

La economía política de las preferencias: sectores industriales, acuerdos de comercio preferencial y la nueva agenda externa del Mercosur

Estudiante: Nicolás Pose

Tutor: Lincoln Bizzozero

**Proyecto de tesis de Doctorado en Ciencia Política. Departamento de Ciencia Política,
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República**

Versión borrador

Introducción

En los últimos treinta años han ocurrido transformaciones significativas tanto a nivel de la gobernanza del comercio internacional como en los flujos comerciales que tienen lugar entre los países. El último intento exitoso de construcción de una arquitectura multilateral fue la Ronda Uruguay del GATT, que derivó en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, las sucesivas negociaciones que han tenido lugar en la OMC no han resultado en nuevos acuerdos de amplio alcance, producto en buena medida de la mayor dispersión del poder económico a nivel mundial, con el ascenso de países emergentes en Asia como jugadores significativos y la falta de puntos de coincidencia en las preferencias de política comercial entre los principales poderes establecidos y los emergentes (Hopewell 2016).¹ Frente a esta situación, la respuesta predominante ha sido la conformación de acuerdos de comercio preferencial (ACP) (Heydon y Woolcock 2009), que en 1990 consistían de un stock de menos de 30 tratados y en 2010 ya eran más de 200 (Manger 2012). Estos acuerdos, firmados de forma bilateral o regional, e incluso más recientemente, aunque con contramarchas, entre varios países de distintas regiones, permiten a sus miembros avanzar en el otorgamiento de preferencias arancelarias más favorables a las regidas por la cláusula de la nación más favorecida (NMF) de la OMC y, a la vez, introducir disciplinas relacionadas que profundizan o van más allá de los compromisos asumidos a nivel multilateral (Baldwin et al. 2009; Hoekman and Kostecki 2009; Horn et al. 2010).

Actualmente, con la retirada de Estados Unidos (EEUU) del Trans-Pacific Partnership (TPP) y su amenaza, finalmente no concretada, de desarmar el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), así como con la salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE), este “modelo de globalización” parece atravesar una crisis o reversión parcial (Sanahuja 2017; Sanahuja y Comini 2018) De todos modos, estos fenómenos conviven con una agenda activa de acuerdos firmados por jugadores de peso como la UE, Canadá y Japón, al tiempo que en Asia avanzan las negociaciones para un eventual acuerdo regional que involucraría a países como China, Japón India y Corea del Sur junto con los miembros de la ASEAN.² Así, la evidencia contemporánea sobre conformación de ACP muestra patrones mixtos.

El Mercosur, establecido en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay,³ fue creado como un proyecto de integración regional profunda entre sus miembros, con el objetivo final de construir un mercado común en el Cono Sur de América Latina. Entre sus motivaciones, los fundadores plantearon las eventuales ventajas de negociar acuerdos comerciales con terceros países de forma conjunta, con miras a maximizar la capacidad negociadora del bloque (Bizzozero 2008; Ons 2010; Caetano 2011). En 1994, con el Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur definió su Arancel Externo Común (AEC), así como la personería jurídica internacional de la organización que le permitiría entablar acuerdos de derecho internacional con otros países o bloques de países. En este marco, en 1999 comenzó las discusiones para un

¹ La excepción al respecto ha sido el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio, que entró en vigor en 2017.

² India acaba de retirarse de la mesa de negociaciones, al tiempo que el resto de los integrantes avanza en un principio de acuerdo.

³ Venezuela se incorporó al bloque como miembro pleno en 2012. En 2017 fue suspendida por la aplicación del Protocolo de Ushuaia, y permanece desde entonces en esta situación.

eventual ACP con la UE (ídem), y al mismo tiempo exigió participar como bloque en la esfera de las negociaciones para la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a lo que EEUU, líder de dicho proyecto, accedió (Phillips 2008). De todos modos, durante las siguientes décadas el Mercosur concretó escasos ACP, que gobiernan a su vez pequeñas porciones del total del flujo de comercio de sus miembros (BID-INTAL 2016; 2017a; 2017b). No obstante, en los últimos años se ha observado una suerte de relanzamiento de la agenda comercial externa del bloque, en la que se retomaron las dilatadas negociaciones con la UE, llegando incluso a concretar un principio de acuerdo en junio de 2019 (Bizzozero 2019). Y al mismo tiempo, el Mercosur ha entablado nuevas negociaciones con foco en otros países desarrollados, las que han resultado hasta el momento en un principio de acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA),⁴ así como en avances en las discusiones con Canadá, Corea del Sur y Singapur (BID-INTAL 2017a; 2017b), con miras a entablar eventuales acuerdos.

Paralelamente, durante las últimas décadas también han ocurrido cambios significativos en las estructuras productivas y en la especialización comercial de los miembros del Mercosur. En particular, se destaca el creciente peso de China como socio comercial de los países de la región, llegando incluso en los casos de Brasil y Uruguay a convertirse en el principal destino de exportación de sus productos. Con esto, se observan a la vez dos fenómenos relacionados. El primero de ellos es un crecimiento tanto de las cantidades como de los precios de exportación de productos agrícolas y minerales de los países del Mercosur –fenómeno conocido popularmente como el *boom de los commodities*– que ha sido impulsado directamente por el crecimiento de las importaciones chinas e indirectamente por el efecto alcista en la demanda mundial de estos productos y en consecuencia en sus precios. Mientras que el segundo ha sido la penetración de las exportaciones de productos manufacturados de China en la región, especialmente tras su ingreso en la OMC en 2001, que ha supuesto una fuerte competencia para los productores industriales del Mercosur, tanto en sus mercados domésticos como en los mercados regionales (Gallagher y Porzecanski 2010; Dosch y Goodman 2012; Jenkins 2012). Estos cambios suponen una base para la modificación del peso relativo de los sectores agroexportadores, más favorables a la apertura comercial, frente a los sectores industriales, quienes históricamente han demandado y se han beneficiado de niveles de protección relativamente elevados (Costa et al. 2016; Pose y Bizzozero 2019).

En este nuevo escenario, es posible observar algunos cambios llamativos en las preferencias de política comercial de los sectores industriales de las principales economías del bloque. En Brasil, las principales asociaciones representantes de los intereses de los industriales, Confederación Nacional de Industrias (CNI) y Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), que en el pasado han rechazado la vía preferencial y han apoyado por el contrario las negociaciones multilaterales, lugar donde han encontrado un mayor espacio para canalizar sus demandas de protección, han cambiado sustancialmente su posicionamiento a partir de 2013 (Bartesaghi 2015; Caetano 2019). De hecho, desde ese año, mediante la publicación de distintos documentos institucionales, vienen reclamando la conformación de ACP con economías desarrolladas como la UE, EEUU y Japón, para evitar lo que perciben

⁴ Integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

como un “aislamiento” de Brasil ante la red de acuerdos preferenciales conformados por otros países y regiones del mundo (CNI 2013, 2014, 2016, 2017, 2018, 2019a; FIESP 2013, 2019). En Argentina, por el contrario, el cambio no ha sido tan radical. Dicho esto, en contraste con la histórica oposición a la apertura frente a la competencia de productos manufacturados de países con mayor potencial industrial, la principal organización representante de los sectores industriales del país, la Unión Industrial Argentina (UIA), no se ha posicionado orgánicamente frente a la nueva agenda externa del Mercosur, y dentro de ella conviven distintos planteos favorables y opuestos a esta búsqueda de conformación de acuerdos.⁵

Por tanto, la principal pregunta que busca responder este proyecto de investigación es: ¿cómo se explican las preferencias de las organizaciones representantes de los sectores industriales de los países más grandes del Mercosur sobre la conformación de ACP con economías de mayor desarrollo relativo? La principal hipótesis de trabajo es que frente a estructuras de incentivos materiales relativamente similares, es necesario incorporar el rol de las ideas normativas, causales y político-estratégicas predominantes en las organizaciones para explicar cómo estas construyen sus preferencias y así la variación observada. Y en segundo lugar, partiendo de una premisa muy arraigada en la literatura sobre la economía política de la política comercial, que sostiene que los sectores económicos organizados tienen una influencia importante en la toma de decisiones, cabe formular una segunda pregunta, subsidiaria, de investigación: ¿hasta qué punto las preferencias registradas explican el nuevo impulso del bloque de procurar ACP con economías desarrolladas? Frente a este punto, se plantea una hipótesis de trabajo exploratoria, que sostiene que el cambio en el posicionamiento de sus organizaciones, en particular las brasileñas, es una pieza central para explicar la nueva agenda externa del Mercosur.

De esta forma, es posible visualizar los aportes que el estudio pretende realizar al campo de la Economía Política Internacional (EPI) y a los estudios sobre regionalismo e integración regional. En primer lugar, el proyecto dialoga con la literatura sobre formación de preferencias de política comercial de los sectores empresariales, objeto estudiado en otras regiones y contextos, pero con escaso desarrollo en la región. En segundo lugar, también dialoga con la prolífica literatura sobre formación de ACP, en general, y ACP Norte-Sur en particular, mediante la consideración de casos recientes y de interés tanto teórico como práctico. Asimismo, pretende aportar al debate sobre el *trade-off* entre obtención de preferencias comerciales en los principales mercados de consumo *versus* reducción del espacio para implementar políticas de desarrollo tardío –el denominado *policy space*– que de acuerdo en la literatura enfrentan los países en desarrollo (Shadlen 2005), y cómo y bajo qué factores se gestiona actualmente en la región. Finalmente, se considera que el proyecto también puede contribuir al desarrollo de la literatura que analiza el impacto indirecto del llamado “Shock de China” (Autor et al. 2016) en las economías políticas de otros países, en este caso no a través de la consideración de los cambios en las preferencias de los

⁵ Por ejemplo, tras la conclusión del ACP con la UE el titular de la UIA afirmó que lo veía como una “buena noticia” (Ambito 2019a), pero otros integrantes de la gremial han mostrado un mayor escepticismo (ej. en BAE Negocios 2019). Dadas estas divergencias, la organización como tal no se ha expresado públicamente respecto al tema.

electorados, foco central de los estudios contemporáneos,⁶ sino en las preferencias de política comercial de sectores económicos en contextos de desarrollo medio.

Lo que resta del proyecto se estructura de la siguiente manera. La segunda sección desarrolla el tema y la delimitación del problema de investigación, estableciendo las preguntas y objetivos que guían la propuesta. La tercera sección recorre los debates teóricos sobre formación de preferencias y conformación de ACP, y establece las hipótesis de trabajo. La cuarta sección discute los aspectos metodológicos del proyecto, y la quinta presenta algunos elementos empíricos preliminares. Finalmente, se establece un cronograma tentativo de actividades a desarrollar.

Tema y delimitación del problema

En los términos más generales, el tema en que se enmarca el estudio propuesto es el de toma de decisiones sobre política económica exterior. Como señala Hiscox (2014), los gobiernos tienen que realizar elecciones acerca de la forma en que sus economías nacionales se vincularán con la economía global. Esto implica tomar decisiones que regulan el flujo de bienes, servicios, capital en sus distintas variantes –desde monedas, pasando por activos más o menos líquidos hasta inversiones destinadas al control de emprendimientos productivos– y personas entre el territorio doméstico y el resto del mundo. Para los gobiernos de países en desarrollo, que por regla general son tomadores de normas y reglas imperantes a nivel internacional sobre las que tienen escasa influencia en su diseño, su decisión también puede ser vista como un *trade-off* entre los beneficios de una mayor integración con la economía mundial y una mayor o menor autonomía o espacio a la hora de delinear las políticas públicas domésticas más adecuadas para su desarrollo económico (Pose 2018). Las decisiones pueden variar desde un completo cierre en todas las dimensiones mencionadas hasta una completa apertura, aunque por lo general los gobiernos eligen distintas mixturas de puntos intermedios más cercanos a uno u otro polo. Pero de forma aún más importante, las combinaciones escogidas por los gobiernos varían en el tiempo y en el espacio, por lo que una de las principales tareas del campo de la EPI ha sido y es explicar esta variación (Hiscox 2014).

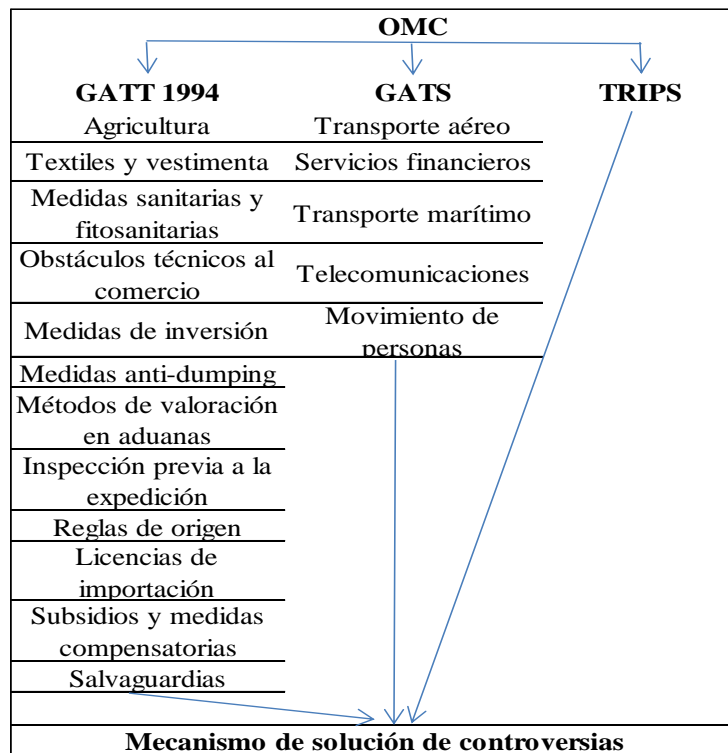
En este sentido, buena parte de las respuestas vienen dadas por el rol jugado por los distintos sectores que componen las economías nacionales en el proceso de toma de decisiones, ya que como explican Milner y Judkins (2004), estas políticas, entre las que se encuentra la comercial, tienen fuertes implicancias distributivas, es decir que generan ganadores y perdedores al interior de fronteras. Sin embargo, un paso previo, usualmente descuidado o considerado como evidente por la literatura, es qué quieren estos actores o sectores económicos, lo que nos remite a la cuestión de sus preferencias sobre política económica exterior, en general, y política comercial en particular. Como explica Crystal (2003), existe una marcada confusión semántica en torno a este concepto, ya que distintos autores lo utilizan para referirse a cosas distintas. A efectos de la delimitación del tema y problema, planteo que por preferencias entiendo a las políticas públicas que los actores escogen defender y/o promover en la arena pública con la expectativa de conseguir algún resultado esperado. Así, siguiendo la terminología de autores como Krehbiel (1992) y Hall (2007), me

⁶ Por ejemplo Autor et al. (2017), Jensen et al. (2017), Colantone y Stanig (2018), entre otros.

refiero a preferencias de política o estratégicas, por contraposición a preferencias sustantivas o sobre resultados.

