

**Recibido:** Febrero 2017.

**Aceptado:** Abril 2017.

## **Dos enfoques teóricos sobre los acuerdos de libre comercio, y sus cláusulas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas**

### **Two theoretical approaches about the free trade agreements, and its clauses towards small and medium firms**

Raúl Gustavo Acua Popocatl<sup>1</sup>

Darío Ibarra Zavala<sup>1</sup>

Selene Jiménez Bautista<sup>1</sup>

#### **Resumen**

La inserción internacional de las pequeñas y medianas empresas es un proceso reciente a través del cual estas empresas están perfeccionando aquellas prácticas de negocios que las volverán exitosas, los gobiernos que negocian entre sí acuerdos de libre comercio también participan en un proceso de aprendizaje procurando definir las reglas internacionales más adecuadas para el desarrollo de las PyMEs. La teoría del aprendizaje social de las instituciones internacionales resulta un enfoque pertinente para comprender la evolución de las reglas comerciales internacionales aplicadas a las PyMEs, y el capítulo 12 del fallido Tratado Transpacífico es el ejemplo empírico de ello. Pero

---

<sup>1</sup> Profesores de tiempo completo, licenciatura en Comercio Internacional, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro universitario Nezahualcóyotl.

esta teoría debe complementarse con otras, como la de la elección racional, para comprender los límites de influencia y cabildeo de las PyMEs.

**Clasificación JEL:** F13 - Política comercial; Protección; Promoción; Negociaciones comerciales; Organizaciones internacionales (54)

**Palabras clave:** Negociaciones comerciales, PyMEs, acuerdos de libre comercio, teorías de las instituciones internacionales

### **Abstract**

International business made by small and medium-sized enterprises (SMEs) is a novel process through which these companies are perfecting those entrepreneurial practices that will make them successful worldwide, governments that negotiate among themselves free trade agreements also participate in a sort of learning process trying to define international rules for the development of SMEs. The Social Learning theory of International Institutions is a significant approach for understanding the evolution of the international trade rules applied to SMEs, and chapter 12 of the failed Transpacific Treaty is the empirical example of this. However, this theory must be complemented with others, such as rational choice theory, to understand the limits of influence and lobbying of SMEs.

**Key words:** International trade negotiations, small and medium-sized enterprises, international institutions theory.

### **Introducción**

Un análisis comparativo del contenido de los acuerdos comerciales internacionales que incluyen disciplinas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), y de las agendas de negociación con las propuestas de liberalización comercial sugeridas por este tipo de firmas, demuestra que existe una brecha significativa entre lo negociado por los gobiernos en los acuerdos que ya están en vigor y

las necesidades reales de este sector. La brecha puede explicarse a partir del escaso cabildeo que han hecho las PyMEs para que sus demandas reales sean consideradas en la mesa de negociación internacional, y de las intenciones frecuentemente unilaterales a través de las cuales los gobiernos han buscado apoyarlas en su crecimiento proponiendo de *mutuo proprio* incentivos negociados entre países.

El objetivo del presente artículo consiste en comparar dos modelos teóricos que explican los resultados de la negociación de los acuerdos comerciales internacionales, y particularmente las disciplinas dirigidas a las PyMEs, desde perspectivas distintas. Uno pertenece al enfoque constructivista de las Relaciones Internacionales y concibe al proceso de creación de normas internacionales como basado en el ensayo y error, en donde lo que se busca es poner énfasis en el análisis del proceso de retroalimentación durante la toma de decisiones en las organizaciones internacionales o en los procesos de negociación internacional, este enfoque –llamado *social learning*- sostiene que los resultados de la toma de decisiones y la constante aplicación de las reglas de un régimen, sirven de insumo o materia prima esenciales para las siguientes rondas de decisión (Santa Cruz, 2009). Este enfoque no pretende analizar quienes son los actores que influyen o buscan influir en la negociación de dichas normas, ni estudia las agendas internas de los países, ni la formación de preferencias en la negociación, su propósito es identificar la interacción constante entre los funcionarios encargados de tomar las decisiones, la cual permite corregir errores pasados en las futuras decisiones (Reinalda, 2004).

El otro enfoque -perteneciente a la escuela de la elección racional-, se preocupa por estudiar la formación de preferencias dentro de los grupos de interés de cada país, y cómo estas preferencias pueden llegar a transformarse en políticas públicas por medio del cabildeo, o tal como sucede en este caso, durante las negociaciones de los acuerdos comerciales. Se preocupa por estudiar cómo las normas son creadas “de abajo hacia arriba”, es decir, desde los actores con intereses específicos (las PyMEs en nuestro caso) hasta influir en sus gobiernos para que negocien en su nombre temas de la agenda comercial con los socios comerciales internacionales, para este

enfoque las preferencias y los mecanismos de influencia se convierten en el principal insumo de información para conocer los resultados finales del cabildeo plasmados en las reglas negociadas en los acuerdos comerciales (Milner, 1997).

El hilo conductor para el análisis de ambas teorías se elabora a partir de la siguiente pregunta de investigación. ¿Por qué se presenta, y cómo puede explicarse la marcada brecha entre lo negociado por los gobiernos de los países en materia de libre comercio dirigido a las PyMES, y las agendas conteniendo las demandas de este tipo de empresas? Esta pregunta la consideramos relevante pues a partir del análisis comparativo del contenido de los acuerdos comerciales internacionales con disciplinas dirigidas a las PyMEs, y de las propuestas de liberalización comercial (agendas) sugeridas por estas empresas, se percibe que existe una diferencia significativa entre lo negociado por los gobiernos, y las necesidades reales de este sector.

En este artículo, partimos de la idea de que los acuerdos comerciales internacionales son una forma de política pública diseñada conjuntamente entre dos o más gobiernos para alcanzar la meta de la prosperidad económica, la eficiencia empresarial y la competitividad internacional. En este sentido, las PyMES son *stakeholders* dentro del proceso de diseño e instrumentación de las políticas públicas contenidas en estos acuerdos comerciales. Para tener acceso a las instituciones y a los actores en el proceso político conducente a crear los acuerdos comerciales, los grupos de interés (*stakeholders*) deben tener propuestas e ideas que sean legítimas no solo para la sociedad, sino también para reforzar los lazos comerciales internacionales construidos a partir de la entrada en vigor de los acuerdos negociados entre gobiernos.

Este documento tiene 5 apartados, en el primero se analiza la teoría *social-learning* de las instituciones internacionales, en donde las normas comerciales negociadas en los acuerdos comerciales se entienden como un resultado construido desde “arriba hacia abajo”, es decir, desde los gobiernos de los países hacia sus sociedades y

economías, y la forma como se perfeccionan las normas es una caracterizada por el proceso de ensayo y error.

En el segundo apartado se analizan las constantes que se identifican en los contenidos de los acuerdos de libre comercio, particularmente en las normas y disciplinas dirigidas a las PyMEs para identificar la evolución –aparentemente positiva- de estas normas en un marco de cooperación internacional. La evolución de estas normas se hará comparando los resultados de las negociaciones con los postulados teóricos del enfoque *social-learning*.

En el tercer apartado se presentan los postulados teóricos de la teoría de la elección racional sobre 3 asuntos a) el proceso de formación de preferencias de las PyMEs y de las organizaciones empresariales a las que pertenecen, 2) su influencia en la política comercial de sus respectivos países, y b) las estrategias que estas empresas llevan a cabo para cabildear sus temas con los funcionarios encargados de representar los intereses comerciales de un país, en la mesa de negociación internacional.

En el cuarto apartado, como evidencia empírica de la aplicación de los supuestos de la elección racional, se mencionan los temas de las agenda sugeridos por las PyMEs de distintos países para que sus gobiernos las negocien en el ámbito internacional, particularmente en las rondas conducentes a la creación de acuerdos comerciales internacionales (del tipo de las áreas de libre comercio), además de citar algunos supuestos sobre los elementos que determinan sus estrategias de cabildeo, y de presentar el caso empírico de la participación de las PyMEs alemanas en las negociaciones de las reglas de origen en el Tratado Transatlántico.

