

**LUCIANA V. GIL**

**Dinámicas de la política comercial  
argentina en el Mercosur**

*El caso del sector calzado (1999-2008)*



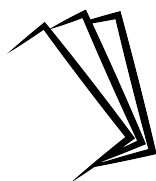
# **DINÁMICAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA EN EL MERCOSUR**



# **DINÁMICAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA EN EL MERCOSUR**

El caso del sector calzado  
(1999-2008)

Luciana V. Gil



Gil, Luciana Victoria

Dinámicas de la política comercial argentina en el Mercosur : el caso del sector calzado : 1999-2008 / Luciana Victoria Gil. – 1a ed – Vicente Lopez : Luciana Victoria Gil, 2024.

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-00-3115-6

1. Integración Regional. 2. Economía Política Argentina. 3. Política Comercial. I. Título.

CDD 337.1098

DOI: 10.55778/ts310031156

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.



EBOOK



TeseoPress Design ([www.teseopress.com](http://www.teseopress.com))

ExLibrisTeseoPress 156038. Sólo para uso personal

[teseopress.com](http://teseopress.com)

# Índice

Agradecimientos.....	9
Lista de siglas y abreviaturas.....	13
Introducción.....	15
<b>Parte I: Antecedentes teóricos, definiciones, periodización y selección del sector .....</b>	<b>29</b>
1. Política comercial e integración. Aportes y limitaciones de los principales enfoques teóricos.....	31
2. Las restricciones no arancelarias en el MERCOSUR....	85
3. La evolución de la industria manufacturera argentina en el MERCOSUR. Periodización y selección del calzado como caso de estudio .....	129
<b>Parte II: Empresarios y gobiernos en el proceso político de las restricciones comerciales argentinas a la importación de calzado .....</b>	<b>177</b>
4. El análisis de las relaciones entre empresarios y gobiernos en el proceso político .....	179
5. Breve introducción histórica sobre la industria argentina del calzado.....	217
6. Las restricciones comerciales en tiempos de crisis. El calzado “en alerta total” por Brasil .....	277
7. Las restricciones comerciales en tiempos de crecimiento. El calzado, de “antesala del fin” a “prioridad” .....	355
Conclusiones .....	425

Epílogo .....	453
Bibliografía.....	457



## Agradecimientos

A mis viejos, porque, cada uno desde su distinta profesión y roles familiares, inspiraron en mí desde temprano las preguntas sobre el funcionamiento de la sociedad y el interés por comprenderlo. Además, con amor y paciencia me ayudaron a superar cada obstáculo operativo con el que me topé durante la investigación y la escritura, contribución no menor para la conclusión de este trabajo.

A Juan, que me dio el mismo apoyo con un amor incondicional y, como si eso fuera poco, se ocupó activamente de hacerme reír todos los días.

A toda mi familia, hermanas y mis amigos que, sin entender bien qué hacía un “doctorando en ciencias sociales”, apoyaron mi trabajo, confiaron en que se tratara de algo bueno y soportaron, sin reclamos, mi ausencia en las citas de los meses previos a concluir este trabajo. Dando por sentado el permiso de todos ellos, dedico un agradecimiento especial a mi abuela.

A Lorenza Sebesta, por la paciencia y la generosidad con la que acompañó esta investigación; por compartir su continua curiosidad intelectual, que fue una inspiración para las preguntas y reflexiones que se abordan aquí. También a Alberto Cimadamore, que estuvo siempre disponible para ayudar a definir cuestiones sustanciales y formales de la investigación y la escritura.

A todos los entrevistados: a los representantes de las cámaras del sector del calzado, ex funcionarios, profesores, empresarios, argentinos y extranjeros. A los que brindaron información y reflexiones desinteresadamente, a los que compartieron sus visiones sobre el tema sin tapujos y a los que pidieron reserva. Todos aportaron insumos útiles para el trabajo.

A Martín Obaya, compañero de aventuras y desventuras de “doctorandos”. Compartir con él y con Lorenza todo tipo de discusiones, desde intelectuales hasta operativas, en el ámbito cálido y comprometido de la oficina Punto Europa (Università di Bologna, Representación en Argentina) fue fundamental para disfrutar el proceso de investigación y escritura de esta investigación.

Al generoso jurado, conformado por Susana Zaldueno, Susana Novick y Damián Paikin, que calificó mi tesis de doctorado como “sobresaliente con recomendación de publicación” en diciembre de 2014.

Desde ese momento ha corrido mucha agua bajo el puente. Partes de esta tesis han sido publicadas en prestigiosas revistas académicas nacionales: *Desarrollo Económico*, *Revista de Ciencias Sociales* del Instituto de Desarrollo Económico y Social; *Cuadernos de Política Exterior Argentina* de la Universidad de Rosario; y *Relaciones Internacionales*, de la Universidad de La Plata; a sus responsables agradezco la autorización para reproducirlas como partes de este libro. Además, he contado con el estímulo intelectual propio de los buenos grupos de trabajo, como los que me acompañan en el Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA); en el Área de Relaciones Internacionales de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín; y en la cátedra Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Y por último, pero nada menor, en este tiempo han nacido mis dos luces, Fausto y Lorenzo, que en buena hora me obligaron a pensar de otra manera sobre la sociedad y las relaciones que la conforman.

Con estas buenas experiencias a cuestas, hoy sumaría reformulaciones, bibliografía y, sobre todo, más preguntas a mi propio texto. Pero gracias a aquella dedicada evaluación del jurado y a la iniciativa de Teseo, la tesis se ha transformado en este libro y, con las limitaciones mencionadas, aun espero que contribuya a las reflexiones sobre las relaciones

entre empresarios y gobiernos, la integración regional y las dinámicas políticas en general.

*Por último, cabe recordar que la investigación y la escritura fue individual, por lo que, como es usual advertir, más allá de todas las personas a las que les estoy agradecida, cualquier error que subsista es de exclusiva responsabilidad de la autora.*



## Lista de siglas y abreviaturas

- Abicalçados Asociación Brasileña de Calzados
- ACE Acuerdo de Complementación Económica
- ACUBA Asociación de Curtidores de la Provincia de Buenos Aires
- ADICMA Asociación del Cuero, sus Manufacturas y Afines
- AEC Arancel Externo Común
- AFIP Administración Federal de Ingresos Públicos
- ALADI Asociación Latinoamericana de Integración
- BCRA Banco Central de la República Argentina
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAIPIC Cámara Argentina de Industriales Proveedores del Calzado
- CAPCICA Cámara de la Producción y Comercio Internacional de Calzado y Afines
- CCM Comisión de Comercio del Mercosur
- CEA Consejo Empresario Argentino
- CEP Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Economía)
- CICA Cámara de la Industria Curtidora Argentina
- CGE Confederación General Económica
- CGERA Confederación General Empresaria de la República Argentina
- CIC Cámara de la Industria del Calzado
- CMC Consejo del Mercado Común
- CNI Confederação Nacional da Indústria de Brasil
- CRA Confederaciones Rurales Agrarias
- CT Comité Técnico
- DGI Dirección General Impositiva

- FIESP Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FrePaSo Frente por un País Solidario
- GATT General Agreement on Trade and Tariffs
- GMC Grupo Mercado Común
- INDEC Instituto Nacional de Estadísticas
- INTAL Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
- INTI Instituto Nacional de Tecnología Industrial
- MAC Mecanismo de Adaptación Competitiva
- MERCOSUR Mercado Común del Sur
- MNER Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas
- OMC Organización Mundial de Comercio
- PBI Producto Bruto Interno
- PICE/PICAB Protocolo de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil
- PYME Pequeñas y Medianas Empresas
- PYMI Pequeñas y Medianas Industrias
- RNA Restricciones no arancelarias
- UCR Unión Cívica Radical
- UIA Unión Industrial Argentina
- UNIDO Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

# Introducción

El proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue lanzado con expresos objetivos de desarrollo. En este sentido, el primer considerando del Tratado de Asunción señalaba que la ampliación de los mercados nacionales era “condición fundamental para acelerar” los procesos de “desarrollo económico con justicia social” de los “Estados Partes”<sup>1</sup>. El MERCOSUR

no aparecía como un fin en sí mismo, sino más bien, como el medio más idóneo para que los países fueran capaces de ofrecer a sus habitantes más cantidad de productos, a menor precio y de mayor calidad, al tiempo que impulsara la adecuación de la competitividad de sus economías a los más altos estándares internacionales<sup>2</sup>.

Para alcanzar este objetivo, el diseño del proceso de integración incluía una serie de herramientas, entre las que se priorizaron claramente la desgravación arancelaria para el intercambio comercial entre los cuatro estados que lo conformaban y el establecimiento de un arancel externo común para el intercambio con terceros países<sup>3</sup>. La investigación

---

<sup>1</sup> Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991.

<sup>2</sup> Guillermo Hunt y Alfredo Aldaco “El Mercado Común del Sur”, en Felipe A. M. de la Balze (comp.), *El Comercio Exterior Argentino en la década del '90* (Buenos Aires: Consejo Argentino para las relaciones internacionales/Ediciones Manantial, 1992), 371.

<sup>3</sup> Otras eran la política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y “otras que se acuerden a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia”; así como el compromiso de los estados

que se presenta aquí se vincula directamente con la primera herramienta, ya que partió de la siguiente observación: aquella desgravación acordada regionalmente para ampliar los mercados nacionales hacia un mercado regional estuvo acompañada de medidas nacionales de naturaleza no arancelaria que agregaban requisitos al intercambio entre los socios del nuevo proceso, reafirmando sus fronteras comerciales. A partir de este hecho, y concentrado en un sector industrial particular en el que se verificaron restricciones no arancelarias argentinas para la importación de productos de sus socios regionales, este libro busca contribuir a la comprensión de las dinámicas de la política comercial de este país y sus efectos para el proceso de integración.

Durante sus primeros años, al MERCOSUR se le atribuyó un considerable éxito en términos de aumento del intercambio comercial intrarregional<sup>4</sup>, pero desde fines de siglo, las crisis económicas atravesadas por los países que lo conforman y la contracción del comercio intrazona avivaron las referencias a un proceso “estancado”, con diversas dificultades para avanzar en la integración proyectada y para diseñar una estrategia sostenida de desarrollo. Entre ellas, las restricciones al comercio intrarregional se apuntaron como algunas de las más directas expresiones de aquel “estancamiento”, ya que no permitirían consolidar ni la zona de libre comercio en la región, ni la unión aduanera. Desde esta perspectiva, tales restricciones impedirían la evolución hacia un verdadero mercado común y, por lo tanto, obstaculizarían el proceso de integración y sus objetivos de desarrollo.

---

partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes. Tratado de Asunción, art. 1.

4 El incremento del intercambio comercial intra-MERCOSUR, desde su creación, alcanzó su máximo en 1998 (cuando su participación en el comercio total del MERCOSUR alcanzó casi el 25%), para contraerse a partir de 1999 y llegar a su punto mínimo en 2002 (11,5%). Recién a partir de 2003 recuperó su crecimiento, aunque nunca volvió a alcanzar el nivel de 1998. Ver gráfico 1.



En esta crítica a la evolución del proceso se identifican varios supuestos que han sido ampliamente discutidos. Esta investigación está estrechamente vinculada con dos de ellos. Uno es el que relaciona libre comercio con desarrollo, vinculación que abrió un sinnúmero de cuestionamientos y que se aborda resumidamente en el capítulo 1 de este libro. El libre comercio, ideal institucionalizado a nivel internacional en la segunda posguerra, no existe en términos absolutos y de allí la importancia de comprender los mecanismos que lo regulan o restringen con vistas al desarrollo. Otro supone que la sola remoción de obstáculos al intercambio comercial generaría una espontánea y progresiva demanda hacia una cada vez mayor integración entre los países involucrados, gracias a la cual el proceso atravesaría distintos estadios hasta alcanzar un mercado común<sup>5</sup>. Esta secuencia fue generalmente atribuida al proceso de integración europeo, pero su origen espontáneo y progresivo ha sido discutido; a la vez, no se ha replicado en las numerosas zonas de libre comercio promovidas en el mundo, que no han evolucionado a instancias más profundas de integración. Y pese a eso, las restricciones no arancelarias en el MERCOSUR siguen siendo generalmente interpretadas y asumidas como obstáculos para aquella secuencia, aunque no se ha estudiado en profundidad el por qué de tal interpretación. Este trabajo busca profundizar el análisis, brindar una visión crítica sobre la naturaleza de las restricciones utilizadas, así como explicar las dinámicas políticas que las indujeron y que las propias restricciones refuerzan. Sin entender a las restricciones en sí mismas como obstáculos a la secuencia

---

<sup>5</sup> Desde el punto de vista teórico ha sido difundida la idea de que los distintos estadios de la integración regional (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria, etc.) se siguen unos a otros en ese orden. Béla Balassa, "Hacia Una Teoría de La Integración Económica," en Miguel Wionczek, *Integración de América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 1964). Sin embargo, la realidad ha mostrado que esta secuencia no es unidireccional ni necesaria. Ali M. El-Aagra, *The Theory and Measurement of International Economic Integration*, (Basingstoke: Macmillan, 1989).

integradora, focaliza más bien en su naturaleza, en su tipo y su forma, así como en las dinámicas que se desarrollan entre sus principales actores, interpretándolas como obstáculos para la generación de un proyecto regional de desarrollo, que no necesariamente tiene que estar vinculado al ideal del libre comercio.

La idea de que el intercambio comercial favorecería una cada vez mayor integración está vinculada también a la generación de espacios supranacionales que lo regularían. Estos espacios suelen ser los elementos diferenciadores entre los procesos de integración y las más clásicas relaciones de cooperación entre estados. Schmitter considera que sólo se puede hablar de integración cuando una organización regional transnacional adquiere cierta capacidad legítima “para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas”. En cambio, cuando esta autonomía no está desarrollada y la acción de la organización queda supeditada a las decisiones de los estados, sólo puede hablarse de cooperación<sup>6</sup>. Éste es el caso del MERCOSUR, donde las decisiones sobre el proceso de integración siguen dependiendo exclusivamente de los gobiernos nacionales. Así, cuando se establecen medidas que pueden afectar el comercio, éstas son, en el mejor de los casos, negociadas entre autoridades nacionales de sus socios; en el peor de los casos, constituyen decisiones unilaterales que provocan fuertes quejas y demandas de los países vecinos. Y ante cada controversia, el principal imputado es el proceso de integración, al que se evalúa como débil, limitado y sin instituciones autónomas de los estados ni poder efectivo que los obligue a cumplir los compromisos asumidos desde 1991 en materia de libre comercio.

Al dirigirse, entonces, la atención hacia los gobiernos nacionales, aquellas decisiones suelen atribuirse sencillamente a la necesidad de proteger a sectores, así llamados,

---

<sup>6</sup> Philippe Schmitter, “Los conceptos de cooperación e integración regional”, *Puente @ Europa*, Año IX, no. 1, junio 2011, 9.

“sensibles” temporalmente –para que adquirieran un grado de desarrollo que les permita competir en igualdad de condiciones o para que no desaparezcan repentinamente–, o a la presión de poderosos empresarios o industriales de dichos sectores que, sin esforzarse por una mayor competitividad, influirían en el gobierno de turno para proteger sus propias rentas. Otras veces, se atribuyen simplemente a problemas de balanza comercial entre los socios, sin explicar el por qué de la elección entre los sectores que se protegen y los que no.

Sin embargo, pocos han sido los intentos de comprender la compleja matriz de dinámicas económicas, sociales y políticas que hay detrás de aquellas restricciones. Esta investigación busca aportar elementos para completar ese vacío. ¿Son las decisiones comerciales una simple respuesta a dichas presiones? ¿Por qué las presiones llevarían a esas respuestas y no a otras formas de protección? ¿O se deben a preocupaciones económicas o sociales de los gobiernos? En ese caso, ¿forman parte de estrategias comerciales más amplias de los gobiernos o son sólo medidas contingentes? ¿Acaso responden más bien a ciertas ideas predominantes sobre la mejor forma de alcanzar el desarrollo económico? ¿Qué diferencias hay entre las variadas restricciones comerciales que se han impuesto a lo largo del proceso de integración? ¿Cuáles son sus implicancias en términos de crecimiento y desarrollo? Y, sobre todo, ¿cuáles son sus efectos para el proceso de integración?

Buscando respuestas a estas preguntas, y con el objetivo general de contribuir a la comprensión de los problemas de la integración regional sudamericana, esta investigación parte del estudio de un sector industrial argentino en particular: el calzado. Se trata de una industria caracterizada por ser trabajo-intensiva que se desarrolló en el país tempranamente y que generó en su entorno toda una tradición, ubicada principalmente en la ciudad de Buenos Aires y gran Buenos Aires, a la vez que en algunas otras provincias argentinas (principalmente, Córdoba y Santa Fe). Es un sector

de organización política temprana (su principal asociación nació en 1916) y que, en parte gracias al número de trabajadores que concentra, fue siempre activo en sus demandas y “ruidoso” en sus reclamos a los gobiernos, aunque su participación en los indicadores de la actividad industrial fuera perdiendo importancia a nivel nacional (en todo el período de estudio, por ejemplo, se mantuvo en menos del 1,2% del valor bruto de producción industrial, y en alrededor del 2% del empleo industrial; así como alrededor del 0,5% del empleo total registrado)<sup>7</sup>.

Como se verá en el libro, el sector del calzado argentino estuvo entre los más afectados por el contexto liberalizador de los años '90 que caracterizó los inicios del MERCOSUR, algo que contribuyó a que figurara entre aquellos sujetos a condiciones especiales: entre los exceptuados de la primera desgravación arancelaria (1991-1994), entre los incluidos en el Régimen de adecuación a la unión aduanera (1995-1998) y en las posteriores restricciones no arancelarias a las importaciones provenientes tanto del MERCOSUR como de terceros países (1999 en adelante). Así, se trata de un sector cuyos productos estuvieron siempre sujetos a algún tipo de restricción comercial y que cuenta con una ventaja adicional para el análisis en comparación con otros sectores en una situación similar, que es la relativa homogeneidad de sus productos<sup>8</sup>. El período de análisis parte de la generalización del libre comercio intrarregional (dada la conclusión del Régimen de adecuación final a la unión aduanera a partir de 1999) y se extiende hasta los primeros efectos de la crisis económica y financiera internacional sobre el nivel de actividad de los países del MERCOSUR, que en Argentina se observaron especialmente desde fines de 2008.

---

<sup>7</sup> Estos datos se aprecian en los gráficos 11, 12, 19.

<sup>8</sup> Como se verá principalmente en los capítulos 2, 3, 6 y 7, entre otros sectores cuyo comercio fue restringido en varias oportunidades figuraron los textiles, juguetes, papel, químicos y electrodomésticos, por no mencionar el sector automotriz y el del azúcar que, desde los inicios del proceso de integración, tuvieron regímenes especiales.

