no podía resolver. Dicha revalorización nacional por sobre otros ámbitos de coordinación de políticas económicas dispara una serie de preguntas que se están discutiendo actualmente en distintas partes del mundo. En particular, nos interesa reflexionar sobre aquella que se interroga sobre la posibilidad de que los Estados puedan recuperar la capacidad de regulación sobre la producción, vigente durante gran parte del siglo XX, o si las empresas multinacionales logran conservar la autonomía que fueron alcanzando a partir de la caída de Bretton Woods.



A raíz de la crisis por el Coronavirus, diversas firmas proveedoras de insumos dejaron de abastecer a sus clientes, imposibilitando la fabricación de sus productos. Dicha interconexión de la producción mundial es consecuencia de los procesos de deslocalización y fragmentación internacional de la producción que se sucedieron desde fines de siglo pasado y que la literatura identificó como Cadenas Globales de Valor (CGV). A partir de dicha reorganización mundial, diversas empresas multinacionales relocalizaron parte de sus operaciones en nuevas zonas geográficas, persiguiendo objetivos de eficiencia microeconómica, en donde se evidenció una preferencia por Asia a la hora de relocalizar la actividad manufacturera.

Luego de la crisis de las hipotecas subprime en 2008, distintos movimientos nacionalistas comenzaron a crecer en las naciones centrales de Occidente. Entre otros temas, estos han cuestionando la forma de operar de cadenas globales, demandando el "retorno de las fábricas". Este proceso se reflejó, por ejemplo, en la victoria de Trump, la instauración del "Brexit" y el ascenso de movimientos nacionalistas en Europa. A su vez, el retorno al bilateralismo mostró su cara más fuerte en la aceleración de la guerra comercial entre China y Estados Unidos, que se ha recrudecido fuertemente en los últimos años, lo cual expandió el uso de medidas económicas proteccionistas a lo largo del mundo. De esta forma, dicho desarrollo nos permite preguntarnos si, en realidad, la crisis de los mercados globales que está aconteciendo -y que se profundizará en los próximos meses por la pandemia- no es otra cosa que una aceleración de procesos previamente existentes, más que la creación nuevos e inéditos escenarios, como muchos analistas plantean.

## Desarrollo de las cadenas globales

La fragmentación y deslocalización de la producción ha sido una de las grandes transformaciones ocurridas en la economía mundial de los últimos 40 años. A partir de la década del ochenta, las empresas comenzaron a deslocalizar sus procesos productivos a nivel internacional, lo que generó una interdependencia mayor en las redes comerciales internacionales. Esto puede evidenciarse en que una parte importante de las exportaciones de un país contiene valor importado en más de un origen y es posible que las mismas circulen por más de un destino hasta llegar a los consumidores finales. Es decir, que el proceso de agregación de valor ocurre ahora en múltiples países. Dicho devenir fue posible gracias a la caída de las barreras arancelarias, el afianzamiento a nivel mundial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como institución promotora del

multilateralismo con especial protagonismo desde finales del siglo XX y las políticas asociadas al consenso de Washington.

En el centro de este cambio mundial se encuentra la decisión de las compañías multinacionales de focalizar el núcleo de sus negocios en la innovación y el marketing, reteniendo para sí los segmentos que más valor agregan (actividades *core*) y terciarizando los procesos productivos genéricos o de bajo valor, centrados en el volumen y en la competitividad-precio. Como resultado, las empresas transnacionales vieron reforzado su rol en la economía mundial de la mano de la profundización de las CGV, ejerciendo la gobernanza de estas cadenas, a través de la fijación de estándares y la gestión del proceso de competencia dentro de misma.

El eje que organiza los nuevos arreglos productivos es la búsqueda de eficiencia productiva a través de la reducción de costos en los segmentos de bajo valor en destinos periféricos y la innovación, el marketing y la diferenciación en los segmentos de alto valor, retenidos en las empresas multinacionales como parte esencial de su *core bussines*. La estrategia está dada por quebrar el proceso productivo en varios segmentos discretos y con formas específicas de organización. Frente al lento crecimiento económico en los países centrales, las empresas transnacionales se establecieron en los países en desarrollo para aprovechar los bajos costos productivos y laborales, o la provisión de insumos asociados a recursos naturales, y exportar nuevamente a sus economías de origen o abastecer a estos mismos mercados. De este modo, en dichas economías periféricas encontraron grandes cantidades de trabajadores a bajo costo, capacidades productivas e infraestructuras en crecimiento, abundantes materias primas y también la posibilidad de vender en un nuevo mercado doméstico que progresaba al ritmo del surgimiento de nuevas clases medias.