En el último apartado de presentan las conclusiones preliminares de este estudio.

## 1. La teoría social-learning.

En un contexto internacional caracterizado por la ausencia de una autoridad supranacional que obligue a los gobiernos de los países a fomentar la cooperación internacional, las instituciones internacionales surgen como arreglos negociados entre países para alcanzar objetivos comunes y lograr la acción colectiva en temas prioritarios para sus propios intereses. Las fuentes para la creación de estos arreglos<sup>2</sup> son variadas, de hecho cada teoría de las Relaciones Internacionales procura aportar sus propias hipótesis sobre los orígenes de los regímenes internacionales (Krasner, 1983).

Unas teorías apuntan a la presencia de una potencia hegemónica que le impone al resto de los países estos regímenes, otras teorías señalan a la existencia de una interdependencia compleja que empuja a los estados a coordinar sus actividades en ciertas áreas a través de normas acordadas mutuamente (Borja, 2005), otras más sostienen que las reglas internacionales surgen como consecuencia de la “socialización” constante de los países firmantes. La teoría del aprendizaje social -desarrollada en el ámbito del constructivismo-, más que preocuparse por explicar el origen de los regímenes internacionales, pone énfasis en el proceso de retroalimentación durante la toma de decisiones en las organizaciones internacionales; argumenta que los resultados de la toma de decisiones durante la negociación y posterior aplicación de las reglas de un régimen, sirven de insumo o materia prima esenciales para las siguientes rondas de decisión. Estos mecanismos de retroalimentación permiten a los actores aprender de sus experiencias pasadas y cambiar sus actitudes en las decisiones (Reinalda, 2004).

El aprendizaje en el análisis de las políticas públicas, en este caso las negociadas al interior de las organizaciones internacionales, puede definirse como un proceso de tomar una decisión basado en una experiencia -o algún otro tipo de insumo- que conduce a los actores a adoptar una visión propia, y diferenciada de otras, acerca de cómo ocurren las cosas y qué cursos de acción se deben llevar a cabo

---

<sup>2</sup> O *regímenes* internacionales como se les conoce también, es decir un conjunto de reglas, normas, y principios, así como de mecanismos para la toma de decisiones, en donde convergen las expectativas de los estados.

(Knopf, 2004). Las teorías del aprendizaje social varían en su explicación de aquello que exactamente se está aprendiendo: algunos autores se centran en el cambio de creencias complejas, mientras que otros subrayan los cambios instrumentales más simples. La teoría del aprendizaje social hace hincapié en el nivel de los individuos, pero también en el proceso intersubjetivo mediante el cual la interacción humana conduce a la comprensión de grupo, o de la organización.

Los constructivistas argumentan que el aprendizaje social permite a los actores adquirir nuevos intereses y preferencias, y con el paso del tiempo perfeccionan regímenes internacionales que en un principio son negociados de forma imperfecta (Santa Cruz, 2009). Para este tipo de teorías, el cumplimiento de los acuerdos negociados se deriva de dos fuentes: el acceso y el control sobre la información y el conocimiento aportados por expertos, los cuales no están disponibles para los funcionarios de los gobiernos en otros sitios o contextos; por otra parte, la imparcialidad con la que sus acciones son interpretadas por otros actores internacionales y nacionales, así como la racionalidad (argumentos razonados) que están detrás de las acciones de los acuerdos comerciales, éstos son dos factores que propician el acatamiento de las normas. En contrapartida, las normas de las organizaciones no serán respetadas cuando ellas no provean de información a los gobiernos como un incentivo para cumplirlas, o cuando no están legitimadas a través de una argumentación razonada.

Como sucede con toda teoría económica, política o social imperfecta, la teoría del *social learning* aún no aclara algunas dudas que rodean al proceso de “aprendizaje”, por ejemplo ¿Por qué motivos o mecanismos los individuos aprenden y qué factores inhiben o aceleran el aprendizaje? La principal ventaja conceptual de esta teoría es su énfasis en explicar el cambio. En ella se subraya que las negociaciones entre los estados son algo más que la búsqueda de redistribución del poder (o juegos de suma-cero de la cooperación entre países), sino que también están presentes en la cooperación internacional, particularmente en la comercial, los juegos de suma-positiva, los cuales se pueden presentar debido a un cambio del contexto y de las percepciones de los funcionarios negociadores

(Bennett y Howlett, 1992). Con este interés en los procesos evolutivos, la teoría del aprendizaje contrasta seriamente con otras basadas en la elección racional que presentan un análisis mucho más estático de las negociaciones comerciales.

Algunos otros supuestos significativos de la teoría del aprendizaje social son:

El aprendizaje no es un proceso unidireccional, de abajo hacia arriba o al revés: las organizaciones no aceptan pasivamente el aprendizaje, por el contrario, influyen en el aprendizaje de sus miembros, y retienen “capas” (*layers*) del aprendizaje pasado (Hedberg, 1981).

Los procesos de aprendizaje en los cuales pueden presentarse la convergencia de ideas podrían abarcar la emulación voluntaria de decisiones o políticas aplicadas en otros contextos o situaciones, las decisiones derivadas de otros sistemas políticos u organizaciones internacionales, las que resultan de la interacción propia, las decisiones que son aportadas por los actores externos que imponen algún tipo de innovación, y las aportadas por medio de la iniciativa empresarial formada por las redes de expertos (Busch y Jörgens, 2005).

Las barreras para el aprendizaje pueden adoptar diversas formas, no se trata de un proceso necesariamente continuo, y aprender no siempre es un beneficio. Algunos autores han aportado el concepto de 'aprendizaje bloqueado', en el cual reconocen que el aprendizaje individual no es suficiente. El aprendizaje debe impregnar las ideas de los principales tomadores de decisiones del grupo u organización para reflejar realmente los objetivos del grupo; pero también pueden presentarse funcionarios muy ocupados que tienden a seguir rutinas que no llevan a ningún tipo de aprendizaje (Rose, 1991).

Los acuerdos de libre comercio, los cuales contienen normas, reglas, principios e incluso procedimientos para la toma de decisiones, son arreglos sujetos al perfeccionamiento de acuerdo con esta teoría, estos



acuerdos se derivan de las decisiones que los funcionarios de gobierno toman durante las negociaciones. Con el paso del tiempo, es perceptible una evolución constante en este tipo de acuerdos, los cuales comienzan como reglas sencillas que en un principio buscaban la cooperación en áreas poco complejas, por ejemplo reducir drásticamente los aranceles entre los países firmantes, para alcanzar en el presente reglas sofisticadas que pretenden la simplificación de los procedimientos aduaneros, la armonización de las reglas tributarias para el cobro homogéneo de impuestos, y la coordinación para la aplicación de las reglas nacionales del comercio, por señalar las disposiciones más sofisticadas acordadas hasta el momento.

En el caso de las reglas aplicadas a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), la teoría del aprendizaje social nos ayudaría a explicar mejor la evolución que durante el presente siglo XXI se está manifestando en el tipo de reglas que se han negociado a su favor en los acuerdos comerciales internacionales, siendo el fallido Tratado Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés *TransPacific Partnership*) el acuerdo más evolucionado al respecto. Pues a través de este acuerdo los gobiernos de los países procuraron enfrentar el desafío de regular a las pequeñas y medias empresas por medio de normas comerciales, de tal forma que no solo permitieran a las mismas realizar sus actividades, sino al mismo tiempo, fomentar su crecimiento e internacionalización vía su inserción en las cadenas globales de valor (Acua, 2016).

En este texto, sostenemos que las PyMEs en el nivel internacional, y particularmente las mexicanas, están enfrentando un proceso de aprendizaje para internacionalizarse con éxito en los mercados, y la negociación de reglas para apoyarlas en los acuerdos comerciales internacionales también refleja un proceso de aprendizaje social, en donde el diseño de un programa conjunto de políticas dentro de los acuerdos comerciales para las PyMEs podrían echarse a andar sólo si se reconoce que la internacionalización de las PyMEs debe abarcar diferentes tipos de apoyos dependiendo de dónde se encuentran en su proceso de aprendizaje, y permitiéndoles acceso a recursos y a mecanismos de gestión que les faciliten evolucionar con el tiempo, a

medida que adquieren más experiencia y conocimientos empresariales. En este sentido, la negociación del capítulo 12 del fallido TPP se benefició de haber representado el punto más alto de cooperación intergubernamental dirigido a las PyMEs, en donde otros acuerdos sirvieron de precedente útil para llegar a la culminación de este acuerdo (independientemente de que no entró en vigor, pues sus reglas se están negociando a nivel bilateral en otros acuerdos que sustituyen al propio TPP).

