

.....
Leveling the Playing Field: Transnational Regulatory Integration and Development,
Laszlo Bruszt y Gerald A. McDermott (eds.), Oxford, Oxford University Press,
2014, 366 pp.

Por Enrique García Martínez, Posgrado Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

La integración regulatoria transnacional es la forma en la cual los países emergentes se insertan en el mercado internacional, porque al hacerlo de esta manera el vínculo, además de especializado, es directo con la regulación, los organismos internacionales y nacionales de otros países con los que se busca la vinculación. Un objetivo de esta regulación suele ser la adopción de patrones comerciales, a fin de conseguir competitividad y acceso comercial de sus productos a los mercados. Asimismo, el otorgamiento de los mismos derechos a las partes en las relaciones entre sí a fin de que tengan un mismo nivel competitivo. El fenómeno corresponde a complejos esquemas de gobernanza regulatoria, que involucran a los gobiernos, las empresas y los organismos transnacionales. Una forma de explicar el fenómeno es identificando las fortalezas y debilidades de algún sector regulatorio o productivo y sus interacciones, considerando las circunstancias propias del escenario político en que se pretenda aplicar.

Bajo esta perspectiva, esta reseña tiene por objeto invitar a los interesados en la revisión de la función reguladora del Estado y su interacción transnacional a la lectura del libro *Leveling the Playing Field. Transnational Regulatory Integration and Development*, obra que presenta el análisis de las diferentes estrategias de integración que rigen la búsqueda conjunta de normas comunes y la necesidad de socializar los beneficios. La reseña se divide en tres secciones: la primera se refiere a la propuesta teórica; la segunda a la aplicación de la propuesta teórica a los estudios de caso, y la tercera trata acerca de las aportaciones y propuestas relevantes del libro que se reseña.

a. Propuesta teórica. Laszlo Bruszt y Gerald A. McDermott, editores y coautores de *Leveling the Playing Field. Transnational Regulatory Integration and Development*, presentan en la introducción de su obra un marco teórico de referencia que precede a una serie de estudios de caso que se inscriben en las discusiones contemporáneas que intentan responder a las preguntas del proceso de la adopción de políticas de carácter transnacional en los escenarios nacionales. La teoría propuesta por Bruszt y McDermott es descrita como el resultado de un complejo intercambio que involucra a actores nacionales que buscan mejorar y especializar sus capacidades regulatorias y hacer más eficiente su aparato productivo para acceder a los mercados transfronterizos y mejorar el nivel de ingreso de su planta productiva, y al mismo tiempo abrir para los competidores de otros países el campo propicio y parejo para que desarrollen, con los mismos derechos, su propia capacidad productiva. Para ello, conjuntan dos enfoques: por un lado, el de la teoría de la integración propia del estudio de las relaciones internacionales; por otro, el de la teoría de la regulación jurídica y económica. Una preocupación de los editores es el enfoque de redes de gobernanza aplicados a la política de regulación, para explicar la identificación de los efectos distributivos de los beneficios de la regulación en áreas de alto impacto social.

La integración regulatoria transnacional, es el proceso por el cual los actores públicos y privados de diferentes países intentan crear e implementar reglas o normas comunes que rijan las transacciones transfronterizas y sus posibles externalidades positivas y negativas, pero también dicha integración regulatoria, a decir de los editores, enfrenta intentos fallidos y fragmentación. El marco analítico sugiere la identificación de los mecanismos que pueden fomentar la integración transnacional y la modernización institucional y económica locales. La propuesta refiere que las capacidades regulatorias se presentan en una doble vía. Por un lado, como condición de integración de los mercados emergentes a los desarrollados y, por otro, como la posibilidad de mejora de las condiciones sociales de los países. Integración y desarrollo. No son procesos divergentes; uno lleva al otro, pero la variación de los mismos está en la forma en la que los actores se comprometen con la consecución de sus objetivos. La integración transnacional como categoría de análisis en un enfoque dinámico conjunta la participación coordinada y consensuada de los actores nacionales e internacionales.

El enfoque de regímenes de integración proporciona el marco de referencia que pone de relieve cómo los problemas vinculados a debilidades o fortalezas institucionales nacionales rigen la búsqueda conjunta de normas comunes. Los autores proponen dos categorías dependiendo de la calidad regulatoria y la distribución de beneficios entre sus integrantes: los regímenes de integración transnacionales (TIR, por sus siglas en inglés) tradicionalmente más fuertes y consolidados, como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y los regímenes regulatorios regionales (TRR, por sus siglas in inglés), con estructuras hegemónicas pero capacidades de integración limitadas o capturadas, como las de los países pos-comunistas de Europa del Este o el Acuerdo de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana (CAFTA).