## ¿Y el rol de los estados?

Como decíamos al principio, el esquema global vigente desde fines del siglo XX reforzó el rol de las empresas multinacionales por sobre los Estados nacionales. Siguiendo algunos de los postulados de [Joachim Hirsch](#), se podría sostener que la globalización no es un simple proceso económico, ni tampoco señala una lógica inevitable del capital, sino que es una vasta estrategia política por parte de estas firmas transnacionales. Es decir, que no es un mecanismo económico objetivo y menos un desarrollo político cultural propio, sino una estrategia política para lograr aumentar las ganancias empresariales que se veían alicaídas por el agotamiento del régimen de acumulación previo.

El aumento de poder de las multinacionales en el contexto de globalización impulsó una transformación de los Estados nacionales, los cuales debieron ceder cierta parte de su soberanía, transformándose en un actor crecientemente mercantilizado en el que su carácter político es desplazado y subalternizado por el de un “vendedor de condiciones” para la radicación de actividades de las transnacionales y no perder inversiones fronteras adentro. En este proceso no desaparece el Estado nacional, pero cambia su carácter y significado. La estrategia política de las multinacionales ha atacado drásticamente el margen de intervención de todos los Estados, inclusive los más grandes y poderosos, sometiéndolos de modo cada vez más directo a la dinámica del mercado mundial. En este sentido, la existencia de múltiples Estados que garanticen diferentes armados institucionales le permiten a dichas firmas aprovechar esta fragmentación de manera diferenciada: los bajos salarios asiáticos, los paraísos fiscales europeos o alta capacidad de consumo estadounidense.

De este modo, los Estados se volvieron cada vez más dependientes de un grupo pequeño de empresas multinacionales que comenzaron a lograr que sus intereses determinen la política local de manera creciente. Mientras más intensa es la influencia del capital internacional, más se independiza el Estado de los intereses del resto de los actores: asalariados, campesinos o empresarios no internacionalizados. A ellos se les impone con mayor rigor la presión globalizadora.

En este marco, los Estados nacionales comenzaron a competir entre ellos en la búsqueda de crear condiciones óptimas de valorización del capital dentro de sus territorios. Condicionada por los movimientos globales de capital, la política económica y social se encuentra bajo creciente presión para optimizar, en la competencia internacional, las condiciones de valorización: ajuste del gasto público y reducción impositiva, flexibilización del trabajo asalariado, privatizaciones, desregulación financiera y comercial y bajos estándares ecológicos. Esto vuelve a los Estados nacionales presos de competir entre sí en busca de flexibilizar estas normativas para atraer inversiones.

## **Experiencia asiática**

De esta competencia entre los Estados nacionales por atraer capitales, los asiáticos parecen haber ganado la disputa en base a ofrecer mejores condiciones de valorización -en particular, en la manufactura- para las multinacionales occidentales. Sin embargo, la relación entre mercado y Estados en Oriente es diametralmente opuesta a la occidental. Debido a ello, para beneficiarse de las mejores condiciones ofrecidas (bajos salarios, reducido nivel de sindicalización, peores condiciones laborales o bajas regulaciones medioambientales), las multinacionales debieron negociar y ceder porciones importantes de sus beneficios a los Estados asiáticos.