## **2. Evolución de los temas abordados para las PyMEs en los acuerdos comerciales internacionales y el aprendizaje social.**

En el pasado reciente, y particularmente en los llamados acuerdos comerciales de última generación, ya se han comenzado a abarcar temas importantes para que las PyMEs puedan agilizar sus negocios en el ámbito internacional, la siguiente es una lista básica de ellos:

- Cláusulas sobre derechos de propiedad intelectual-
- Cláusulas para el establecimiento de comités internacionales que fomenten la cooperación dirigida a las PyMEs-
- Cláusulas sobre buenas prácticas de negocios-
- Reglas sobre el comercio electrónico-
- Compras del sector público-
- Facilitación del comercio y de los procedimientos en aduana-
- Reglas sobre inversión y liberalización de servicios.

Un estudio reciente realizado por José Antonio Monteiro y publicado por la Organización Mundial del Comercio en junio de 2016 demostró que el número de acuerdos comerciales regionales o internacionales con disposiciones dirigidas a las PyMEs ha aumentado de forma constante desde finales de 1990 y principios de 2000. Su contabilidad abarca 136 acuerdos comerciales registrados ante la OMC, los cuales representan el 49% de todos los acuerdos notificados, que incluyen al menos una disposición o disciplina dirigida a las PyMEs. Esta tendencia refleja la expansión de los acuerdos comerciales regionales en los últimos 25 años, tanto en términos de número como de alcance

(OMC, 2011). Mientras que sólo 17 acuerdos entraron en vigor entre 1970 y 1990, 253 acuerdos comerciales han proliferado entre 1990 y mayo de 2016 (Monteiro, 2016).

La evolución de los acuerdos comerciales con disposiciones dirigidas a las PyMEs puede dividirse, para fines de este artículo, en tres períodos distintos. El primero comprendería de 1970 a 1990, en donde la preocupación por abarcar a las PyMEs era mínima, pues solo se negociaron en este periodo dos acuerdos comerciales internacionales que incluían normas dedicadas a las PyMEs. El Acuerdo de Comercio Regional y Cooperación Económica del Pacífico Sur (SPARTECA por sus siglas en inglés) fue el primer acuerdo que incluyó una disposición que explícitamente se refería a las PyMEs. El acuerdo especificaba que las medidas bilaterales y regionales de asistencia al desarrollo de Nueva Zelanda realizadas por Australia, y los programas definidos mutuamente, debían incluir aquellas industrias que contribuyesen al desarrollo, particularmente en el sector agrícola, con énfasis en particular en las PyMEs. El Acuerdo de Cartagena, que dio paso al establecimiento de la Comunidad Andina, es el segundo acuerdo de este periodo con disposiciones dirigidas a las PyMEs, y estipulaba, entre otras cosas, que la Comisión y la Secretaría General debían tener en cuenta -en la aplicación de los programas industriales y proyectos de integración-, la situación y las necesidades de las PyMEs.

Durante el segundo periodo bajo análisis, entre 1990 y 1999, el número de acuerdos comerciales internacionales con disposiciones hacia las PyMEs aumentó ligeramente, pero el número de reglas específicas para las PYMES seguía siendo limitado, con algunas excepciones, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común de África oriental y meridional (COMESA por sus siglas en inglés).

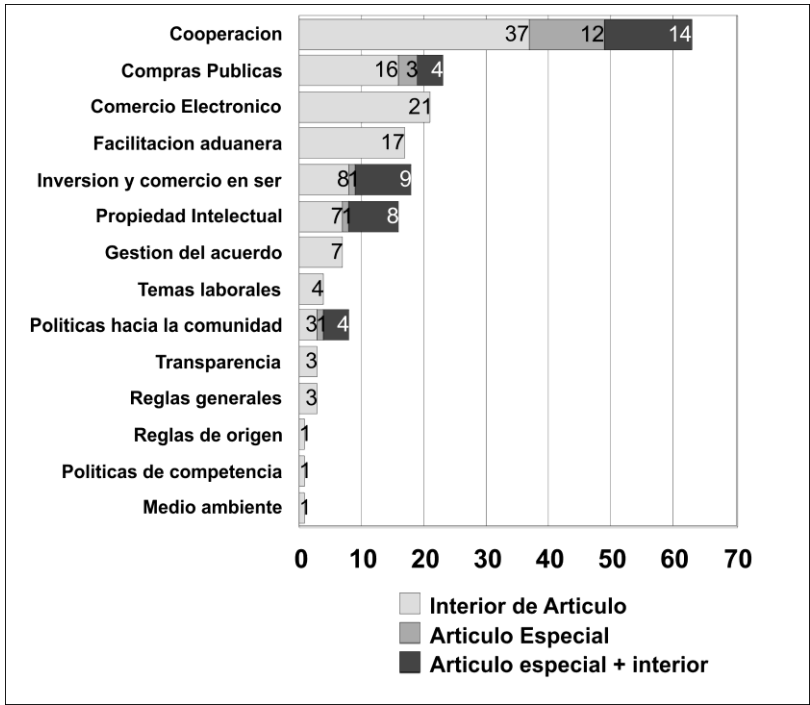
Desde 2000, último periodo, el número de acuerdos con disposiciones hacia las PyMEs se ha acelerado de manera significativa. Este aumento en el número total de acuerdos comerciales fue impulsado por un incremento en el número de acuerdos que abarcan países en

desarrollo. En mayo de 2016, el 65% y el 31% de los acuerdos comerciales que incorporan disposiciones hacia las PyMEs se negociaron entre países desarrollados y en desarrollo (88 acuerdos Norte-Sur), y entre los países en desarrollo (42 acuerdos Sur-Sur). Sólo 6 acuerdos negociados entre los países desarrollados, incorporan disposiciones relativas a las PyMEs (Monteiro, 2016).

Las reglas dirigidas hacia las PyMEs aparecieron en estos acuerdos comerciales más que nada como disposiciones que promovían la cooperación entre gobiernos acerca de las PyMEs en general, o en un contexto específico, como el comercio electrónico y la contratación pública, y por lo general no constituían normas reales que regulasen las conductas de estas organizaciones empresariales. Para mayo de 2016, 136 acuerdos de libre comercio habían sido registrados ante la OMC, de los cuales el 31% ya incluían algún tipo de disciplinas dirigidas a las PyMEs. Otros tipos de disposiciones relacionadas con las PyMEs, se centraban en temas como la facilitación del comercio, la propiedad intelectual y la transparencia.

¿Qué tipo de disposiciones están presentes en estos acuerdos? Citemos algunos ejemplos. El acuerdo de libre comercio entre Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras incluye disposiciones detalladas relacionadas con las PyMEs en los capítulos sobre comercio electrónico, cooperación, administración del tratado y los anexos de los capítulos sobre contratación pública y cooperación. Más recientemente, el acuerdo de asociación Unión Europea-Centroamérica también incorpora varias disposiciones sobre las PyMEs, incluyendo un artículo específico sobre cooperación. Los acuerdos comerciales regionales negociados por la UE con Sudáfrica y Camerún contienen también varias disposiciones relacionadas con las PyMEs, principalmente en materia de cooperación. Otros acuerdos comerciales con diversas disposiciones relacionadas con las PyMEs se refieren principalmente a China. Aquí dos tendencias son notorias, en primer lugar el tema de las PyMEs es reiterado cuando el acuerdo comercial abarca al menos a un país en vías de desarrollo, y en segundo lugar, los temas de las PyMEs se relacionan con la cooperación intergubernamental y son vagamente definidos.