En este período, el libro analiza los procesos políticos que han llevado al establecimiento de restricciones no arancelarias argentinas a la importación de calzado desde Brasil, con especial foco en las relaciones entre empresarios y gobiernos. La concentración en estas relaciones responde a que éstos fueron los principales actores identificados en aquellos procesos en Argentina: los gobiernos –en particular, sus funcionarios del poder ejecutivo– tomando las decisiones vinculadas a la protección comercial; y los empresarios, llevando el tema comercial a la agenda política a través de sus demandas y respondiendo a las medidas adoptadas por los gobiernos. Como se verá en el trabajo, no fueron actores exclusivos, puesto que también los sindicatos contribuirían a dar visibilidad al tema, pero sí se identificó su participación más constante en los mencionados procesos.

La relación entre gobiernos y empresarios representa una de las dimensiones de la tensión entre estado y mercado como formas modernas de organización social que está en el centro del interés a la economía política. Este libro aborda dicha relación combinando ese enfoque, en tanto que se concentra en la dimensión política de las decisiones comerciales, con un enfoque histórico, que entiende las restricciones comerciales como un objeto circunscripto y concreto, enmarcado en las varias dimensiones que hacen a los contextos económicos, políticos y sociales de cada período del proceso de integración. Desde esta perspectiva, el análisis parte del supuesto de que aquellas restricciones son el resultado de una compleja trama de dinámicas en la que convergen diversos elementos, tanto económicos (aquellos vinculados a la ubicación del sector en la estructura productiva argentina en términos de producción y empleo) como políticos, tales como la organización política del empresariado del sector en cuestión, las ideas y prioridades de gobiernos y empresarios, sus expectativas y sus vínculos con otros actores nacionales y regionales.

Con la vista puesta en comprender la forma en que confluyen estos distintos elementos en las decisiones de

restricción de la importación de calzados desde Brasil, los objetivos específicos de esta investigación fueron:

- la recolección y el análisis de información sobre la ubicación del sector del calzado en la estructura productiva: su incidencia en el producto bruto nacional, en los índices de empleo y su participación en el comercio exterior, entre otros;

- la identificación y caracterización de las principales asociaciones que representan políticamente al sector;

- la identificación y caracterización de los actores más influyentes en las decisiones que afectaron al sector (asociaciones, empresarios, funcionarios, representantes nacionales, provinciales, etc.);

- la caracterización de las relaciones entre el sector industrial y los sucesivos gobiernos: evolución de sus vínculos, tensiones y los consensos entre ellos, así como mecanismos a través de los cuales se han articulado demandas del sector con decisiones gubernamentales;

- la indagación sobre el significado del proceso de integración y del desarrollo económico para los sucesivos gobiernos nacionales y para los representantes del sector privado;

- la explicación de la persistencia de las restricciones argentinas al comercio intrarregional pese a los cambios de contexto;

- el establecimiento de vínculos entre las dinámicas generadas por las relaciones entre aquellos actores y las restricciones comerciales argentinas en el MERCOSUR.

Para exponer la información y los resultados de esta investigación, el libro se divide en dos partes. La primera (capítulos 1, 2 y 3) presenta las definiciones y los antecedentes teóricos e históricos necesarios para abordar el problema de la investigación; la segunda (capítulos 4, 5, 6 y 7) se aboca concretamente al estudio de las dinámicas generadas por las acciones e interacciones de gobiernos y empresarios en el sector seleccionado, entendiéndolo siempre en el marco

del problema más amplio de la integración regional como herramienta para alcanzar el desarrollo de la región.

La primera parte comienza con un *capítulo* dedicado a los distintos enfoques teóricos desde los cuales puede abordarse el estudio de la política comercial. Inscribe la investigación en la discusión entre libre comercio y proteccionismo, recordando que ambas son construcciones teóricas y normativas que han orientado proyectos políticos, siendo el primero el ideal institucionalizado a través del GATT a nivel internacional. El capítulo define la política comercial como un área gris entre política interna y política exterior y evalúa los aportes y limitaciones de la literatura sobre integración regional, comercio internacional y teoría política para comprenderla. Con estos antecedentes, explica la preferencia otorgada en este estudio a un enfoque concentrado en el análisis de los procesos políticos nacionales, enfoque que se desarrolla en el capítulo 4.

El *segundo capítulo* aborda las restricciones no arancelarias como un tema que estuvo presente desde los inicios de la liberalización comercial del MERCOSUR. Identifica las dificultades de definir el concepto mismo de “restricciones no arancelarias” y muestra que, a nivel internacional, se consideran legítimas o ilegítimas según borrosos criterios derivados de la construcción normativa del GATT. El capítulo realiza un breve recorrido por los tratados y acuerdos del MERCOSUR que intentaron avanzar en la eliminación de aquellas restricciones y expone las dificultades enfrentadas para hacerlo, así como los principales conflictos comerciales que existieron en el proceso de integración a causa de las mismas. La descripción se concentra en los casos de restricciones argentinas, pero muestra que también aquellas brasileñas han sido protagonistas de los conflictos comerciales. Como resultado, el capítulo evidencia que las restricciones no arancelarias como origen de dichos conflictos han sido una constante del proceso.

Para terminar esta parte, el *capítulo 3* aborda un breve pero necesario repaso sobre la evolución de la industria

argentina desde los orígenes del MERCOSUR, identificando los efectos de la apertura comercial tanto desde el punto de vista general como sectorial. A partir de 1999, cuando se generaliza la ausencia de aranceles al comercio intrarregional (con excepción del sector automotriz y el azúcar), se distinguen dos contextos económicos distintos: uno caracterizado por recesión y crisis (1999-2001) y otro de crecimiento (2002-2008). Se identifican las dinámicas económicas que caracterizaron a cada período, la evolución sectorial de la industria y los principales conflictos comerciales con Brasil que involucraron a los llamados “sectores sensibles”. Con estos antecedentes, se explica la selección del calzado como sector de estudio.

La segunda parte comienza con el *capítulo 4*, en el que se desarrolla el principal enfoque elegido para el estudio de las relaciones entre empresarios y gobiernos como actores centrales en la política comercial argentina. Este enfoque inspirador, elaborado originalmente por Theodore Lowi, vincula distintos tipos de políticas con lo que denomina “arenas de poder”, que son construcciones conceptuales que permiten establecer una tipología de procesos políticos. La diferenciación entre las distintas arenas de poder permite ponderar las características de dichos procesos según el tipo de política en cuestión (principalmente, distributiva, regulatoria y redistributiva), el tipo de actores relevantes, el patrón de su comportamiento, los principales espacios de toma de decisión y alcance del conflicto. Esta tipología es la principal guía para el análisis que se realiza en los siguientes capítulos a partir de los discursos, prioridades y acciones concretas de los actores. Se explican los motivos por los cuales el análisis se organiza en torno a la observación de estos tres principales elementos para caracterizar las dinámicas del proceso político y se establecen las definiciones necesarias de “gobiernos”, “empresarios” y “grupos de empresarios” que tomó la investigación, así como el repertorio de acciones políticas que normalmente se atribuyen a estos últimos y que se observarán en los siguientes capítulos.



A continuación, el *capítulo 5* se presenta como introducción sobre el sector del calzado argentino. Se realiza una descripción histórica de esta industria hasta 1990, destacándose sus orígenes como manufactura desarrollada tempranamente en un contexto agroexportador, sus principales características, sus formas de producción y su organización política precoz. Se identifican sus principales actores, sus ideas y discursos vinculados a la política comercial, así como los elementos que históricamente facilitaron su visibilidad ante los gobiernos.

El *capítulo 6* inicia resumiendo los antecedentes más inmediatos al período de estudio, que son los inicios del MERCOSUR, para conocer los vaivenes que sufrió el sector del calzado a partir de su establecimiento, las reacciones del empresariado ante el inicio del proceso, las decisiones gubernamentales que afectaron positiva y negativamente al sector, así como las formas en las que el sector obtuvo cierta protección comercial, especialmente frente a Brasil, pero también frente a terceros países, y las consecuencias de dicha protección (1991-1998). Estos antecedentes permiten comprender en qué posición económica y con qué experiencias políticas se encontrarían los empresarios del sector del calzado y el gobierno al eliminarse los aranceles al comercio intrarregional de sus productos. Como se adelantó, esto se produce en 1999, momento a partir del cual el análisis se concentra en el discurso del sector privado, confrontado con los datos disponibles, que apunta a Brasil como amenaza a la industria argentina para llamar la atención de los gobiernos y demandar protección. Paralelamente, se indagan las prioridades gubernamentales y las estrategias con las que se enfrentan aquellas demandas. Luego, se resumen las acciones concretas que realizan empresarios y gobiernos y se interpretan las restricciones no arancelarias como herramientas que surgen de la combinación de las demandas sectoriales y de las prioridades gubernamentales, que se orientaban a cumplir los compromisos regionales. Se identifican, en las dinámicas que rodean el proceso de

decisión sobre estas herramientas, características “distributivas” que, acorde a la tipología de Lowi presentada en el capítulo 4, redujeron relativamente el conflicto, pero no lo resolvieron, permitiendo que éste reapareciera después, como se aprecia en el siguiente capítulo.

Finalmente, en el *capítulo 7* se describe, en primer lugar, el período inmediatamente posterior a la crisis de 2001, en el que el contexto de crisis, la devaluación, la reducción de las importaciones y la casi inmediata recuperación del crecimiento económico hicieron que las prioridades gubernamentales y la atención del sector privado se centraran en otros temas y aquellos comerciales no dominaran la agenda de unos ni otros. Por eso, se caracteriza este período de “rebote” después de la crisis como un interludio del conflicto (2002-2004). Sin embargo, el conflicto reaparecería hacia fines de 2004, con el crecimiento de las importaciones del sector, que haría que los empresarios volvieran a poner en la agenda política dicho crecimiento como una amenaza persistente. Con la misma estrategia de análisis del capítulo anterior, se analizan, a partir de 2005, los discursos de ambos actores acerca de las importaciones brasileñas de calzado, los datos económicos disponibles que sostienen o rebaten los discursos, las prioridades gubernamentales y las acciones con las que ambos actores buscan encauzar el conflicto. El análisis de este capítulo muestra una serie de diferencias respecto del período anterior, tanto desde el punto de vista de la situación y perspectivas económicas del sector como del de las prioridades gubernamentales. En este período, las restricciones no arancelarias pasaron a formar parte integral de la nueva estrategia industrialista orientada a fortalecer el mercado interno, y como tales unieron al gobierno y a los productores locales, sentándolos a negociar ante los reclamos brasileños. Pese a las diferencias con el primer período, el capítulo muestra que las dinámicas que rodean estas restricciones siguieron caracterizadas, por lo menos hasta el fin de este estudio, predominantemente por elementos distributivos, con consecuencias tanto para el

sistema político interno como para el desarrollo del proceso de integración que se señalan en este capítulo y se resumen en las conclusiones.

De esta manera, el análisis del sector calzado es abordado como microcosmos del universo mucho mayor que significa el proceso de integración regional en su conjunto. Con las limitaciones propias de un estudio sectorial<sup>9</sup>, esta investigación permitió ponderar las características distributivas de las dinámicas de la política comercial, de manera tal que esa ponderación brindó una clave de lectura útil para comprender la permanencia de dichas restricciones pese a los cambios observados en el contexto económico, político y social del país. En las conclusiones se recogen las principales observaciones realizadas a lo largo de los capítulos, relacionándolas con los enfoques teóricos utilizados y derivando de ellas explicaciones que contribuyen a comprender los problemas del proceso de integración del MERCOSUR. Por último, un breve epílogo resume algunas reflexiones surgidas a raíz de esta investigación y que pueden abrir las puertas a nuevos estudios que busquen enriquecer dichas explicaciones.

---

<sup>9</sup> Schumpeter recordaba que analizar sólo un sector particular de un proceso económico, si bien aportaba datos del mecanismo, no podía ser conclusivo. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, ed. orig. 1943 (London: Routledge, 2000), 83–84. El propio concepto de “sector” industrial es una unidad analítica criticada. Sin embargo, hay autores que defienden un enfoque sectorial como la forma más accesible para recortar la complejidad de las relaciones entre gobiernos y empresarios: no todos los sectores económicos reciben la misma atención política todo el tiempo; cada sector tiene diferentes características económicas (desde el uso de los factores hasta su nivel de internacionalización) y cada uno desarrolla su propio patrón de actividad política. Stephen Wilks and Maurice Wright, *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan* (Oxford: Clarendon Press, 1987), 8; 41–42. En este sentido, este trabajo buscó aportar una vía de explicación para los problemas de la integración regional sudamericana, pero reconociendo desde el comienzo que sus conclusiones no serán necesariamente generalizables a otros sectores ni, por ende, a todas las decisiones comerciales argentinas.



# **Parte I: Antecedentes teóricos, definiciones, periodización y selección del sector**



# 1

## Política comercial e integración

### *Aportes y limitaciones de los principales enfoques teóricos*

Como se adelantó en la introducción, el MERCOSUR fue lanzado con objetivos de desarrollo explícitos. Para alcanzarlos, el proceso de integración estableció varias herramientas, entre las que se destacó la desgravación arancelaria para facilitar el comercio intrarregional y el establecimiento de un arancel externo común para el comercio con terceros países. Así, la dimensión comercial constituyó la prioridad del proceso de integración y concentró las opiniones y críticas sobre el proceso, tanto en informes periodísticos como en estudios académicos. Allí, las “restricciones” o “barreras” no arancelarias en el comercio intrarregional han sido continuamente señaladas como principales ejemplos de los problemas del MERCOSUR, dado que obstaculizarían su desarrollo, tanto institucional (porque desafiarían y debilitarían las reglas del mercado común) como económico (porque limitarían las posibilidades de los actores más eficientes y la interdependencia económica). Paralelamente, las explicaciones sobre dichas restricciones van desde la necesidad de proteger a ciertos sectores temporalmente –para que adquieran un grado de desarrollo que les permita competir en igualdad de condiciones–, hasta la presión de los poderosos empresarios o industriales de dichos sectores que, sin

esforzarse por una mayor competitividad, influirían en el gobierno de turno para proteger sus propias rentas.

Este trabajo pretende desafiar estas dos explicaciones, considerando que se muestran limitadas para abarcar la compleja realidad del MERCOSUR. Las dos explicaciones expuestas comparten el supuesto de que el libre comercio es beneficioso para el conjunto de la sociedad, ya que permitiría la producción en mayor escala y reduciría costos y precios. La reducción de precios aumentaría la demanda (interna y externa) y favorecería la competencia por la eficiencia. De esta manera, el libre comercio sería uno de los medios para alcanzar la “destrucción creativa”, que Schumpeter identificaba como la dinámica fundamental del desarrollo capitalista<sup>1</sup>: en este caso, la eliminación de restricciones al intercambio incentivaría a los productores más eficientes, impulsaría la competitividad y ofrecería a la sociedad un mayor y mejor producto a menores costos. A cambio, sin embargo, esta dinámica eliminaría a los productores ineficientes.

En este marco, la primera explicación sobre los problemas comerciales en el MERCOSUR consideraría que las restricciones al comercio de ciertos productos son una herramienta temporal con la que un gobierno, respetando el libre comercio como principio general del proceso de integración, retrasa y moldea la destrucción creativa, de manera tal de evitar sus consecuencias sociales negativas más inmediatas, normalmente expresadas en la pérdida de puestos de trabajo de los sectores destruidos y el consecuente descontento social. En esta lógica, las restricciones tendrían una función limitada en alcance y tiempo: mitigar y/o retrasar esos efectos negativos. Desde la segunda explicación, ese retraso que generan las restricciones comerciales retrasaría y/o limitaría también los efectos positivos de la destrucción creativa, como la creación de empleo en sectores más eficientes, que aumentarían el bienestar de toda la sociedad; y

---

<sup>1</sup> Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, 81–86.



lo haría a cambio de beneficiar a unos pocos empresarios. Así, en ambos casos, se parte del supuesto de una relación positiva entre el libre comercio, destrucción creativa y bienestar de una sociedad, relación que es discutida en una amplia literatura y que depende de un conjunto complejo de distintos factores, como se verá en este capítulo.

Por otro lado, la primera explicación atribuye a los gobiernos (mencionados en plural porque han sido distintos gobiernos quienes han formalizado actos administrativos que apuntaban a limitar el comercio intrarregional) la capacidad y autonomía de evaluar las condiciones en que la liberalización debería ser retrasada y moldeada, qué sectores deberían protegerse, en qué tiempos y de qué maneras. Por su lado, la segunda explicación elimina tal capacidad y da por hecho que los gobiernos responden a las presiones de empresarios, industriales o grupos más poderosos y rentistas, en general sin preocuparse por el origen de dicho poder, ni por qué condiciones hacen que tales presiones se transformen en decisiones gubernamentales, ni por evaluar la capacidad de los gobiernos de influenciar la construcción misma de los intereses de estos grupos.

La investigación realizada mostró las dificultades de explicar las restricciones no arancelarias identificadas en el comercio del sector del calzado en esos términos. Por eso, la propuesta de este trabajo es buscar explicaciones a partir de las dinámicas que generan las relaciones entre los dos principales actores a los que tradicionalmente se apunta y que indudablemente están involucrados en las decisiones de protección: gobiernos y empresarios. Esto no significa negar la influencia que pueden tener otros actores (como los sindicatos) en las mismas, pero sí implica concentrarse en aquellos actores que mostraron, en la investigación sobre los acontecimientos de todo el período, tener una participación constante en esas decisiones (mientras que la de los sindicatos ha sido más aleatoria). A diferencia de lo que puede esperarse de un estudio enmarcado en un proceso de integración regional, este trabajo no se centrará en las

conocidas teorías de la integración regional, por los motivos que se exponen en la primera sección de este capítulo. En cambio, aquellas relaciones serán analizadas desde la perspectiva de los procesos políticos internos que dan como resultado una determinada política pública y que también son afectados por ella. Al tratarse de política comercial, esta política se ubica en un área gris entre lo que suele distinguirse como política exterior o política interna.

La relación entre gobiernos y empresarios representa una de las dimensiones de la tensión entre estado y mercado como formas modernas de organización social, que está en el centro del interés de la economía política. Wilks and Wright consideraban que parte de la fascinación y el propósito de estudiar las relaciones gobierno-industria era identificar cómo diferentes sociedades, en diferentes momentos, desarrollaban mecanismos para atenuar aquellas tensiones y alcanzar compromisos<sup>2</sup>. Entendiendo a los empresarios como agentes centrales de la industria, este trabajo busca realizar un aporte en ese sentido, analizando de qué manera ellos interactúan con los actores gubernamentales, qué objetivos persigue cada uno, cómo construyen sus estrategias y sus discursos, cómo se influyen mutuamente en tal construcción y qué dinámicas generan sus interacciones, con el objetivo de que las respuestas a estas preguntas contribuyan a entender los problemas del proceso de integración del MERCOSUR. Para abordar estas preguntas, en este capítulo se repasan los aportes y limitaciones de la literatura sobre integración regional, política exterior, teorías del comercio internacional y teoría política, para más tarde –en el capítulo 4– concentrarse en las herramientas analíticas que brindan algunos trabajos clásicos enfocados en el proceso político de las decisiones comerciales.