En este último punto es determinante el disciplinamiento del Estado al capital privado, como también, las formas de asociación entre ambos. Claramente, cada país tiene sus propias particularidades históricas, sociales, políticas y económicas, sin embargo, en distintas naciones de Asia se destaca, en común, una mayor intervención económica del Estado, lo cual, según diversos autores, explicó gran parte de sus tardíos procesos de desarrollo. Así lo demuestra, por ejemplo, Chalmers Johnson, en su libro "MITI y el milagro japonés", al estudiar la intervención del Ministerio de Comercio e Industria (MITI por sus siglas en inglés) y sus implicancias en el desarrollo económico de Japón durante el siglo XX. De forma similar, Alice Amsden en su obra "El próximo gigante asiático: Corea del Sur y la industrialización tardía", expone cómo las formas de articulación entre el funcionariado y el empresariado fueron fundamentales para explicar la trayectoria coreana. Más recientemente, la irrupción de China en el escenario mundial grafica aún en mayor medida dicha presencia estatal a raíz de su propio sistema político, las formas de asociación que establece con los capitales transnacionales o las características de sus multinacionales, las cuales, en su mayoría, son controladas por empresas estatales, presentando relevantes diferencias con el resto.

Llegando a principios de la década del 20 del Siglo XXI, este mayor disciplinamiento estatal hacia el capital por parte de las naciones de Oriente está demostrando ser más efectivo para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo económico, innovación tecnológica y reducción de la pobreza. Por otro lado, en la contracara de este modelo se puede encontrar el recorte de las libertades individuales (por ejemplo, la persecución social en China), la sobreexplotación de la fuerza de trabajo o la contaminación ambiental.

## **¿Fin de la globalización?**

La lenta recuperación de la economía global con posterioridad a la crisis mundial de 2008 parece haber frenado el fenómeno de las cadenas globales. Las empresas multinacionales comenzaron primigeniamente a relocalizar (reshoring) parte de su producción en los países centrales, o al menos reconsiderar futuras inversiones en el exterior. Es decir, que se comienza a reconstruir un nuevo esquema de negocios a partir del cual la producción en los países centrales vuelve a ser rentable al considerar los costos totales incluidos en cada proceso productivo, en donde los países asiáticos no siempre son la mejor opción.

El comercio mundial que emergió luego de la crisis es diferente del que prevaleció durante los períodos de crecimiento previos. Si se diferencian las CGV simples (productos que para su

fabricación solo cruzaron fronteras nacionales una vez) y complejas (productos y componentes que son transferidos por lo menos dos veces cruzando una frontera), diversos autores sostienen que estas últimas vieron decaer su participación desde 2012. El comercio internacional más tradicional, no integrado en las cadenas globales y orientado a satisfacer una clásica demanda externa poco elástica (vino francés por ropa inglesa), es el que explica la mayor parte de la lenta recuperación comercial.

En términos geopolíticos, este débil desempeño económico experimentado entre 2011 y 2017 genera que diversos países busquen colocar parte de la producción, que no logran absorber sus mercados locales, en el exterior, y opten por políticas proteccionistas para resguardar una débil demanda nacional. Ahora bien, al contrario de lo que establece la economía neoclásica, el comercio internacional es un juego de suma cero, en donde es imposible que todos los actores aumenten su participación en el comercio mundial mientras que las estrategias por incrementar las exportaciones se enfrentan con las de restringir las importaciones. De esta manera, el esfuerzo de cada actor por equilibrar sus propias cuentas genera, en última instancia, el desequilibrio general de todo el sistema.

Este nuevo momento encuentra entre sus principales causas una maduración en las condiciones que impulsaron la fragmentación geográfica. La [Cepal](#) viene informando sobre este fenómeno en sus documentos sobre la inversión extranjera directa en América Latina. En particular, en su edición de 2017 resaltó: el aumento relativo de los salarios en China, los problemas derivados de separar la investigación y desarrollo de la producción física, la reducción de la importancia de la mano de obra a través de la tecnificación de la producción, el incremento de los costos de logística, una profunda sustitución de importaciones en varios países asiáticos, la falta de financiamiento a gran escala, la posibilidad de construir varias partes a bajo costo con nuevas tecnologías (impresiones 3D) y un cambio en la visión global del negocio por parte de las empresas líderes. Sin embargo, existen diferencias en los expertos en torno a la vigencia del fenómeno y su posible evolución.