**Grafico 1. Temática de las disposiciones dirigidas a las PyMEs en los acuerdos comerciales.**



Fuente Monteiro, 2016

La forma más común que asumen las disposiciones relacionadas con las PyMEs en los acuerdos comerciales consiste en un solo artículo que se refiere a una cuestión -o una amplia gama de cuestiones- que menciona a las PyMEs como un caso particular. Por ejemplo, un gran número de disposiciones de cooperación enumera a las PyMEs, entre otros temas, como un área potencial de cooperación, pero no profundiza en los detalles o en las responsabilidades que deben asumir las partes firmantes, y mucho menos crea mecanismos de resolución de controversias en lo que al trato de las PyMEs se refiere.

Como resultado de la observación de los compromisos internacionales alcanzados en las negociaciones comerciales que ya están en vigor podemos destacar que:

-Las disciplinas aplicadas a las PyMEs con frecuencia son normas “sin dientes” con poco carácter vinculatorio.

- Sus intereses se hallan sub representados en las agendas comparativamente con respecto a los intereses de las grandes empresas transnacionales.

-Una tendencia de las PyMEs a interpretar que lo que se negocia a su favor, no les favorece mucho. Lo cual resulta paradójico, pues los que toman decisiones públicas tienden a dar prioridad a los asuntos empresariales, por encima de otros temas sociales.

Por todo esto, se sugiere que estamos ante un caso que la teoría de aprendizaje social consideraría como propio de su interés, pues las regulaciones dirigidas a las PyMEs se hallan en su ámbito inicial, caso aparte es el capítulo 12 del TPP en donde, a nuestra consideración, se dio un paso adelante en la regulación a las PyMEs en los acuerdos comerciales internacionales, como veremos a continuación.

## **2.1 Las PyMEs en el TPP, una interpretación del *social learning***

El capítulo de las PyMEs del TPP es el número 12 del acuerdo, y fue el primero de todos en ser concluido por vía de las negociaciones, se sabe que el mismo está basado en los acuerdos consensados en el seno de la APEC y tiene como objetivo básico apoyar la integración de las pequeñas y medianas empresas en el comercio mundial, lo cual es una prioridad para la mayoría de los países del TPP, en particular para los EU, debido a la vinculación de estas empresas con la creación de los empleos en ese país (Acua, 2016). Se centra principalmente en identificar los medios a través de los cuales los miembros del TPP van a proporcionar información a las empresas para que puedan entender mejor cómo funciona el acuerdo completo, pero no solo eso, también se comprometen los signatarios a tomar medidas para proporcionar información a las PyMEs particularmente sobre el establecimiento de sitios web específicos de cada país con datos oportunos para sus negocios, acordaron también el establecimiento de un comité especial para este tipo de negocios pequeños. En especial cada país se ha

comprometido a crear un sitio web -interconectado a los sitios web de otros países del TPP- que contendrán resúmenes económicos, comerciales y de negocios de los principales países del acuerdo, esta plataforma incluiría herramientas electrónicas para facilitar la identificación de oportunidades de negocio para las PyMEs de la región. Por ello, el capítulo establece que el comité especial responsable llevaría a cabo las siguientes tareas. a) La promoción de talleres y otras actividades para informar a las PyMEs sobre los beneficios disponibles para ellas en el acuerdo, b) explorar las oportunidades para que los países miembros cooperen entre ellos en la capacitación de funcionarios gubernamentales para asesorar a las PyMEs en relación con las exportaciones, y c) el desarrollo de programas para ayudar a las PyMEs a participar en las cadenas de suministro globales.

Si los negociadores de los acuerdos comerciales están pensando realmente en agilizar las cadenas de valor y demostrar que el TPP se beneficia del *social learning* de negociaciones anteriores, los intereses de las PyMEs deben ser tomados también con seriedad ya que pueden diferir de forma importante con respecto de otros actores como lo son las grandes transportistas y las empresas proveedores de servicios de logística. Actualmente, aquellas medidas de facilitación del comercio, como los operadores económicos autorizados, o los programas de confianza hacia el comerciante en general, favorecen sólo a los grandes comerciantes y a los transportistas. Está por demás decir que este tipo de iniciativas dirigidas a reducir los costos del cumplimiento de las normas se deben complementar con programas y soluciones para las PyMEs a fin de ayudarlas a enfrentar la complejidad de las normas y de este modo, reducir sus costos. Otro asunto que se está negociando en beneficio de las PyMEs es la entrada temporal de extranjeros (particularmente, pero no únicamente, hombres de negocios) en los países miembros, pues en la zona del sureste asiático las restricciones para los trabajadores extranjeros son altas.

### 3. Las teorías de la elección racional y la participación de las PyMEs en las negociaciones comerciales.

El análisis de la negociación de los acuerdos comerciales internacionales se presta para una aplicación de la teoría de la elección racional, si planteamos la hipótesis de que la política comercial nacional reflejará aquellos intereses de los grupos que estén mejor organizados, que posean mejores recursos económicos y políticos, o cuya supervivencia dependa del tipo de política comercial que se instrumente. La teoría de la acción colectiva enfatiza que un grupo de interés puede ser más exitoso, si logra “enmarcar” (*frame*) sus intereses de manera incluyente, y si esos intereses pueden fortalecer a las instituciones de gobierno. Por lo tanto, la inclusión de sus propuestas en la agenda no se trata sólo de que los responsables de la formulación de políticas consideren pertinente un tema, sino también de cómo se definirá ese tema una vez que se haya incluido en la agenda (Milner, 1997). Por esta razón, resulta relevante estudiar los temas de libre comercio relacionados con las PyMEs, y la forma en que sus intereses se enmarcan en el debate y los procesos políticos de la negociación de los acuerdos comerciales. En este sentido, el encuadre o enmarcado se referirá metafóricamente a la creación de un cuadro o marco alrededor de una imagen de la realidad. Esta imagen implica a) aquellos problemas por resolver, b) las acciones por llevar a cabo, y c) las acciones operativas dentro de un dominio dado de políticas públicas.

Para poder aplicar los supuestos de la teoría de la elección racional al comportamiento de las PyMEs, es necesario, primero, entender los incentivos que pueden tener las PyMEs para participar como *stakeholders* en los procesos de negociación de los acuerdos comerciales, y para este fin se requiere abarcar en el análisis 3 asuntos: a) el proceso de formación de preferencias de las PyMEs y de las organizaciones empresariales que han establecido para hacer valer su voz, 2) su posición sobre la política comercial de sus respectivos países, y b) las estrategias que éstas llevan a cabo para cabildear sus temas con los funcionarios encargados de representar los intereses



comerciales de un país, y que las habrán de representar en la mesa de negociación internacional.

### **3.1 La formación de las preferencias según la elección racional.**

La diferencia entre preferencias, intereses y estrategias está bien establecida en la literatura de la teoría de la elección racional (por ejemplo, Vogel, 2012, Frieden, 1999, Milner, 1997). La preferencia de una empresa se refiere a "la clasificación y jerarquización que realiza de los posibles resultados en un entorno dado" (Frieden, 1999). Por un lado, las preferencias deben distinguirse de los intereses. Los intereses se definen como "fines valiosos" (Woll, 2009). Se supone que son relativamente estables con el tiempo. Por lo tanto, el interés de una empresa se identifica a menudo como la rentabilidad (Trampusch, 2014; Woll, 2009). En este sentido, la preferencia de una empresa se entiende como el resultado que la propia empresa considera que mejor dará cuenta de su interés. Por otro lado, las preferencias deben distinguirse de las estrategias. La estrategia de una empresa se define como "la traducción de su preferencia en un comportamiento observable" (Frieden, 1999). La estrategia está relacionada con el contexto y depende del contexto político, de los factores institucionales, de la estructura de oportunidades, y de los recursos de un actor.