---

<sup>2</sup> Wilks and Wright, *Comparative Government-Industry Relations*, 1.

## 1.1 Política comercial e integración regional

### 1.1.1 El estado del arte

La integración regional ha sido ampliamente estudiada como uno de los medios que pueden derivar en el desarrollo económico y social de una comunidad. Esta vinculación se abordó desde las primeras teorías de la integración regional, basadas en la experiencia europea y también fue defendida desde la perspectiva latinoamericana<sup>3</sup>, aunque los procesos de integración en la región no tuvieron similares resultados. Para comprender las limitaciones que se han observado específicamente en el caso del MERCOSUR, varios estudios se han concentrado en variables económicas, tales como la escasa competitividad, la falta de coordinación macroeconómica y/o el patrón de intercambio comercial en el que está inserta la región<sup>4</sup>; otros se refieren a la falta de “voluntad” o “compromiso “político”, sin ahondar en sus causas<sup>5</sup>. Existen autores argentinos que han realizado aportes importantes a la interpretación de estas limitaciones. Sólo a modo de ejemplo, Bouzas elaboró una

---

3 Ya desde el enfoque centro-periferia desarrollado por Raúl Prebisch, según el cual la integración regional era una forma de lograr la industrialización a escala regional y, así, modificar su patrón de especialización, determinado históricamente, que tendía a perpetuar las desventajas para la periferia y las ventajas para el centro. CEPAL, “La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo”, Santiago de Chile, 2000.

4 Bernardo Kosacoff (coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño de MERCOSUR* (Buenos Aires: CEPAL, 2004); Martín Obaya, “Crisis en el MERCOSUR: una interpretación a partir del proceso de reformas estructurales”, Tesis de Maestría, Universidad de Bologna, 2006; M. Piñeiro y V. Piñeiro, “El MERCOSUR agropecuario: lo importante no es el comercio intrarregional”, en *El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*, Serie Red MERCOSUR N° 4, 2001.

5 F. Rueda-Junquera, “Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europea y América Latina en perspectiva comparada”, *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero de 2009; Luigi Manzetti, “The Political Economy of MERCOSUR”, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Winter 93/94, Vol. 35, Issue 4, 2004.

interesante periodización del MERCOSUR en tres etapas<sup>6</sup>; autores como Lavagna o Campbell interpretaron el papel de los distintos actores durante los primeros años del proceso de integración<sup>7</sup>; Botto exploró el nivel de injerencia del conocimiento académico en la política arancelaria del MERCOSUR<sup>8</sup>; y otros autores estudiaron las posiciones y la evolución de distintos sectores industriales y agropecuarios en el marco del proceso de integración<sup>9</sup>. Desde el punto de vista institucional, Malamud interpretó la influencia que la naturaleza del régimen presidencial de los estados parte

- 
- 6 Roberto Bouzas, "El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu?", *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N°162, 2001. Esta periodización fue retomada luego por otros autores para analizar distintos aspectos de la evolución del proceso, como Diana Tussie, Mercedes Botto y Valentina Delich, "El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional", Doc. de trabajo No. 35, FLACSO, octubre 2009.
- 7 Roberto Lavagna, *Argentina-Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica 1986-2001* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998); Jorge Campbell, *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía* (Buenos Aires: Nuevo Hacer- Grupo Editor Latinoamericano, 1999).
- 8 Mercedes Botto (coord.), *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales* (Buenos Aires: Prometeo, FLACSO, 2007).
- 9 Daniel Aspiazú y Eduardo Basualdo, *La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el MERCOSUR* (Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, 1993); Marta Bekerman y Pablo Sirlin, "Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector del calzado", *Revista CEPAL*, N° 72, diciembre de 2000; Eugenia Inchauspe, "Integración Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional? El caso del Foro de Competitividad de Madera y Muebles", trabajo presentado en *II Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos/IV Encuentro del Centro de Reflexión de Política Internacional*, La Plata, 17 y 18 de septiembre de 2009; Hugo Kantis, Virginia Morí-Koenig y Gabriel Yoguel, "Las empresas medianas y pequeñas de bienes de capital ante la apertura y el MERCOSUR; perfiles empresariales y escenarios para diseñar acciones de fortalecimiento de su competitividad", CEPAL, 1993; Andrés López y Fernando Porta, "Acero, Papel y petroquímicos en el MERCOSUR. Reestructuración industrial e instrumentos de política", Documento de Trabajo, Fundación Cénit, 14 de enero de 1994; Jorge Lucángeli, "La especialización intra-industrial en MERCOSUR. Un estudio sobre el intercambio intra-industrial entre Argentina y Brasil y su impacto sobre la productividad manufacturera y el comportamiento de Productos Químicos", Documento de trabajo, agosto 2007; Noemí Mellado (comp.), *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR* (La Plata: Edulp, 2006).

tuvo en la evolución del proceso<sup>10</sup>. Un trabajo anterior a la presente investigación indagó en otras variables políticas que podían afectar dicha evolución. Aquel trabajo analizó la relación entre el gobierno y el sector privado en Argentina durante el “período de transición hacia la unión aduanera” del MERCOSUR (1991-1995), cuando se definieron excepciones al libre comercio y al arancel externo común. Sus conclusiones arrojaron luz acerca de los arreglos particulares y la debilidad institucional que caracterizaron estas relaciones en los años '90 y que afectaron la percepción de los distintos actores acerca del proceso de integración<sup>11</sup>.

Desde el punto de vista teórico, tradicionalmente se esperaría que una investigación sobre un proceso de integración regional se abordara desde las conocidas teorías de la integración desarrolladas en base a la experiencia europea, que se concentran en identificar las dinámicas entre los sistemas políticos nacionales y el nuevo espacio supranacional regional. Este espacio suele ser el elemento diferenciador entre los procesos de integración y las más clásicas relaciones de cooperación entre estados. En su propuesta sobre las distintas formas que pueden adquirir la cooperación y la integración, Schmitter considera que sólo cuando una organización regional transnacional adquiere cierta capacidad legítima (aunque sea limitada) “para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas” se puede hablar de “integración”. En cambio, cuando esta autonomía no está desarrollada y la acción de la organización queda supeditada a las decisiones “voluntarias, unánimes y continuas de los estados”, sólo

---

<sup>10</sup> Andrés Malamud, “Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to MERCOSUR (1985-2000)”, Ph.D. Dissertation, European University Institute, Florence, 2003.

<sup>11</sup> Luciana Gil, “Las dinámicas políticas en la integración regional: el rol del sector privado argentino en los orígenes del MERCOSUR”, Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales Europa - América Latina, Alma Mater Studiorum-Universidad de Bolonia, 2007.

puede hablarse de cooperación<sup>12</sup>. Una aproximación similar tenía uno de los primeros grandes teóricos que intentaron explicar el proceso de integración europeo, Ernst B. Haas, al describir la integración como “un proceso por el que los actores políticos de distintas naciones son persuadidos para trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hace un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los estados nación preexistentes. El resultado de un proceso de integración política es una nueva comunidad política”<sup>13</sup>. La ausencia de dicha comunidad política regional es el primer impedimento para abordar esta investigación desde estas perspectivas.

Además, un breve repaso de los dos enfoques más difundidos sobre las dinámicas entre los sistemas políticos nacionales y regionales –sin pretensiones de ser una revisión completa<sup>14</sup>–, permitirá resumir sus limitaciones en otros aspectos. Haas sentó las bases del neofuncionalismo a partir del estudio de la evolución de la Comunidad del Carbón y el Acero entre 1951 y 1957. Para el autor, aunque la decisión de integración necesitaba un acto inicial fundamental basado en un compromiso ideológico por parte de las elites gubernamentales<sup>15</sup>, el motor de la integración se encontraba, luego, en la convergencia de objetivos económicos grabados en la vida burocrática, pluralista e industrial de la sociedad moderna<sup>16</sup>. El avance del proceso de integración dependía de la formación y articulación de intereses y

---

12 Philippe Schmitter, “Los conceptos de cooperación e integración regional”, en *Puente @ Europa*, Año IX, Nº 1, junio 2011, 9.

13 Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford University Press, 1968).

14 Para una revisión general de las principales enfoques y conceptos de la integración europea, ver: Saurugger Sabine, *Théories et Concepts de L'intégration Européenne* (Paris: Presses de Sciences Po, 2010) y Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, The European Union Series (Hampshire and New York: Palgrave, 2000).

15 Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Regional Integration Theory* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1975), 13.

16 Haas, *The Uniting of Europe*, xix.

valores comunes por parte de los actores respecto del mismo: asumiendo la base pluralista de la política, el neofuncionalismo consideraba que focalizar en intereses y valores de los principales grupos involucrados en el proceso llevaba a una explicación más realista que aquella que apuntaba a motivos “altruistas” o “idealistas”<sup>17</sup>, características que el neofuncionalismo atribuía a las aspiraciones del federalismo<sup>18</sup>. A la vez, contribuía a comprender un proceso novedoso de las relaciones internacionales, que no podía explicarse exclusivamente como resultado de la acción diplomática basada en el “interés nacional” del estado, sino también de los intereses y acciones de otros actores.

Una vez establecida una institución central a nivel regional, los grupos interesados se organizarían al mismo nivel, atravesando las fronteras nacionales, para presionar a favor de una mayor integración si el cálculo que éstos realizaran sobre las ventajas del proceso resultaba positivo. El *spillover* es el concepto central del neofuncionalismo, entendido como consecuencia desintencionada de las decisiones de integración, que se da cuando no sólo los intereses sino también las lealtades se trasladan del ámbito nacional al supranacional, creando una nueva arena de legitimidad y constituyéndose en la principal fuerza promotora del proceso<sup>19</sup>. A partir de esta idea, el autor consideraba que una

---

<sup>17</sup> Ibid., 13.

<sup>18</sup> El federalismo se identifica más con un proyecto político que con un enfoque interpretativo, ya que su principal objetivo era crear una nueva comunidad política, con una fuerte participación de la población, considerando que los estados nacionales habían perdido sus derechos desde que no podían garantizar la seguridad política y económica de sus ciudadanos. Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, 23.

<sup>19</sup> El concepto se desdoblaba en *spillover* funcional, cuando la cooperación en ciertos sectores de la economía o la sociedad creaban presiones tecnocráticas para una mayor cooperación en sectores laterales, y *spillover* político, cuando la cooperación en ciertas áreas daba poder a los funcionarios regionales para actuar como emprendedores políticos informales en otras áreas. Los gobiernos nacionales, con el objetivo de una mayor eficiencia en el manejo de ciertas cuestiones, se verían impulsados a delegar cierto poder de discreción a dichos funcionarios, creando nuevos actores supranacionales

vez iniciada la integración, inclusive aquellos grupos que se hubieran opuesto al proceso, si veían que determinados problemas encontraban mejores soluciones a nivel regional que a nivel nacional, cambiarían de posición y adherirían al impulso integrador<sup>20</sup>. Dado que la acción de los grupos de interés se dirige a aquellos espacios en los que esperan ejercer una influencia real, Haas no los consideraba atados al territorio nacional, sino que presumía la posibilidad de que actuaran de manera independiente, reforzando, oponiéndose a u obviando las políticas nacionales, algo que podían hacer organizándose a nivel supranacional. Así, el poder explicativo de este enfoque estaba restringido a naciones pluralistas, industriales y democráticas, cuyas sociedades se caracterizaban por una estructura de grupos de naturaleza asociativa, que se movían autónomamente entre el espacio nacional y regional para ejercer su influencia. El propio Haas adoptaría estas características como condiciones necesarias para el éxito de un proceso de integración<sup>21</sup>.

Otro enfoque ampliamente difundido para analizar el caso europeo fue el intergubernamentalismo, nacido a

---

poderosos con interés en la cooperación. Moravcsik en Borzel, T. A., *The disparity of European Integration. Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst B. Haas* (New York: Routledge, 2006), 136 y Morata, F., *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas* (Barcelona: Ariel, 1999), 91.

<sup>20</sup> Haas, *The Uniting of Europe*, xxxiii.

<sup>21</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, 72. Cabe señalar que, pasada la llamada "crisis de la silla vacía" en los años '60, que puso en duda el *spillover* como efecto automático frente a las decisiones de los líderes nacionales, y en un contexto optimista en el que se aprobó el Acta Única Europea (1986) y se acordó el objetivo del mercado común, nuevas versiones buscaron mejorar el enfoque neofuncionalista, distinguiendo entre el avance en la integración de distintas áreas de políticas. Para ellos, algunas áreas se caracterizaban por el enfoque intergubernamental, mientras que otras se manejaban a nivel supranacional. En esta línea, Stone Sweet y Sandholtz desarrollaron la *transaction based-theory*, según la cual el aumento en el nivel de transacciones en áreas como comercio, comunicaciones y viajes a través de las fronteras europeas generaba demandas para aumentar la regulación regional, profundizando de esta manera el proceso bajo la misma lógica del *spillover* neofuncionalista. Stone Sweet, A. y Sandholtz, W., *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1998), 2-13.



mediados de los años '60, cuyas premisas fundamentales fueron desarrolladas por Stanley Hoffmann. El autor rechazaba la noción de *spillover* como efecto automático y retomaba el enfoque realista de las relaciones internacionales, considerando que los estados eran los actores fundamentales de la política internacional y que, aún si la interdependencia económica había debilitado la autonomía del estado, la última palabra en la alta política seguía siendo de los líderes nacionales<sup>22</sup>. Hacia los años '90, y bajo la influencia del enfoque propiciado por Putnam sobre los juegos de doble nivel que caracterizaban las dinámicas entre la política nacional e internacional<sup>23</sup>, Andrew Moravcsik retomó el intergubernamentalismo para analizar las “grandes negociaciones” del proceso de integración. El autor consideraba que “la Comunidad Europea puede ser analizada como un régimen intergubernamental exitoso, diseñado para gestionar la interdependencia económica a través de la coordinación negociada de políticas”. Por eso, consideraba fundamental para el análisis partir de la comprensión de las preferencias y el poder de los estados miembros, y reducía la influencia de los grupos de interés al nivel nacional<sup>24</sup>.

---

22 Stanley Hoffman, *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994* (Oxford: Westview Press, 1995), 75.

23 Robert D. Putnam, “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, *Zona Abierta*, 74, 1996 (ed. orig. 1988).

24 Este enfoque, conocido como intergubernamentalismo liberal, combinaba la teoría liberal para interpretar la formación del interés nacional y el análisis de las negociaciones interestatales para explicar la interacción de los estados a nivel regional. Así, el proceso de integración se explicaba en dos niveles: el nivel nacional donde se definía el interés del estado y el nivel regional donde cada estado negociaba en base a aquél. De esta manera, en la política interna, los grupos competían entre sí por la atención de las elites gubernamentales, que luego representaban hacia el exterior los intereses de algunos de ellos. En este segundo nivel, cada estado se consideraba un actor unitario que negociaba con otros, que llevaría a cabo la integración y su profundización siempre que su cálculo racional sobre los beneficios de ésta en relación a las “preferencias nacionales” que se habían determinado fuera positivo. Andrew Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, N°4, diciembre de 1993, 490 e Idem, “De Gaulle

Las críticas a este enfoque apuntan generalmente a variadas limitaciones de su interpretación, en particular aquellas vinculadas a la exclusividad que da a la voluntad de los estados como factores explicativos del proceso de integración. En lo que a este trabajo concierne, la principal crítica al autor es que considera al estado como un espacio neutral que representa determinados intereses “vencedores” de la competencia pluralista. El intergubernamentalismo liberal de Moravcsik no brinda ningún elemento para analizar el proceso político interno más que la premisa pluralista (que, como se verá en 1.2.2, no permite comprender por qué un gobierno defiende unos u otros intereses ante determinada negociación) y, mientras en este plano subordina toda decisión a presiones de lobbies internos, en el nivel de la negociación internacional recurre a la teoría de la acción racional: el estado se ve como un actor racional para quien los costos y beneficios de la interdependencia económica son los determinantes fundamentales de las preferencias nacionales al respecto<sup>25</sup>. Tal como se verá en esta investigación, el contexto en su conjunto es fundamental para la comprensión de ciertas actitudes del sector privado y del gobierno en distintos momentos, que difícilmente podrían explicarse a partir del cálculo racional vinculado a intereses estrictamente económicos. Además, la observación casi exclusiva de los aspectos formales de las negociaciones relativas a la integración sudamericana podían, por sí solas, dar una idea equivocada sobre los intereses en juego en el proceso, a la vez que seguramente no permitían identificar actores como aquellos del sector privado, cuya participación en general no es reconocida en las negociaciones formales.

Apuntando a estos actores y su vinculación con los gobiernos para descubrir elementos explicativos de las

---

between Grain and Grandeur: The Economic Origins of French EC Policy, 1958-1970,” Part I and Part II, *Journal of Cold War Studies*, Spring 2000 and Fall 2000.

25 Moravcsik, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, 480.

dinámicas del MERCOSUR, esta investigación no encontró instrumentos analíticos útiles en estos enfoques, orientados a explicar más bien las dinámicas regionales del nuevo sistema político producto del proceso de integración europeo. Encantados por esa experiencia, se orientaron más a explicar las dinámicas regionales –el “proceso voluntario, gradual e irregular de integración, mediante el cual estas unidades [los estados europeos] ceden su soberanía a un orden superior, supranacional, una comunidad político institucional”<sup>26</sup>– que los procesos políticos nacionales que podían afectarlas. El MERCOSUR, en cambio, no ha logrado tal desarrollo, pese a las decisiones que han pretendido avanzar en este frente en lo que a la política comercial respecta<sup>27</sup>. Allí no puede identificarse la autonomía regional de las decisiones que mencionaba Schmitter y las decisiones –para bien o para mal<sup>28</sup>, con presiones internas y externas, y con las restricciones que puedan tener debido a los tratados

---

<sup>26</sup> Schmitter, “Los conceptos de cooperación e integración regional”, 9.

<sup>27</sup> Como se verá en el próximo capítulo A partir del relanzamiento del MERCOSUR en el año 2000 se encararon, por ejemplo, esfuerzos tendientes a unificar los criterios de la aplicación de la defensa comercial en el comercio intrazona. Entre ellos, estableció la obligación para los países miembros de conducir las investigaciones de acuerdo a una larga lista de requisitos (decisión CMC N° 64/2000). Pero a pocas semanas de haberse aprobado esta reglamentación, la delegación argentina comunicó la imposibilidad de cumplirla, por ser algunas de sus disciplinas incompatibles con su ordenamiento jurídico. Eso hizo que, luego de casi dos años, se sustituyera aquella decisión a cambio de la Decisión N° 22/2002, que simplemente establecía mecanismos respecto del intercambio de información entre los países previo a la apertura de una investigación. Julio Berlinski, Honorio Kume, Marcel Vaillant, Alvaro Ons, Guida Piani y Carlos Romero, “Defensa Comercial en el MERCOSUR”, Documento de Trabajo 10/05, Universidad de la República, Montevideo, noviembre de 2005, 17-18.