## **Nuevas expresiones políticas**

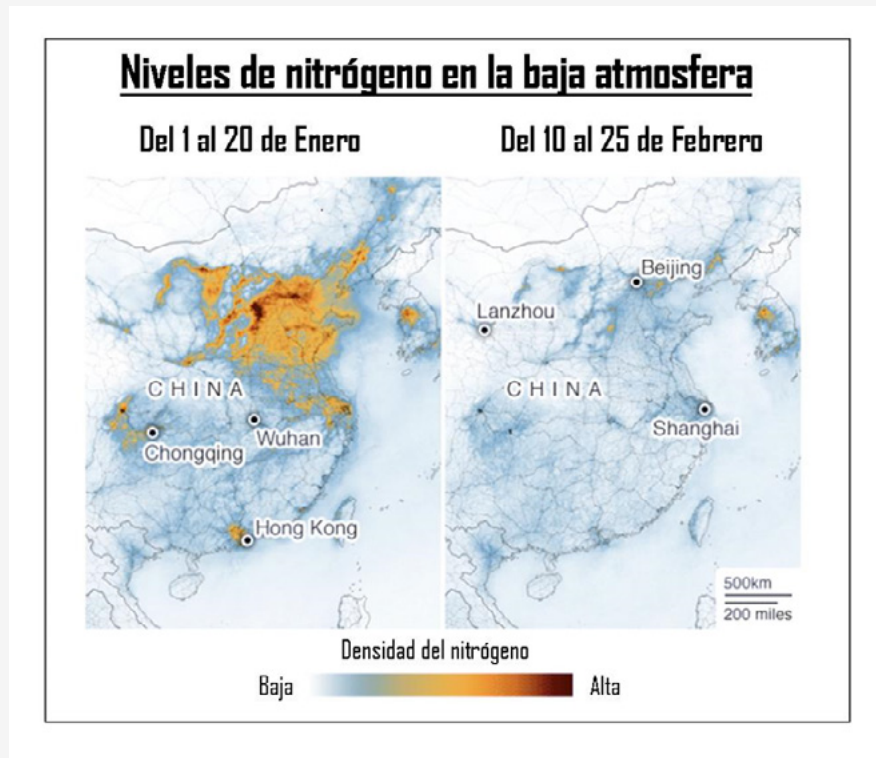
Este proceso económico se termina expresando, a su vez, en un recambio político en los gobiernos de los países centrales de Occidente que refuerza esta tendencia al proteccionismo y al bilateralismo por sobre los acuerdos multilaterales. En dicho devenir es relevante el descontento de amplias capas de clase media de estos países, que por primera vez encuentran sus estilos de vidas amenazadas por fenómenos como el desempleo, las malas condiciones laborales o los bajos salarios. Este descontento es asociado a la globalización y los partidos más proteccionistas logran capitalizar dicho humor social en término de votos.

Así, por ejemplo, en las diez primeras semanas desde la asunción de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos se desincentivaron inversiones de General Motors y Ford previstas para realizarse en México y se derrumbaron todos los acuerdos alcanzados para el lanzamiento de los mega pactos regionales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) que engloba a distintos países de la Cuenca del Pacífico. A su vez, el referéndum por el cual el Reino Unido decide salir de la Unión Europea (Brexit) siembra aún más incertidumbre sobre la vigencia de esta fase del comercio internacional.

Desde los últimos años es posible ver la aceleración de la llamada guerra comercial entre China y Estados Unidos en la disputa por darle forma a la nueva gobernanza global del comercio internacional. Saliéndose del esquema tradicional de la OMC y la multilateralidad, dicho enfrentamiento comienza a ser efectuado en base a cuotas, aranceles y cupos para limitar las importaciones provenientes del otro país. Lo paradójico de esta disputa, es que las empresas transnacionales norteamericanas terminan posicionando políticamente como aliadas a los gobiernos de los países asiáticos en la defensa de la libre circulación de bienes y capitales de la al obtuvieron grandes ganancias en los últimos años.