La preferencia de una empresa se puede identificar a través del establecimiento de supuestos, de la inducción, de la observación y de la deducción utilizando la teoría de la elección racional (Frieden, 1999). Existe un debate en la literatura sobre si las preferencias son "exógenas" o "ex ante" dadas o "endógenamente" formadas y, por tanto, sujetas a cambios dentro de procesos determinados, los cuales son dependientes de los cambios en el ambiente estratégico de un actor (Woll, 2009). La literatura que asume la formación exógena de las preferencias sostiene que la deducción es el enfoque más satisfactorio analíticamente, ya que evita la confusión entre las preferencias y las estrategias (Frieden, 1999). En esta línea, Frieden subraya que el supuesto de que las preferencias son exógenamente creadas es analíticamente necesario para aislar el resultado preferido

de un actor de las influencias del entorno de una interacción, así como de las preferencias de los socios en la interacción (Frieden, 1999). La gran parte de la literatura teórica sobre las preferencias comerciales sigue un enfoque deductivo. Las contribuciones de este enfoque ayudan a deducir la preferencia de una empresa en la liberalización comercial como algo dependiente de la asignación de factores, de la ventaja competitiva, de su productividad o posición en las cadenas de valor globales.

Por el contrario, la literatura que propone la formación endógena de las preferencias (por ejemplo, Woll, 2009) sostiene que los cambios en las preferencias son iniciados por las transformaciones que se presentan en el entorno estratégico de un actor. Estos cambios en el entorno estratégico incluyen transformaciones en la legislación o regulación nacional o supranacional, así como cambios en los procesos políticos. La literatura sobre las preferencias endógenas se basa analíticamente tanto en la inducción como en la deducción. Woll reconoce que "la observación empírica puede ayudar a notar solamente cambios en el comportamiento" (Woll, 2009). Sin embargo, esta autora sostiene que la observación puede ayudar a identificar preferencias -y cambios en las preferencias- especialmente cuando un cambio en la estrategia se vuelve inconcebible con una preferencia previamente deducida. En nuestro artículo se pretende explorar cómo un enfoque teórico basado en las preferencias endógenas puede mejorar nuestra comprensión de los procesos que conducen al cambio de preferencias, y la formación de ellas en las PyMEs.

### **3.2 Posición de las PyMEs en la política comercial**

Si bien parece no existir una literatura especializada sobre las preferencias comerciales específicamente de las PyMEs, podemos afirmar que sí existe una literatura más o menos abundante sobre las preferencias comerciales de las empresas en general. De hecho, las primeras contribuciones a la literatura sobre la economía política se centran en las industrias, agrupándolas en aquellas industrias que compiten con las importaciones, y las que exportan. Otros factores que ayudan a clasificarlas es el uso que hacen de los factores de

producción, o la depuración de su ventaja competitiva, sobre estas contribuciones se derivan las preferencias de las industrias con respecto al proteccionismo o a la liberalización del comercio (para una revisión completa de esta literatura véase a Milner, 1999).

La "nueva" nueva teoría del comercio (Melitz, 2003) concibe a las empresas como una unidad de análisis, asume una productividad heterogénea de las empresas de la misma industria y, por lo tanto, sus preferencias acerca del proteccionismo o la liberalización están basadas en sus niveles de productividad. Supone que sólo las empresas más productivas pueden cubrir los costos fijos de las actividades de exportación, por ejemplo, o los procesos de certificación o el establecimiento de instalaciones de producción en otros lugares. A medida que la liberalización disminuye las barreras comerciales, la competencia aumenta entre las empresas. La nueva teoría del comercio postula –así– que las empresas de alta productividad pueden reclamar cuotas de mercado crecientes bajo una competencia más intensa, y por ello prefieren la liberalización, mientras que las empresas de baja productividad se enfrentan a la caída de las cuotas de mercado, y prefieren el mantenimiento de la protección, y en general el *statu quo*.

La teoría del comercio vinculada a la literatura sobre las cadenas globales de valor (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005) añaden al análisis la posición que ocupan las empresas en estas cadenas, es decir, la distribución de diferentes etapas de producción en las redes mundiales de producción en varios países. Esta literatura distingue entre productores de insumos intermedios y de productos terminados. De acuerdo con la teoría de la cadena de valor global, tanto los productores de insumos intermedios como los productores de bienes terminados prefieren la liberalización del comercio de insumos intermedios, ya que dependen de las importaciones eficientes de proveedores de terceros países. También argumenta que los productores de bienes terminados tienen pocos incentivos para presionar por una liberalización comercial, ya que son productivos bajo el *statu quo*, pero las empresas improductivas tienen mucho que

perder con la liberalización y por lo tanto son capaces de movilizar recursos para defender el statu quo.

En resumen, la literatura teórica sobre las preferencias comerciales deduce las preferencias de las empresas sobre la liberalización del comercio o el proteccionismo a partir del análisis de a) la asignación de factores del país en el que llevan a cabo sus actividades, y el uso relativo de estos factores de producción en el sector al que pertenecen, b) sus niveles de productividad y c) su posición en las cadenas mundiales de valor. Sin embargo, no existe una discusión teórica ni empírica de las preferencias de las PyMEs propiamente, por lo que acudir a la teoría de la elección racional nos permite, al menos suponer que las preferencias comerciales de una empresa se pueden deducir a partir de las características de la empresa.

Como dijimos antes, las PyMEs tienen como una de sus características empresariales básicas que son organizaciones económicas que están recién en proceso de internacionalización, internacionalización que les demanda una buena parte de sus recursos, esto propicia que sean pocos los recursos que les quedan para cabildear entre sus gobiernos para que éstos negocien a su favor sus preferencias en las negociaciones comerciales internacionales, sin embargo, el libre comercio les aporta a las PyMEs un abanico de beneficios que pueden ser resumidos en los siguientes.

*Ventajas en el comercio frente a otros Estados:* los acuerdos de libre comercio en general le permiten a las PyMEs de un país obtener ventajas relativas en el mercado meta; permite a estas empresas obtener una mejor posición en el mercado internacional, a partir de la ventaja competitiva que puedan tener en asuntos como costos de producción, y/o en su flexibilidad para adecuarse más rápidamente a las transformaciones que puedan tener lugar en la economía internacional, en comparación con las empresas más grandes.

*Avance en las condiciones de negocios, y posibilidades de estabilidad en los mismos:* Los acuerdos de libre comercio otorgan

estabilidad y predictibilidad a las normas en las que se basan las relaciones comerciales entre los países firmantes, e idealmente se espera que los indicadores económicos (como la inflación, el tipo de cambio, los salarios, etc) tiendan a aproximarse a los niveles internacionales, los cuales en la mayoría de las ocasiones suelen ser inferiores con respecto a los que se presentan en las economías nacionales, particularmente en los países menos industrializados. Estas condiciones facilitan a las PyMEs una mejor planeación de sus actividades, pero también de sus presupuestos, estableciendo las bases para un posible crecimiento a largo plazo.

*Disminución de los costos de los insumos:* los acuerdos comerciales conducen al establecimiento de normas que mejoran los términos comerciales entre dos países y promueven el funcionamiento eficiente, transparente y ágil de las aduanas. La disminución en la burocracia que fomentan los acuerdos comerciales se traduce en una baja del costo operativo para las PyMEs exportadoras. Así, se gana en tiempos, por ejemplo, la reducción en los tiempos burocráticos la cual contribuye a disminuir los costos de almacenamiento y de transacción tanto para las PyMEs exportadoras como para las importadoras. Asimismo, la reducción de aranceles no sólo disminuye los costos en la producción, sino que abarata la actualización tecnológica, y mejora la productividad.

*Aumento en volumen de ventas:* al tener condiciones preferenciales para el comercio en los mercados externos, se mejora la competitividad de los bienes y servicios de las PyMEs exportadoras. Esto generalmente significa un aumento en las ventas internacionales generando mayores ganancias y aportando estabilidad para la empresa. La coherencia regulatoria que se negocia en los acuerdos comerciales de última generación contribuye significativamente a reducir también el papeleo -a menudo- difícil de manejar por las PyMEs. Las disciplinas contenidas en este tipo de acuerdos facilita las valoraciones de la conformidad, y reducen los costos administrativos que significa

ocuparse de los distintos ambientes regulatorios existentes en el mercado internacional.