<sup>28</sup> Aunque abundan las referencias a la falta de instituciones supranacionales como una falencia del proceso de integración (por ejemplo, Miguel Ángel Maito, *Reformulación de las instituciones para la eficacia del MERCOSUR en la integración económica* (Buenos Aires, La Ley, 2011), algunos autores consideran que la flexibilidad que deja este vacío permite solucionar problemas de una forma distinta, personal, entre líderes de cada país. Malamud, *Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to MERCOSUR (1985-2000)*.

regionales– siguen en manos de los gobiernos nacionales, tal como lo demuestra la implementación unilateral de restricciones no arancelarias al comercio intra MERCOSUR. En este sentido, comprender las dinámicas nacionales es un paso fundamental para identificar al menos algunos de los cuellos de botella del desarrollo del proceso de integración. De allí que la búsqueda de enfoques desde los cuales encarar esta investigación haya llevado a dar un paso atrás, concentrarse en el nivel nacional.

### 1.1.2 Decisiones comerciales, entre política interna y política exterior

La *política comercial involucra toda acción de un gobierno que afecte el intercambio de bienes, servicios e inversiones a través de las fronteras nacionales*, por lo que ésta puede “resultar de” o bien “tener efectos en” las dinámicas políticas tanto dentro de los estados como en las negociaciones entre ellos. Por eso, los temas de política comercial pueden observarse tanto desde el punto de vista de la política interna de un país como de su política externa. Las obras clásicas que han analizado la política arancelaria de los Estados Unidos la han descrito como una política exterior, aunque su análisis se ha concentrado generalmente en el proceso político interno que derivaba en la decisión de esa política. Estudios como el de Bauer, Pool y Dexter consideran que “el tema del comercio exterior vincula la más pequeña empresa doméstica con las más amplias cuestiones de política exterior” y muestran los diferentes tratamientos de la cuestión según los contextos<sup>29</sup>. ¿Es útil diferenciar si las decisiones

---

<sup>29</sup> En Estados Unidos, los aranceles constituían históricamente la cuestión central de la política norteamericana, aquella que diferenciaba a republicanos de demócratas y que generaba una “retórica ferviente” en el Congreso, discutida como un tema de política interna; sin embargo, luego de la Segunda Guerra Mundial, los aranceles ya no eran ni la más importante barrera, ni el más importante regulador del comercio, ni el principal medio de recaudación, y bajo la administración de Eisenhower, fueron vinculadas integral-

comerciales forman parte de una política interna o exterior? Según Rosenau, hay abundante evidencia de que los motivos, actores y secuencias de interacción no permanecen constantes para todos los temas y, por eso, el desafío sería diferenciarlos a partir de la construcción de tipologías<sup>30</sup>. El autor propone una tipología basada en la unidad, que clasificaría los temas en base a la dicotomía local/nacional e interno/externo<sup>31</sup>. Sin entrar en el detalle de su tipología, cabe destacar algunas de las diferencias que observa entre los patrones de interacción que caracterizan a los procesos que llevan a decisiones de política interna y de política externa. Según el autor, en el último caso es generalizada la toma de decisiones de manera vertical, dado que normalmente esta política está en manos del poder ejecutivo. En cambio, a excepción de los sistemas dictatoriales, cuando se trata de políticas internas, el grado de horizontalidad en la decisión sería mayor y esto permitiría que más partes de la sociedad y del gobierno mismo participen en la decisión. En nuestro caso de estudio, se observará efectivamente que *las decisiones sobre restricciones comerciales están concentradas en el poder ejecutivo*, a través de distintos ministerios y secretarías según las épocas. Por este motivo, con este criterio de distinción, la política comercial en este caso se clasificaría

---

mente con la política exterior del país, orientada a promover el comercio internacional como paso necesario para un orden mundial pacífico y estable. Raymond Augustine Bauer, Ithiel De Sola Pool, and Lewis Anthony Dexter, *American Business & Public Policy: The Politics of Foreign Trade*, cuarta (Atherton Press, 1968), 1-2.

<sup>30</sup> Ibid., 15.

<sup>31</sup> Ibid., 17. El autor se refiere a los motivos, roles y secuencias de interacción de los actores, que variarán según sean éstos ciudadanos privados o representantes de gobierno y según se trate de política interna o externa. Sin embargo, su primera diferenciación rígida es luego voluntariamente relajada, como se verá a continuación. Además, la distinción entre política exterior e interior ha sido también discutida, aún en su función pedagógica. Bernard Lacroix, "Comment faire avec la distinction de « l'interne » et de « l'externe » en science politique", exposición en el 12ème Congrès Association Française de Science Politique, 9 al 11 de julio de 2013 [consulta: 12/12/2013].

perfectamente como política exterior. Y sin embargo, como se verá enseguida, tal clasificación no es tan satisfactoria en otros aspectos.

El autor considera que la política exterior se focaliza primariamente en distribuir o reorganizar recursos o relaciones que están en el ambiente internacional, mientras que la política interna involucra primeramente la distribución o la reorganización entre los miembros del sistema nacional. Esto posiciona a los actores de una manera diferente, haciendo que, en general, en temas de política exterior las partes internas no deban verse como rivales por recursos limitados<sup>32</sup>. En este estudio, sin embargo, sí se observa tal *rivalidad por un recurso limitado determinado* (el mercado argentino del calzado), por lo que el caso respondería más bien a un problema de política interna. Como se analiza en el capítulo 6, en la lucha por la distribución de este mercado se observó un pasaje de una clásica oposición entre productores locales y productores externos (importadores) a un conflicto entre productores locales (es decir, ambos partes internas).

Por supuesto, la propuesta de Rosenau es la de una tipología general cuyos criterios luego el propio autor relaja. Para él, “cuanto más un tema abarca los recursos y las relaciones de una sociedad, más va a estar este tema involucrado en el sistema político interno y menos va a ser procesado a través del sistema de política exterior de dicha sociedad”<sup>33</sup>. De manera similar, Milbrath distingue política interna y exterior dependiendo de los “impactos directos”: si una decisión impacta directamente en otros países o no. Para él, los cambios en los aranceles, por ejemplo, generan impactos directos en aquellos, por lo tanto son claras políticas exteriores. El autor reconoce que, indirectamente, todas las decisiones pueden tener un impacto en el exterior,

---

<sup>32</sup> James N. Rosenau, *Domestic Sources of American Foreign Policy* (New York: Free Press, 1967), 42-45.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 49.

por eso señala que se trata de una diferencia de énfasis: las políticas exteriores en general tienen consecuencias más indirectas para los grupos domésticos, pero los aranceles son la excepción: al ser fácil para un grupo mostrar cómo una decisión puede afectarlo, gana legitimidad para su participación en la decisión. Así, aun cuando la clasifica como política exterior, para Milbrath la política arancelaria se parece más a una política interna, porque forma parte de aquellas políticas exteriores que involucran beneficios o pérdidas directas y visibles para distintos sectores de la sociedad<sup>34</sup>.

A diferencia de Rosenau, el autor considera que el proceso por el cual los grupos responden a los temas sobre los que les interesa influir es básicamente el mismo, se trate de política interna o exterior. Su estudio señala que en ambos casos los actores ubican el *locus* de poder y componen y transmiten su mensaje. El proceso interno por el cual llegan a una posición y escogen sus estrategias tampoco es distinto en cada caso, aunque por los motivos descriptos supone que su influencia en política externa es más débil que en la interna<sup>35</sup>. Por lo tanto, para estudiar las dinámicas que llevan a ciertas decisiones, es fundamental ubicar el lugar en el que se toman dichas decisiones. El autor recuerda que esto parece algo obvio, pero que no siempre es adecuadamente apreciado a la hora de estudiar las estrategias de influencia de los actores<sup>36</sup>. En Estados Unidos, por ejemplo, en política exterior es el presidente quien tiene preminentemente ese poder de decisión final. Su poder reside también en decidir a quién escuchar y a quién no, en general de acuerdo a criterios basados en su necesidad de mantener el apoyo político del conjunto de la nación. Pero según de qué tema se trate, el locus de poder variará: las decisiones en materia de aranceles suelen requerir un espacio de decisión más amplio que

---

<sup>34</sup> Milbrath, "Interest Groups and Foreign Policy", 249.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 251.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 235.

en materia de defensa. En Estados Unidos, aquellas pueden involucrar a todos los asesores del presidente del Tesoro, de Comercio, Agricultura, Trabajo y también al Congreso, que tiene autoridad en el área. Esto implica que los puntos de acceso posibles para aquellas personas o grupos que busquen influenciar una decisión son muchos más que en otro tipo de decisiones<sup>37</sup>.

En este caso de estudio, las decisiones comerciales se considerarán un caso de *área gris entre política externa e interna*, aun cuando el análisis esté concentrado *en el proceso político interno que lleva a las mismas*. Este foco responde a la identificación del *locus* de poder que señalaba Milbraith ya que, como se vio en la sección 1.1.1, las decisiones que afectan el comercio intrarregional en el MERCOSUR siguen residiendo fuertemente en los gobiernos nacionales. Como se verá en el capítulo 5, las decisiones relativas a restringir la importación de productos desde Brasil serán siempre adoptadas por agencias del poder ejecutivo, aun cuando las estructuras decisionales se modifiquen a lo largo del período de estudio. El Congreso, en cambio, se ha mostrado pasivo, sin ejercer sus competencias en materia de política comercial.

## 1.2. Aproximaciones tradicionales a la política comercial

### 1.2.1 Desde las teorías del comercio internacional

Los procesos de integración regional en general han apuntado a disolver las fronteras y modificar las reglas que regulaban el mercado nacional con objetivos de desarrollo, si bien de distintas maneras: mientras en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, que dio origen a la integración

---

<sup>37</sup> Ibid., 235-236.



europea, el acento estuvo puesto en la producción y la productividad<sup>38</sup>, en la posterior Comunidad Económica Europea y en el MERCOSUR lo estuvo en la *libre circulación en un mercado ampliado*<sup>39</sup>. Esta investigación no tiene como objetivo analizar las ventajas o desventajas del libre comercio o del proteccionismo para el desarrollo de una sociedad, aunque el tema esté estrechamente vinculado a este debate. Más bien se asume aquí que el libre comercio es un ideal institucionalizado en Occidente en la segunda posguerra, pero que siempre el estado ha tenido distintos niveles de intervención en el comercio (y, por supuesto, en el mercado en general). La discusión sobre las ventajas del libre comercio y del proteccionismo es inabarcable y se remonta, por lo menos, a la transformación de las monarquías europeas en “sociedades comerciales” a mediados del siglo XVII<sup>40</sup>. Los fundadores de la economía política clásica también abordaron esa discusión desde distintas perspectivas y con distintas concepciones de la relación entre la economía y la política, y del papel de sus principales instituciones, el mercado y el estado, en el desarrollo económico. En general, las medidas de protección del estado a las industrias nacionales fueron reivindicadas por el mercantilismo<sup>41</sup>. En cambio, para Adam Smith, el hombre tenía una tendencia natural hacia el intercambio, de la cual se derivaba la división del trabajo a nivel nacional e internacional y la riqueza como consecuencia de ambas<sup>42</sup>, noción que David Ricardo fortalecería

---

38 Ver art. 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, 1957.

39 Ver art. 1 del Tratado de Asunción.

40 Istvan Hont, “Free Trade and the Economic Limits to National Politics: Neo-Machiavellian Political Economy Reconsidered,” in *John Dunn (ed.), The Economic Limits to Modern Politics* (Canadá: Cambridge University Press, 1990), 41.

41 Welber Barral, *O Brasil e o Proteccionismo* (Sao Paulo: Aduaneiras, 2002), 13.

42 Adam Smith, *La riqueza de las naciones* (Buenos Aires: Libros Perfil, 1998), 31 [ed.orig. en inglés 1776].

a partir de su concentración en las ventajas comparativas<sup>43</sup>. Para Smith, a diferencia de los agentes que operaban en el mercado, el gobierno era improductivo, aunque reconocía su papel necesario en la provisión de bienes públicos<sup>44</sup>. Karl Marx difundió la concepción del estado como instrumento de la clase dominante, y aunque no tomó una postura respecto del libre comercio<sup>45</sup>, los debates de variados sucesores de su legado discutirían y desarrollarían nuevas hipótesis sobre las consecuencias del libre cambio, distinguiendo sus efectos para los países desarrollados y para las colonias o las economías en desarrollo. En América Latina, la teoría de la dependencia estudió la inserción comercial internacional de la región, observando un patrón general de intercambio que era desfavorable por la exportación de bienes primarios y la importación de bienes industriales. Desde este punto de vista, la apertura comercial entre países de distintos niveles de desarrollo profundizaba esa situación de dependencia<sup>46</sup>.

Para entonces, el libre comercio ya se había institucionalizado a nivel internacional a partir de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1947, que promovía la reducción de las barreras comerciales entre los países para “tender al logro de niveles de vida más altos”<sup>47</sup>. La relación entre el

---

43 David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (London: John Murray, 1821) (ed. orig. 1817).

44 Smith, *La riqueza de las naciones*, 64.

45 Reza Ghorashi, “Marx and free trade”, *Science & Society*, Vol. 59, No. 1, Spring 1995, 38-51.

46 Fernando Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México: Siglo XXI, 1969). Para una revisión sobre el estructuralismo que engloba a la teoría de la dependencia y otros enfoques, ver Ricardo Bielschowsky, “Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista Cepal*, N° 97, abril de 2009 y Rodrigo Alves Teixeira y Walter Antonio Desidera Neto, “La recuperación del desarrollismo en el regionalismo Latinoamericano”, en Walter Antonio Desidera Neto y Rodrigo Alves Teixeira (organizadores), *Perspectivas para la Integración de América Latina*, IPEA, Brasilia, 2012.

47 La versión en español del acuerdo está disponible en la OMC: <https://bit.ly/48GU45F> [consulta: 20 de enero de 2024]. Su versión de 1994 está disponible en: <https://bit.ly/3vt018g> [consulta: 8 de enero de 2024].

libre comercio y estos niveles de vida surgía del diagnóstico predominante acerca de la situación de los países desarrollados (principalmente los europeos y Estados Unidos) previa a la segunda guerra mundial: la recesión y el clima de discordia generalizado entre los países europeos se consideraban producto del proteccionismo comercial reinante<sup>48</sup>. En ese marco, el artículo XXIV del GATT permitía las uniones aduaneras y las áreas de libre comercio, siempre y cuando se utilizaran para aumentar el comercio entre las partes y no para crear barreras al comercio con terceros países. Estas formas de integración comercial se autorizaban como excepción a la cláusula de nación más favorecida del GATT (según su artículo 1, si se concede a un país una ventaja, como una reducción del arancel a uno de sus productos, se tiene que hacer lo mismo con todos los demás firmantes del acuerdo); pero se reconocían como una herramienta más para alcanzar el objetivo del libre comercio mundial. La idea de que la integración regional invocada en este artículo era un paso en el camino hacia el libre comercio y el bienestar se basaba en lo que se esperaba de las preferencias comerciales recíprocas, que era el efecto de “creación de comercio” (como contraposición al “desvío de comercio”, algo que también podía provocar la integración regional) a partir de la creación de un mercado ampliado. Ese mercado permitía el aprovechamiento de las economías de escala y reducía los costos, que afectarían precios y márgenes de ganancias. La reducción de precios aumentaría la demanda (interna y externa) y el incremento de la producción resultaría en mayores presiones competitivas, que darían lugar a

---

<sup>48</sup> Así como también de las devaluaciones competitivas que lo acompañaban; esta segunda parte del diagnóstico dio origen, en la posguerra, al régimen monetario internacional de Bretton Woods que acompañaría al régimen comercial establecido por el GATT, luego de la fallida Organización Internacional de Comercio que no fue ratificada por Estados Unidos.

un incremento de la eficiencia<sup>49</sup>. De esta forma, comercio, eficiencia y bienestar se reforzaban mutuamente.

A la discusión sobre la ampliación del mercado como fuente de crecimiento se sumó la relación entre ampliación del mercado e *innovación* en la evolución capitalista. Para Schumpeter, el principal motor del capitalismo era la creación de nuevos bienes de consumo, nuevos medios de producción y transporte, nuevos mercados o nuevas formas de organización industrial creados por la “empresa capitalista”<sup>50</sup>. En este marco, el autor consideraba que la apertura de los mercados era un instrumento, aunque no el único, que podía generar dicha innovación, ya que revolucionaba la estructura económica, destruyendo la anterior y creando una nueva (de allí su conocido concepto de “destrucción creativa” al que se aludió en la introducción)<sup>51</sup>. En este mismo sentido, la idea original de apertura de los mercados en el MERCOSUR suponía que llevaría a aquella destrucción creativa como camino hacia el desarrollo. Como se adelantó, desde esta perspectiva, la protección a ciertos sectores, al evitar la destrucción de lo existente, no habría permitido crear ninguno de los nuevos elementos señalados por Schumpeter y, por lo tanto, se habría obstaculizado su potencial innovador.

Pero no sólo la apertura económica generaba competencia, riqueza y progreso. En algunos casos, la protección y hasta las prácticas monopólicas podían llevar al mismo resultado. Para Schumpeter, “es ciertamente tan concebible que un sistema de carteles ‘para todo’ sabotee todo progreso como que logre, a costos sociales y privados bajos, todo aquello que se espere que la libre competencia haga”. Por este motivo, él no defendía la protección comercial para

---

<sup>49</sup> Julio Berlinski y Ricardo J. Soifer, *Evaluación de restricciones al comercio interno del MERCOSUR*, Proyecto desarrollado en el marco de la Red-MERCOSUR (Campinas: ITDT, Argentina; IPEA, Brasil; DE/FCS, Uruguay, May 8, 2000), 2.

<sup>50</sup> Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*.

<sup>51</sup> *Ibid.*, 83.

todo el conjunto de la economía, pero tampoco consideraba que había que perseguir todo aquello que calificara como restricción al comercio<sup>52</sup>.

El mismo autor señalaba, además, que las decisiones vinculadas al comercio no dependían exclusivamente de factores económicos. La abolición repentina de aranceles protectores podía provocar una crisis económica, y aunque tal medida y su efecto pudieran ser catalogadas como hechos económicos, no se podía afirmar nada seguro sobre los motivos de su aparición, que podrían provenir de causas exteriores al proceso estrictamente económico<sup>53</sup>. El caso de este estudio es el inverso, es decir, se busca comprender la aparición y permanencia de ciertas restricciones al intercambio, y no la abolición de las mismas. Sin embargo, la sentencia de Schumpeter apoya el supuesto de que las decisiones de este tipo no pueden explicarse exclusivamente observando la dimensión económica, y estimula la búsqueda de nuevas formas de explicarlas. Asimismo, estas observaciones son esenciales para entender, en el análisis posterior, que los efectos de la apertura de mercados sean constantemente discutidos, a la vez que abre la pregunta sobre el equilibrio entre la destrucción y la creatividad, sobre quiénes y cómo deciden en qué punto se debe avanzar o limitar aquél proceso.