Concretamente, en este trabajo me enfoco en las preferencias de los sectores industriales sobre las decisiones de los gobiernos de conformar ACP del tipo Norte-Sur, esto es, con economías de mayor desarrollo relativo como contraparte. Por tanto, corresponde analizar en detalle en qué consisten estos acuerdos. Para esto, en primer lugar, es preciso tomar en consideración las transformaciones ocurridas a nivel de las políticas comerciales aplicadas y negociadas por los Estados nacionales. Históricamente, estas referían a la regulación del tratamiento de los bienes cuyo consumo se realiza en un país distinto al cual tuvo lugar su producción, mediante instrumentos estándares como la imposición de aranceles a las importaciones, impuestos a las exportaciones, así como medidas de restricción cuantitativa de estos flujos. Sin embargo, desde hace décadas se han ampliado hacia la cobertura de cuestiones técnicas asociadas a los bienes, aspectos sanitarios y fitosanitarios, medidas de defensa comercial, reglas de origen, métodos de valoración en aduanas y procedimientos de inspección, por mencionar algunos ejemplos. E incluso de forma más reciente, los países negocian entre sí disciplinas no estrictamente comerciales sino *relacionadas* con el comercio, como lo refleja el acuerdo que dio nacimiento a la OMC, el que contiene capítulos específicos sobre servicios (GATS), derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPS) y medidas de inversión relacionadas con el comercio (TRIMS). La figura 1 detalla todas las disciplinas contempladas en los acuerdos de la OMC, lo que permite observar la profundidad de los compromisos acordados.

Figura 1. Pilares de la OMC



Fuente: elaboración propia en base a OMC

Los ACP Norte-Sur suponen una profundización de esta tendencia, en la que los países desarrollados ofrecen un acceso a sus mercados más favorable al otorgado por la cláusula NMF, así como un acceso limitado pero mayor al otorgado multilateralmente para bienes agrícolas, pero como contrapartida demandan la inclusión de mayores compromisos sobre disciplinas relacionadas con el comercio. Sobre esto, existen diferencias en los modelos de acuerdo utilizados por los principales jugadores, ya que por ejemplo la UE se caracteriza por una mayor inclusión de temas, pero EEUU es quien demanda la mayor cantidad de compromisos *enforceables* (Baldwin et al. 2009; Heydon y Woolcock 2009; Hoekman and Kostecki 2009; Horn et al. 2010). Pero más allá de estas variaciones, es posible describir algunas de las características generales más salientes.

En bienes industriales, a diferencia de la OMC, los países se comprometen a no establecer derechos arancelarios para alrededor del 90% de las líneas arancelarias, así como sistemas de cuotas para los bienes exceptuados. En materia de servicios, establecen listas de compromisos más comprehensivas que el GATS, tanto si se negocia bajo el formato de listas negativas, que *a priori* tiene un impacto liberalizador mayor, o sobre listas positivas. En ocasiones también contienen capítulos sobre el tratamiento a las inversiones de la contraparte,⁷ que van más allá de los compromisos multilaterales (sobre trato nacional y ausencia de medidas de balance comercial) e incluyen, con variaciones, disposiciones sobre acceso, ausencia de requisitos de exportación, de asociación con firmas locales o de contratación de mano de obra local, libertad sobre repatriación de utilidades, cobertura para el capital de portafolio y establecimiento de resolución de disputas entre inversores y Estados, entre otros. Los capítulos de propiedad intelectual también avanzan en mayores compromisos que el TRIPS sobre plazos, requisitos de patentamiento, uso de licencias obligatorias y protección de datos de prueba, por mencionar algunos ejemplos. Y disciplinas acordadas de forma plurilateral en OMC, como la extensión del tratamiento nacional a proveedores de la otra parte en materia de compras gubernamentales, también son negociadas (Shadlen 2005; Van Harten 2005; Gallagher 2008; Baldwin et al. 2009; Heydon y Woolcock 2009; Hoekman and Kostecki 2009; Horn et al. 2010).

Los ACP también incluyen capítulos no negociados en la OMC, como disposiciones sobre políticas de competencia, y también incorporan reglas sobre fenómenos más recientes como el comercio electrónico. Y algunos incluso incluyen capítulos sobre cuestiones ambientales, laborales, promoción de pequeñas y medianas empresas y comercio y género, aunque por lo general estos carecen de disposiciones obligatorias que prevean su *enforcement* (ídem). En síntesis, los ACP no son acuerdos estrictamente comerciales, sino que abarcan un amplio conjunto de áreas de política pública, por lo que han sido descritos como una *grand bargain* más intensa que la tuvo lugar al momento de la creación de la OMC (Ostry 2000), en la cual los socios en desarrollo mejoran su acceso a los principales mercados de consumo del mundo y la expectativa de incrementar la recepción de flujos de inversión extranjera directa (IED), y

⁷ En su ausencia, los compromisos sobre inversiones se establecen acotados a servicios, en el marco del tratamiento del modo 3 de provisión, que en los hechos supone inversión extranjera directa.

como contrapartida aceptan la reducción su *policy space*, esto es, del espacio disponible para implementar políticas de desarrollo industrial tardío (Shadlen 2005; Gallagher 2008).⁸

El Mercosur, creado en 1991, se construyó como una plataforma de inserción al mundo para sus integrantes, al calor de las ideas del regionalismo abierto y el Consenso de Washington, que sustituyeron al paradigma de corte más desarrollista que había guiado los esfuerzos de acercamiento y cooperación entre Argentina y Brasil durante la segunda mitad de la década de 1980 (Bizzozero 2008; Briceño-Ruiz 2013). No obstante, el AEC acordado en 1994 se negoció con un nuevo gobierno brasileño que planteaba una política comercial menos liberal, por lo que los niveles arancelarios establecidos fueron relativamente altos y reflejaron las preferencias de protección industrial principalmente de Brasil y en menor medida de Argentina (Olarreaga et al. 1999; Costa 2010; Bartesaghi 2015).

En este marco tuvo inicio la agenda de negociación externa del bloque, la que adquirió un carácter predominantemente atlántico, con foco en la UE y los EEUU. En el primer caso, en 1995 se suscribió el Acuerdo Marco Interregional y en 1999 comenzaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con un componente comercial, mientras que en el segundo el Mercosur negoció como bloque en el marco de la iniciativa del ALCA. Así, se perfilaba la conformación de un triángulo occidental y, a la vez, dicha lógica interactuaba con las negociaciones a nivel multilateral, lo que daba como resultado un panorama complejo negociador y de geoeconomía (Bouzas 1996; Grandi 2000). Por ejemplo, con el lanzamiento de la Ronda Doha en 2001, la UE decidió priorizar el ámbito multilateral, política que mantuvo hasta 2004, con la finalización del mandato de Pascal Lamy como Comisario de Comercio (De Ville y Siles-Brugge 2018). Y al mismo tiempo, la suerte del ALCA se ató a los resultados de la Cumbre de Cancún de la OMC de 2003, pues EEUU se negaba a negociar la reducción de los subsidios agrícolas, principal demanda mercosuriana, en el ámbito hemisférico, alegando que era una materia a tratarse a nivel multilateral (Cristóbal 2012). Sin embargo, en Cancún la UE y EEUU no lograron resolver sus diferencias sobre política agrícola, paralizando así el tratamiento de este tema, y al mismo tiempo demandaron la negociación de una amplia agenda de capítulos relacionados con el comercio, que incluía inversiones, compras gubernamentales, políticas de competencia y facilitación del comercio. Los países en desarrollo se opusieron a la reducción del *policy space* asociado a esta agenda y, articulados en el G-20 comercio, demandaron avances en el tema agrícola, donde varios de ellos tenían intereses ofensivos. En esta coalición, el liderazgo de Brasil, junto con India, fue fundamental (Narlikar y Tussie 2004).

El fracaso de la Cumbre de Cancún, junto con la llegada de gobiernos de centro-izquierda en Argentina y Brasil en 2003, significó el fin de las negociaciones del ALCA. Y, a su vez, estos gobiernos impulsaron un cambio en las prioridades del bloque, en el que la inserción comercial quedó relegada frente a la primacía de la agenda de construcción política y social del llamado regionalismo “post-liberal” (Sanahuja 2009) o “post-hegemónico” (Riggiozzi y

⁸ Este espacio ha sido definido en la literatura como “the flexibility under trade rules that provides nation states with adequate room to manoeuvre to deploy effective policies to spur economic development.” (Gallagher 2007: 63), del tipo implementadas por los *industrial latecomers* durante sus esfuerzos para crear capacidades productivas en sectores más dinámicos y así alterar sus ventajas comparativas (Amsden 2001; Chang 2002).

Tussie 2012). Así, a pesar de un intento de relanzamiento de las negociaciones con la UE que tuvo lugar entre 2010 y 2013, el Mercosur no concretó ACP durante esta fase con países desarrollados (Bartesaghi 2015). Esto no significa que el bloque no haya firmado ningún acuerdo comercial. Por el contrario, a los acuerdos alcanzados con países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁹ se suman los firmados con países y bloques de extrazona como India, Egipto, Israel, Palestina y la Unión Aduanera de África del Sur. De todos modos, algunos de estos acuerdos tienen una cobertura limitada, como por ejemplo el alcanzado con India, y en general amparan un porcentaje muy bajo del total de los flujos comerciales de los miembros del Mercosur. Así, diversos académicos coinciden en señalar que la agenda externa del bloque ha estado signada por dificultades variadas (Luján 2011; Caetano y Bartesaghi 2014; Bartesaghi 2015).

Sin embargo, desde 2016 se observa un relanzamiento de la agenda comercial. En el plano regional, su referente empírico más importante es el acercamiento que el Mercosur ha procurado con la Alianza del Pacífico, mediante la conformación de una agenda de trabajo sobre acumulación de origen y cadenas regionales de valor, facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial y pymes, barreras no arancelarias y facilitación del comercio de servicios (BID-INTAL 2017b). Y en el plano de las relaciones comerciales extrazona, foco de este estudio, se identifica tanto la reanudación de las negociaciones con la UE como el lanzamiento de nuevas negociaciones con EFTA, Canadá, Corea del Sur y Singapur.

Las negociaciones con la UE duraron aproximadamente tres años, tras lo cual se alcanzó un principio de acuerdo. Como señala Zelicovich (2019), este representa el documento más profundo alcanzado por el Mercosur en términos de compromisos y, a su vez, es el primero con un socio desarrollado con el cual el bloque tiene vínculos comerciales sustantivos. La información divulgada hasta el momento delinea una estructura de 20 capítulos negociados, que incluyen: comercio de bienes, reglas de origen, defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, facilitación del comercio, servicios y establecimiento, compras gubernamentales, propiedad intelectual, políticas de competencia, subsidios, empresas propiedad del Estado, comercio y desarrollo sostenible, pequeñas y medias empresas, transparencia, cláusula de integración regional, solución de diferencias, anexo de vinos, cláusula antifraude y balanza de pagos y movimientos de capitales (Uruguay 2019a). Dentro de ellos se destaca que en bienes la oferta del Mercosur cubre el 91% del comercio birregional y la de la UE el 99,7%, con plazos de desgravación variables que van en algunos casos hasta los 15 años. De todos modos, dado que los niveles arancelarios promedio de la UE son menores que los del Mercosur, el esfuerzo liberalizador de este último es mayor. E incluso en algunos rubros como el automotor, en ausencia de una liberalización intra-Mercosur futura, los productores europeos tendrían un mejor acceso a los mercados de los miembros que los propios productores mercosurianos. Asimismo, en varios productos agrícolas la UE, y en menor medida el Mercosur, recurren al otorgamiento de cuotas (carne, etanol, miel, arroz, azúcar en la UE; lácteos en Mercosur).

⁹ Chile, Bolivia, Comunidad Andina de Naciones, Perú y Cuba. Con México se firmó un Acuerdo Marco y luego distintos acuerdos bilaterales de alcance variable.

Pero, además, se destaca la asunción de compromisos profundos en, por ejemplo, acceso a las compras gubernamentales de Argentina y Brasil, así como la limitación de la futura imposición de derechos de exportación. En propiedad intelectual, por el contrario, los compromisos asumidos son menores a los observados en otros ACP Norte-Sur, y también se destaca la ausencia de un capítulo de inversiones –y, relacionado con esto, la ausencia de un mecanismo de solución de disputas entre inversores y Estados–, las que solamente quedan amparadas en el establecimiento para la provisión de servicios. Con todo, el acuerdo supone un giro en la política comercial del Mercosur con respecto al pasado.

Al poco tiempo de la firma con la UE, el Mercosur también concluyó las negociaciones con EFTA, con quién venía negociando paralelamente. Este acuerdo tiene características similares al negociado con la UE, en tanto liberaliza la mayor parte del comercio de bienes en plazos variables pero restringe las preferencias otorgadas en varios bienes agrícolas a sistemas de cuotas. Y, al mismo tiempo, incluye capítulos sobre los distintos aspectos relacionados con el comercio que ya fueran identificados para el caso de la UE, con la inclusión adicional de un capítulo específico sobre inversiones. De todos modos, este no incluye la introducción de un mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados (Uruguay 2019b). El Mercosur también viene negociando un acuerdo con Canadá, que de acuerdo a reportes de prensa puede ser concluido en poco tiempo (Búsqueda 2018). Si bien la estructura negociada sería similar a la acordada con UE y EFTA, en materia de servicios Canadá impulsa una modalidad de negociación con listas negativas y con la inclusión de una cláusula cremallera (BID-INTAL 2017b), lo que potencialmente puede llegar a tener un impacto liberalizador mayor. Finalmente, el bloque también se encuentra negociando con Corea del Sur y Singapur, aunque en estos casos las negociaciones avanzan a un ritmo menor (Búsqueda 2018).

Como se ha dicho, estos acuerdos tienen la capacidad de generar ganadores y perdedores. Y entre estos últimos, existen fuertes indicios de que pueden encontrarse buena parte de los sectores industriales de las economías más grandes del bloque (Padrón 2010). Esto se debe a que tanto la estructura arancelaria regional como el uso del *policy space* por parte de los gobiernos nacionales se orienta a la protección y promoción de estos sectores, y a que buena parte de su producción se orienta al mercado interno o bien al mercado mercosuriano. Así, con ACP como los descritos, enfrentarían una mayor competencia, y al mismo tiempo verían restringidos los instrumentos de promoción de su desarrollo que sus Estados nacionales pueden implementar.