Por otra parte, la inserción de las PyMEs en el comercio internacional no está exenta de un número de desafíos importantes, entre los que destacan los siguientes:

### **3.3 Desafíos para las PyMEs en el comercio internacional.**

*Incapacidad de organización para hacer cabildeo.* Frecuentemente, con la excepción de los países industrialmente avanzados, las PyMEs enfrentan la incapacidad de organización política para que sus gobiernos lleven sus demandas a la mesa de negociación internacional cuando se regatean acuerdos comerciales internacionales, o se actualizan las reglas de organizaciones internacionales como las de la OMC. Las PyMEs en México, por ejemplo, enfrentan actualmente formidables desafíos para su supervivencia, y para su inserción en el comercio internacional, lo cual distrae recursos que no pueden utilizar para organizarse eficientemente. En la medida en que sus intereses no estén representados a nivel internacional, el aprendizaje social en los regímenes internacionales, o acuerdos comerciales, difícilmente tendrá lugar a favor de las PyMEs.

*Falta de personal capacitado y bilingüe para sus transacciones internacionales.* Para poder aprovechar las escasas reglas internacionales que se han negociado en su beneficio, las PyMEs requieren también invertir en personal capacitado, y con una visión internacional, que les gestione su inserción en los grandes intercambios comerciales internacionales.

*Poco acceso a servicios de logística competitivos en su propio país.* La operación logística a la que tengan acceso las PyMEs debe de ser impecable, o por lo menos, lo mínimamente complicada para que el costo del producto no se vea afectado por los costos de traslado, según hayan sido negociados los términos de compra, particularmente por vía de los *incoterms* en sus transacciones internacionales. Desafortunadamente las PyMEs de los países en vías de desarrollo tienen acceso a una infraestructura deficiente.

*Escaso conocimiento y acceso a distintas modalidades de pago internacional.* Una preocupación notoria por parte de las PyMEs es llevar a cabo el comercio internacional y los negocios internacionales basados en la certeza de que efectivamente los pagos se cumplan. Su intención es reducir al mínimo los costos de transacción vinculados con los cobros internacionales. Afortunadamente los riesgos relacionados con los pagos internacionales se han reducido significativamente en los últimos tiempos gracias a la intermediación de los bancos y las instituciones financieras internacionales. La cooperación internacional que se está gestando entre algunos países también está produciendo la libre circulación de las finanzas transfronterizas, con capítulos especiales sobre este tema en los acuerdos comerciales internacionales de última generación.

*Poco conocimiento de las reglas internacionales y su gestión adecuada.* Las PyMEs enfrentan de primera mano la tremenda paradoja que existe en los acuerdos comerciales de la actualidad, la cual consiste en que, si bien por una parte dichos acuerdos contribuyen a reducir los aranceles y otros costos, por otra parte involucran compromisos adicionales basados en reglas comunes para las empresas de los países participantes, reglas relacionadas con el medio ambiente, por ejemplo, los derechos laborales, la protección al consumidor y otras obligaciones. Conocer todas estas reglas a las PyMEs les demanda recursos que distraen de otras actividades que pueden ser más importantes para su supervivencia

*Asumir la inserción internacional, como un proceso de aprendizaje.* Las reglas que se negocian en los acuerdos comerciales internacionales deben tener como punto de partida el hecho de que los negocios en los que intervienen las PyMEs forman parte de un proceso de aprendizaje en el cual sus recursos y capacidades son puestos a prueba en todo momento, y en donde pocos precedentes existen para darles un trato aparte de las grandes empresas internacionales.

Por las anteriores razones, las PyMEs deberían tener un interés en movilizar los recursos a su disposición para influir en la políticas

comerciales de sus respectivos países, y también en las negociaciones que llevan a cabo sus gobiernos para alcanzar la liberalización comercial. A continuación enlistamos los factores -identificados por diversos autores- que determinan la capacidad de influencia y cabildeo de las PyMEs, tanto en la política comercial de sus países, como en las negociaciones comerciales internacionales (Götz, 2015).

Factores que intervienen en la capacidad de movilización e influencia de las PyMEs en la toma de decisiones.

- a) Capacidad propia de movilización y organización
- b) Contexto institucional
- c) Receptividad de las autoridades a sus demandas
- d) Importancia económica de las PyMEs
- e) Capacidad de sus líderes
- f) Circunstancias externas (apoyo de instituciones y organizaciones internacionales)
- g) Políticas sugeridas por las PyMEs que pueden usarse para distribuir beneficios a lo largo de una región o de un amplio número de países, otorgando así beneficios políticos a un amplio rango de actores quienes adoptan políticas que no generan ganadores y perdedores.
- h) Políticas sugeridas por las PyMEs que ayudarían a fortalecer a las autoridades o a las instituciones.

Considerando estos factores, y las condiciones internas de estas empresas que limitan o apuntalan la capacidad de influencia de las PyMEs, se han establecido las siguientes hipótesis sobre el escaso cabildeo que a nivel internacional han hecho las PyMEs tanto en las políticas comerciales de sus países, y en la negociación de los acuerdos comerciales internacionales:

-Los aparentemente altos costos que requiere hacer cabildeo para influir en las políticas públicas.

-Si los intereses de las PyMEs parecen embonar con los de las grandes empresas, esto influye para que depositen en éstas la responsabilidad y los costos de hacer el cabildeo.



-Sólo cuando los intereses de las grandes empresas discrepan de los de las PyMEs, estas últimas se interesarían en hacer su propio cabildeo.

-Si las políticas sugeridas les van a crear una mala imagen, o los métodos de cabildeo pueden llegar a dañar su reputación, las PyMEs prefieren abstenerse de hacer cabildeo para la formulación de la política comercial.

-Si los temas que se van a abordar en la política comercial son muy complejos desde el punto de vista técnico, y las PyMEs deben afrontar los costos de reunir información para compartirla con los funcionarios de gobierno, las PyMEs preferirían destinar los recursos del cabildeo a otras áreas internas, particularmente las que tienen que ver con su competitividad.

-Los intereses de cabildeo de las PyMEs son heterogéneos y son un reflejo de las actividades que éstas llevan a cabo: hay PyMEs exportadoras y otras orientadas al mercado interno, hay PyMEs que exportan productos terminados y otras que forman parte de las cadenas globales de valor a través de la exportación de insumos, existen PyMEs con intereses relacionados con la propiedad intelectual y PyMEs que no les interesa este tema, etc.

-Es más fácil para las PyMEs establecer preferencias de política comercial, si sus agrupaciones empresariales persiguen objetivos en temas específicos, es decir, claramente determinados.

-El fracaso del TTP y de otros acuerdos como el trasatlántico, puede inhibir a largo plazo el cabildeo de las PyMEs, al considerar éstas que el cabildeo, además de ser costoso, no garantiza la conclusión exitosa de las negociaciones.

-Las PyMEs que no exportan activamente tienden a preocuparse principalmente por las barreras financieras y de

acceso, mientras que las empresas con experiencia en exportaciones tienen una creciente y primordial preocupación con respecto a su entorno empresarial (Götz, 2015).

#### **4. Las agendas de las PyMEs a nivel internacional**

¿Cuáles son los temas más recurrentes en la agenda de las PyMEs, los cuales deberían estar reflejados en los acuerdos comerciales internacionales de existir un cabildeo eficaz de estas empresas? Diversos análisis sobre los beneficios que las PyMEs han buscado durante las negociaciones de los acuerdos comerciales internacionales nos aportan listas exhaustivas de demandas que estas empresas han hecho a sus respectivos gobiernos. En la tabla 1 citamos algunas representativas.

La agenda de las empresas alemanas fue el resultado de un proceso de auscultación celebrado antes de las negociaciones del tratado sobre comercio e inversión de la Unión Europea con los Estados Unidos (el cual analizaremos a continuación). La agenda de las PyMEs de los Estados Unidos fue resultado de una publicación emitida por la comisión de comercio de ese país, en donde aparecen las principales demandas de las PyMEs durante las negociaciones del Tratado Transpacífico, y la agenda ALADI fue resultado de un informe sobre los requerimientos de las PyMEs para impulsar el comercio intrarregional que podría desarrollar la ALADI.