---

<sup>52</sup> Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*. Más actual, la ONUDI reconoce que distintos efectos pueden producirse paralelamente y no tienen un vínculo estricto con el libre comercio o la protección. Un reciente trabajo de la ONU lo resume de esta forma: la importación de bienes y servicios puede echar del mercado a productores locales, debilitar los medios de subsistencia, acentuar las desigualdades y empujar a la gente hacia la pobreza. Al mismo tiempo, la liberalización comercial puede hacer llegar al país capital y tecnologías vitales, así como los medios de producción esenciales para mejorar la infraestructuras e incrementar la productividad, incluyendo la de los sectores más pobres. Murray Gibbs, "Política Comercial", ONU/DAES, 2007.

<sup>53</sup> Joseph A. Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico*, ed. orig. 1912 (México: Fondo de Cultura Económica, 1997), 221.

Son varios los autores clásicos de la economía política que estimulan la búsqueda de respuestas a estas preguntas. Elmer E. Schattschneider recuerda que:

Desde los tiempos de Adam Smith un importante cuerpo de opinión, crítico de los aranceles proteccionistas, floreció entre los economistas. Pese a que la literatura producida por estas críticas fue a la vez extensa y académica, no hay que analizar mucho para ver que no generó gran impacto en el curso de los eventos. No se registró que el llamado dramático realizado por miles de economistas líderes al Sr. Hoover en 1930, pidiéndoles que vetase la ley Smoot Hawley, le haya hecho dudar antes de aprobar la ley [...] estos estudios desatendieron una parte importante de la cuestión. Los aranceles no son una cuestión exclusivamente económica. Son también un problema político. Por eso es llamativo el hecho de que los científicos políticos hayan mostrado tan poco interés en los aranceles hasta ahora<sup>54</sup>.

Para este autor, a la hora de decidirse los niveles de aranceles impuestos de aquella ley, así como los impuestos compensatorios que surgieron de las negociaciones, los cálculos estaban hechos “tan apresuradamente y sobre datos tan insuficientes” que las fórmulas perdían sentido<sup>55</sup>. La dificultad de estimar los verdaderos resultados del libre comercio o de la protección ha hecho que los estudios económicos disponibles hasta ahora, aunque en gran cantidad, no pudieran aún aportar elementos certeros sobre las consecuencias de uno y otro para el bienestar de una sociedad, y por ende se mantuvieron vigentes los debates sobre las bondades o perversidades de determinadas políticas comerciales como elementos de las estrategias de desarrollo de cada país<sup>56</sup>. Esta misma dificultad se presenta para

---

<sup>54</sup> Elmer Eric Schattschneider, *Politics, Pressures, and the Tariff* (Ayer Publishing, 1974, p. vii). Traducción propia.

<sup>55</sup> *Ibid.*, 284.

<sup>56</sup> Tullock recuerda que los resultados de los estudios que intentan medir costos de aranceles y monopolios fueron “decepcionantes” para los economis-

los gobiernos a la hora de tomar decisiones sobre uno y otro, así como para los actores privados, a la hora de apoyar o bogar por uno u otro. Es por eso que este trabajo parte de la idea de que tanto el libre comercio como la protección comercial son opciones políticas, y por lo tanto dependen de una serie de factores, no sólo económicos, sino también políticos, culturales y sociales que se conjugan en un contexto histórico determinado. El objetivo aquí es conocer con qué dinámicas confluyen distintos elementos en la toma de decisiones sobre aquellas protecciones y la forma en que éstas, a su vez, refuerzan tales dinámicas. De ahí la concentración en comprender *las dinámicas de las relaciones entre gobiernos y empresarios*, teniendo en cuenta los factores económicos y políticos que las moldean.

Las clásicas teorías del comercio internacional se centraban en los factores económicos para explicar la política comercial, para predecir los intereses que los actores activarían en relación a la misma. El teorema basado en los factores (tierras, trabajo y capital) de Stolper-Samuelson predecía que los dueños de factores limitados en un país se beneficiarían de la protección comercial, mientras que aquellos que contaran con factores productivos relativamente abundantes se posicionarían a favor del libre comercio. De esta manera, la mano de obra escasa en los países ricos en

---

tas que suelen “odiar” ambas herramientas políticas. Gordon Tullock, “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and the Theft,” en *Thomas P. Lyon, The Political Economy of Regulation* (Cheltenham (UK)/Northampton (USA): Edward Eddgar Publishing, 2007). También Olson cuestiona la relación entre el aumento de flujos comerciales, crecimiento y bienestar en el proceso de integración europea. Mancur Olson, *Grandeur et Décadence Des Nations* (Paris: Bonnel, 1983), 180. Asimismo, los propios parámetros con los que se evalúa el bienestar son continuamente discutidas. Para una revisión resumida de esta discusión ver: Luis Ernesto Derbez Bautista, “Reflexiones sobre la medición del progreso y bienestar”, *Realidad, datos y espacio*, Vol. 2, Núm. 1, enero-abril 2011. Sobre una revisión breve de los enfoques que analizaban la política comercial en los países en desarrollo hasta los inicios del MERCOSUR, ver: Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Nuevos Enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos”, *Desarrollo Económico*, vol. 34, N° 134, julio-septiembre 1994.

capital y el capital escaso en países ricos en mano de obra deberían ser el origen de las posiciones proteccionistas<sup>57</sup>.

Por su lado, el trabajo de Ronald Rogowski respaldaba la idea de que el precio de un bien en el mercado mundial tendría influencias sobre las relaciones de fuerza y los intereses políticos de los actores económicos en el plan nacional. En una economía de dos bienes, las previsiones eran muy simples si los precios de los dos bienes estaban por debajo o por encima del precio mundial: en el primer caso, los dos grupos de productores favorecerán la liberalización del intercambio; en el segundo, los dos grupos estarían interesados en sostener aranceles aduaneros elevados, para protegerse de la competencia externa. Pero la cuestión se complejizaba cuando el precio de un primer bien estaba por encima del precio mundial o no era competitivo y el precio de un segundo bien estaba por debajo. Aquí, el primer grupo buscaría obtener o mantener aranceles aduaneros elevados, mientras que el segundo grupo defendería los niveles más bajos posibles de aranceles<sup>58</sup>. De allí que los cambios en los precios mundiales afectarían las preferencias políticas de ciertos actores económicos y las relaciones de fuerza entre las coaliciones en el plano nacional. Siguiendo el teorema de Stolper y Samuelson, la identificación de ganadores y perdedores ante un cambio de este tipo respondía a la disponibilidad de los factores de producción en un país, que definía los precios de sus productos y su competitividad. Como correlato, el autor suponía que los ganadores en términos económicos podrían reforzarse también políticamente y los perdedores debilitarse, algo que se traduciría como conflicto en la arena política<sup>59</sup>. Los clivajes de dichos conflictos

---

57 M. Stolper y P. Samuelson, "Protection and Real Wages," *Review of Economic Studies*, Vol. 9, N° 1, 1941: 58-73.

58 Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, (Princeton: Princeton University Press, 1989).

59 *Ibid.*, 5.



adoptarían formas de conflictos de clase, urbano/rural o la unión de agricultores y obreros contra capitalistas<sup>60</sup>.

Esta suposición tenía, por lo menos, dos limitaciones que se revelarán en este trabajo: en primer lugar, la *posición estructural económica de ganadores y perdedores no necesariamente se traduce en fortaleza política*. En los capítulos 5 y 6 se verá la dificultad de evaluar la fuerza o debilidad de los grupos en función de dicha posición, ya que se verá, por ejemplo, que algunos grupos de indiscutible poder económico en un momento podían ser considerados paralelamente débiles ante la amenaza de las importaciones. A la inversa, el estudio mostrará que el sector del calzado, que en varias coyunturas económicas se presentaba como un claro perdedor, por distintos motivos en distintos momentos, tuvo fuerza política para obtener las medidas de protección que demandaba.

En segundo lugar, el propio autor reconocía que estos clivajes podían no traducirse en conflictos políticos necesariamente: los ganadores del libre comercio podían siempre compensar a los perdedores y así se mantendría como la opción óptima, ya que el beneficio general creado por el comercio serían siempre mayor a la suma de las pérdidas individuales<sup>61</sup>. Sin embargo, los estudios históricos confirmaron que no era obvio el surgimiento de dichas compensaciones; más bien, la tendencia de los ganadores era a acaparar sus ganancias y desoír a los perdedores. ¿Por qué, si las compensaciones podían generar una situación óptima para todos, no estaban presentes mayoritariamente en los distintos casos de estudio? ¿Por qué los actores adoptaban otras estrategias<sup>62</sup>?

---

<sup>60</sup> Ibid., 6-15.

<sup>61</sup> Ibid., 176.

<sup>62</sup> Más adelante, la lógica de la acción colectiva desarrollada por Olson ofrecería algunos indicios útiles para responder estos interrogantes sin apartarse de esta concentración en los intereses económicos, como se expone en el capítulo 4.

Así, trabajos como el de Rogowski fueron objeto de varias críticas, en especial, por concentrarse exclusivamente en el móvil económico para explicar el comportamiento de los actores. En realidad, la explicación se limitaba a los potenciales clivajes que podían surgir en la sociedad, pero no a *los disparadores del conflicto, ni a las estrategias adoptadas por los distintos actores para abordarlo*<sup>63</sup>.

Por último, otras perspectivas, desde la economía política internacional, se centraron en los tipos de empresas y el tamaño del mercado en el que operaban para predecir sus preferencias comerciales. Las principales hipótesis que se extraen de sus modelos son resumidas por Woll de la siguiente manera. Se esperan posiciones proteccionistas de las empresas si éstas: 1) dependen de factores específicos, es decir, que no se pueden trasladar entre industrias; 2) tienen bajos retornos por escala; y/o 3) no forman parte de procesos de producción a través de las fronteras. Por el contrario, habría que esperar posiciones favorables al libre comercio (con el objetivo de ganar acceso a nuevos mercados) de aquellas empresas que; 1) son exportadoras; 2) requieren mercados amplios para obtener suficientes retornos de la escala; 3) forman parte de procesos de producción a través

---

<sup>63</sup> En palabras de Grossman y Saurugger, se trata exclusivamente de deducciones lógicas derivadas de modelos de elección racional y, aun cuando las preferencias de los actores se pudieran comprobar empíricamente, esto no implicaría que dichas preferencias se tradujeran necesariamente en acciones o presiones en favor de determinado proyecto político. Emilio Grossman and Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation* (Paris: Armand Colin, 2006). Esta última crítica, como se verá en el capítulo 4) está a tono con las críticas al pluralismo y los modelos olsonianos. Frieden busca probar empíricamente la existencia de aquellas preferencias para el caso de la unión económica y monetaria europea. Jeffrey A. Frieden, "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance," *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991: 425–51. Para ver críticas y limitaciones de su trabajo, ver Emiliano Grossman, "Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne: le cas du secteur bancaire," *Revue française de science politique* Vol. 53, No. 5, October 1, 2003: 737–760.

de las fronteras, que se verían facilitados por medio de la reducción de barreras al comercio.

Woll señala que, pese a ser estas hipótesis herramientas útiles para el análisis del proceso político en temas comerciales, siguen sin poder generar predicciones generales sobre las preferencias empresariales: “¿Cómo predecir, por ejemplo, las preferencias de empresas que son un híbrido entre las condiciones mencionadas en aquellas hipótesis? Por ejemplo, una gran empresa textil francesa que forma parte de procesos de producción internacionales?”. Esta misma característica híbrida se verá en las empresas brasileñas productoras de calzado que se instalaron en Argentina a partir de 2006. En este sentido, Woll considera que un error central de la literatura sobre política comercial es que asume el proteccionismo como un interés fijo de las empresas. En cambio, busca demostrar que es sólo un medio para lograr rentabilidad, lo que les asegura su supervivencia. Pero los medios para lograrla pueden ir desde reducir la competencia de precios hasta generar otros planes ofensivos más que defensivos. La decisión sobre estos medios, así como los instrumentos estratégicos que utilizarán para cada uno (en el caso de la protección, por ejemplo, presionar por aranceles, cuotas, restricciones voluntarias u otros medios de restricción de acceso al mercado) dependen altamente del contexto político, estructural e institucional<sup>64</sup>.

Compartiendo esta perspectiva, este trabajo no se basará en un análisis micro ni de sociología de empresas que busque explicar la formación de las preferencias de las empresas en su interior, como hace Woll, sino que partirá de posiciones que estos actores expresen a través de su discurso y su accionar público, como se explica en el capítulo 4. La concentración no está en el proceso interno por el que una empresa llega a una posición respecto de una política,

---

<sup>64</sup> Cornelia Woll, *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade* (Cornell University Press, 2008), 30.

sino en su comportamiento en relación con el gobierno que la decide.

Así, sin menospreciar los aportes de estas teorías en cuanto a la identificación de la posición estructural-económica de los actores, esta investigación indagó enfoques de la teoría política que podían contribuir en la identificación de otros elementos para comprender las relaciones entre gobiernos y empresarios, así como su vinculación con la política comercial en el contexto de la integración regional, a partir del análisis del funcionamiento del sistema político.

### 1.2.2 Desde la teoría política

Como se adelantó (sección 1.1), aunque la temática de esta investigación esté vinculada a un proceso de integración regional, el hecho de que las decisiones que lo afectan sigan siendo adoptadas exclusivamente por los gobiernos de sus estados partes hace que la atención necesariamente deba dirigirse al sistema político nacional. En este estudio, el foco se puso en la interacción entre empresarios y gobiernos, entendiéndola como una de las dimensiones del funcionamiento de dicho sistema. La primera y muy difundida definición del concepto de sistema político como sistema independiente de otros (como el sistema jurídico o el social) fue la de David Easton. Para él, se trata de un “conjunto de interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad”, por lo que sus principales funciones, aquellas que lo distinguen de otros sistemas sociales, son asignar de valores para una sociedad y lograr que la mayoría de sus miembros acepte tales valores como obligatorios<sup>65</sup>. Aquellas interacciones se producen a partir de influencias (*inputs*) que llegan desde el *ambiente*<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> David Easton, “Categorías para el análisis sistémico de la política,” en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, 2a ed. (Barcelona: Ariel, 2001), 224–225.

<sup>66</sup> Este ambiente puede dividirse en sus partes intrasocial –aquella que incluye sistemas pertenecientes a la misma sociedad que el sistema político, como

Y dichos *inputs*, que se pueden observar en las demandas y apoyos al propio sistema político, son agregados y articulados por el mismo, tarea que implica seleccionarlas, definir cuáles se incorporan o cuáles quedan fuera del sistema. Allí, el proceso de toma de decisiones es considerado clásicamente como un momento, oscuro y desconocido (caracterizado por el autor como *black box*) del largo proceso en el que se encadena la recepción de información y demandas desde el ambiente (*inputs*) con sus deliberaciones (*issues*), sus decisiones y sus implementaciones (*outputs*)<sup>67</sup>. Estos *outputs*, productos resultantes del sistema, encarnan las *políticas públicas*, aquél producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad institucional<sup>68</sup>.

En este marco, la política comercial en la que se concentra este trabajo requiere algunas aclaraciones para ser entendida como *política pública*. Tradicionalmente, por lo menos hasta fines del siglo XIX, se consideraban actividades “públicas” de un estado aquellas vinculadas a sus intervenciones en materia de policía, seguridad, diplomacia y defensa; sólo se agregaron nuevas actividades –y análisis de ellas– a medida que el estado comenzó a regular con una mayor presencia partes de la esfera económica, como la producción y distribución de productos, en particular,

---

“las series de conducta, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales”, entendidos como “segmentos funcionales de la sociedad” y extrasocial –aquella que está fuera de tal sociedad, como el sistema cultural internacional. *Ibid.*

67 David Easton, *Il sistema político* (Milano: Ediz. di Comunità, 1973, ed. orig. en inglés 1965).

68 Yves Mény y Jean Claude Thoenig, *Le politiche pubbliche* (Imola: Il Mulino, 1996, ed. orig. 1989), 15. Versión española a cargo de Francisco Morata: Y. Mény, y J. Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, 105. Dye la define de manera más amplia como “todo aquello que los sujetos-actores públicos deciden hacer o no hacer”. Thomas Dye, *Understanding public policy* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1975). Definición similar a la que toma Parsons, entendiendo que entre las varias funciones y usos del término “políticas públicas” en sentido moderno están todas las decisiones gubernamentales. Wayne Parsons, *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (FLACSO Mexico, 2013), 46.

con el estado de bienestar<sup>69</sup>. La política comercial implica directamente la regulación en un ámbito específico (el mercado) dominado por intereses privados (de empresarios y también de trabajadores), pero con consecuencias públicas. Esto hace que este tipo de política pueda verse tanto como un medio que responde a intereses privados, concentrando los beneficios en ciertos sectores y generando o reproduciendo desigualdades existentes como, paralelamente, como instrumento del estado para lograr objetivos públicos, sean éstos la diversificación industrial, la creación de valor añadido y/o el desarrollo económico para el conjunto de la sociedad.

En base a la definición de Easton, la visión de las políticas públicas como productos del sistema es la más difundida, pero éstas también pueden ser consideradas variables independientes, que “definen a su vez al sistema político, sus instituciones, al estado mismo”<sup>70</sup> y, por qué no, a sus dinámicas. El propio autor recordaba la necesidad de observar el proceso político de manera dinámica, reconociendo la retroalimentación o cambios que los *outputs* generaban en el ambiente que, a través de sus influencias, volvía a generar cambios en el sistema. Como se verá en el capítulo 4, en este trabajo se ha considerado que el foco en los procesos permitirá apreciar *ambas direcciones de influencia*.

Al focalizar en ese proceso, se identificarán los distintos puntos de conflicto, así como también las consecuencias de su resolución. En su definición de sistema político, Easton no daba centralidad a la noción del conflicto, sino más bien

---

<sup>69</sup> Yves Mény y Jean Claude Thöenig, *Le politiche pubbliche*, 15. Se reconoce como texto fundador de la disciplina de las políticas públicas el de Harold Laswell y D. Lerner (eds), *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method* (Stanford: Stanford University Press, 1951); y su desarrollo como tal se vincula con el apogeo de las teorías de la modernización de mediados de siglo XX. José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas,” *Foro Internacional* 33, N° 1 (131), 1993: 111–44 y Parsons, *Políticas públicas*.

<sup>70</sup> Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Le Politiche Pubbliche* (Imola: Il Mulino, 1996), 19.

a las “tensiones” que podían poner en jaque sus principales funciones, como se dijo, asignar valores a una sociedad y lograr que la mayor parte de sus miembros aceptaran estas asignaciones como obligatorias<sup>71</sup>. En este trabajo se asume que una dimensión de dicha asignación es *reconciliar las exigencias de varios grupos*, cuyas demandas generan los conflictos (“la savia del sistema”<sup>72</sup>). Por lo tanto, esa es la principal función del sistema político a la que hará referencia<sup>73</sup>. Además, aquella asignación de valores –y su aceptación– está estrictamente relacionada con el problema de la legitimidad de un sistema político. La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad. Para algunos autores, el nivel de legitimidad de los sistemas políticos democráticos depende en gran medida de los medios con que se hayan resuelto los temas clave que han dividido históricamente a la sociedad<sup>74</sup>.