Por ejemplo, en el caso de Brasil, la literatura especializada destaca que con mayor o menor intensidad, desde el modelo de sustitución de importaciones, la política comercial de Brasil ha estado orientada por los esfuerzos de industrialización del país, y el sector manufacturero es considerado como el grupo doméstico más influyente en la formulación de esta política (Conceição-Heldt 2013). La posición tradicional de este sector ha sido la de procurar distintos instrumentos de protección frente a competidores externos (Veiga y Rios 2015) y, a su vez, demandar mecanismos de promoción industrial, lo que explicaría al menos en parte la aversión de Brasil a conformar ACP con países desarrollados (Machado 2014). De forma similar, aunque tal vez con mayores vaivenes, la política comercial argentina se ha orientado

hacia la protección de los sectores industriales, con una estructura intersectorial relativamente estable aunque con modificaciones en los instrumentos utilizados (Bouzas y Gosis 2014). Los estudios de economía política argentina también destacan la preponderancia de los sectores industriales en la orientación proteccionista de la política comercial (Gerchunoff y Fajgelbaum 2006), y esta orientación también aparece como un factor importante para explicar la agenda externa del Mercosur en la primera década de los 2000 (Luján 2011).

Por todo esto, resulta llamativo que a partir de 2013 las principales agrupaciones representantes de los intereses de los sectores industriales brasileños, CNI y FIESP, publicaran documentos de posicionamiento institucional demandando al gobierno brasileño la búsqueda de conformar ACP con países como EEUU, Japón y la UE (Bartesaghi 2015; Caetano 2019). Para la FIESP, si bien la integración económica con el exterior supone desafíos para la industria, el aislamiento de la tendencia mundial hacia la proliferación de ACP no es una opción para Brasil. Por esto, demanda la búsqueda de acuerdos como forma de mejorar la competitividad, impulsar otras políticas de reducción de costos internos e incorporarse a las cadenas globales de valor (FIESP 2013: 5). Y en la misma línea, desde 2014 CNI viene reclamando la adopción de una agenda de negociaciones, identificando cinco razones para su postura: ganancias de escala, competencia con productos asiáticos, inserción en cadenas globales de valor, negociación paralela de mega-acuerdos comerciales y mayor estabilidad y previsibilidad sobre reglas de juego. Al igual que FIESP, CNI evalúa que tales acuerdos son una oportunidad para promover una agenda de reformas domésticas orientadas a reducir el “costo Brasil” y mejorar el clima de negocios en el país (CNI 2014; 2019a). Consistente con esta postura, ambas organizaciones saludaron la conclusión de las negociaciones con la UE y EFTA en 2019 (CNI 2019b; FIESP 2019).

Por otra parte, resulta igualmente llamativo que frente a una estructura de incentivos materiales *a priori* similar, la UIA, representante de los sectores industriales argentinos, no haya demandado una agenda de negociación al estilo de CNI y FIESP, y que frente a la conclusión de los mencionados acuerdos en 2019, haya adoptado una postura se puede caracterizar como *ambigua*, ya que combina la ausencia de un pronunciamiento institucional con posiciones discordantes entre los dirigentes y funcionarios de la organización. Así, por ejemplo, el presidente de la UIA calificó de “espectacular” el ACP con la UE, y afirmó que “el sector industrial no ve mal la apertura”, ya que posibilita que Argentina “entre al mundo”, accediendo a posibilidades tecnológicas y de crecimiento (Ámbito 2019a). Y más recientemente, sostuvo que su gremial “avaló” el acuerdo con la UE, ya que lo ven como la posibilidad de acceder a un Mercado de 500 millones de personas (Ámbito 2019b). Sin embargo, otros dirigentes de la UIA se han expresado en sentido contrario, manifestando su preocupación frente a un acuerdo que incrementa la competencia externa en un contexto recesivo y de falta de competitividad externa (BAE Negocios 2019). En esta línea también se han expresado funcionarios de la organización, quienes consideran que en las condiciones actuales el acuerdo, entre socios asimétricos, tiene el potencial de perjudicar fuertemente a la industria (UIA 2017). Así, frente a estas divergencias, la UIA, en términos institucionales, no ha adoptado una postura consistente frente a esta agenda de acuerdos.

Dados estos elementos, es que se plantean las preguntas, principal y subsidiaria respectivamente, de la investigación, ya adelantadas en la introducción:

¿Cómo se explican las preferencias de las organizaciones representantes de los sectores industriales de los países más grandes del Mercosur sobre la conformación de ACP con economías de mayor desarrollo relativo?

¿Hasta qué punto las preferencias registradas explican el nuevo impulso del bloque de procurar ACP con economías desarrolladas?

El **objetivo general** del proyecto, por tanto, es explicar las preferencias de los sectores industriales de los países del Mercosur respecto a la conformación del bloque de ACP con países desarrollados, con foco tanto en cómo se forman dichas preferencias como en sus impactos. De este, a su vez, se desprenden los siguientes **objetivos específicos**:

- Evaluar hasta qué punto las preferencias de los sectores industriales de los países del Mercosur explican la nueva búsqueda del bloque de conformar ACP con países desarrollados
- Rastrear los principales patrones de cambio y continuidad en las relaciones comerciales de los países del Mercosur, entre sí y con el resto del mundo, en las últimas dos décadas, con foco en la identificación de los sectores ganadores y perdedores
- Caracterizar y explicar la visión de sectores industriales y decisores políticos del Mercosur frente al mantenimiento o pérdida de *policy space*
- Aportar al desarrollo teórico del entendimiento de la formación de preferencias de política comercial de los sectores económicos, con especial atención al papel desempeñado por las ideas

Aspectos teóricos

Sobre las preferencias de política comercial

¿Cómo se determinan las preferencias de política comercial de los actores económicos? Dado que las decisiones de política comercial tienen el potencial de generar ganadores y perdedores en términos de ingresos esperados, la estrategia más popular en la literatura ha sido la de imputarlas de forma *indirecta*. Esto es, en lo que se conoce como el paradigma *open economy politics* (OEP), enfoque predominante en el campo de la EPI, tras escoger la unidad de análisis de interés del investigador, que pueden ser los individuos, los sectores o los factores de producción, se procede a derivar sus intereses de la posición que cada unidad ocupa en la economía internacional (Lake 2009: 225). Como se desprende de dicha afirmación, los intereses son entendidos como aumentos en los ingresos derivados de la actividad económica en la que se desempeñan o insertan las unidades de análisis, y sus preferencias pueden ser entendidas como los medios o las políticas preferidas para alcanzar dicho interés. En su versión más general sobre política comercial, estas preferencias pueden agruparse en aperturistas o favorables al libre comercio, por un lado, y proteccionistas u orientadas al cierre de la economía nacional, por el otro (Milner 1999; Lake 2009; Hiscox 2014).

Ahora bien, para poder realizar la imputación de preferencias los investigadores deben contar con algún tipo de expectativa teórica respecto a las consecuencias distributivas esperadas de las decisiones de política comercial. Para esto, el OEP recurre a las teorías económicas del comercio, pues estas contienen predicciones más o menos sistemáticas sobre los efectos distributivos esperados de la adopción de políticas más abiertas o cerradas. Dicho esto, la propuesta se enfrenta al problema de que existe más de una teoría económica al respecto, y que estas ofrecen predicciones diferentes y en ocasiones incluso contradictorias sobre los efectos distributivos esperados. En este sentido, uno de las principales diferencias refiere a si se asume que los factores de producción son móviles o inmóviles entre los distintos sectores de la economía. Partiendo del supuesto de la movilidad, y construyendo sobre la teoría neoclásica del comercio de Heckscher y Ohlin, el teorema Stolper-Samuelson predice que el factor abundante de la economía se beneficia de la apertura, mientras que el factor escaso se ve afectado negativamente. Sobre esta base, propuestas como la de Rogowski (1989) esperan la formación de conflictos inter-clase sobre política comercial, con potenciales coaliciones a favor o en contra del libre comercio entre poseedores de los factores capital, tierra y trabajo, de acuerdo a la abundancia relativa de cada uno de ellos.

Sin embargo, otros estudios (ej. Frieden 1988; Alt y Gilligan 1994; Hiscox 2002) han cuestionado el supuesto de que los factores puedan moverse libremente al interior de la economía nacional, argumentando que la movilidad entre distintas actividades de producción económica, ya sea para el capital invertido o para los trabajadores que se especializan en determinado rubro, es costosa. Así, basándose en el modelo Ricardo-Viner de comercio, en el que al menos un factor es inmóvil, plantean que los conflictos sobre política comercial no se organizan en base a clivajes de clase o urbano-rurales, sino en cambio en torno a sectores económicos que compiten con las importaciones frente a sectores orientados a las exportaciones. Empíricamente, la mayoría de los estudios se inclinan por esta opción (Hiscox 2014), lo que puede deberse a que refleja de mejor modo el horizonte temporal en que los actores toman decisiones. Pues como explican Alt et al. (1996), ambos modelos son dos polos de un continuo, en donde la movilidad es el factor clave. Y esta, si bien puede asumirse en el largo plazo, lo esperable es que en el corto plazo sea costosa. Este proyecto, enfocado en preferencias sectoriales, encuentra un mayor diálogo con esta perspectiva.

Pero además, agregando una mayor complejidad a los intentos de derivación indirecta de las preferencias, aparecen nuevas teorías del comercio que predicen consecuencias distributivas distintas. Por ejemplo, desde las teorías del comercio intraindustrial, explicadas por los retornos crecientes de escala y la diferenciación, se plantea que los costos de ajuste y por tanto las consecuencias distributivas de este tipo de flujos son menores, lo que haría el conflicto político menos saliente (Krugman 1981). Mientras que de nuevo en base a las economías de escala, o producto de la participación en cadenas de producción que se extienden por sobre las fronteras nacionales, se espera que empresas multinacionales, los proveedores de estas firmas e incluso los productores con importantes costos hundidos en países con mercados pequeños, se posicionen en favor del libre comercio (Milner 1988; Chase 2003).

Así, los planteos deductivos de ofrecen diversas hipótesis, incluso en ocasiones en competencia entre sí, que han servido para explicar distintas observaciones empíricas, (Alt et al. 1996; Hiscox 2014). Dicho esto, es posible encontrar críticas teóricas respecto a la circularidad de tales explicaciones, pues estas dan cuenta del comportamiento de los actores en términos de intereses y preferencias hipotetizadas que son confirmadas mediante la observación de los comportamientos (Blyth 2002). Pero además, empíricamente, como reconocen incluso sus proponentes (ej. Hiscox 2014), tales deducciones no logran dar cuenta de toda la variación observada. Este parece ser el caso de las preferencias de los sectores industriales de las mayores economías del Mercosur, ya que: 1) los industriales brasileños, quienes de acuerdo a las principales teorías económicas se verían afectados de forma negativa por la apertura comercial, apoyan e incluso reclaman una agenda de apertura mediante la conformación de ACP con economías desarrolladas; y 2) frente a incentivos materiales similares, derivados de una posición comparable en la estructura de la economía mundial, industriales brasileños y argentinos no muestran las mismas preferencias reveladas frente a esta agenda.

Por ende, frente a la insuficiencia de las explicaciones de origen económico, cabe retomar el planteo de Crystal (2003), quién sostiene que para entender la formación de preferencias de política comercial es necesario, sin descartar a los factores económicos, la incorporación de variables de tipo político. Así, el autor resalta los aportes que desde la Ciencia Política se pueden realizar a este tema del campo de estudios de la EPI. En este sentido, un primer elemento viene dado por la agregación de intereses de los sectores económicos, los que conforman organizaciones, como las estudiadas en este proyecto, para ejercer influencia en la arena pública. Estas organizaciones son instituciones que, como reconoce el paradigma OEP, filtran las demandas de algunos actores y otorgan mayor expresión a las de otros, de acuerdo a los recursos políticos con los que cuenten (Lake 2009). No obstante, más allá de que las dinámicas y eventuales disputas intra-organizacionales entre subsectores industriales orientados a las exportaciones y subsectores orientados a los mercados interno y regional puedan constituirse en un elemento relevante para dar cuenta de los posicionamientos, no parece razonable esperar que por sí solos logren explicarlos, ya que en todas las organizaciones observadas existen importantes miembros del segundo tipo de subsector y el costo de salida de estas, eventualmente, no parece tan elevado.

Por tanto, en este proyecto se plantea una explicación teórica alternativa, basada en el papel jugado por las ideas, Y es que como sostiene Blyth (2002; 2003), las estructuras materiales no vienen acompañadas con una hoja de instrucciones que guíe la actuación política de los actores, sino que por el contrario estos deben recurrir a dispositivos heurísticos, entendidos como conjuntos de ideas, para interpretarlas, descifrarlas y actuar en consecuencia. Estas ideas constituyen las bases de los diagnósticos sobre la realidad material, y por ende de las estrategias a aplicar hacia el futuro. Dicho esto, cabe señalar que existe un fuerte debate en la literatura sobre la interacción entre los factores materiales e ideacionales, y más específicamente sobre la relación entre ideas e intereses materiales. Las ideas son usualmente definidas como conjuntos de creencias causales y normativas (Goldstein y Keohane 1993; Béland y Cox 2010), pero los autores discrepan en torno a si estas ideas impactan en cómo

los actores interpretan sus intereses materiales, los que son objetivos y externos a ellos, o si por el contrario la propia noción de interés material es una idea (Hay 2010).

Este trabajo toma como punto de partida la posición de Woll (2008), que representa uno de los pocos esfuerzos por estudiar de forma sistemática el impacto de las ideas en el posicionamiento de sectores económicos sobre política comercial. Su trabajo propone que en el nivel más abstracto o general, el analista puede imputar de forma indirecta un interés universal a los actores, ya sean de naturaleza económica o política, que es su supervivencia. Ahora bien, para que tal imputación sea útil a efectos analíticos, es necesario traducir dicho interés general en un interés específico, que se construye a partir de la consideración del rol que ocupan los actores en el mundo. Para la visualización de este rol, los actores recurren a los entendimientos intersubjetivos y las identidades, que llevan a que por ejemplo las firmas privadas entiendan, por regla general, que su interés específico es operar de forma rentable, ya que en caso contrario pueden llegar a quedar por fuera del mercado (Woll 2008: 33-34). Pero incluso cuando los intereses específicos son relativamente estables, ocurre una segunda traducción, que consiste en identificar los medios adecuados para alcanzarlos. Retomando la terminología empleada en la sección precedente, podemos hablar de preferencias sustantivas como sinónimo de intereses específicos, y de preferencias de política como sinónimo de los medios escogidos para avanzar en la consecución de unos intereses específicos dados. Así, incluso aceptando la existencia de un interés específico de los sectores económicos de maximizar su beneficio material, es posible afirmar que la traducción de tales intereses en preferencias, las que guían los esfuerzos de lobby de los sectores frente a las alternativas de política, no es automática, sino que está influenciada por ideas, es decir por creencias normativas y causales compartidas intersubjetivamente por un conjunto de actores (Blyth 2003; Abdelal et al. 2010; Rodrik 2014).