## Coronavirus y la situación actual

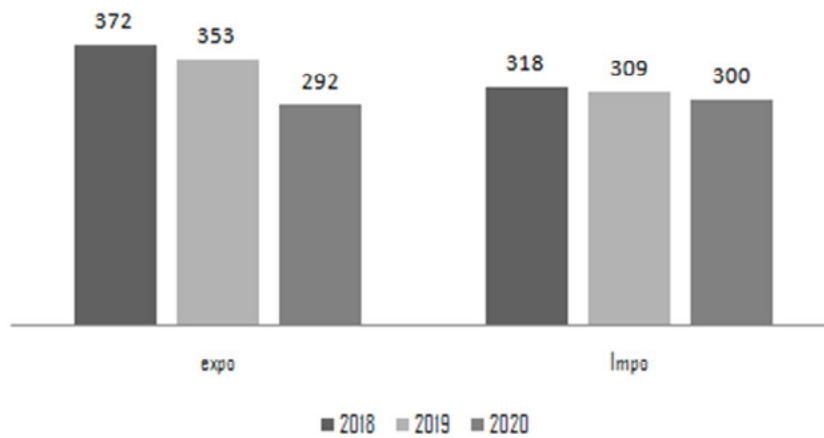
A principios de marzo, la [Oficina Nacional de Estadísticas de China](#) comenzó a exhibir los impactos económicos que tuvo la pandemia en su país de origen. Así, se pudo evidenciar la caída del 13,5% de la producción industrial china en los primeros dos meses del año, registrando su mayor descenso en 30 años. A su vez, a raíz de dicho desplome se produjo una drástica caída en la emanación de gases contaminantes en el país, lo cual puede ser comprobado en las siguientes imágenes satelitales sobre los niveles de dióxido de nitrógeno, gas emitido por los motores a combustión, las centrales de energía y las plantas fabriles.



Fuente: BBC en relación a datos de Nasa/ Copernicus

A su vez, al tomar los datos acumulados entre enero y febrero puede evidenciarse una caída del 21% de las exportaciones chinas, registrando por primera vez en décadas un déficit comercial para este bimestre (-7 mil mill. de usd). Dicha situación presiona a toda la cadena global de suministros ya que este país es el principal exportador del mundo, especializándose en los insumos para otras industrias. Al respecto, Li Xingqian, director de comercio exterior del Ministerio de Comercio, sostenía que “en el corto plazo, el impacto (del coronavirus) en la economía global y las cadenas de suministro no se puede evitar y el crecimiento global enfrenta cierta presión, lo que afectaría la reanudación de negocios de las firmas de comercio exterior de China y su capacidad para asegurar nuevos pedidos”. De este modo, dicha problemática se evidencia, por ejemplo, en el detenimiento en las operaciones de Hyundai, la quinta productora de vehículos a nivel mundial, a partir de la escasez de autopartes entregadas por China en marzo.

### Exportaciones e Importaciones chinas en miles de millones de Dólares. Acumulado Ene.-Feb.



Fuente: elaboración propia en base oficina nacional de estadísticas chinas.

Sin embargo, dado que los datos solo reflejan la aplicación de las cuarentenas y el distanciamiento social en Asia, todavía es esperable que la parálisis sea mayor a medida que aparezcan datos de Europa y el virus se establezca en América. En este sentido, la [OMC](#) proyecta una caída del 32% en el comercio global para el 2020, y que la misma sea aún peor en los sectores asociados a la cadenas complejas, tales como la automotriz y la electrónica.

Dicho detenimiento en la circulación internacional de mercancías generó un reposicionamiento de los Estados-nación. Éstos reaparecieron, primero, como garantes principales de la salud de las personas, pero también, como entes articuladores de la gestión de la crisis que el mercado no podía resolver. Es decir, por ejemplo, el recurso a las fuerzas de seguridad se articula de manera centralizada y los paquetes fiscales, de compensación a empresas y trabajadores y de gasto público, se diseñan con lógica nacional.

En esta dirección se destaca la exitosa actuación del Estado en distintos países asiáticos que están dando señales de contención a la problemática sanitaria. Tal es el caso de Japón, Corea del Sur, Taiwán o incluso China. Como señala [Byung-Chul Han en su nota de El País](#), estos logros se están alcanzando con una fuerte intervención del Estado en la vida pública y privada de las personas, que incluye, desde la utilización del Big Data y la vigilancia digital, hasta pruebas de infección masivas y el aislamiento de los contagiados. Esta eficiente capacidad estatal de intervención por parte de distintos países asiáticos fue largamente estudiada por distintos autores, como se indicó anteriormente, y puede estar dando nuevas señales de éxito que generen su seguimiento por otras naciones de Occidente que no están obteniendo los mismos resultados.