A partir de estas definiciones, existen distintas maneras de abordar el análisis del funcionamiento del sistema político. Dado que este trabajo se concentra en una de sus dimensiones, aquella de la interacción entre un sector específico de la sociedad –empresarios de la industria del calzado– y sucesivos gobiernos, en tanto representantes del estado en distintos momentos históricos, se recurrió a considerar como antecedentes los trabajos anteriores que

---

71 Easton, “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en Gabriel A. Almond y Robert Dahl (*et al.*), *Diez textos básicos de ciencia política* (Barcelona: Ariel, 2001).

72 Seymour Lipset, “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Gabriel A. Almond y Robert Dahl (*et al.*), *Diez textos básicos de ciencia política*.

73 Charles Maier, “Fictitious bonds...of wealth and law: on the theory and practice of interest representation”, en Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1983).

74 Seymour Lipset, “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”.

han analizado las relaciones entre empresarios y estado<sup>75</sup>. Allí los autores proponen una clasificación que distingue enfoques conocidos como *socio-céntricos* –que consideran la acción estatal como expresión de presiones o demandas de actores sociales– de los *estado-céntricos* –aquellos que consideran a la acción estatal como autónoma. Esta clasificación –que implícitamente parte del supuesto de la separación de estado y sociedad civil, tomada por algunos autores como elemento principal de la modernidad política<sup>76</sup>– ayuda a concentrarse específicamente en la forma en que se organizan los grupos sociales y se relacionan tanto entre ellos como con el estado con el fin de generar políticas que distribuyan la riqueza de una manera u otra, en este caso, en la esfera comercial<sup>77</sup>.

75 Entre ellos cabe destacar Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996” (Tesis doctoral, FLACSO México, 1997), Woll, *Firm Interests* y Thomas Oatley, *International Political Economy*, 3rd ed. (Pearson International Edition, 2008).

76 Esta separación conceptual es identificada como emergente en Estados Unidos y Francia a fin de siglo XVIII, aunque se observan antecedentes teóricos y filosóficos en la obra de John Locke sobre la constitución de la sociedad civil y su gobierno. John Locke, *Tratados sobre el gobierno civil* (Madrid: Espasa Calpe, 1997, ed. original 1690). Al distinguir las características de la modernidad política, Barbier describe que en el estado antiguo, sus miembros eran partes de un todo, sin autonomía personal ni existencia propia fuera de su comunidad, se reducían a ser los miembros de un grupo al que pertenecían y del que dependían, primando este último sobre los primeros. El estado moderno se presentó diferente: de una parte, al estado propiamente dicho, del otro la sociedad, llamada normalmente sociedad civil. Es esta diferenciación es la que da nacimiento a las esferas pública (correspondiente al estado) y privada (a la sociedad) y la que permite al hombre escapar al grupo y existir como individuo autónomo. El propio Marx establecía esta separación, subrayando el desarrollo paralelo de la propiedad privada, que aparece al mismo tiempo que el estado moderno. Maurice Barbier, *La Modernité Politique* (Paris: Presses Universitaires de France, 2000). Sin embargo, las fronteras entre las esferas pública y privada aún son motivo de discusión. Parsons, *Políticas públicas*, 46.

77 La diferenciación entre enfoques socio-céntricos y estado-céntricos ha sido utilizada también para identificar el tipo de sistema de representación de intereses de los distintos países. Sin embargo, los análisis detallados han mostrado que, por ejemplo, los sistemas corporatistas o pluralistas no son nunca completamente. Diferentes políticas públicas encarnan diferen-



Entre los enfoques socio-céntricos se ubican, pese a sus diferencias, tanto las perspectivas marxistas como pluralistas. La primera pone el acento en el plano estructural-económico en el que se desarrollan las fuerzas y relaciones de producción, por los que los actores son “portadores” de su condición estructural dentro de la lógica de acumulación capitalista. La lógica que rige el comportamiento y la organización de estos actores es una consecuencia más de la dinámica de acumulación que caracteriza al capitalismo<sup>78</sup> y del lugar que los capitalistas ocupan en esa estructura. De allí que “el gobierno del estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa”<sup>79</sup>. Observando su posición en la estructura económica capitalista, Offe y Wiesenthal<sup>80</sup> consideran que los empresarios tienen la ventaja de poder influir sobre la política de tres maneras diferentes: las propias empresas, la cooperación informal entre empresas y las asociaciones corporativas formales; mientras los trabajadores necesitan organizarse necesariamente para adquirir mayor influencia. De hecho, para estos autores las asociaciones patronales son las menos efectivas de las tres opciones de los capitalistas, puesto que su mayor poder radica en sus recursos económicos, y las asociaciones son meras respuestas defensivas frente a la organización de los trabajadores o ante la intervención del estado en la economía. Los autores resumen

---

tes formas relacionales entre los grupos y el estado o el gobierno como se verá en el capítulo 4; aun así, Saurugger y Grossman consideran que estos modelos son útiles para contribuir a una comprensión de nivel “meso” como la que se pretende en este trabajo, es decir, para explicar una estructura general que puede luego variar fuertemente según el tipo de política u otros factores. Emiliano Grossman and Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation* (Armand Colin, 2006), 137, 224.

<sup>78</sup> Carlos Acuña, “La burguesía como actor político”, Tesis Doctoral, Universidad de Chicago, 1995, 13.

<sup>79</sup> Karl Marx y Friedrich Engels, “Manifiesto Comunista” (Fundación Federico Engels, ed. original 1848).

<sup>80</sup> Claus Offe y Helmut Wiesenthal, “Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form,” in Zeilin, Maurice (ed.), *Political Power and Social Theory* (Connecticut: JAI Press, 1980), 75.

el supuesto marxista de que la contradicción estructural de intereses entre capital y trabajo se traslada también como conflicto principal al plano político; por eso, no hay necesidad de estudiar este último plano, que es un simple reflejo de la estructura<sup>81</sup>. La perspectiva neo-marxista recupera el rol del estado entendiendo que éste puede perseguir objetivos que no son un simple reflejo de demandas o intereses de grupos o clases, sino que existe cierto grado de “autonomía relativa”, es decir, suficiente como para sobrepasar demandas particulares, pero siempre con el objetivo último de reproducir un orden social que beneficia a la burguesía. Así, mantiene la idea de que ciertos intereses económicos dados limitan las opciones del estado, aun cuando aquellos no estén organizados políticamente o no ejerzan presión explícita para una determinada política<sup>82</sup>. Esta idea es incorporada en la noción de poder estructural de los capitalistas, según la cual el propio mantenimiento de los gobiernos depende de que exista un alto y creciente nivel de actividad económica: el poder de los capitalistas estaría dado por el control que éstos poseen sobre la inversión, necesaria para el crecimiento de la actividad económica, de la cual dependen, a la vez, las posibilidades distributivas de otras clases sociales. La noción de poder estructural resulta una herramienta analítica útil para indagar alternativas de la relación entre estado y el sector privado y permite incorporar el peso de las estructuras, siempre y cuando no se reduzca

---

<sup>81</sup> Sin embargo, Acuña recuerda que en Argentina, las organizaciones empresarias tuvieron como primer objetivo presionar al estado a favor de intereses de una fracción de la clase capitalista contra otras, y el enfrentamiento con los sindicatos fue siempre posterior. Carlos Acuña, “La burguesía como actor político,” 30.

<sup>82</sup> Aunque en este trabajo se utilizarán los conceptos de “influencia” y “presión” como sinónimos, cabe señalar la diferencia que existe entre ellas. Mientras la presión es la acción que realizan los diversos grupos con respecto –principalmente– al gobierno, la influencia es el verdadero efecto que tiene dicha presión, que se observaría en cuanto a sus resultados –como la decisión del gobierno a su favor. Sobre estas diferencias, ver Frank Baumgartner and Beth Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press (Princeton, 1998).

la política a ellas, puesto que no explican cómo funciona dicho poder.

La crítica más clásica a esta perspectiva es que el gobierno se veía como un actor que pasivamente proveía la regulación necesaria, sin un interés propio. Por lo tanto, en este marco, era muy difícil explicar la introducción o abolición de una determinada regulación si no se observaban cambios en los intereses de los productores, en general considerados estables (dado un set fijo de condiciones materiales que los determinan)<sup>83</sup>. Este supuesto es tan fuerte que aún modelos concentrados en las preferencias políticas siguen considerando que los intereses de las firmas son dadas, estables y exógenas al proceso político, tal es el caso del análisis sobre el proceso de la política comercial analizado por Grossman y Helpman. Para ellos, la política comercial refleja un equilibrio en la estructura de protección comercial que es resultado de la competencia por favores políticos (en la que se intercambian aportes para campañas electorales a cambio de protección)<sup>84</sup>. Otras críticas a estos enfoques apuntan a la simplificación que hacen de una interacción más compleja: aún si esos intereses dados existen, los intereses de clase pueden enmudecer allí donde surgen intereses sectoriales en relación al estado (vía programas para sectores específicos por ejemplo), por lo que los intereses dentro de una misma clase pueden ser contradictorios<sup>85</sup>. A su vez, el “poder estructural” de los grupos económicos puede ser mucho mayor para vetar opciones políticas que para proponerlas. Por último, suponiendo aquellos intereses objetivos que promueven determinada acción de

---

83 La concentración en “el lado de la demanda”, es decir, en la identificación de los intereses de las clases como punto de partida, es compartida por la teoría de la regulación económica y el así llamado marxismo analítico. Woll, *Firm Interests*, 26.

84 Gene M. Grossman; Elhanan Helpman, “Protection for Sale,” *The American Economic Review*, September 1994.

85 Alan Cawson, “Hay una teoría corporatista del Estado?” en Luis Sanz Menéndez (comp), *Zona Abierta “Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporatismo o pluralismo?”*, 67/68, 1994.

la clase, este enfoque elude la posibilidad de que la propia percepción de los actores sobre sus intereses muchas veces sea incorrecta y no da cuenta de los criterios que definen la elección entre distintas alternativas de políticas que respondan a esos mismos intereses. En estos dos aspectos, Sikkink resalta el poder que las ideas tienen sobre la percepción y la elección<sup>86</sup>.

Dentro de esta perspectiva socio-céntrica se ubica también el modelo pluralista, que considera al estado como un espacio neutral al que llegan las presiones de diversos grupos de interés, entre ellos, los empresarios y sus asociaciones, que no necesariamente se encuentran privilegiados de manera permanente, ya que todos los ciudadanos y grupos tienen alguna cuota de poder<sup>87</sup>. Esta perspectiva encuentra sus raíces teóricas en autores como Madison y Tocqueville, aunque ninguno de estos autores hablaba todavía de *grupos de interés*; la teoría de los grupos fue elaborada por Bentley<sup>88</sup> y popularizada fundamentalmente por Truman<sup>89</sup>, pasando a formar parte del centro analítico y normativo del pluralismo. Truman los señalaba como “cualquier grupo que, basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas”<sup>90</sup>. Según Pasquino, la manera en que la definición de grupos de interés ha sido utilizada

---

<sup>86</sup> Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1991).

<sup>87</sup> Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 21.

<sup>88</sup> A. F. Bentley, *Il processo di governo* (Uno studio delle pressioni sociali a cura di Giuseppe Buttà), Giuffrè, Milano, 1983 (ed.orig. 1908).

<sup>89</sup> D. B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Alfred A. Knopf, 1960, ed. orig. 1951).

<sup>90</sup> El autor llama “actitudes compartidas” a los hábitos comunes que surgen de la interacción en grupo. Son actitudes de este tipo las que, cuando se desarrollan respecto de algo que necesitan o desean, caracterizan a los “grupos de interés”. Truman, *The Governmental Process*, 33-34.

por diferentes autores contiene inconvenientes referidos o bien a la reducción del interés a un interés meramente “económico”<sup>91</sup> o bien a la generalidad que podría adquirir la noción “interés”, que será discutida al final de esta sección. También en la teoría de la elección pública (*public choice*)<sup>92</sup>, que surge de la vinculación entre el enfoque pluralista y la concepción racional del hombre, los hombres son maximizadores y, en general, lo que maximizan es su interés económico<sup>93</sup>. La principal diferencia con el pluralismo es que éste se centra en la acción más de los grupos que de los individuos, considerando que en las sociedades modernas complejas, donde la acción directa de los individuos es más difícil, son los grupos los principales actores políticos, que actúan en nombre de los intereses de los individuos<sup>94</sup>.

Este enfoque describe el innegable hecho de que existen grupos que ejercen su influencia –de distintas maneras–

---

91 Señala Schattschneider que “sería poco probable que la moda de las teorías políticas de grupos hubiera alcanzado su estatus actual si sus premisas básicas no hubieran sido primero establecidas por un concepto de determinismo económico [...] la búsqueda de una sola e inicial causa tiene algo que ver con la intención de explicar todo en la política en términos de grupos. La lógica del determinismo económico es identificar los orígenes del conflicto y asumir su conclusión”. Elmer E. Schattschneider, *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America* (Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1988, ed. orig., 1960).

92 Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, *Le Politiche Pubbliche*, 57.

93 Aunque el *public choice* no pretenda limitarse solo a este interés, sus aplicaciones se han dirigido a mayoritariamente a éste. Sobre los supuestos, estudios y críticas a esta teoría ver Dennis C. Mueller, *Public Choice III* (Cambridge University Press, 2003).

94 Robert Dahl, *Who governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press, 1961). El acento puesto en el individuo racional puede entrar en contradicción con la centralidad que el pluralismo da a los grupos (Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge/ Massachusetts: Harvard University Press, 1971, ed. orig. 1965). Sin embargo, varios autores del *public choice* remueven el obstáculo considerando que el término “grupo” puede ser sustituido por el de “individuo” sin que los resultados de sus análisis se vean modificados y entendiendo al “grupo” como simple suma de individuos (Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, *Le Politiche Pubbliche*, 57 y James Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, 2a ed. (Michigan and Rexdale: University of Michigan Press and Ambassador Books Limited, 1967).

en las políticas públicas, y permite observar las distintas divisiones que puede haber en la sociedad, sin limitarse a (y en la mayoría de los casos, sin atender) los clivajes clasistas. Sin embargo, desde esta perspectiva la *black box* del sistema político estaría abierta a todos los grupos, y la definición de los problemas, la agenda y las políticas serían simplemente resultado de la libre acción y la competencia entre ellos, cuyos intereses son dados y exógenos al proceso político. Tampoco toma en cuenta ni las preferencias que podrían tener los agentes estatales, ni la situación privilegiada de los empresarios frente a otros grupos en una sociedad capitalista. En este sentido, Lindblom agrega, desde la perspectiva neo-pluralista, un elemento similar al poder estructural considerado por el marxismo: en el sistema capitalista, dado que la sociedad entera es afectada por el funcionamiento del mercado, y que los empresarios toman decisiones que afectan ese funcionamiento<sup>95</sup>, el gobierno se orienta a “inducir” a los empresarios a producir a través de beneficios financieros y políticos. De esta manera, Lindblom consideraba que los empresarios tenían un rol privilegiado respecto de otros grupos de interés y que los funcionarios actuaban –en el largo plazo– de acuerdo a los intereses del capital, más allá de las presiones particulares que pudiera sufrir por parte de los mismos empresarios e inclusive si no había acciones deliberadas de presión por parte de estos. Así, un funcionario de gobierno no daba a los empresarios un rol privilegiado porque fuese presionado para hacerlo o porque su naturaleza fuese corrupta, sino simplemente por entender “que los asuntos públicos en un sistema orientado

---

<sup>95</sup> Las decisiones relativas al mercado que toman los empresarios incluyen la línea de producción, la locación del trabajo, las plantas, la tecnología y la innovación, que tienen sus consecuencias en la organización de los mercados y el transporte, por ende también en la configuración de ciudades y burocracia; en los sistemas comunistas o socialistas, en cambio estas decisiones están en manos de funcionarios públicos. Charles Lindblom, *Politics and Markets* (New York: Basic Books, 1977), 88–171.

al mercado” estaban “en manos de *dos grupos de líderes: el gobierno y los empresarios*”, que debían “colaborar”<sup>96</sup>.

La visión pluralista tampoco tenía en cuenta los problemas de acción colectiva que pueden enfrentar los distintos grupos, puesto que no es legítimo asumir que intereses o necesidades comunes se reflejan necesariamente en acciones colectivas<sup>97</sup>. La cuestión de la *acción colectiva* fue uno de los desafíos que tuvo que afrontar la corriente pluralista cuando Mancur Olson minó la espontaneidad con la que se suponía que los individuos se incorporaban a los grupos y la racionalidad que se asumía para estos últimos como consecuencia de la racionalidad individual. La inconsistencia de esta lógica, según el autor, era que si los individuos se comportaban de acuerdo a su propio interés, entonces no realizarían los sacrificios necesarios para formar parte de un grupo, aun cuando los intereses que éste defendiera fueran acordes con los de aquellos individuos, sobre todo en los grupos amplios o latentes<sup>98</sup>. Así, la acción colectiva de

---

<sup>96</sup> Para el autor, la manera en que se ajustaban mutuamente las necesidades de los empresarios y gobiernos no necesariamente era a través de la negociación explícita, sino que en muchas ocasiones se daba de manera impersonal y distante, a través de la deferencia de las administraciones, legislaturas y cortes respecto a las necesidades de los empresarios. *Ibid.*, 171–179. Esta visión, aun basándose en una concepción pluralista de la sociedad, minaba el supuesto del pluralismo más clásico sobre la competencia entre todos los grupos de interés que se organizaban, puesto que en muchos casos para los empresarios no era siquiera necesario organizarse políticamente para influenciar las decisiones gubernamentales.

<sup>97</sup> Si bien la existencia de intereses comunes es una condición necesaria para la acción colectiva, no es suficiente, ya que existen diversas líneas de corte que “cruzan” dichos intereses. En la acción colectiva empresaria, por ejemplo, hay tensiones que surgen entre el capital doméstico e internacional, el empresario medio y el grande, la producción intensiva en trabajo o en capital y las lógicas del capital financiero y productivo. Carlos Acuña, “La burguesía como actor político.”

<sup>98</sup> Sus estudios partían de la base de que los servicios ofrecidos a sus miembros por grupos como sindicatos, asociaciones profesionales o empresarias, entre otros, se parecían a los bienes públicos ofrecidos por el estado: una vez disponibles, beneficiaban automáticamente a todos los miembros del grupo o la categoría. Así, por ejemplo, un arancel aduanero, resultado de las reivindicaciones de una organización, beneficiaba a todos los productores del

las asociaciones en la defensa de los intereses de sus miembros dependería de una serie de variables, como la cantidad y homogeneidad de esos miembros y los incentivos selectivos que se obtenían al pertenecer a grupos reducidos<sup>99</sup>, que los llevaran a participar colectiva en lugar de individualmente<sup>100</sup>. En relación con los grupos representativos del sector privado, el *lobby* eficaz ante los gobiernos –aquél que lograba un retorno material o simbólico– era el principal incentivo que un grupo podía ofrecer a sus miembros para facilitar la organización voluntaria<sup>101</sup>.