Ahora bien, un lector escéptico podría cuestionar la relevancia de estas aproximaciones para el estudio de las preferencias sobre política comercial, pues la literatura en líneas generales concuerda en señalar que los impactos de las decisiones sobre aumentar o reducir aranceles o medidas cuantitativas son sencillos de predecir (Milner 1999). Incluso Woll (2008), quién problematiza la traducción de intereses específicos en preferencias de política comercial, sostiene la pertinencia de su ejercicio dado que su foco, el comercio de servicios, refiere a cuestiones regulatorias más que arancelarias. Por tanto, es preciso especificar las condiciones que llevan a especular teóricamente sobre la relevancia de las ideas en las preferencias sobre ACP. En primer lugar, retomando lo desarrollado en la sección previa, cabe recordar que estos acuerdos tratan sobre cuestiones arancelarias y regulatorias, tales como servicios, inversiones, acceso a compras públicas, políticas de competencia y regulación de los derechos de propiedad intelectual, entre otros, así como sobre cuestiones de origen. La combinación de todas estas disciplinas hace más compleja la estimación de los efectos distributivos esperados, lo que se acentúa aún más si se tiene en cuenta que los mecanismos estándares de estimación de impacto, los modelos de equilibrio general computable, excluyen o tienen grandes dificultades para incorporar el efecto de las disciplinas no arancelarias (Gallagher 2008; Scott y Wilkinson 2011). Esta situación, de forma similar a lo que sostiene Woll (2008) para los acuerdos sobre servicios, genera incertidumbre, entendida como fenómeno cualitativamente distinta del riesgo, en tanto los actores no pueden generar

escenarios de probabilidades confiables. Frente a esto, las creencias económicas generales, normativas y causales, tienen el potencial de adquirir un protagonismo mayor (Pose 2019). En segundo lugar, además de las incertidumbres sobre impactos esperados directos, se debe considerar la incertidumbre externa propiciada por el crecimiento exponencial en el número de ACP concluidos entre otros países y regiones del mundo. Esto lleva a los actores a la necesidad de incorporar los potenciales efectos de quedarse por fuera de esta red, y así demandar respuestas “competitivas” para evitar el desvío de comercio, pero también el incentivo a promover una difusión por “emulación”, esto es, a demandar acuerdos por el simple hecho de que pares o referentes exitosos tienden a conformarlos (Simmons y Elkins 2004; Jandhyala et al. 2011).

Finalmente, otra condición resaltada por la literatura que rastrea el impacto de las ideas en el cambio institucional es la presencia de crisis económicas. Por ejemplo, Hall (1993) sostiene que cuando los paradigmas que guían la toma de decisiones de política comienzan a registrar frecuentes anomalías, es decir, cuando no logran resolver los problemas económicos que desde la perspectiva de los actores se acumulan, se abre el espacio para la sustitución por nuevos o viejos paradigmas reformulados. Mientras que Blyth (2002) encuentra que las ideas son claves para la interpretación de las situaciones de crisis, sus causas y las recetas para superarlas, lo que tiene un impacto directo en las preferencias de los actores. Y a esto agrega que en contextos de lucha política por modificar las instituciones vigentes, las ideas se vuelven armas que los actores emplean para imponerse. En este marco, cabe rastrear el rol de los emprendedores de políticas, quienes mediante la introducción de marcos de pensamientos distintos a los predominantes tienen la capacidad de alterar un equilibrio político dado (Rodrik 2014). Y de forma similar, importa considerar cómo los actores con mayores certezas frente a los impactos distributivos de los acuerdos promueven ideas que favorecen la adopción de determinadas preferencias al interior de instituciones, y así limitan el espacio para otras.

En este proyecto me enfoco en tres tipos particulares de ideas: normativas, causales y político-estratégicas. Las primeras dos han sido más trabajadas por la literatura, por lo que una breve definición resulta suficiente. Por ideas normativas, me refiero a las creencias sobre la deseabilidad de una mayor o menor apertura de la economía nacional frente a la competencia internacional. Mientras que por ideas causales me refiero a los efectos esperados de la liberalización mediante conformación de ACP Norte-Sur sobre el desempeño económico, tanto a nivel general como a nivel de los sectores industriales en particular. Las ideas político-estratégicas, por el contrario, requieren algo más de explicación. Como señala Sikkink (1991), las preferencias de los actores económicos relevantes dependen de cómo estos perciben el contexto político, social y económico en el que operan, y de qué modo organizan las opciones disponibles. Esto es, importa considerar las ideas de los sectores económicos sobre quiénes son sus potenciales aliados y oponentes en el terreno político, la presencia o ausencia de diagnósticos compartidos en otras esferas de política,¹⁰ e incluso el rol de valores externos a la esfera económica en común. En otras palabras, las ideas político-

¹⁰ La creación de coaliciones producto de entendimientos compartidos es explorada en profundidad por McNamara (1999).

estratégicas refieren a las creencias que guían la conformación de coaliciones sociales alrededor de proyectos políticos en competencia, que pueden eventualmente llegar a subordinar algunas arenas de política, como la comercial, por sobre otras, así como dejar espacio para determinados tipos de demandas o preferencias y limitar el espacio para formulaciones en sentido contrario.

En síntesis, el argumento teórico propuesto en este trabajo es que las ideas normativas, causales y político-estratégicas, alojadas en las organizaciones representantes de los sectores industriales, impactan en la formación de preferencias sobre la conformación de ACP Norte-Sur, facilitando de este modo el ejercicio de lobby y la argumentación sobre posturas consistentes con las dichas ideas, y limitando el espacio para la promoción o defensa de posturas opuestas. De este argumento, se desprende la hipótesis de que frente a una estructura de incentivos materiales similar, tanto los cambios como las diferencias entre las preferencias de las organizaciones de industriales argentinos y brasileños se explican por las ideas normativas, causales y político-estratégicas que prevalecen en ellas.

Sobre las decisiones de conformar ACP Norte-Sur

El estudio de las preferencias de política comercial de los sectores económicos es relevante, en términos sustantivos, en tanto estos tienen el potencial de impactar en los procesos de toma de decisiones en esta arena de política a nivel gubernamental. En este proyecto, es de interés por tanto indagar, aunque sea de forma subsidiaria, en los eventuales impactos de los cambios y continuidades en las preferencias de los sectores industriales sobre la conformación por parte del Mercosur de ACP extrazona. Existe una prolífica literatura que busca explicar la conformación de ACP en general y ACP Norte-Sur en particular. Los motivos por los cuales los países deciden firmar –o no– acuerdos comerciales son variados, e incluyen consideraciones económicas, políticas e incluso en ocasiones hasta de seguridad internacional. No es el foco de este estudio dar una respuesta exhaustiva sobre esta cuestión; no obstante, como se ha dicho, sí se propone especular acerca del impacto de las preferencias de los sectores industriales de los países del Mercosur sobre los tomadores de decisiones de política comercial. ¿Por qué es importante poner el foco en los sectores industriales? Como se ha visto, de acuerdo a la literatura, en los países de la región los sectores industriales son los principales beneficiarios del *policy space* que los Estados pueden utilizar para impulsar su desarrollo. Y como explica el BID-INTAL (2017a), una agenda orientada a la búsqueda de conformar acuerdos preferenciales con economías desarrolladas supone resignar al menos parte de este espacio. Por ende, parece lógico suponer que un cambio en las preferencias de los sectores industriales, más favorables a la búsqueda de este tipo de acuerdos, debiera tener algún tipo de impacto en la toma de decisiones de los gobiernos nacionales.

Un breve repaso de los factores que explican estas decisiones permite identificar, a grandes rasgos, dos tipos de propuestas. Por un lado, se encuentran aquellas que ponen el acento en la autonomía relativa de los decisores gubernamentales, y por otro las que privilegian en mayor medida la influencia de los sectores económicos y sociales. Las primeras, en líneas generales, se caracterizan por la importancia asignada a las creencias de los tomadores de decisiones sobre los eventuales beneficios y costos que acarrearán este tipo de acuerdos. La literatura recoge un conjunto de potenciales ganancias derivadas de la firma de ACP Norte-Sur, tanto

de tipo económicas como políticas. Entre las primeras aparecen el acceso preferencial a mercados de alto poder adquisitivo, que permite evitar el pago de aranceles o mejorar las condiciones de acceso; mayor competitividad frente a terceros; reducción en el precio de los insumos importados y en los bienes de consumo; y mayor captación de IED orientada a servir el mercado abierto, proveer servicios en el mercado doméstico o como parte de las cadenas internacionales de suministro.¹¹ Mientras que entre las segundas se destacan su capacidad para introducir reformas relacionadas que enfrentan oposición doméstica, ya sea comercial o de otro tipo, bloquear los eventuales intentos de re-reformas (mediante el llamado efecto *lock-in*), y de este modo aumentar la credibilidad y percepción de estabilidad de las reglas de juego frente a los actores económicos (Büthe y Milner 2008; Baldwin et al. 2009; OMC 2011; Mansfield y Milner 2012; Manger 2012; Berger et al. 2013). Pero como contrapartida, otros autores subrayan un conjunto de costos asociados, relacionados con la pérdida del ya definido *policy space*. Desde esta visión, dicha pérdida compromete la capacidad de los Estados de implementar políticas industriales para alterar sus ventajas comparativas hacia sectores más dinámicos, de producción de manufacturas de alta y media tecnología, quedando condenados a insertarse internacionalmente en base a sus ventajas comparativas estáticas, caracterizadas por sectores que tienen una menor propensión a la innovación tecnológica, menor demanda de mano de obra calificada, y que generan menos derrames hacia el resto de la economía (Shadlen 2005; Page 2007; Gallagher 2008; Mayer 2009). Así, el tipo de creencias prevalentes entre los decisores sería clave para explicar sus posturas frente a los ACP.

Sin embargo, la mayoría de las explicaciones teóricas se agrupan dentro del segundo enfoque, en donde directa o indirectamente se trazan conexiones entre las posturas de los sectores económicos y las decisiones gubernamentales. Aunque llamativamente, como afirma Zelicovich (2018), los estudios de EPI latinoamericanos no han abordado sistemáticamente la pregunta de cómo los grupos de presión influyen las decisiones sobre acuerdos comerciales regionales o multilaterales. Las teorías clásicas de economía política sostienen que los grupos que buscan protección están por lo general más concentrados y mejor organizados a nivel doméstico, por lo que tienden a imponerse sobre aquellos que buscan la apertura (Pareto 1971; Heydon 2012). Sin embargo, puesto que la tendencia de las últimas décadas apunta hacia una progresiva liberalización comercial, ya sea unilateral, multilateral o mediante ACP, nuevos enfoques han intentado dar cuenta de la movilización exitosa de los sectores exportadores.

Un ejemplo en este sentido es la teoría de la dependencia político-comercial (Shadlen 2008; Manger y Shadlen 2014). Esta plantea que si una porción importante de las exportaciones de un país dependen de preferencias unilaterales revocables, como el Sistema Generalizado de Preferencias, entonces dicho país tiene incentivos muy fuertes para buscar “atarlas” mediante la conformación de ACP, pues estos brindan una mayor estabilidad. Y que en este marco, es esperable que los exportadores que las utilizan se movilicen para alcanzar este resultado de

¹¹ Aunque empíricamente no existe acuerdo entre los estudios acerca de la existencia de una relación causal entre formación de ACP Norte-Sur y un incremento en los flujos de IED hacia el país en desarrollo involucrado. Algunos lo afirman (ej. Büthe y Milner 2008; Berger et al. 2013), pero otros lo cuestionan (ej. Peinhardt y Allee 2012).

política. De forma similar, otros estudios destacan el impacto de las presiones competitivas derivadas de la exclusión, esto es, del deterioro relativo en el acceso para un tercer país una vez que otros dos firman un ACP. Pues al dejar a los exportadores locales en una situación de desventaja frente a sus competidores externos, estos tienen incentivos para movilizarse y demandar la búsqueda de preferencias similares, al tiempo que los gobiernos se enfrentan a la necesidad de “protegerlos” mediante la búsqueda de acuerdos (Baldwin 1997; Gruber 2001; Sánchez-Ancochea 2008; Baccini y Dur 2012).

Ahora bien, ¿quiénes serían los actores contrapuestos a esta tendencia? Trabajos como los de Gallagher (2008) y Shadlen (2008) apuntan a los grupos y sectores creados al amparo de protecciones u otros instrumentos de política industrial, quienes verían amenazada su existencia tras la liberalización comercial y la restricción del espacio de políticas públicas que suponen los ACP. De acuerdo a dichos autores, estos sectores enfrentan importantes dificultades en contextos donde políticas de liberalización previas ya han afectado su capacidad de movilización, pero no así en países grandes de la región, como Argentina y Brasil, en donde la industrialización avanzó en mayor medida y la reversión ha sido menor. Sin embargo, frente a esta expectativa teórica, emergen los posicionamientos de los sectores industriales que este proyecto se propone explicar. Tales preferencias, además de que necesitan ser explicadas, tienen el potencial de impactar en la toma de decisiones a nivel político. Pues incluso los enfoques que destacan la autonomía relativa y las creencias de los decisores deben tener en cuenta, como lo sostienen distintos estudios, que la colaboración entre líderes políticos y sectores empresariales dinámicos es fundamental para el éxito de propuestas que procuran la transformación de la estructura productiva mediante la implementación de políticas industriales (Sikkink 1991; Evans 1995; Sánchez-Ancochea 2018). Así, en otras palabras, el rechazo a la conformación de ACP producto de preocupaciones acerca de la reducción del *policy space* pierde atractivo y terreno en el plano político. Por tanto, cabe formular la hipótesis, de carácter exploratorio, de que el cambio en las preferencias de los sectores industriales, en particular de los sectores industriales brasileños, ha empoderado la posición de los decisores de los miembros del Mercosur favorables a la búsqueda de ACP con economías desarrolladas, constituyéndose así en una pieza clave para dar cuenta de la nueva agenda externa del bloque. De este modo, se pretende complementar las explicaciones enfocadas en otros aspectos de corte más coyuntural, como las orientaciones ideológicas de los gobiernos nacionales, con factores de eventual importancia pero menos examinados de forma sistemática.