**Tabla 1. Comparación de las agendas de las PyMEs alemanas, de Estados Unidos y de los países ALADI**

<b>Agendas de las PyMEs alemanas en las negociaciones del acuerdo trasatlántico con los EU</b>	<b>Agendas de las PyMEs de EU en las negociaciones del Tratado Transpacífico</b>	<b>Agendas de las PyMEs de los países ALADI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Necesidad de contar con estándares, normas y certificaciones equivalentes -y mutuamente reconocidas- con las de sus socios comerciales, particularmente los sanitarios y fitosanitarios.</li> <li>-Simplificación de procedimientos aduaneros.</li> <li>-Eliminación de aranceles.</li> <li>-Creación de estándares uniformes.</li> <li>-Supresión de medidas dirigidas al control de los precios</li> <li>-Soluciones más flexibles a los problemas de visado para empresarios.</li> <li>-Protección a la inversión extranjera</li> <li>-Mejor acceso a mercados en el sector de los servicios</li> <li>-Mejor acceso a las licitaciones publicas</li> <li>-Eliminación de restricciones a la distribución.</li> <li>-Reglas de origen fáciles de entender y de aplicar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eliminación de trámites aduaneros onerosos,</li> <li>- Reducción de las dificultades para establecer oficinas o filiales en el exterior,</li> <li>- Eliminación de las dificultades para procesar los pagos internacionales,</li> <li>- Disminución de las regulaciones extranjeras,</li> <li>- Reducción de los impuestos a pagar en el extranjero,</li> <li>- Eliminación de los aranceles altos,</li> <li>- Reforzar la protección a los derechos de propiedad intelectual,</li> <li>- Establecimiento de programas de financiamiento a sus operaciones en el exterior,</li> <li>- Reducción de los altos costos para el transporte,</li> <li>- Eliminar los problemas de visado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acceso a más información sobre estándares para los productos.</li> <li>- Eliminación de trámites aduaneros y burocráticos onerosos.</li> <li>- Eliminación de las dificultades para procesar los pagos internacionales.</li> <li>-Acceso a mecanismos de financiamiento.</li> <li>-Eliminación de barreras no arancelarias.</li> <li>- Mayor seguridad en los traslados de las mercancías.</li> <li>-Reducción en los costos de transporte.</li> <li>- Acceso a más información sobre los beneficios de los acuerdos comerciales.</li> <li>-Mejoras a la infraestructura.</li> <li>-Resolver heterogeneidad en las reglas sanitarias y fitosanitarias, así como en las normas técnicas.</li> </ul>

Cuadro realizado con información propia.

#### **4.1 Las negociaciones del Tratado Transatlántico de comercio e inversión, un caso práctico de la teoría de la elección racional.**

Para terminar este artículo, citaremos el caso de la influencia ejercida por las PyMEs de Alemania durante las negociaciones del Tratado sobre Inversión y Comercio con los Estados Unidos, para poner a prueba los supuestos de la teoría de la elección racional. Los antecedentes de este acuerdo serán citados brevemente.

En un esfuerzo por continuar la promoción del comercio y la inversión, así como para alcanzar un crecimiento económico sostenido, y mejorar su competitividad internacional, la Unión Europea y los Estados Unidos establecieron el grupo de trabajo de alto nivel sobre empleo y crecimiento en noviembre de 2011. Este equipo se encargó de examinar todas las oportunidades existentes para profundizar las relaciones económicas transatlánticas. En febrero de 2013, el grupo de trabajo llegó a la conclusión de que un acuerdo amplio que abarcara una amplia gama de cuestiones comerciales y de inversiones bilaterales, incluidas las cuestiones reglamentarias que contribuyen al desarrollo de normas mundiales, sería el punto de partida para una negociación amplia en cuestiones de comercio e inversión. El presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, y el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anunciaron posteriormente que la UE y los Estados Unidos iniciarían cada uno los procedimientos internos necesarios para comenzar las negociaciones sobre una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés).

En virtud de que el acuerdo propuesto abarcaría los sectores que antaño habían sido descuidados en otras negociaciones, particularmente disciplinas dirigidas a las PyMEs, se esperaba que éstas se organizaran para cabildear los temas de su agenda en las negociaciones del TTIP. Sin embargo, la influencia en las instituciones europeas es más compleja para este tipo de empresas, pues:

-Para poder tener voz, requieren organizarse no solo a nivel estatal, sino también a nivel supranacional en Europa (federación de federaciones de PyMEs) lo que les demanda más recursos, que si sólo se trata de influir en la política comercial de un solo país. El problema que significa tratar de convertirse en un actor pivote multinivel (regional, estatal y europeo) es antes que nada un asunto de recursos a disposición de quien aspira a convertirse en tal actor pivote.

-Lo anterior significa un gran problema de organización, debido a que las PyMEs suelen pertenecer, como ya dijimos a sectores muy heterogéneos, incluso aquellas fuertemente vinculadas con los mercados europeos e internacionales tienen serias divisiones entre ellas.

-El “común denominador” para aglutinar intereses resulta difícil de identificar entre las PyMEs alemanas.

-El cabildeo que deben hacer los pequeños empresarios debe ser multinivel, local, estatal, nacional y supranacional, mientras que, como se dijo, los recursos son escasos. El poder de una asociación de PyMEs en la Unión Europea está determinado por su capacidad de movilizar recursos en todos estos niveles de decisión política.

Aunque algunos propietarios de las PyMEs alemanas parecían interesados en participar en el cabildeo pero sólo a título individual en el TTIP la mayoría recurrió a las asociaciones empresariales para la representación de sus intereses. Los representantes de las asociaciones de las PyMEs dijeron que les habían ofrecido llevar a cabo reuniones de intercambio de información entre los representantes de las PYMES antes de las reuniones o diálogos con los funcionarios europeos responsables de la toma de decisiones sobre el TTIP. Sin embargo, los propietarios de PyMEs cuestionaron la eficacia de las asociaciones empresariales para comunicarse con sus miembros en varias ocasiones durante estas entrevistas. Esto plantea la cuestión de cómo es que las asociaciones empresariales (y los responsables de las negociaciones) deben comunicarse adecuadamente con las PyMEs para identificar los retos empresariales y poder así desarrollar respuestas políticas y estrategias de negociación propias. Además, plantea la cuestión de

hasta qué punto las asociaciones empresariales también desarrollan preferencias propias para perseguir sus intereses organizacionales, al tiempo que fortalecen su influencia hacia los funcionarios europeos.

Cuando fueron consultadas las asociaciones representantes de las PyMEs, todas enfatizaron que la reducción de los obstáculos no arancelarios, y la eliminación del resto de los aranceles como prioridades ante un posible acuerdo TTIP, y lo dejaron claramente establecido en las consultas. Sin embargo, un ejemplo que nos demuestra que probablemente las asociaciones empresariales formaron preferencias propias, en lugar de agrupar las preferencias de las PyMEs miembro, fue la negociación de las normas de origen en el TTIP. Como sabemos, las normas de origen determinan el origen nacional de un producto y, por consiguiente, establecen qué productos se benefician del acceso preferencial al mercado otorgado en un acuerdo bilateral de libre comercio.

En la práctica, es frecuente que las PyMEs alemanas no pueden recurrir a las reglas de origen porque los costos del cumplimiento y aplicación de las normas de origen que ya están en vigor exceden el ahorro que les pudieran proveer la reducción de los aranceles de las nuevas reglas, especialmente porque los aranceles existentes con Estados Unidos ya son relativamente bajos. No obstante, para las PyMEs, las diferentes normas de origen que se aplican en los distintos acuerdos de libre comercio pueden ser un obstáculo que les impida no sólo exportar, sino también firmar contratos internacionales, por lo tanto, su principal demanda durante las negociaciones en este tema era que "las normas de origen se armonicen en la medida de lo posible para facilitar el comercio. Especialmente las PyMEs necesitan reglas de origen que sean fáciles de entender y aplicar". (DIHK, 2014).