Otros autores se concentraron en aquellos incentivos que provienen desde el estado y que pueden afectar la acción

---

bien arancelado. Combinado este supuesto con el de la acción racional del individuo, su conclusión era que los individuos y las empresas a quienes los grupos defienden no tendrían interés en apoyarlos. Esto se daba porque el cálculo de costo-beneficio lo llevaría a no participar de grupos cuyas reivindicaciones, una vez satisfechas, beneficiarían a todos los que compartieran el mismo interés, hubiesen participado activamente del reclamo o no. De allí que tanto los gobiernos como los grandes grupos de interés no existen tanto por los servicios que brindan, sino por otras razones: los gobiernos por imposición (acorde al monopolio de la fuerza legítima con que cuenta el estado, *à la Weber*), los grupos por incentivos selectivos: en el caso de los empresarios, por servicios privados reservados a los miembros del grupo o la asociación. Por otro lado, en los pequeños grupos, los incentivos sociales, como la compañía o el reconocimiento, son más eficaces para incentivar la acción colectiva, así como en los grupos homogéneos, la dificultad de definir la naturaleza exacta del bien colectivo a perseguir será mucho menor que en grupos heterogéneos. Para Olson, entonces, los grupos pequeños se lanzarán más probablemente a la acción colectiva que los más grandes. Mancur Olson, *Grandeur et Décadence Des Nations*, 37–43 y 56.

<sup>99</sup> Los incentivos sociales serían más eficaces en grupos pequeños, mientras que en los grupos más grandes la acción colectiva era desafiada por dos motivos: que cada individuo era una porción muy pequeña del grupo, por lo cual su acción no tenía un efecto determinante y que en estos grupos los miembros no se conocían, por lo cual la persona que no compartía el sacrificio con los demás no sería afectado socialmente Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, 62.

<sup>100</sup> El supuesto principal era que si la acción del individuo respondía a su cálculo de costo-beneficio, éste lo llevaría a no participar de grupos cuyas reivindicaciones, una vez satisfechas, beneficiarían a todos los que compartieran el mismo interés, hubiesen participado activamente del reclamo o no. *Ibid.*, 15.

<sup>101</sup> *Ibid.*, 143.



colectiva del sector privado, influyendo así en el esquema de su organización política. Como se observará en este trabajo, las políticas y decisiones gubernamentales pueden favorecer la efectividad de la acción colectiva de las asociaciones empresariales o reducirla<sup>102</sup>, incentivando la acción individual. Por eso, el enfoque estado-céntrico es útil para identificar elementos de la estructura política que ayuden a explicar esta dimensión de la interacción entre empresarios y gobiernos.

El enfoque estado-céntrico reúne una serie de líneas de investigación que ponen el énfasis en el estado, sea como actor (centrándose en la iniciativa de las elites estatales) o como conjunto de estructuras institucionales con efectos en las políticas. La condición de “actores estatales” implica que deben atender una serie de demandas cruzadas que no siempre ni necesariamente se resuelven con una respuesta a nítidas coaliciones sectoriales. La formulación de políticas no constituye un objeto de análisis en sí misma para el enfoque “socio-céntrico”, ya que considera que es simplemente una derivación de las demandas o intereses de la sociedad. Algunos autores mostraban que el pluralismo, por ejemplo, se encontraba “incómodo” al ver que líderes gubernamentales tomaban iniciativas más allá de las demandas de grupos sociales o electorados<sup>103</sup>. Aquí, en cambio, se considera que las decisiones adoptadas por un gobierno, si bien necesariamente influidas por grupos o clases, poseen otros elementos intervinientes, como los intereses electorales, aquellos de los propios funcionarios en la obtención o permanencia en un cargo, el peso del marco institucional, las ideas predominantes entre los dirigentes o su preocupación por obtener apoyo político y legitimidad en sus acciones. Por eso, el segundo enfoque intenta devolver al estado –y al gobierno–

---

<sup>102</sup> Carlos Acuña, “La burguesía como actor político,” 47. Ver también Ben Ross Schneider, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (Cambridge University Press: Cambridge, 2004).

<sup>103</sup> Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, 9a ed. (USA: Cambridge University Press, 1985), 5.

un rol en esa formulación para desentrañar la relación entre las presiones de la sociedad y las decisiones adoptadas<sup>104</sup>. En esta perspectiva se ubica el enfoque institucionalista, que se centra en las habilidades del aparato estatal (desde administrativas hasta coercitivas) para implementar los objetivos de un gobierno<sup>105</sup>. Desde este punto de vista, algunos estudios caracterizan al estado argentino como débil en relación con la fuerza de su sociedad civil, donde se ubican, entre otras, las organizaciones empresarias<sup>106</sup>, pero esta investigación ofrecerá un contrapunto a esta caracterización, mostrando que, en el segundo período de estudio, los gobiernos han sabido utilizar dichas organizaciones para sus propios fines políticos. En palabras de Schmitter, una “subespecie” de la visión institucionalista es el corporativismo<sup>107</sup>. Schmitter realizó el primer intento riguroso de definir el concepto de corporativismo para diferenciarlo del pluralismo como sistema de representación de intereses. Habló del modelo ideal corporativista como aquél en el que las unidades representativas de la sociedad estaban limitadas en número, jerárquicamente ordenadas, basadas en la diferenciación

---

<sup>104</sup> Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 30–33.

<sup>105</sup> Una síntesis sobre los indicadores de la capacidad y autonomía del estado se puede encontrar en Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*.

<sup>106</sup> *Ibid.*, 23.

<sup>107</sup> O corporativismo, según la traducción que cada publicación hace de *corporatism*. Philippe Schmitter, “El Corporativismo Ha Muerto! ¡Larga Vida Al Corporativismo!,” en Sanz Menéndez, Luis (comp), “Representación de Intereses Y Políticas Públicas: ¿Corporativismo o Pluralismo?,” *Zona Abierta*, 1994, 70. Las experiencias históricas corporativistas, relacionadas especialmente a los regímenes autoritarios y entendidas como “formas de dominación estatal” o “sistema centralizado de decisión en políticas públicas”, se consideraron una nueva forma de economía política más allá del capitalismo y el socialismo; una nueva forma de estado dentro del capitalismo avanzado y un nuevo sistema de organización de las relaciones industriales en el capitalismo, como estrategia para subordinar a la clase obrera A. Cawson, “Hay Una Teoría Corporatista Del Estado?,” en Sanz Menéndez, Luis (comp), “Representación de Intereses Y Políticas Públicas: ¿corporativismo O Pluralismo?,” *Zona Abierta*, 1994, 113.

funcional e inscriptas en relaciones contractuales con el estado, que les otorgaba un estatus diferenciado. Mientras el pluralismo negaba al estado toda capacidad para moldear el reconocimiento y la organización de los intereses, la teoría corporativista devolvía un rol central al estado en esa organización, consideraba que confiriendo estatus público a ciertos grupos y negándoselo a otros, el estado efectivamente levantaba “barreras de entrada” a la competición política, negando así la espontaneidad de la visión pluralista. Así, ciertos grupos, como resultado de sus relaciones con las agencias estatales, adquirirían un “estatus público” que les daba un valor mayor que el derivado de la simple suma de las partes de la competencia pluralista. De esa manera, los miembros no eran completamente libres de salir de este tipo de grupo al que se llamaba “corporativo”, ya que ello les suponía costos intolerables por el poder que adquiriría la organización de sancionar a los desertores<sup>108</sup>. Estas consideraciones del enfoque estado-céntrico permiten identificar situaciones en las que el poder estructural del capitalista puede ser neutralizado o redefinido a partir de los recursos que pueden desplegar los agentes estatales, algo que se verá en las decisiones gubernamentales de protección comercial estudiadas en esta investigación. Un ejemplo claro de esto se verá en el capítulo 6, con la protección comercial decidida por el gobierno pese a las presiones de las grandes multinacionales de calzado. Esto implica reconocer cierta autonomía del estado, que en este trabajo se observará a través de la acción de los funcionarios de gobierno.

Y aunque, a diferencia de las visiones socio-céntricas, este enfoque recupera el rol del estado y sus instituciones, ha sido criticado porque sus interpretaciones hacen poco caso de la complejidad de los procesos de interacción, reduciendo la relación entre grupos y estado a “una visión formal, institucional, casi jurídica, que se revela poco conforme

---

<sup>108</sup> Cawson, “Hay Una Teoría Corporatista Del Estado?,” 112-119.

con las prácticas sociales”<sup>109</sup>. Un reciente trabajo de Woll busca superar esta limitación, concentrándose en las relaciones entre gobiernos y empresarios en materia de política comercial y considerando el proceso interactivo como la adaptación estratégica de las firmas a las oportunidades políticas. Allí, si bien es claro que en ocasiones las empresas saben qué quieren y simplemente eligen la estrategia que parece llevarlos de mejor manera a resultados positivos, se señala que, en ocasiones de incertidumbre, las características de las interacciones entre empresas y gobiernos dan forma a las creencias que éstas tienen sobre sus actividades. Para Woll, tanto en temas comerciales como en otros temas económicos, el estado circunscribe, permite y condiciona no solo las actividades, sino también el contenido de las demandas empresariales. Por eso, según ella, un análisis del marco político debería preceder el estudio de los grupos de interés si se quiere entender los parámetros en los que éstos tratan de ejercer sus presiones. En negociaciones internacionales, inclusive, considera que el margen de maniobra de los estados respecto de los grupos internos puede incrementarse, ya que el gobierno puede recurrir estratégicamente a sus compromisos a nivel interno e internacional<sup>110</sup>, tal como hace años señalaba Putnam<sup>111</sup>. En esta investigación,

---

<sup>109</sup> Esto deja situaciones fuera de análisis; por ejemplo, la existencia de monopolios de representación no siempre implica que el estado sea su instigador o garante, ni que, aun siéndolo, pueda mantenerlo en todas las etapas del desarrollo de una política. Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, *Le Politiche Pubbliche*, 81–90. Según los autores, aquella crítica se extiende también al neocorporativismo. Sobre este enfoque, ver Philippe Schmitter and G. Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (London: Sage, 1979).

<sup>110</sup> Woll, *Firm Interests*, 156–157.

<sup>111</sup> El autor resaltaba la figura del negociador y el rol del conjunto ganador (el conjunto de acuerdos aprobables) como nexos entre las negociaciones del nivel nacional e internacional, identificando las estrategias que podía usar en ambos niveles, achicando o agrandando el conjunto ganador en cada uno no sólo con el objetivo de cerrar el acuerdo, sino también de cerrar un acuerdo que fuera acorde a sus preferencias personales. Putnam, Robert D., “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, *Zona Abierta*, N° 74, 1996, 69–115.

como se verá en los capítulos 5 y 6, el marco político será analizado especialmente en tres dimensiones: *electoral* (que permite relacionar la situación electoral que contribuye u obstaculiza ciertas decisiones); *institucional* (en particular, la ubicación del locus de poder, allí donde se toman las decisiones) e *ideológica* (las ideas predominantes, a nivel nacional y regional, con las que se construye el discurso y se toma la decisión sobre las restricciones).

Pero este trabajo asume como punto de partida la *imposibilidad de realizar un análisis unidireccional de las influencias*. Todos los autores mencionados hasta ahora admiten en diferentes medidas la influencia mutua, aunque resaltan siempre la importancia de uno u otro actor. En un principio, esta investigación comenzó más cerca de un enfoque socio-céntrico, analizando las presiones del sector en cuestión hacia los distintos gobiernos para obtener medidas de protección frente a la competencia internacional. Sin embargo, el proceso de análisis mostró que las decisiones gubernamentales en la materia no podían explicarse sólo como resultado de esas presiones, sino que era necesario recurrir a otros elementos, pertenecientes en su mayoría al ámbito político mencionado. De esta manera, se analiza la convergencia de varios factores que explican los cambios y las continuidades en dichas decisiones. En este sentido, la lectura de enfoques constructivistas permitió reconocer esas influencias mutuas como parte de un mismo proceso de construcción de identidades, intereses y comportamientos, que pueden ser diferenciadas sólo a los fines analíticos, pero que forman parte de una misma realidad<sup>112</sup>.

---

<sup>112</sup> Existen también otros enfoques que cuestionan la prioridad de uno u otro actor, los de "redes". Sin embargo, se ha considerado que no aportan elementos clarificadores para este caso de estudio, en particular, porque se han desarrollado especialmente para comprender las políticas públicas en los países modernos, por lo que presuponen una división institucional entre estado, sector privado y organizaciones sociales, por ende, la autonomía de las organizaciones sociales y una participación no jerárquica de los actores en las decisiones e implementaciones de las políticas, condiciones que no se han observado en este caso de estudio.

Como todas las ciencias sociales desarrolladas en los siglos XIX y XX, las perspectivas de las políticas públicas y del funcionamiento del sistema político evolucionaron dentro del paradigma positivista, que esperaba que el conocimiento surgiera de una hipótesis probada empíricamente, o pospositivista, que esperaba surgiera de la observación de la realidad a partir de distintos enfoques y análisis cualitativos, ya que se consideraba imposible entenderla o abarcarla del todo. El ulterior paradigma **constructivista** puso en cuestión la idea de la existencia de esa realidad objetiva, considerando que existen distintas realidades como construcciones sociales. Aunque existen diversas corrientes constructivistas<sup>113</sup>, todas ellas parten de la crítica al racionalismo y al materialismo como bases exclusivas para la explicación de fenómenos sociales, considerando que pierden de vista otras dimensiones. Considera que los pilares fundamentales de la realidad tienen orígenes tanto materiales como en el campo de las ideas, donde se observan factores normativos e instrumentales que expresan no sólo intencionalidades individuales sino también colectivas<sup>114</sup>. Así, por ejemplo, diversos estudios se concentran en el impacto que tienen la socialización y el contexto histórico en la definición de identidades e intereses de los actores, el rol del lenguaje en la construcción de la realidad y la construcción social de las normas<sup>115</sup>. El constructivismo se posa en medio de las teorías basadas en las estructuras y las teorías basadas en los agentes. Para el constructivismo, todo sistema social está estructurado

---

<sup>113</sup> La proliferación de investigaciones que parten del enfoque constructivista permiten subdividirlo en distintas vertientes, que están resumidas en Jeffrey Checkel, "Social Constructivisms in Global and European Politics (A Review Essay)", *Arena Working Papers*, 15/2003 (Oslo: Arena), 2003, 2-3.

<sup>114</sup> Christiansen, Thomas, J., Knud E. y Wiener, A., *The Social Construction of Europe* (London: Sage, 2001), 3.

<sup>115</sup> Este tipo de trabajos puede verse en *Ibid.*; Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); e *Idem*, "La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 1, Marzo de 2005.

en dos niveles: el nivel micro, en el que se encuentran los deseos y creencias de los individuos (por ejemplo, aquellos que componen un gobierno); y el nivel macro, donde se encuentran las propiedades estables, continuidades, que en el caso del estado pueden estar constituidas por las fronteras, los símbolos, ciertos intereses declarados nacionales, una línea de política exterior, etc. Estas regularidades trascienden la existencia de un gobierno y, a la vez, influyen en las acciones de los individuos que lo componen, motivo por el cual la acción del estado no puede reducirse a la de un gobierno<sup>116</sup>, implicando cada una algo diferente. Como se adelantó, este trabajo focalizará en el nivel micro, analizando las acciones de los gobiernos que interactúan con los empresarios, aunque para comprenderlas deba tener en cuenta aquellas regularidades en las que se enmarcan: no sólo las vinculadas al estado (como pueden ser las características institucionales del régimen político democrático y la forma de gobierno presidencial que se refieren en el capítulo 4); sino también aquellas vinculadas a la heterogeneidad de la estructura productiva, que se evidencia en el capítulo 3.

El enfoque constructivista permite cuestionar algunas categorías analíticas que se mostraron limitadas para explicar las restricciones comerciales en el sector del calzado argentino en el MERCOSUR. En primer lugar, el **interés** que se atribuye a clases, grupos, o estado, según el actor que priorice cada enfoque. Según el constructivismo los intereses se construyen socialmente (y no están predeterminados materialmente como supone hablar de “intereses económicos u objetivos”) en base al conjunto de convicciones colectivas de una sociedad. Este enfoque busca explicar el contenido de las identidades, las preferencias de los actores y los modos de su interacción social. De aquí la importancia del aprendizaje social o socialización, entendida como proceso por el cual los actores, a través de la interacción

---

<sup>116</sup> Wendt, *Social Theory of International Politics*, 217.

en contextos institucionales amplios (normas o estructuras discursivas) adquieren esos intereses y preferencias<sup>117</sup>. En segundo lugar, y relacionado al primero, la acción racional que subyace a estas perspectivas, y que supone una acción interesada y optimizadora de cada actor basada en el cálculo costo-beneficio, según muchos autores, no ayuda a comprender muchas “elecciones” de los actores<sup>118</sup>. Como se verá en esta investigación, las percepciones de los empresarios de la industria del calzado argentino estarán moldeadas no sólo por su ubicación en la estructura económica, sino también por factores políticos, como ciertos patrones tradicionales de sus relaciones con los gobiernos y contextos en los que se dificulta el cálculo sobre sus beneficios y costos; cálculo que también se muestra limitado para explicar la acción de gobierno. Además, la premisa de la acción racional deja fuera el hecho de que muchas veces, aún en aquellas cuestiones que podrían leerse como estrictamente económicas, ni los propios interesados pueden definir los beneficios que obtendrían de tal o cual decisión<sup>119</sup>. Así, este

---

<sup>117</sup> Checkel aclara que la socialización podría explicar los intereses y preferencias de los actores en ausencia de incentivos materiales evidentes (puesto que éstos ya estarían explicados por las teorías racionalistas). Jeffrey Checkel, “Social Constructivism in Global and European Politics (A Review Essay)”, *Arena Working Papers*, 15/2003 (Oslo: Arena), 2003, 2-3.

<sup>118</sup> Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, *Le Politiche Pubbliche*, 63.

<sup>119</sup> Ben Ross Schneider señala que “los análisis empíricos han demostrado que dichos intereses son ambiguos, maleables, multifacéticos y, sobre todo, dinámicos, influenciados por factores de carácter político y organizativo”. Ben Ross Schneider, “La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 179, octubre-diciembre de 2005, 355. Cita, en su estudio sobre las relaciones entre gobiernos y empresarios en América Latina, que por ejemplo, en contextos de crisis, “ni siquiera los gerentes de las firmas son capaces de predecir con acierto la capacidad de éstas para sobrevivir”. Idem, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004). El presupuesto de la acción racional también fue la base a partir de la cual, en la teoría neofuncionalista de la integración regional, se esperaba que aquellos actores que vieran en la ampliación del mercado un beneficio acorde a sus intereses generara la demanda necesaria para que el proceso de integración



enfoque ayuda a superar la limitación de ver las acciones de los actores basadas en el cálculo de maximización de beneficios y buscan entenderlas en función de la conjunción de varios elementos, sean éstos materiales, institucionales, discursivos, culturales e ideológicos.