Aspectos metodológicos

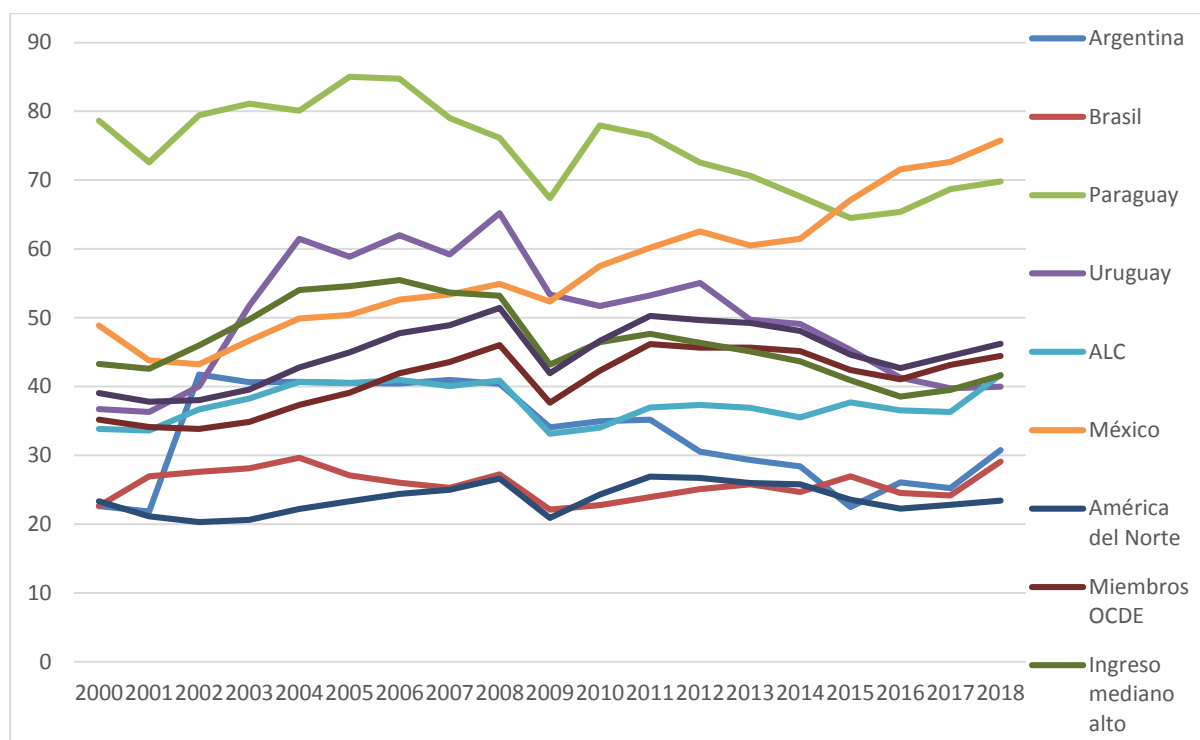
En términos metodológicos, el proyecto combina un alcance explicativo, orientado a dar cuenta de las preferencias sobre conformación de ACP Norte-Sur de los sectores industriales de los países más grandes del Mercosur, con otro exploratorio, que se plantea indagar en los impactos de tales preferencias para la toma de decisiones de política comercial externa del bloque. La estrategia metodológica diseñada pasa por combinar la comparación de dos casos similares que exhiben resultados de interés, esto es, preferencias, diferentes, junto con un rastreo de los procesos que llevaron a la modificación de dichas preferencias al interior de cada uno de ellos. De esta forma, se contemplan las recomendaciones sobre investigación

cuantitativa más recientes en Ciencia Política, que sugieren combinar comparaciones con *process tracing* para arribar a inferencias causales válidas (Bril-Mascarenhas et al. 2017). Esta estrategia implica conducir análisis intensivos de los casos, con miras a identificar los mecanismos que conectan factores iniciales con resultados. Por ende, no descansa únicamente en la covarianza de un pequeño número de observaciones agregadas, sino que combina ambos elementos. Para ello, la técnica de *process tracing* supone la búsqueda de múltiples piezas de evidencia al interior de los casos, así como el uso de contrafácticos (Bennet y Checkel 2015). Finalmente, cabe señalar que con este diseño metodológico no se aspira a la búsqueda de inferencias sobre una eventual población de organizaciones de sectores industriales, pues dicha aspiración estaría sujeta a sesgos de selección (King et al. 1994). Por el contrario, lo que se persiguen son inferencias analíticas, las que buscan establecer enunciados del tipo “bajo tales condiciones (xi, xii..xn), es esperable que ocurra y”. De acuerdo a la literatura, tales afirmaciones se destacan por una fuerte validez interna, producto del acercamiento intensivo a los casos a partir de las cuales se generan (Mahoney y Goertz 2006).

Por otra parte, cabe explicitar los criterios de selección de los casos y de las unidades de análisis. Brasil y Argentina son entendidos como casos similares a efectos de la investigación, en tanto representan las economías sudamericanas en donde el desarrollo industrial iniciado con el modelo de sustitución de importaciones a mediados del siglo XX ha tenido un alcance mayor. Así, a pesar de las diferencias en términos de producto nacional agregado, en donde la economía brasileña triplica en tamaño a la argentina,¹² ambos países han desarrollado un entramado industrial variado, que incluye sectores diversos como bienes de capital, vehículos y autopartes, acero, electrónica, químico, farmacéutico y textiles y vestimenta, entre otros. A su vez, como se observa en el gráfico 1, ambas economías muestran un peso relativamente bajo del comercio en relación con su producto, en valores del entorno del 30%. Para poner este número en perspectiva, cabe señalar que el promedio de los países de ingreso medio-alto, categoría ocupada por ambos casos, es del 40%, al igual que el promedio de América Latina; que en los países miembros de la OCDE alcanza el 45% y que el promedio mundial presenta valores similares; y que los socios menores del Mercosur y países como México muestran un peso sustantivamente mayor. En cambio, este ratio en América del Norte, influenciado por los bajos valores registrados en EEUU, es similar al de las principales economías sudamericanas. Asimismo, Argentina y Brasil presentan una evolución similar de sus políticas comerciales, pues de hecho comparten el grueso de sus líneas arancelarias en el AEC. Y dada la estrategia del Mercosur de negociar acuerdos extrazona como bloque, ambos presentan un stock de ACP similar. Finalmente, es preciso mencionar que en líneas generales la inserción internacional de la producción industrial de ambos países tiene una orientación predominantemente regional, mientras que los productos primarios o de origen agropecuario se canalizan principalmente en mercados extrazona. Por tanto, y siguiendo la estrategia de influyentes estudios como Adler (1991) y Sikkink (1991), se opta por la comparación entre Argentina y Brasil como casos similares.

¹² No así en términos de PIB per cápita, donde Argentina supera a Brasil. Dicho esto, ambos coinciden en integrar la categoría de ingresos media-alta elaborada por el Banco Mundial.

Gráfico 1. Evolución del peso en el comercio sobre el PIB (2000-2018)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

Con respecto a las unidades de análisis, este proyecto se enfoca en el posicionamiento a nivel sectorial, agregado, de las organizaciones que nuclean a los distintos subsectores industriales. Esto se debe a que dichas organizaciones son el principal punto de contacto de los decisores gubernamentales, y por tanto la principal herramienta con la que cuentan los industriales para ejercer influencia en el proceso político de toma de decisiones. Esto no significa que no existan organizaciones con un nivel de agregación menor, a nivel de subsectores como los mencionados en los párrafos precedentes, que procuren influenciar las orientaciones políticas de acuerdo a sus expectativas sobre resultados esperados. Sin embargo, una vez que las organizaciones que las agrupan adoptan determinadas preferencias, el espacio para el lobby en sentido contrario de los subsectores se reduce considerablemente. Por tanto, las posiciones de los distintos subsectores, junto con las de otros actores con eventual capacidad de influencia, son piezas de evidencia claves no en sí mismas, sino como elementos para entender la construcción de las posiciones de las organizaciones que los nuclean.

En Argentina, la principal organización representante de los sectores industriales del país es la UIA. Esta agrupa a las empresas y cámaras subsectoriales vinculadas a la producción industrial en el país, siendo la única representante de este rubro dentro de las ocho agrupaciones patronales con más influencia. En Brasil, su homónima es la CNI, organización que nuclea a las 27 federaciones estaduais de industriales, las que a su vez se componen de empresas y cámaras subsectoriales, en una sola institución. Pero además, dentro de estas 27 destaca el rol de FIESP, que nuclea a los empresarios del principal centro industrial del país, San Pablo. Si bien la FIESP se encuentra federada en CNI, por su tamaño cuenta con capacidades y poder de influencia que la convierten en un jugador con peso propio. De todos

modos, la evolución de las posiciones de FIESP y CNI ha sido simétrica, por lo que su consideración simplemente agrega una instancia adicional en dónde examinar si los factores teóricos planteados han influido en las preferencias adoptadas. La tabla 1 expone la evolución de las preferencias de estas organizaciones. Allí se resume la información desarrollada en la segunda sección del proyecto, en donde se presentó evidencia sobre las posiciones adoptadas por estas gremiales frente a la agenda de conformación de ACP con economías desarrolladas.

Tabla 1. Preferencias de las organizaciones industriales de Argentina y Brasil sobre la conformación de ACP con economías desarrolladas

Oposición	Ambigua	Favorable
CNI (pre 2013)	UIA (post 2017)	CNI (post 2013)
FIESP (pre 2013)		FIESP (post 2013)
UIA (pre 2017)		

Fuente: elaboración propia en base a documentos institucionales

De esta tabla se desprenden dos elementos de variación. En primer lugar la interna, que ha tenido lugar en las organizaciones de ambos países. Y en segundo lugar, pero no menos importante, la variación entre la magnitud del cambio en las organizaciones brasileñas en comparación con la argentina, que pone de relieve la importancia de identificar los factores que llevan a estas posiciones divergentes.

El punto de partida en términos metodológicos consiste en procurar captar la estructura de incentivos materiales de los sectores industriales frente a la agenda de conformación de acuerdos, teniendo en consideración las eventuales dificultades que los propios actores pueden experimentar al intentar descifrarlos. Los elementos manejados hasta el momento apuntan a una estructura similar para los sectores de ambos países, pero no obstante esto debe ser examinado con mayor profundidad para identificar o descartar diferencias que contribuyan a entender la formación de preferencias. Para ello, se deberá analizar la estructura y la evolución de las exportaciones e importaciones a nivel sectorial, tanto a nivel agregado como por destinos. A partir de estos datos se podrá identificar la eventual existencia de ventajas comparativas reveladas para algunos subsectores, así como los desafíos que producto de la competencia pueden sufrir otros. También se tendrán en cuenta los análisis de impacto realizados por diversas instituciones sobre acuerdos puntuales negociados o en vías de negociación del Mercosur, tal como el informe producido por la London School of Economics (LSE) respecto al ACP con la UE (LSE 2009). Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que, en líneas generales, estos estudios incorporan únicamente los efectos de modificaciones arancelarias, pero en la medida que consideren estimaciones sobre otras disciplinas también serán contempladas. Finalmente, se analizará la evolución general del sector industrial en términos de crecimiento, así como la evolución de los propios subsectores.

Ahora bien, frente a similitudes o incluso diferencias materiales cabe examinar de forma sistemática la hipótesis acerca del papel de las ideas. Para ello se propone una estrategia de formulación de 5 hipótesis operativas (HO), que de encontrar respaldo aumentan la plausibilidad del argumento general.

HO1: Frente a la percepción de la presencia de una crisis, el espacio para debatir ideas sobre política comercial se ensancha.

Las crisis económicas, consideradas desde las perspectivas de los actores, son claves para que la traducción de intereses específicos a preferencias de política se vea afectada por el debate de ideas. Y es que en tiempos de estabilidad, esta traducción es relativamente automática, realizada mediante ideas estables cuyo impacto puede resultar imperceptible. Por el contrario, cuando los marcos de pensamiento consolidados parecen no dar respuesta a las problemáticas de los actores, la posibilidad de debatir ideas alternativas es mayor. Por ende, la presencia de percepciones compartidas de crisis de las referencias vigentes puede ser vista como una condición necesaria, aunque no suficiente, para que ideas alternativas modifiquen la formación de preferencias. Pues en su ausencia, en términos contrafácticos, no es esperable que un debate en este sentido tenga lugar.

HO2: La inclusión de disciplinas relacionadas en los ACPs genera incertidumbre, por lo que las ideas sobre política comercial ayudan a reducirla

La incertidumbre frente a los impactos esperables de las disciplinas no arancelarias apunta en la misma línea que las percepciones sobre las crisis, ya que hacen la traducción de intereses específicos en preferencias más compleja. En este marco, las ideas normativas y causales sobre política comercial tienen el potencial de ayudar a los actores a reducir la incertidumbre. Por el contrario, frente a la presencia de resultados distributivos fácilmente predecibles, este rol interpretativo de las ideas tiene menos espacio. Si empíricamente se observa la utilización de ideas para asignar sentidos y resultados esperados a los ACP, entonces se fortalece el argumento de que estas juegan un rol importante en la conformación de preferencias.

HO3: En marcos de crisis e incertidumbre, emprendedores políticos y técnicos buscan modificar las ideas sobre política comercial predominantes en las organizaciones representantes de los sectores industriales

Frente a las condiciones habilitantes de crisis e incertidumbre, el cambio en las ideas imperantes de las organizaciones requiere de actores que procuren su modificación. Estos pueden ser de naturaleza “política”, esto es, integrantes de las gremiales electos o que buscan ser elegidos por sus asociados, y que luego componen los distintos departamentos o comisiones en los que se estructuran sus organizaciones. Pero también pueden ser integrantes de los cuadros técnico-burocráticos, es decir profesionales contratados producto de sus habilidades técnicas para producir insumos analíticos que guíen la toma de decisiones de las organizaciones.¹³ Así, la identificación de estos emprendedores de políticas a nivel empírico es un elemento clave para sostener que los cambios en las preferencias pueden ser explicados mediante el rol de las ideas.

HO4: En marcos de crisis e incertidumbre, las ideas que se logran institucionalizar en las organizaciones representantes de los sectores industriales son claves en la definición de las preferencias sobre la conformación de ACP

¹³ Existe una amplia literatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y en EPI en particular, que destaca el rol de los cuadros técnicos en la formación de políticas de gobiernos nacionales y organizaciones internacionales (ej. Babb 2003; Chwioroth 2007; 2010).

La puja de ideas en contextos habilitantes genera resultados indeterminados *a priori*, en donde marcos de referencia en competencia tienen la posibilidad de imponerse. Frente a esto, se configura la posibilidad de que conjuntos de ideas distintas logren prevalecer e institucionalizarse en organizaciones similares, dando lugar a la formulación de preferencias divergentes. Por tanto, evidencia empírica que indique la institucionalización de diferentes ideas puede ser la clave para dar cuenta de la variación observada y sostener el argumento general sobre el papel de las ideas.

HO5: En marcos de crisis e incertidumbre, las ideas político-estratégicas predominantes en las organizaciones representantes de los sectores industriales favorecen la formación de determinadas preferencias de política comercial y limitan otras

Las gremiales industriales interactúan con gobiernos y partidos políticos respecto a la política comercial, pero también respecto a un universo más amplio de políticas públicas. De esta forma, necesariamente deben enmarcar sus preferencias de política comercial dentro de sus conjuntos de preferencias más amplios, así como tener en cuenta las distintas alternativas de proyectos políticos en disputa. Por tanto, un primer elemento empírico viene dado por las ideas predominantes en estas organizaciones sobre los potenciales beneficios y costos de la imposición de programas políticos alternativos. Mientras que un segundo elemento crucial refiere al posicionamiento otorgado a la política comercial dentro del conjunto más amplio de políticas en juego. Con esto, la conformación de preferencias puede ser entendida desde las ideas político-estratégicas que guían la conformación de coaliciones políticas y sociales, por lo que la variación de estas ideas al interior y entre los casos aporta al soporte del argumento formulado.