Un diputado alemán argumentó que la notoriedad pública que alcanzaron las negociaciones sobre el TTIP desalentaban a las PYMES a ejercer presión sobre el TTIP, porque se preocupaban por los daños a su propia reputación, si se posicionaban a favor de un tema que era objeto de fuertes críticas por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y/o grupos ciudadanos.

Por otra parte, el dueño de una PyME alemana, sondeado por los medios de comunicación, también subrayó que, a diferencia de las grandes empresas que cuentan con oficinas para el cabildeo y las relaciones públicas, tenía que posicionarse personalmente sobre las negociaciones, pero no estaba dispuesto a responder al tipo de crítica personal que temía que le hicieran especialmente a través de las redes sociales. Este punto fue reiterado por los representantes de las asociaciones empresariales. La encuesta de UPS (2014) confirmó que aunque las PyMEs alemanas estaban más conscientes de los alcances económicos y comerciales del TTIP que las PyMEs de otros países, también estaban más indecisas acerca de sus efectos negativos que las PyMEs de los otros países miembros de la UE. Como dijimos antes, en los supuestos teóricos sobre el cabildeo de las PyMEs, la negociación de un acuerdo con una amplia difusión pública puede disuadir a las mismas PyMEs para movilizarse y hacer cabildeo.

Como una forma de reconocer todos estos problemas, la Comisión Europea ha creado un representante específico para las PyMEs para tener más en cuenta sus intereses en la elaboración de las políticas dirigidas a ellas y en la negociación de sus intereses. Un representante de las PyMEs fue designado para actuar como vínculo entre las PyMEs y las instituciones de la UE y llevar ante las autoridades europeas en una primera fase las preocupaciones de las PYME en el proceso político y legislativo europeo (COM, 2007).

## **Conclusiones**

Es posible demostrar que recientemente se han venido firmado más acuerdos comerciales internacionales que abarcan disciplinas y compromisos dirigidos a las PyMEs. Particularmente en los últimos 15, y que los funcionarios que los negocian cuentan con una mayor experiencia y aprendizaje, no sólo para llegar a acuerdos pronto, pero para negociar temas que realmente sean útiles para las PyMEs.

Los acuerdos comerciales internacionales que abarcan compromisos hacia las PyMEs, hacen referencia principalmente a mecanismos poco definidos de cooperación entre países. Una exploración a la agenda internacional de las PyMEs nos muestra una gran brecha que se

presenta entre lo que sus gobiernos han negociado para ellas, y sus demandas reales. Esta brecha puede entenderse a partir del escaso cabildeo y movilización que las PyMEs han realizado para defender sus intereses.

La teoría del aprendizaje social aplicada a las negociaciones comerciales nos puede ayudar a explicar la evolución de las reglas dirigidas a las PyMEs, pero esta explicación no tomaría en cuenta las demandas reales de las PyMES, sino el ánimo de los funcionarios gubernamentales por beneficiarles *mutuo proprio*. En contrapartida, el enfoque de la elección racional, además de explicar las limitaciones que las PyMEs tienen para cabildear en las negociaciones comerciales internacionales, nos permite analizar las agendas y demandas reales de las PyMEs, y contrastarlas con los resultados de las negociaciones internacionales.



## Bibliografía

- Acua, Gustavo. Ibarra, D. y Jiménez, S. 2016. *El Tratado Transpacífico. Teoría y Política*. Laboratorio de Análisis Económico y Social (LAES). México, DF.
- Bauer, M. 2015. *TTIP: Ängste 'Made in Germany'?, Analyse TTIP-relevanter Akteure und Themen in der öffentlichen Diskussion und den Online-Medien*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Bennet, Colin. 1992. "The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change", *Policy sciences*, agosto 1992, Volume 25, no. 3, pp 275–294.
- Bhardwaj, A., 2007. "Regional Trade Agreements and SMEs in Developing Countries: Challenges and Options." Background paper prepared for the World Export Development Forum, October 2007.
- Borja, Arturo, 2005. *Interdependencia, cooperación y globalismo. Colección estudios internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México DF.
- Bouwen, P. 2004. Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43 (3), 337-369.
- Cernat, L. y Lodrant M., 2016. "SME Provisions in Trade Agreements and the Case of TTIP", in *SMEs in International Economic Law*, Thilo Rensmann, ed., Oxford University press.
- Dür, A., y Lechner, L. 2014. Business Interests and the Transatlantic Trade and Investment Partnership. *The Transatlantic Trade and Investment Partnership in a Multipolar World*. In: Novotná, T., Telò, M., y Ponjaert, M. F. (Eds.). 2015. *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Dür, A., y Mateo, G. 2014. Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting

Trade Agreement. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1199-1217.

- Dür, A., y Mateo, G. 2013. Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. *European Journal of Political Research*, 52 (5), 660-686.
- Dür, A., y Mateo, G. 2012. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity. *Journal of European public policy*, 19 (7), 969-987.
- Esteve-Pérez, S. and Rodríguez, D., 2012. "The dynamics of exports and R&D in SMEs", *Small Business Economics*, Vol. 41(1), pp 219-240.
- Frieden, J. A. 1999. Actors and preferences in international relations. *Strategic choice and international relations*, 39-76.
- Götz, Matthias, 2015. Investment Partnership: What drives the formation and representation of their preferences in the TTIP negotiations? Prepared for the 45th UACES Annual Conference, Bilbao, septiembre 2015.
- Hedberg, B.L.T. 1981 'How organizations learn and unlearn' en *Handbook of organizational design*. P.C. Nystrom and W.H. Starbuck (eds.), 4-27. Nueva York: Oxford University Press.
- Knopf, Jeffrey. 2005. "The importance of international learning", *Review of International Studies*, Volume 29, no. 2, abril 2003, pp. 185-207
- Krasner, Stephen. 1983. *International regimes*. Cornell University Press, Ithaca, Estados Unidos.
- Milner, H. V. 1999. The political economy of international trade. *Annual Review of Political Science*, 2 (1), 91-114.
- Milner, H. V. 1997. *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations*. Princeton University Press.
- Novotná, T., Telò, M., & Ponjaert, M. F. (Eds.). 2015. *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations: TTIP in a Globalized World*. Ashgate Publishing, Ltd.

- Monteiro, José Antonio, 2016. Provisions on small and medium-sized enterprises in regional trade agreements. WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2016-12.
- Reinalda, Robert. 2004. *Decision making within international organizations*, Routledge, Nueva York.
- Santa Cruz, Arturo 2009. *El Constructivismo y las Relaciones Internacionales. Colección estudios internacionales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México DF.
- Simon, H. 2007. *Hidden Champions des 21. Jahrhunderts*. Frankfurt/New York: Campus.
- Schmitter, P. C., y Streeck, W. 1999. *The organization of business interests: Studying the associative action of business in advanced industrial societies* (No. 99/1). MPIfG discussion paper.
- Trampusch, C. 2014. “Why preferences and institutions change: A systematic process analysis of credit rating in Germany”. *European Journal of Political Research*, 53 (2), 328-344.
- Traxler, F. 2005. Firm size; *SMEs and business associations: A European Comparison. Small and Medium sized Enterprises and Business Interest Organisations in the European Union*, 300.
- UPS 2014. European SME Exporting Insights: Doing business throughout Europe and beyond. UPS Consultation Paper on SME Exporting Activity, septiembre, 2014
- Vogel, S. K. 1999. When interests are not preferences: The cautionary tale of Japanese consumers. *Comparative Politics*, 187-207.
- World Trade Organization, 2011. World Trade Report 2011: the WTO and Preferential Trade Agreements: from co-existence to coherence.  
[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf)
- World Trade Organization, 2015. World Trade Report 2015: Speeding Up Trade: Benefits and Challenges of Implementing the WTO Trade Facilitation Agreement.

[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/world\\_trade\\_report15\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report15_e.pdf)

- Woll, C. 2009. Firm interests: How governments shape business lobbying on global trade. Cornell University Press.
- Woll, C. 2005. Learning to Act on World Trade: Preference Formation of Large Firms in the United States and the European Union (No. 05/1). MPIfG Discussion Paper.