b. Aplicación de la propuesta teórica. En cuanto al uso de la propuesta teórica, el libro se divide en tres partes que tienen como hilo conductor el marco teórico que ofrecen Bruszt y McDermott y la aplicación del modelo de análisis en estudios de casos que sus coautores aplican en diversas áreas productivas de los países emergentes. La obra se desarrolla de la siguiente forma. En la primera parte se presentan seis casos de integración transnacional en diversas áreas de política pública agrupados bajo el título de “Estática y dinámica de los TIR regionales, reguladores y hegemones”: la seguridad alimentaria (Gerald A. McDermott y Belem Avendaño Ruiz); industrias de lácteos (László Bruszt y Julia Langbein); mercado laboral (Michael J. Piore y Andrew M. Schrank); acuerdos paralelos del TLCAN (Mark Aspinwall); la protección del medio ambiente en la UE (Liliana B. Andonova y Loana A. Tuta), y partidos políticos (Aneta Spendzharova y Milada Anna Vachudova). En la segunda parte, titulada “TIR emergentes en el sur global: Bloqueo y coordinación en el Mercosur”, integrada por dos capítulos que analizan los estudios de integración regulatoria regional entre la UE y el Mercosur, en los sectores automotriz (Moises Costa y Wade Jacoby), y agroalimentario (Miguel F. Lengyel y Valentina Delich). En la tercera parte, denominada “Fragmentación y complejidad de los TRR”, se analizan los casos del sector forestal (Christine Overdevest y Jonathan Zeitlin); las telecomunicaciones (Jacint Jordana y David Levi-Faur), y el sector financiero (Katharina Pistor).

Aunque para conocer los detalles de los casos presentados y obtener sus propias conclusiones el lector deberá analizar cada uno de los capítulos, Bruszt y McDermott subrayan al menos las siguientes dinámicas de integración que pueden impedir o facilitar el cambio normativo: 1) un enfoque estático de la integración regulatoria transnacional considera que economías menos y más desarrolladas actúan en un mismo nivel, unas mediante requisitos de ingreso y otras gestionando productividad y la transnacionalización de la producción; 2) un enfoque dinámico complementa al estático, abriendo la posibilidad de socializar los beneficios del desarrollo y la integración; 3) el enfoque teórico de los editores del libro, permite apreciar la calidad regulatoria y la eficaz o fragmentada distribución de beneficios entre los actores; 4) la interacción de la organización doméstica y las fuerzas externas facilitan o impiden la mejora de una amplia base de las instituciones reguladoras, ésta puede ser identificada en términos de una regulación fuerte o suave; 5) las empresas transnacionales y los organismos internacionales pueden facilitar la transferencia de tecnología y la integración transnacional; 6) los beneficios de la integración sugieren la formulación de políticas y arreglos institucionales coordinados del sector público, la industria nacional y el interés de los destinatarios de los servicios públicos, y 7) los espacios normativos transnacionales están institucionalizados cada vez más a nivel regional y mundial como espacios alternativos o complementarios de la autoridad reguladora.

c. Aportaciones y propuestas del libro. La propuesta teórica del libro de Bruszt y McDermott, quienes han analizado en trabajos previos las trayectorias de armonización de la regulación y sus diferentes consecuencias en los países, es relevante frente a los problemas de desarrollo en un mundo que se globaliza rápidamente. El valor de la lectura de la obra se centra en la gobernanza regulatoria transnacional, la cual se enfoca en los países de mercados emergentes y los desafíos que enfrentan al balancear su desarrollo y la integración regulatoria transnacional. Los editores del libro proponen que más allá del aspecto comercial de la integración, es necesario generar las condiciones de una “cancha pareja” (*leveling the playing field*); es decir, que a la par de la integración, se deben generar condiciones equitativas, incluyentes y transparentes de desarrollo para todas las partes en el proceso.

En este contexto de integración transnacional, donde unos intentan adecuar sus estructuras y otros son el “ejemplo” de buena integración, los autores presen-

tan un esquema de integración reguladora. Por un lado los TIR, grupos de Estados con amplia capacidad para aplicar regulaciones comerciales transnacionales. Por otro, los TRR, de alcance regional limitado, susceptibles de captura y politización, y con sectores productivos y políticos descoordinados. Para la demostración de la propuesta teórica los autores aplican el modelo en estudios de caso en diversos ámbitos productivos de países en vías de desarrollo. En éstos, es posible identificar la interacción de los actores nacionales con otros de la esfera transnacional. Los resultados de la integración regulatoria transnacional, en términos de la propuesta teórica, son analizados por los coautores del libro, obteniendo explicaciones que sustentan la apuesta teórica de los editores.

En mi opinión, la teoría de integración de Bruszt y McDermott nos ayuda a entender cómo las diversas acciones de los sectores productivos que se analizan en los estudios de caso se ajustan a un esfuerzo por adaptar los sectores productivos de los países en desarrollo a las exigencias del mercado internacional. Los resultados de la integración son entonces diferentes dependiendo del grado de desarrollo, de las capacidades institucionales y del empoderamiento de los grupos de acción colectiva. Así, aun cuando en algunas partes del libro los argumentos parecen ser reiterativos de la postura teórica, se trata de una lectura recomendable para los interesados en la actuación del Estado desde el enfoque de la teoría de la integración transnacional y el desarrollo, que conjunta la visión económica —normativa, relativa a la actuación administrativa— y política el —el enfoque de redes y la teoría de la captura institucional.