En síntesis, las HO permiten especificar las distintas piezas de evidencia que el análisis intensivo de los casos debe rastrear con miras a sostener la hipótesis ideacional presentada en la sección teórica.

Por otra parte, y pasando a las preferencias como factor explicativo, la exploración de su impacto en la toma de decisiones también implica una estrategia dual. Esto significa considerar, por un lado, la variación al interior de los países, prestando particular atención a la secuencia de decisiones. Y, por el otro, supone analizar en términos comparados los posicionamientos de los distintos gobiernos. El foco en ambos casos se pondrá en la perspectiva de los actores, entre los que se encuentran decisores gubernamentales, referentes de política comercial de los principales partidos del sistema y los propios representantes de las organizaciones de los sectores industriales.

Respecto a las variaciones internas, en primer lugar, es preciso rastrear el *timing* del impulso por parte de los gobiernos nacionales al relanzamiento de la agenda externa del Mercosur. Si el cambio de posicionamiento de los sectores industriales precede al de los gobiernos, entonces la expectativa de una influencia de este factor es mayor. No obstante, un progresivo debilitamiento de los decisores opuestos a esta agenda a medida que las preferencias de los industriales se fueron modificando, incluso si los decisores favorables a los ACP ya habían logrado instalar la necesidad de procurar su conformación, también apoya la hipótesis formulada. Por otra parte, la comparación entre casos aporta elementos adicionales para

examinar la importancia de la variable en cuestión. Pues dado que en el caso brasileño los posicionamientos de los industriales sobre la agenda de ACP fueron más tempranos y decididamente favorables, es esperable que Brasil haya procurado de forma más temprana y sostenida que el Mercosur conforme acuerdos extrazona. Por el contrario, debido a que sus pares argentinos han mantenido un posicionamiento más ambiguo, Argentina debería mostrar comportamientos divergentes. Esto es, los tomadores de decisiones favorables seguramente hayan contado con cierto espacio para avanzar en la búsqueda de acuerdos, pues la UIA no se ha opuesto de forma sistemática a los ACP. De todos modos, dado el mayor espacio entre los industriales para oponerse subsectorialmente, también podría llevar a especular con la formación de alianzas con decisores y/o políticos opuestos a esta agenda. Así, las distintas fuentes de variación pueden otorgar pistas para explorar el impacto de las preferencias de los industriales en la toma de decisiones.

Por último, cabe precisar las fuentes de información que utilizará esta investigación. Respecto a los datos sobre flujos comerciales, se recurrirá a la base de comercio de las Naciones Unidas (UN Comtrade), así como a otras plataformas como Trademap que sistematizan estos flujos. También se utilizarán indicadores de evolución de la actividad económica en general y de la actividad industrial en particular, para lo que se consultarán a los organismos nacionales encargados de recopilar estas estadísticas y a las propias informaciones de las organizaciones industriales. También se considerarán los textos de los acuerdos ya negociados por el Mercosur, como aquellos con la UE y EFTA, en la medida que se encuentren disponibles, y su análisis se complementará con los reportes de evaluación de impacto elaborados por distintas instituciones, como el ya mencionado por LSE. Este tipo de evidencia será complementada con aquella referente las estructuras arancelarias de los países analizados, para lo que se utilizará en la medida que sea necesario la plataforma WITS del Banco Mundial, y también por la consideración de otros instrumentos de política comercial, cuya información se extraerá de los sitios web nacionales y de los informes nacionales de política comercial que periódicamente se elaboran en el marco de la OMC.

Por otra parte, una fuente de evidencia medular para la investigación será la realización de entrevistas a actores claves vinculados al fenómeno bajo estudio. Para esto se proyecta realizar estancias de investigación en Buenos Aires, Brasilia y San Pablo, con miras a entrevistar a los líderes de UIA, CNI y FIESP, a los dirigentes encargados de las áreas de relaciones internacionales y comercio exterior de estas organizaciones, así como a los cuadros técnicos, tales como economistas y otros funcionarios, que componen los centros de estudio y análisis con los que cuentan las organizaciones. Asimismo, se entrevistará a los principales dirigentes de las agremiaciones de subsectores que se nuclean en las organizaciones de industriales mencionadas, y a los tomadores de decisiones y cuadros técnicos de la secretarías de comercio exterior de Brasil y Argentina. Eventualmente, también se procurarán entrevistas con los responsables de las áreas de comercio internacional e integración regional de las cancillerías. Finalmente, dentro del espectro de entrevistados también está previsto recoger la voz de los referentes de política comercial de los principales partidos políticos de ambos países.

Estas fuentes serán complementadas y cruzadas con documentos institucionales de posicionamiento y análisis producido desde las organizaciones representantes de los industriales, así como por los informes y estudios elaborados desde los gobiernos. A su vez, una fuente adicional vendrá dada por la información sobre la estructura y el funcionamiento de las organizaciones bajo estudio, que se recolectará tanto de los sitios webs de estas organizaciones como de documentos procurados durante las estancias de investigación. Y al mismo tiempo, se realizará un examen exhaustivo de prensa, para lo se cuenta con el repositorio compilado por el Parlamento del Mercosur, que sistematiza en base diaria todas las noticias que hacen referencia al bloque o bien a sus miembros en el contexto de su participación en el proceso de integración.¹⁴ Finalmente, toda esta información se complementará con fuentes bibliográficas secundarias sobre los casos y eventuales entrevistas a académicos expertos en la temática.

Algunos elementos preliminares

La evolución de las preferencias de los sectores industriales y de la agenda externa del Mercosur ha ocurrido en el marco de cambios significativos en las estructuras productivas y la especialización comercial de los miembros del bloque. Algunos de estos cambios son de naturaleza exógena, como el referido al crecimiento de China y su impacto dual en: a) el aumento de la demanda y de los precios de *commodities* y b) la mayor competencia en los mercados internos y de terceros para los productores de manufacturas (Gallagher y Porzecanski 2010; Dosch y Goodman 2012; Jenkins 2012). Mientras que otros tienen un carácter predominantemente endógeno, ligado a las distintas opciones de política que, dentro del margen de autonomía relativa que disfrutaban los países, prevalecen en momentos dados del tiempo. A continuación se presentan algunos elementos preliminares con el objetivo de caracterizar los casos de Brasil y Argentina.

Brasil

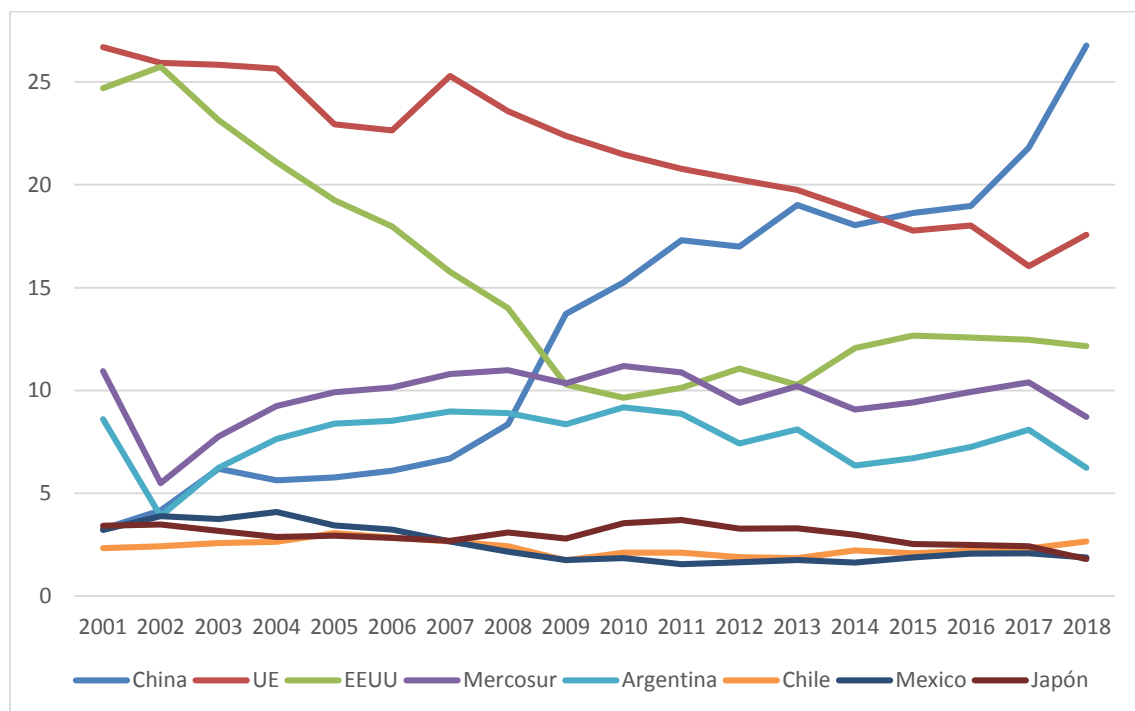
Brasil, como se ha dicho, es la economía más grande del Mercosur, e incluso su tamaño tiene dimensiones globales, al ser la octava economía del planeta. En cambio, el ingreso per cápita promedio de los brasileños es menor que el de sus pares argentinos y uruguayos. En términos comerciales, el peso de Brasil a nivel mundial es menor, ubicándose entre los puestos 25 y 30 tanto a nivel de exportaciones como de importaciones. Esto refleja la histórica orientación interna de la economía brasileña, aunque el gráfico 1 presentado anteriormente muestra un crecimiento del peso del comercio en el PIB en las dos últimas décadas, que pasa de un 22% en el 2000 a casi un 30% en 2018. En este lapso también se ha modificado sustantivamente la orientación geográfica de sus exportaciones, tal como muestra el gráfico 2. En particular, se destaca el dramático crecimiento del peso de China, cuya participación crece del 4% al 26% en 17 años, y el similar dramático descenso del peso de EEUU, que baja en el mismo período del 25% al 12%. La UE, histórico primer destino, también registra una significativa caída, del 27% al 17%, pasando a quedar en segundo lugar a partir de 2015. El Mercosur se ubica como

¹⁴ Dicha sistematización se encuentra en línea en <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/51/1/parlasur/mercosur-en-la-prensa.html>

cuarto destino, con variaciones en torno al 10% a lo largo del período, en donde Argentina explica el grueso de estos flujos, que en los últimos años han sido a la baja. El resto de los mercados no superan en ningún momento de período el 4%, y de hecho el 5° destino, que es Chile, captó en 2018 solo el 2,7% de los envíos brasileños al mundo. Y en la misma línea, ningún otro mercado supera en 2018 el 2%, lo que denota una concentración relativamente elevada de las exportaciones brasileñas.

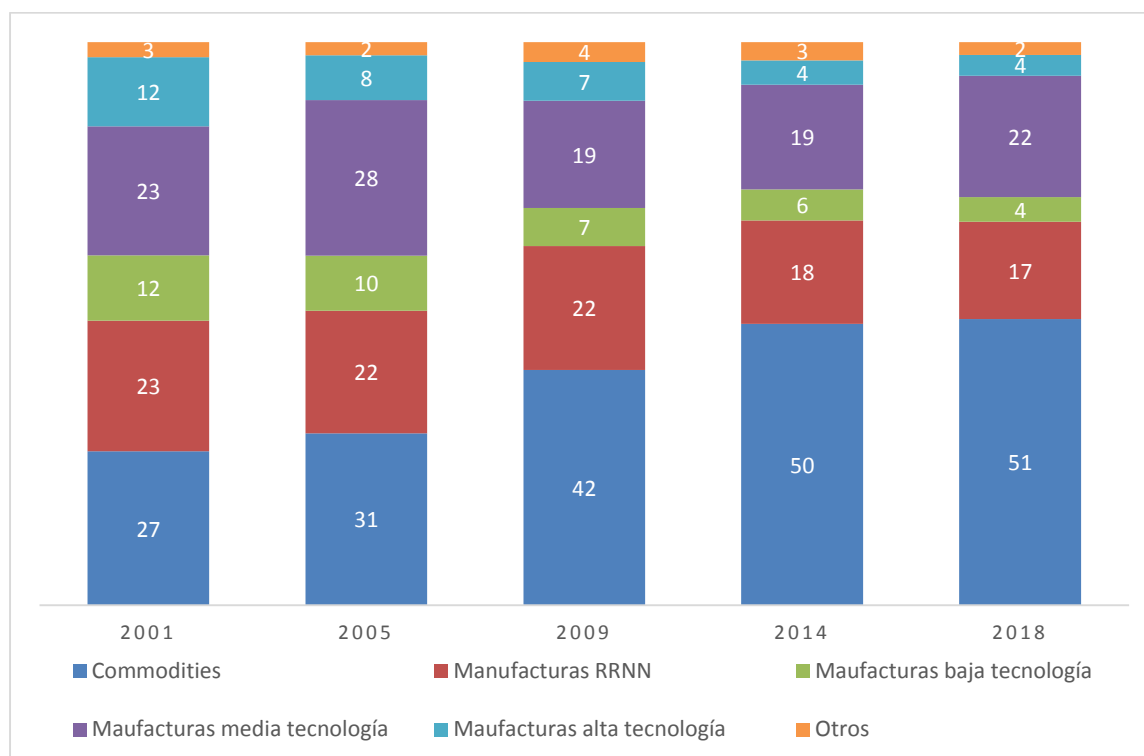
Relacionado con esto, durante las últimas dos décadas se registran importantes cambios en la composición de las exportaciones brasileñas. El gráfico 3 muestra que al desagregar estos flujos por composición tecnológica, se observa una fuerte tendencia hacia la primarización, en donde el peso de los *commodities* casi se duplica, pasando del 27% en 2001 al 51% en 2018. Por el contrario, las manufacturas de baja tecnología descienden del 12% al 4%, al igual que aquellas clasificadas como de alta tecnología. Tan solo las exportaciones de tecnología media muestran cierta estabilidad en términos de participación. En conjunto, la suma de *commodities* y manufacturas basadas en recursos naturales pasa del 50% en 2001 a representar casi el 70% del total de los envíos al mundo en 2018, mientras que las manufacturas de origen no agropecuario descienden del 47% al 30% en el mismo período, con las pérdidas explicadas por la retracción de la producción industrial en los segmentos intensivos en mano de obra y en tecnología de punta.

Gráfico 2. Destinos de las exportaciones brasileñas (2001-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Gráfico 3. Exportaciones brasileñas por contenido tecnológico (2001-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade. El cálculo sigue la metodología de Lall (2000).