A su vez, esta situación parece acelerar el proceso iniciado a partir de la última crisis global, acentuando el nacionalismo y el proteccionismo en los países centrales de Occidente. Es claro que la interrupción de facto en la marcha de las cadenas de valor es funcional a aquellos que articulan sus posiciones políticas a partir del combate a la globalización y sus efectos. Evidencias en esta línea las ofrecen el Secretario de Comercio de EEUU, Wilbur Ross, cuando sostiene que el actual contexto “ayudará a acelerar el retorno de los trabajos a América del Norte”, o Peter Navarro, asesor del Presidente de EEUU en temas de comercio, al afirmar que “no podemos necesariamente depender de otros países, ni siquiera de aliados cercanos, para el abastecimiento de bienes necesarios”.

## Reflexiones finales

El presente desarrollo nos permite pensar que la situación actual genera las condiciones para propiciar una mayor intervención estatal en los países centrales de Occidente, redefiniendo los modelos productivos y reduciendo la interdependencia global a favor de políticas nacionales y regionales que vuelvan a elevar los estándares de vida de sus poblaciones. Por tanto, se halla un plafón más consistente a partir del cual los Estados logren recuperar cuotas de poder que les permitan volver a conducir a las empresas multinacionales en función de sus propios objetivos de desarrollo social y económico. Sin embargo, de ello se desprenden nuevos interrogantes sobre problemáticas que afectan al resto de los países.

Primero, cabe preguntarnos qué estrategia se darán las empresas multinacionales para sostener el desregulado mundo actual que les permiten aprovechar los bajos salarios asiáticos, la gran demanda de productos norteamericana o los paraísos fiscales europeos. Si la pandemia del Coronavirus logra una relegitimación del rol del Estado para resolver problemas que evidentemente el mercado no logró solucionar, no necesariamente esto se traduce en la finalización de la fuga de capitales, la degradación medioambiental, los bajos salarios o los paraísos fiscales. El andamiaje institucional global que garantiza las abultadas ganancias a las empresas multinacionales desde fines de los 80, no va ceder tan fácilmente y será necesaria una fuerte articulación política mundial para lograr recrear nuevas instituciones para la gobernanza del mundo. En las últimas ocasiones fueron necesarias guerras o grandes crisis para aunar la vocación de todos los países del mundo en este sentido.

En segundo lugar, nos parece relevante interrogarnos acerca de los efectos en el cambio climático que puede generar la vuelta a las carreras nacionales por el aumento de la producción y el crecimiento económico. Como sabemos, el detenimiento del circuito productivo actual generó una disminución de los gases contaminantes en el globo, sin embargo, nada indica que esta experiencia genere un aprendizaje sobre dicho devenir, y la vuelta a la competencia desmedida entre naciones puede llevarnos a agudizar esta problemática. Además, para un verdadero enfrentamiento a ella es condición necesaria el compromiso y cooperación internacional de todos los actores involucrados, lo cual no se ve facilitado en un contexto de fuerte competencia nacional o luchas descarnadas por la hegemonía mundial.

Por otro lado, es pertinente pensar en qué lugar quedan los países periféricos y semiperiféricos, y principalmente la región de América Latina, en dicha reversión de la globalización. Es decir, la relocalización de operaciones a los países centrales puede generarnos pérdidas de inversiones productivas, no obstante, la revalorización del papel del Estado nos puede permitir un mayor margen de intervención estatal en la economía. Si bien dicha trayectoria dependerá de múltiples factores, la posibilidad que se abre puede darnos mayores espacios para la implementación de políticas de desarrollo, para lo cual será importante haber aprendido los aspectos positivos y aplicables de las experiencias asiáticas. Sin duda, la necesaria profundización de la integración regional, la revalorización de la ciencia -que permita cerrar las brechas tecnológicas con los países del primer mundo-, como una fuerte política de sustitución de importaciones, necesitarán de un Estado presente que se enfrente a los intereses de los actores globalizantes en beneficios de las amplias mayorías latinoamericanas.





**Instituto de Altos  
Estudios Sociales**  
IDAES\_UNSAM

**Más información**  
[investigacionidaes@gmail.com](mailto:investigacionidaes@gmail.com)