Durante la primera década de los 2000, y especialmente a partir de 2004, Brasil experimentó tasas positivas de crecimiento económico (a excepción de 2009, año en que tuvo lugar la crisis financiera mundial), con valores considerables que en el peor de los casos se ubicaron por encima del 3,2% –todos los datos referidos en este párrafo se exponen en la tabla 1 del anexo–. En este marco, salvo algunas excepciones, el crecimiento global de la industria fue positivo, y el peso de las industrias de transformación en el PIB se sostuvo por encima del 15%. Sin embargo, durante la segunda década este panorama se revirtió. La caída del peso relativo de la industria en la canasta exportadora fue acompañada de una marcada caída en la participación en el producto agregado, en el marco de un mercado interno recesivo. En este nuevo contexto, entre 2012 y 2015 el PIB industrial se contrajo, incluso en los años en que el producto agregado se expandió. Y lo que es más, dicha caída tuvo lugar en medio de un fuerte paquete de estímulos gubernamentales a la producción industrial nacional, conocido como Plan Brasil Maior. Por tanto, los indicadores de actividad generales y, sobre todo, sectoriales, indican una situación de crisis en la que tuvieron lugar las modificaciones de las preferencias de política comercial de las organizaciones representantes de los sectores de la industria.

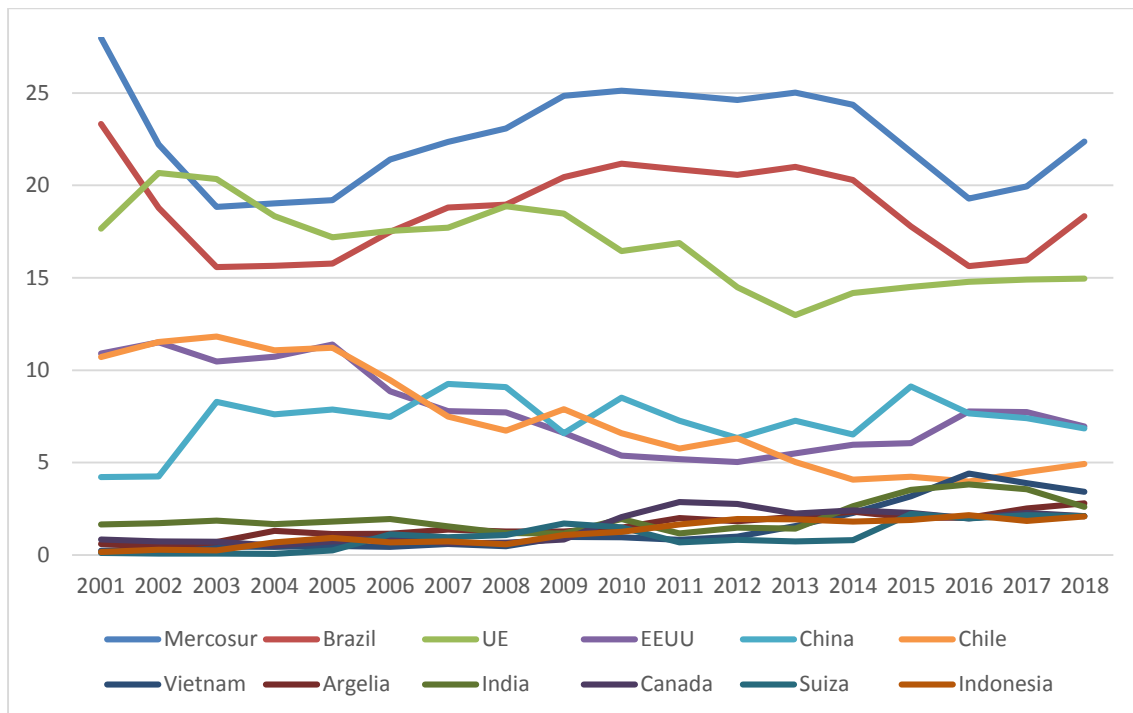
Argentina

Argentina es la segunda economía del bloque, y su tamaño económico la ubica entre las 25 economías más grandes del planeta. Al igual que en Brasil, el bajo peso del comercio sobre el PIB hace que en términos comerciales su participación global sea menor; no obstante, a pesar de converger en la actualidad con su vecino del norte en este indicador, en el entorno del 30%, su trayectoria de las últimas dos décadas muestra una tendencia opuesta, ya que hace 15

años este ratio superaba el 40%. Por otra parte, analizadas por destino, las exportaciones argentinas están más diversificadas que las brasileñas. 14 socios captan al menos 2% del total de los envíos (contando al Mercosur y a sus miembros de forma separada), que se componen de los 12 registrados en el gráfico 4 más Paraguay y Uruguay. El Mercosur ha sido sistemáticamente, con la única excepción del año 2003, el primer destino, y Brasil explica el grueso de estos flujos. En tercer lugar de importancia aparece la UE, cuya evolución muestra una caída leve. Por otro lado, al igual que en Brasil, se observa tanto un descenso del peso de EEUU como un crecimiento de China, pero en ambos casos de magnitud mucho menor, al punto que la importancia actual de ambos destinos para Argentina es similar, en el entorno del 7%. Luego aparece Chile, cuya participación sí muestra una caída importante, del 11% al 5%. Y finalmente se destaca la variedad de nuevos destinos, los que registraban valores muy bajos en 2001 y actualmente superan el 2%.

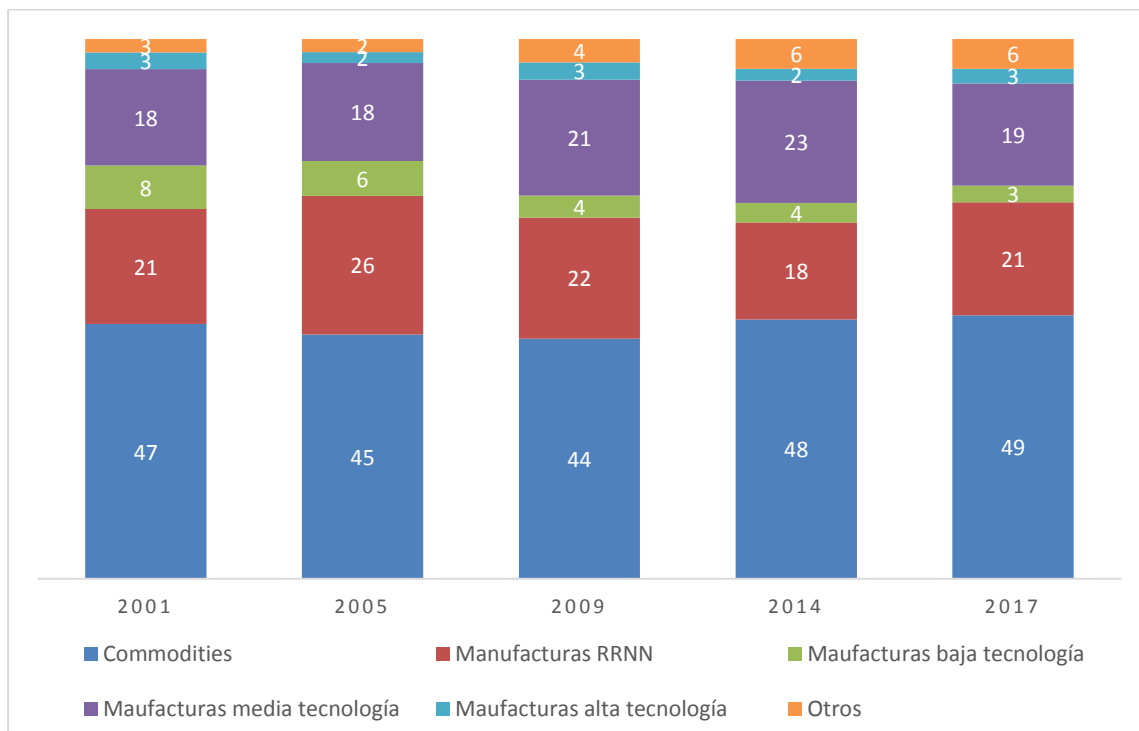
La evolución de las exportaciones por contenido tecnológico también muestra un desempeño mucho más estable que en el caso de Brasil. Si bien el peso de los *commodities* era elevado en 2001, de 47%, no se observan cambios significativos en 2017, e incluso como muestra el gráfico 5, a lo largo del período hubo momentos de caída relativa del peso de este rubro. Y si se agrupan las exportaciones de *commodities* y manufacturas basadas en recursos naturales, la conclusión previa no varía: su peso es elevado, en torno al 70% del total de las exportaciones, pero no existen variaciones significativas en las últimas dos décadas. En cuanto a las manufacturas, tan solo aquellas de baja tecnología experimentan un retroceso importante, a costa de bienes clasificados en el rubro otros. En cambio, tanto las manufacturas de tecnología media como alta mantienen valores similares, cercanos al 19% y 3% respectivamente. Agrupadas, el peso de las manufacturas de origen no agropecuario en el total de las exportaciones también muestra relativa estabilidad, con valores que oscilan entre el 25% y el 29%. De esta forma, se observa actualmente una convergencia en las estructuras exportadoras argentinas y brasileñas en términos de grandes tipos de productos, pero explicadas por modificaciones no en Argentina sino en Brasil.

Gráfico 4. Destinos de las exportaciones argentinas (2001-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map

Gráfico 5. Exportaciones argentinas por contenido tecnológico (2001-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade. El cálculo sigue la metodología de Lall (2000).

Tras una profunda crisis a inicios de los 2000, Argentina exhibió durante la primera década de este siglo elevadas tasas de crecimiento económico, con excepción del año 2009 en el marco de la crisis financiera global –todos los datos referidos en este párrafo se exponen en la tabla 1 del anexo–. Sin embargo, la segunda década estuvo marcada por una fuerte volatilidad económica, en la que años de crecimiento estuvieron alternados por otros de importantes caídas. En este marco, si bien la participación del sector industrial en el PIB se mantuvo estable, por encima del 15%, el sector experimentó años de fuertes contracciones en el volumen de su producción, en línea con el magro desempeño del conjunto de la actividad económica. Como consecuencia, en 2019 el economista jefe de la UIA afirmó que “como mínimo, la industria lleva ocho años perdidos en Argentina” (Coatz en La Nación 2019). Así, las preferencias de política comercial en torno al nuevo impulso del Mercosur de conformar acuerdos preferenciales extrazona también se forman, como en Brasil, en un contexto de deterioro de los principales indicadores económicos generales y sectoriales.

Cronograma de actividades

A continuación se presenta un cronograma de ejecución de actividades para la realización del proyecto, cuya duración se proyecta por un plazo de aproximadamente dos años. Sobre este punto, es preciso mencionar que dicho marco temporal coincide con el financiamiento otorgado por la Comisión Académica de Posgrados para realizar esta investigación, el que se extiende hasta febrero de 2022.

Actividades	S1. 2020	S2. 2020	S1. 2021	S2. 2021	S1. 2022
Revisión bibliográfica exhaustiva de los casos	■				
Compilación y análisis de estadísticas de comercio	■	■			
Compilación y análisis de otras fuentes de información secundaria	■	■			
Estadía de investigación en país 1		■	■		
Estadía de investigación en país 2			■	■	
Procesamiento y análisis de información primaria			■	■	
Presentación de avances y discusión				■	
Redacción final					■

Anexo

Tabla 1. Indicadores de desempeño económico en Brasil y Argentina (2001-2018)

	Crecimiento PIB*		Participación del sector industrial en el PIB**		Crecimiento del PIB industrial***	
	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina	Brasil	Argentina
2001	1,4	-4,4	-	-	5,4	-7,6
2002	3,1	-10,9	-	-	15,2	9,0
2003	1,1	8,8	-	15	4,6	-4,7
2004	5,8	9,0	17,8	15,5	-0,5	10,7
2005	3,2	8,9	17,4	15,5	6,8	8,4
2006	4,0	8,0	16,6	15,7	6,5	8,4
2007	6,1	9,0	16,6	15,7	2,9	7,6
2008	5,1	4,1	16,5	15,7	4,1	5,0
2009	-0,1	-5,9	15,3	15,4	-2,1	0,1
2010	7,5	10,1	15	15,8	14,9	9,7
2011	4,0	6,0	13,9	16,2	3,3	6,5
2012	1,9	-1,0	12,6	15,8	-2,1	-7,8
2013	3,0	2,4	12,3	15,4	-3	0,0
2014	0,5	-2,5	12	-	-1,5	-1,8
2015	-3,5	2,7	11,8	-	-6,3	-
2016	-3,3	-2,1	11,7	-	-	-
2017	1,1	2,7	-	-	-	1,9
2018	1,1	-2,5	-	-	-	-14,9

*Fuente: Indicadores del Banco Mundial. ** Los datos de Brasil refieren a “industrias de transformación”. Fuente: IBGE. Los datos de Argentina refieren a la industria en su conjunto. Fuente: Sosa (2014) en base a CEPAL. ***Los datos de Brasil refieren a crecimiento real. Fuente: IBGE. Los datos de Argentina refieren a la variación del Índice de Estimación Mensual Industrial elaborado por el INDEC.

Referencias

Abdelal, R.; Blyth, M. y Parsons, C. 2010. *Constructing the International Economy*. Ithaca: Cornell University Press.

Adler, E. 1991. *The Power of Ideology: The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. California: University of California Press.

Alt, J; Frieden, J.; Gilligan, M.; Rodrik, D. y Rogowsky, R. 1996. The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Enquiry. *Comparative Political Studies*, 29 (6), 689-717

Alt, J. y Gilligan, M. 1994. The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems, and Domestic Political Institutions. *Journal of Political Philosophy*, 2 (2), 165-192.

Ámbito. 2019a. El titular de la UIA afirmó que el sector no ve mal la apertura comercial. *Ámbito* [Online], 4 de julio. Recuperado de <https://www.ambito.com/el-titular-la-uia-afirmo-que-el-sector-no-ve-mal-la-apertura-comercial-n5040903>

Ámbito. 2019b. Acevedo: "La reforma laboral es un tema a discutir, pero que no es fundamental" *Ámbito* [Online], 13 de noviembre. Recuperado de <https://www.ambito.com/acevedo-la-reforma-laboral-es-un-tema-discutir-pero-que-no-es-fundamental-n5065630>

Amsden, A. 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Autor, D. Dorn, D. y Hanson, G. 2016. The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*, 8, 205-240.

Autor, D. Dorn, D.; Hanson, G. y Majlesi, K. 2017. Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure. *NBER Working Paper* 22637.

Babb, S. 2003. The IMF in Sociological Perspective: A Tail of Organizational Slippage. *Studies in Comparative International Development*, 38 (2), 3-27.

Baccini, L. y Dür, A. 2012. *The New Regionalism and Policy Interdependence*. *British Journal of Political Science*, 42 (1), 57-79.

BAE Negocios. 2019. Discrepancias en la UIA sobre el acuerdo Mercosur-Unión Europea. BAE Negocios [Online], 1 de julio. Recuperado de <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/La-UIA-arremetio-contra-el-acuerdo-Mercosur-Union-Europea-20190701-0011.html>

Baldwin, R. 1997. The Causes of Regionalism. *The World Economy* 20 (7), 865-888.

Baldwin, R. Evenett, S. y Low, P. 2009. Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments. En Baldwin, R. y Low, P (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*. Cambridge: Cambridge University Press, 79–145.

Bartesaghi, I. 2015. *La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina: Impactos para el Mercosur*. Montevideo: Grupo Magro.

Beland, D. y Cox, R. 2010. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.

Bennett, A. y Checkel, J. 2015. *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berger, A.; Busse, M.; Nunnenkamp, P. y Roy, M. 2013. Do Trade and Investment Agreements Lead to More FDI? Accounting for Key Provisions Inside the Black Box. *International Economics and Economic Policy*, 10 (2), 247-275.

BID- INTAL.2016. Informe Mercosur N° 21. *Nota técnica IBD-TN* 1145.

BID-INTAL. 2017a. Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional. *Nota técnica IBD-TN* 1263.

BID-INTAL. 2017b. Informe Mercosur N° 22: renovando la integración. *Nota técnica IBD-TN* 1357.

- Bizzozero, L. 2008. *Uruguay en la creación del MERCOSUR*. Montevideo: CSIC.
- Bizzozero, L. 2019. Acuerdo UE-Mercosur: otra pieza para la nueva cartografía del sistema de comercio mundial. *Blog RRII FLACSO*. Recuperado de <http://rrii.flacso.org.ar/acuerdo-ue-mercosur-otra-pieza-para-la-nueva-cartografia-del-sistema-de-comercio-mundial/?fbclid=IwAR1j8-CdIB4uyfXRncQpstYLYHL4VM5uW5gTE1mBhPaeqWqZoBOVv7bPi4>
- Blyth, M. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Blyth, M. 2003. Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1 (4), 695-706.
- Bouzas, R. 1996. La agenda económica del MERCOSUR: desafíos de política a corto y mediano plazo. *Integración & Comercio* 1 (0), 64-87.
- Bouzas, R. y Gosis, P. 2014 Institucionalidad y actores de la política comercial argentina. En Acuña, C. (comp.), *Dilemas del Estado Argentino: Política exterior económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, 59-103.
- Briceño-Ruiz, J. 2013. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9-39.
- Bril-Mascarenhas T., Maillet, A. y Mayaux, P. 2017. Process Tracing. Inducción, Deducción e Inferencia Causal. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 659-684.
- Búsqueda. 2018. Canadá y EFTA en 2019, después los asiáticos. *Búsqueda* N°1992, 25-31 de octubre.
- Büthe, T. y Milner, H. 2008. The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science*, 52 (4), 741-762.
- Caetano, G. 2011. *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR.
- Caetano, G. 2019. Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, 235 (1), 47-88.
- Caetano, G. y Bartesaghi, I. 2014. La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿La última oportunidad? *Aldea Mundo*, 37 (1), 9-24.
- Chang, H. 2002. *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
- Chase, K. 2003. Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA. *International Organization*, 57 (1), 137-174.
- CNI. 2013. *Mapa Estratégico da Indústria: 2013-2022*, Brasilia: CNI.
- CNI. 2014. *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Industria Brasileira*, Brasilia: CNI. Recuperado de:

- CNI 2016. *Agenda Internacional da Industria 2016*. Brasilia: CNI.
- CNI. 2017. *Agenda Internacional da Industria 2017*, Brasilia: CNI.
- CNI. 2018. *Agenda Internacional da Industria 2018*, Brasilia: CNI.
- CNI. 2019a. *Agenda Internacional da Industria 2018*, Brasilia: CNI.
- CNI. 2019b. Acordo entre Mercosul e União Europeia é o mais importante da história do país, diz CNI. *CNI Agencia de Notícias*. Recuperado de <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia-e-o-mais-importante-da-historia-do-pais-diz-cni/>
- Colantone, I. y Stanig, P. 2018. Global Competition and Brexit. *American Political Science Review*, 112 (2), 201-218.
- Conceição-Heldt, E. .2013. The Domestic Sources of Multilateral Trade Negotiations: Explaining Brazil's Negotiating Position in the Doha Round. *The International Trade Journal*, 27, 173-194.
- Costa, F.; Garred, J. y Pessoa, J. 2016. Winners and losers from a commodities-for-manufactures trade boom, *Journal of International Economics*, 102, 50-69.
- Costa, R. 2010. Mercosul e Negociação da Tarifa Externa Comum. *CEBRI Artigos*, 4, 3-25.
- Cristóbal, J. 2012. *La política de la Política Comercial. Brasil y Estados Unidos durante la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)*. Tesis de maestría en Estrategia Internacional y Política Comercial. Santiago: Universidad de Chile. Recuperado de <http://www.iei.uchile.cl/postgrado/magister-en-estrategia-internacional-y-politica-comercial/estudios-de-casos/la-politica-de-la-politica-comercial-brasil-y-eeuu-en-alca>
- Crystal, J. 2003. What Do Producers Want? On the Origins of Societal Policy Preferences. *European Journal of International Relations*, 9 (3), 407-439.
- Chwioroth, J. 2007. Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets. *International Organization*, 61 (2), 443-463.
- Chwioroth, J. 2010. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- De Ville, F. y Siles-Brugge, G. 2018. The role of ideas in legitimating EU trade policy. En Khorana, S. y García, M. (eds.) *Handbook on the EU and International Trade*. Cheltenham: Elgar, 243-262.
- Dosch, J. y Goodman, D. 2012. China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41 (1), 3-19.
- FIESP. 2013. *Agenda De Integração Externa*. Sao Paulo: FIESP.

- FIESP. 2019. *Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf*. Recuperado de <https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-entre-mercossul-e-ue-abre-oportunidade-historica-para-o-brasil-diz-paulo-skaf/>
- Frieden, J. 1988. Sectoral Conflict and US Foreign Economic Policy, 1914-1940. *International Organization*, 42 (1), 59-90.
- Gallagher, K. 2007. Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round. *Review of International Political Economy*, 15 (1), 62-85.
- Gallagher, K. 2008. Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*, 13 (1), 37-59.
- Gallagher, K, y Porzecanski, R. 2010. *The Dragon in the Room. China and the Future of Latin American Industrialization*. California: Stanford University Press.
- Gerchunoff, P. y Fajgelbaum, P. 2006. *¿Por qué la Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Goldstein, J. y Keohane, R. 1993. Ideas and Foreign Policy: An analytical Framework. En Goldstein, J. y Keohane, R. (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 3-30.
- Grandi, J. 2000. Mercosur – TLCAN – UE: triángulo atlántico o triángulo de las Bermudas? *Civitas*, 1(1), 97-122.
- Gruber, L. 2001. Power Politics and the Free Trade Bandwagon. *Comparative Political Studies*, 34 (7), 703-741.
- Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Hall, P. 2007. Preference Formation as a Political Process: The Case of the European Monetary Union. En Katznelson, I. y Weingast, B. (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage, 129-160.
- Hay, C. Ideas and the Construction of Interests. En Beland, D. y Cox, R. 2010. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 65-82.
- Heydon, K. 2012. The Political Economy of International Trade. En Heydon, K. y Woolcock, S. (eds). *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*. Farnham: Ashgate Publishing, 29-46.
- Heydon, K. y Woolcock, S. 2009. *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements*. Tokyo: United Nations University Press.
- Hiscox, M. 2014. The Domestic Sources of Foreign Economic Policies. En Ravenhill, John (ed.) *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 74-105.

- Hoekman, B. y Kostecki, M. 2009. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopewell, K. 2016. *Breaking the WTO. How emerging powers disrupted the neoliberal project*. California: Stanford University Press.
- Horn, H., Mavroidis, P., y Sapir, A. 2010. Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements. *The World Economy*, 33(11), 1565–1588.
- Jandhyala, S.; Henisz, W. y Mansfield, E. 2011. Three Waves of BITs: The Global Diffusion of Foreign Investment Policy. *Journal of Conflict Resolution*, 55 (6), 1047-1073.
- Jenkins, R. 2012. China and Brazil: Economic Impacts of a Growing Relationship. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41 (1), 21-47.
- Jensen, J.; Quinn, D. y Weymouth, S. 2017. Winners and Losers in International Trade: The Effects on US Presidential Voting. *International Organization*, 71 (3), 423-457.
- King, G., Keohane, R. y Verba, S. 1994. *El diseño de la investigación social*. Madrid: Alianza.
- Krehbiel, K. 1992. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krugman, P. 1981. 'Intra-Industry Specialization and the Gains from Trade. *Journal of Political Economy*, 89, 959–973.
- La Nación. 2019. Diego Coatz: "Como mínimo, la industria lleva ocho años perdidos en la Argentina". La Nación [Online], 13 de enero. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/economia/diego-coatz-como-minimola-industria-lleva-ocho-anos-perdidos-en-la-argentina-las-multas-de-transito-dejan-en-caba-2600-millones-anuales-las-multas-de-transito-dejan-en-caba-2600-millones-anuales-nid2210128>
- Lake, D. 2009. Open Economy Politics: A Critical Review. *The Review of International Organizations*, 4 (3), 219-244.
- Lall, S. 2000. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. *Oxford Development Studies*, 28 (3), 337-369.
- LSE. 2019. *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Draft Interim Report. Londres: LSE.
- Luján, C. 2011. Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración. En Caetano, G. (ed.), *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR, 337-365.
- Machado, I. 2014. Ideias e interesses na política comercial brasileira: efeitos sobre as negociações entre o Mercosul e a União Europeia. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, 31-42.

- Mahoney, J. y Goertz, G. 2006. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14: 227–249.
- Manger, M. 2012. Preferential Agreements and Multilateralism. En Heydon, K. y Woolcock, S. (eds), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*. Farnham: Ashgate Publishing, 405-422.
- Manger, M. y Shadlen, K. 2014. Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements. *International Studies Quarterly*, 58 (1), 79-91.
- Mansfield, E. y Milner, H. 2012. *Votes, Vetoes and the Political Economy of International Trade Agreements*. Princeton: Princeton University Press.
- Mayer, J. 2009. Policy Space: What, for What and Where? *Development Policy Review*, 27 (4), 373-395.
- McNamara, K. 1998. *The currency of ideas: monetary politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press.
- Milner, H. 1988. *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Milner, H. 1999. The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*, 2, 91-114.
- Milner, H. y Judkins, B. 2004. Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left–Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, 48 (1), 95-119.
- Narlikar, A. y Tussie, D. 2004. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions. *The World Economy*, 27(7), 947-966.
- OMC. 2011. *World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*. Geneva: WTO.
- Olarreaga, M.; Soloaga, I. y Winters, A. 1999. What's behind MERCOSUR's common external tariff? *World Bank Policy Research Working Paper* N° 2231.
- Ons, A. 2010. Inserción económica internacional de uruguay: situación y perspectivas. En Bizzozero, L. De Sierra, G. y Terra, M. (eds.), *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Montevideo: CSIC, 33-79.
- Ostry, S. 2002. The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for future negotiations. En Kennedy, D. y Southwick, J. (eds.), *The Political Economy of International Trade Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 285-300.
- Padrón, A. 2010. *Los Acuerdos de la Asociación entre América Latina y Europa. El papel del movimiento sindical*. Montevideo: CEFIR.
- Page, S. 2007. Policy Space. Are WTO Rules Preventing Development?. *ODI Briefing Paper* N° 14.
- Pareto, V. 1971. *Manual of Political Economy*. New York: August W. Kelley.

Peinhardt, C. y Allee, T. 2012. Failure to Deliver: The Investment Effects of US Preferential Economic Agreements. *The World Economy*, 35 (6), 757-783.

Phillips, N. 2008. The Politics of Trade and the Limits to US Power in the Americas. En En Sánchez-Ancochea, D. y Shadlen, K. (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration*, New York: Palgrave Macmillan.

Pose, N. 2018. Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TiSA. *Desafíos*, 30 (2), 89-126.

Pose, N. 2019. Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 2 (4), 34-53.

Pose, N. y Bizzozero, L. 2019. Regionalismo, Economía Política y Geopolítica: Tensiones y Desafíos en la Nueva Búsqueda de Inserción Internacional del Mercosur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 250-278.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.

Rogowski, R. 1989. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments* Princeton. Princeton: Princeton University Press.

Sanahuja, J. 2009. Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En CRIES, *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES, 11-54.

Sánchez-Ancochea, D. 2008. State and Society: The Political Economy of DR-CAFTA in Costa Rica, the Dominican Republic, and El Salvador. En Sánchez-Ancochea, D. y Shadlen, K. (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration. Responding to Globalization in the Americas*. New York: Palgrave Macmillan, 171-200.

Sánchez-Ancochea, D. 2008. ¿Hacia una América Latina menos desigual? Reflexiones después de una década de éxito. En Puchet, M. y Puyana, M. (eds.), *América Latina en la larga historia de la desigualdad*. Ciudad de México: FLACSO, 95-118.

Shadlen, K. 2008. Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, 44 (1), 1-20.

Rodrik, D. 2014. When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (1), 189-208.

Sanahuja, J. 2017. *Posglobalización y crisis de hegemonía*. Presentación realizada en CEFIR / AUEI. Montevideo, 22 de septiembre.

Sanahuja, J. y Comini, N. 2018. Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, 275 (3), 32-46.

Scott, J. y Wilkinson, R. 2011. The Poverty of the Doha Round and the Least Developed Countries. *Third World Quarterly*, 32 (4), 611-627.

Simmons, B. y Elkins, Z. 2004. The Globalisation of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, 98 (1), 171-189.

Sikkink, K. 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca; Cornell University Press.

Shadlen, K. 2005. Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements. *Review of International Political Economy*, 12 (5), 750-775.

Sosa, M. 2014 Informe cuantitativo sobre la Evolución del Sector Industrial en

Argentina. La participación del sector industrial en el PBI y en el empleo total (2003-2014). Recuperado de <http://www.amersur.org/economia/evolucion-industrial-argentina/>

UIA. 2017. Mercosur – UE: análisis de las negociaciones. Recuperado de <https://uia.org.ar/comercio-y-negociaciones-internacionales/2698/la-uia-analizo-el-futuro-de-las-negociaciones-entre-la-union-europea-y-el-mercosur/>

Uruguay. 2019a. Textos del Acuerdo Mercosur – Unión europea. Recpuerdo de <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/publicaciones/acuerdo-asociacion-mercosur-union-europea-sintesis-del-acuerdo-textos>

Uruguay. 2019b. Acuerdo Mercosur – EFTA: síntesis del acuerdo. Montevideo: MRREE. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/sites/ministerio-relaciones-exteriores/files/inline-files/MERCOSUR-EFTA%20-%20S%C3%ADntesis%20del%20Acuerdo.pdf>

Van Harten, G. 2005. Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12 (4), 600–623.

Veiga, P. y Rios, S. 2015. The political economy of trade policy in Brazil: will it ever change? *Texto para discussão IPEA* 2069.

Woll, C. 2008. *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Ithaca: Cornell University Press.

Zelicovich, J. 2018. Lo que importa es la pregunta. Aportes de la Economía Política Internacional en Latinoamérica para el debate en el contexto de crisis de la globalización. *Relaciones Internacionales*, 54, 55-68.

Zelicovich, J. 2019. El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final. *Análisis Carolina* 13/2019.