¿Cómo vincular las reflexiones que aportan todos estos enfoques en el análisis del proceso político de la política comercial? Algunos autores observaron que por muchos años escasearon los estudios sobre la forma, patrón y estilo de elaborar políticas públicas<sup>120</sup>, es decir, sobre aquella *black box* que señalaba Easton<sup>121</sup>. Sin embargo, en el tema que ocupa esta investigación, son de destacar algunas obras que sí focalizaron en el proceso de gobierno de la política comercial y que se han concentrado en comprender las dinámicas políticas producidas a partir del accionar de los actores que interesan a este trabajo: empresarios y representantes de gobierno. Aunque las obras más reconocidas

---

avanzase. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford, Stanford University Press, 1968, ed. orig. 1958).

<sup>120</sup> Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (México: Miguel Ángel Porrúa, 1992).

<sup>121</sup> En la perspectiva de la ciencia política estándar, el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas, no ocupó centralidad alguna, ya que tanto la teoría marxista como la elitista y la pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo: la estructura económica, el conflicto de las clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político eran los factores más socorridos para dar enteramente cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían. De esta forma, el proceso gubernamental era un evento reactivo o instrumental más que propositivo o creativo, un hecho subalterno y auxiliar: simple variable dependiente. Como se vio más arriba, si bien las visiones estado-céntricas daban al estado una mayor autonomía, tampoco lograron una explicación cabal y dinámica de la interacción entre estado y sociedad, concentrándose en sus aspectos formales. Por otro lado, el campo teórico propio de la administración pública era el cómo se llevaba a cabo lo decidido, no cómo y por qué se había llegado a la decisión. Según Aguilar Villanueva, “la hechura de la política” no tenía autonomía alguna o apenas relativa para la ciencia política convencional y, en contraste, tenía “toda la autonomía” para la administración pública. El resultado final, en ambos casos y por diversas razones, era que el proceso decisorio de la política se volvía un objeto de estudio externo o marginal en las dos disciplinas. Ibid.

y que se han transformado en clásicos en esta materia han sido catalogadas como “pluralismo crítico” y, aunque han estudiado principalmente la política comercial estadounidense, varias de ellas brindan elementos útiles para abordar esta investigación y emiten interesantes reflexiones que pueden iluminar este caso de estudio, así como ordenar el análisis tomando también en cuenta los elementos esbozados hasta aquí.

Las herramientas analíticas que brindan esas obras y que completan este panorama serán desarrolladas en el capítulo 4. Por el momento, valga aclarar que, como puede inferirse de los aportes teóricos expuestos en este capítulo, el punto fuerte de esta investigación estará en la interpretación de las dinámicas que emergen de las relaciones entre empresarios y gobiernos como herramienta para comprender uno de los problemas del MERCOSUR y no en la utilización de un método de investigación específico, ya que el análisis no se referirá a un solo set de supuestos ni a una sola teoría que se pretenda verificar. Por el contrario, como se vio aquí, para un análisis de los variados elementos que convergen en estas dinámicas debió echarse mano a varias herramientas interpretativas, que serán completadas con los aportes del pluralismo crítico a desarrollar en el capítulo 4. Así, elementos que destacan las teorías del comercio internacional, como la ubicación del sector en la estructura productiva y la comparación de sus costos y precios con el ámbito internacional son imprescindibles para el análisis; lo mismo sucede con algunos elementos de la teoría política, desde el poder estructural que pueden tener algunos actores hasta la autonomía que puede tener un gobierno para manejarlos. A los elementos que destacan estos enfoques se sumará, necesariamente, la observación de aquellos que suelen inscribirse en el ámbito de política exterior –y que, acorde a la naturaleza de las decisiones comerciales (que se sitúan como área gris entre política interna y exterior, como se expuso en 1.1.2) son fundamentales para la interpretación de las dinámicas que se generan entre los principales actores–, como

las tratativas bilaterales con Brasil en el marco del MERCOSUR, las reacciones (reales o esperadas) de aquel gobierno frente a las decisiones comerciales argentinas y la situación económica regional e internacional.

Por último, cabe indicar la forma en que se recolectó la información necesaria y las fuentes utilizadas para el análisis de dichas dinámicas. Aquella relativa a la ubicación del sector del calzado en la estructura productiva (que se encuentra principalmente en los capítulos 3, 5, 6 y 7), se concentró en su incidencia en el producto bruto nacional, su incidencia en términos de empleo y su participación en el comercio exterior, entre otros. Para acceder a ella se recurrió a fuentes primarias, destacándose la información ofrecida por dependencias públicas como la Comisión Nacional de Comercio Exterior y de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía, del Ministerio de Industria (Centro de Estudios para la Producción-CEP) y del Instituto Nacional de Estadísticas (INDEC). Además, se hizo uso de la información que brindan organismos regionales, como el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL, del Banco Interamericano de Desarrollo) o la Secretaría del MERCOSUR, fuentes que brindaron también acceso a la principal normativa internacional y regional sobre restricciones no arancelarias, como se expone en el capítulo 2. Volviendo a los datos económicos, la información recabada allí fue contrastada y completada por datos y estudios que brindaron las asociaciones empresarias, como la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara de la Industria del Calzado (CIC) y la Cámara de la Producción y Comercio Internacional de Calzado y Afines (CAPCICA). Las fuentes secundarias, tales como artículos académicos especializados o periodísticos, fueron de gran utilidad para acceder a aquellos datos a los que no pudo accederse de primera mano.

La organización política del sector se estudió repasando su historia e identificando las principales empresas que lo compusieron, sus transformaciones y sus vínculos con

los sucesivos gobiernos, así como los contextos en los que surgieron sus asociaciones representativas. En el mismo sentido se identificaron, como se adelantó, los principales funcionarios o agentes gubernamentales del sistema político argentino involucrados en las decisiones comerciales que afectaron al sector. Parte de la identificación de los principales actores implicó conocer sus ideas y prioridades sobre el proceso de integración y el desarrollo económico. Esta información se analiza principalmente en los capítulos 5, 6 y 7; para conseguirla se han utilizado fuentes primarias (documentos oficiales, declaraciones de empresarios, asociaciones y funcionarios) y secundarias (informes empresariales, artículos periodísticos, artículos académicos especializados). Finalmente, una serie de entrevistas en profundidad a profesionales de cámaras, empresarios o personal de empresas, a funcionarios directamente vinculados a las decisiones comerciales y académicos especialistas en el tema completan el análisis de esta información y en la mayoría de los casos aporta una muy buena fuente para conocer hechos que, por su naturaleza informal, no pueden encontrarse en otras fuentes. También fueron útiles para confirmar la dificultad de obtener información objetiva acerca del sector, tal como ya había observado Schattschneider en su estudio. Cabe señalar, además, que en algunos casos, los entrevistados solicitaron no ser identificados con sus declaraciones, lo que demuestra la sensibilidad del tema aún en la actualidad. Es por eso que las entrevistas realizadas no constituyen la principal fuente de información, sino que se toman como complementarias a los datos obtenidos por otros medios.

## 2

# Las restricciones no arancelarias en el MERCOSUR<sup>1</sup>

En este capítulo se presentan las restricciones no arancelarias como tema que estuvo presente en la agenda de liberalización comercial desde los inicios del MERCOSUR. Sin embargo, se verá que no se trata de un fenómeno exclusivo de este proceso de integración, sino que fue adquiriendo mayor importancia a nivel mundial a medida que se reducían los aranceles al comercio internacional. Se observará que la propia definición de “restricción” o “barrera” no arancelaria (en adelante, RNA) dificulta su identificación y genera discusiones sobre su legitimidad a nivel internacional, dos problemas que también enfrentó la normativa del MERCOSUR al intentar avanzar en su eliminación o armonización.

Presentado el tema, se realiza una descripción general de los principales conflictos surgidos a raíz de RNA que involucraron medidas aplicadas por Argentina contra la importación de Brasil. La descripción hará referencia a los contextos generales del bloque en los que estos conflictos se han enmarcado. Aunque recién en el capítulo 3 se desarrollan en profundidad las características de la economía argentina que signaron cada contexto, ya aquí se anuncia la diferencia entre los dos períodos de estudio que aborda esta investigación: uno que se inicia luego del auge del

---

<sup>1</sup> Las tablas y los gráficos mencionados en éste y otros capítulos se encuentran en los anexos A (Tablas) y B (Gráficos), disponibles en el siguiente link: <https://bit.ly/4c3zgrK>.

intercambio comercial intrarregional (que alcanza su máximo en 1998) y, por lo tanto, se lee como la primera crisis del proceso (en coincidencia con crisis económicas de los dos países más grandes del bloque entre 1999 y 2001); y otro en el que se combina el renovado crecimiento económico de los países con ciertas iniciativas que buscaban generar un perfil del proceso de integración más productivo que comercial (2002-2008). La descripción permitirá observar que, pese a las distintas intensidades y a los distintos objetivos que se plantearon para el bloque en cada contexto, los conflictos comerciales motivados por RNA han sido una constante del proceso hasta que concluyó esta investigación.

## 2.1 La liberalización comercial en el MERCOSUR

El proceso de integración del MERCOSUR se inició con un marcado énfasis en su dimensión comercial, luego de los intentos integracionistas de los años '60s<sup>2</sup> y de las experiencias frustradas de los acuerdos sectoriales entre Argentina y Brasil a fines de los años '80<sup>3</sup>. En julio de 1990, ambos

---

2 Para una revisión general actualizada de la integración regional latinoamericana, ver: Jose Briceño Ruiz, Andrés Rivarola Puntigliano y Ángel María Casas Gragea, *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía* (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012).

3 Argentina y Brasil iniciaron sus primeros pasos de integración bilateral con la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear firmadas a fines de 1985, en ocasión de la inauguración del puente "Tancredo Neves". Allí se procuraba comenzar un proceso de integración económica, comercial, de transportes, comunicaciones, científica, tecnológica, energética y nuclear a partir de doce protocolos de integración sectorial que se firmarían a continuación. La negociación de estos protocolos había dado algunos pasos en cuanto a la eliminación de restricciones no arancelarias, requisitos administrativos y sistemas de consulta previa, pero fueron muy pocos hasta la firma del Tratado de Asunción en 1991. Ver Jorge Campbell, ed., *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999), 129-130. Ver también la obra de Roberto Lavagna, *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una Decisión Estratégica 1986-2001*, Ciudad Argentina (Buenos Aires, 1998).

países suscribieron el Acta de Buenos Aires y, en diciembre del mismo año, el Acuerdo de Complementación Económica N°14 en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), dos documentos que dieron las bases instrumentales para el proceso de integración que inauguraría el Tratado de Asunción en 1991.

El primer considerando de este Tratado señalaba que la ampliación de los mercados nacionales era “condición fundamental para acelerar” los procesos de “desarrollo económico con justicia social” de los “Estados Partes”. El tratado disponía, además, en su 7° artículo, que “en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un Estado Parte gozarán, en los otros Estados Partes, del mismo tratamiento que se aplique al producto nacional”. Entre otras cosas, se esperaba que la liberalización comercial diera lugar a un mercado regional que permitiera aumentar el intercambio, aprovechar las economías de escala en la producción y adecuar la competitividad de las economías de los estados a los más altos estándares internacionales<sup>4</sup>.

Por eso, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribían el compromiso de formar un Mercado Común para 1995 que implicaría:

- la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través de, entre otros elementos, la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias;
- un arancel externo común y una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales;

---

<sup>4</sup> Jorge Campbell, *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*, 131. Como se vio en la sección 1.2.1, la relación entre libre comercio, competitividad y desarrollo ha sido ampliamente discutida, pero era uno de los supuestos del proyecto de integración.

- la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y “otras que se acuerden a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia”;
- el compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes.<sup>5</sup>

De esta serie de herramientas para alcanzar su objetivo de desarrollo, el diseño del proceso de integración priorizó claramente la desgravación arancelaria para el intercambio comercial intrarregional y el establecimiento de un arancel externo común<sup>6</sup>. Para el primero, que es el tema de este trabajo, preveía un programa de desgravación progresivo, lineal y automático de la mayoría de productos<sup>7</sup>. Además, para un primer período de transición (1991-1994), los Estados Partes adoptaban un Régimen general de origen, un Sistema de solución de controversias y Cláusulas de salvaguardia como mecanismos acordados para limitar las importaciones de otros estados partes, que se podrían aplicar hasta el 31 de

---

<sup>5</sup> Tratado de Asunción, artículo 1.

<sup>6</sup> Otras eran la política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y “otras que se acuerden a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia”; y el compromiso de los estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes. Tratado de Asunción, art. 1.

<sup>7</sup> El ACE 14 firmado en 1990 permitía a los países exceptuar hasta 300 bienes “sensibles” de la dinámica de desgravación progresiva. Los productos exceptuados por Argentina fueron toda la gama de azúcares, varias de café, de productos de siderurgia, aparatos de audio, video y radiotelefonía, textiles, papeles y calzados. ACE 14, Anexo III. Varios de ellos, como se verá más adelante, mantendrían la excepción al arancel externo común, formarían parte del Régimen de adecuación, o contarían con otro tipo de barreras, como licencias no automáticas.



diciembre de 1994 y sólo “en casos excepcionales”<sup>8</sup>. En su Anexo I, el Tratado señalaba: “los Estados Partes acuerdan eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1994 los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco”, entendiéndose por restricciones “cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco”<sup>9</sup>. De estas reglas generales quedaría exceptuado el comercio automotriz y azucarero, una excepción en principio temporal que, sin embargo, se extendería en el tiempo.

El Tratado de Asunción preveía una estructura institucional básica para lograr sus objetivos, formada por el Consejo de Mercado Común (integrado por ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los estados partes, con presidencia rotativa) que tendría “la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el

---

8 Tratado de Asunción, Anexos II, III y IV. El mecanismo de salvaguardias podía aplicarse sólo si “las importaciones de determinados productos causarían daño o amenaza de daño grave a su mercado, como consecuencia de un sensible aumento de las importaciones de ese producto en un corto período”. Este daño se evaluaba en función de niveles de producción, empleo, participación en el mercado y desempeño del comercio exterior en relación a otros países, y la salvaguardia podía implementarse sólo luego de consultas con el país exportador y el Grupo Mercado Común, y sólo si allí no se conseguía un acuerdo sobre cuotas (anuales y renovables). De todas maneras, se establecía que “en ningún caso la aplicación de cláusulas de salvaguardia” podía “extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994”. Cabe destacar la similitud de este mecanismo de consultas previo a la salvaguardia con el Mecanismo de Adaptación Competitiva que se acordaría en 2006, como se verá en el capítulo 7.

9 Tratado de Asunción, Anexo I, artículos 1 y 2. En el concepto de “restricciones” no quedaban comprendidas “las medias adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980”, referido a la protección de la moralidad pública; la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad; la regulación del comercio de materiales de guerra; la protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales; el comercio de oro y plata metálicos; la protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y la exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del mercado común” y el Grupo de Mercado Común como órgano ejecutivo (constituido por miembros de los ministerios de Relaciones Exteriores; de Economía y de bancos centrales), que tendría facultad de iniciativa y debería velar por el cumplimiento del Tratado y de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas para la liberación comercial, la coordinación de políticas macroeconómicas y la negociación de acuerdos frente a terceros; fijar el programa de trabajo que asegurara el avance hacia la constitución del mercado común. El Grupo Mercado Común (GMC) podría crear Subgrupos de Trabajo y “convocar, cuando así lo juzgue conveniente, a representantes de otros organismos de la Administración Pública y del Sector Privado”.<sup>10</sup> Por último, el Grupo contaría con una Secretaría Administrativa con sede en Montevideo. Los Subgrupos de Trabajo eran el único ámbito de participación formal de los empresarios en las instituciones.

En 1994, concluido el mencionado período de transición y luego de arduas negociaciones, los líderes de los cuatro países del MERCOSUR, reunidos en Ouro Preto, decidieron poner en marcha la unión aduanera, avanzando en el establecimiento de un arancel externo común. En lo que respectaba al comercio intrarregional, se estableció un Régimen de adecuación final a la unión aduanera<sup>11</sup>, que se extendería por otros cuatro (Argentina y Brasil) o cinco (Paraguay y Uruguay) años, durante los cuales se permitía mantener aranceles o cuotas a determinados productos, pero con un cronograma fijo de reducción gradual de dichos aranceles o cuotas<sup>12</sup>. Es decir, se mantenía el objetivo del libre comercio para estos sectores, pero se les brindaba, de manera acordada entre los cuatro países, un plazo mayor

---

<sup>10</sup> Tratado de Asunción, artículo 14.

<sup>11</sup> Decisiones N° 5/94 y 24/94.

<sup>12</sup> Para ser seleccionados, estos productos debían haber figurado en las primeras excepciones al Tratado de Asunción o haber sido objeto de medidas de salvaguardia durante el período de transición.

al que habían tenido los demás para que sus aranceles de importación llegaran a 0<sup>13</sup>.

El cronograma previsto por el Régimen de adecuación fue cumplido a rajatabla, por lo tanto para el año 2000 todos los productos de la lista tenían arancel 0 para la importación intra-zona. Sin embargo, otras decisiones orientadas al comercio intrarregional y a la consolidación de la unión aduanera no avanzaron<sup>14</sup> y proliferaron, paralelamente, las denuncias por restricciones al comercio (ahora, no arancelarias) que, con el correr de los años, fueron motivo de quejas formales e informales, conflictos políticos y laudos arbitrales. De esta manera, el proceso de integración estuvo caracterizado por dos tendencias paralelas: por un lado, una progresiva reducción de aranceles orientada a facilitar el comercio entre los socios; por el otro, el uso de otros mecanismos (no arancelarios) que, en ciertos productos, obstaculizaban dicho comercio y fomentarían, junto a otras características, las referencias al MERCOSUR como una unión aduanera imperfecta o hasta un área de libre comercio imperfecta, en las que el compromiso sobre la eliminación de restricciones no arancelarias se había diluido<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Los productos con mayor presencia en la lista argentina del Régimen de adecuación están expuestos en la tabla 1.

<sup>14</sup> Como por ejemplo la Decisión N° 10/94, relativa a los incentivos a las exportaciones intrazona o la Decisión N° 21/94, que definió una serie de principios básicos para guiar la defensa de la competencia. Roberto Bouzas, "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR", Documento preparado para el seminario "Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe", 22 de marzo de 2003, Milán, Italia.

<sup>15</sup> Gustavo Baruj, Fernando Porta, "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto en la profundización del MERCOSUR" (CEPAL, Documento de trabajo, julio de 2006) y Felix Peña, "Los Grandes Objetivos Del MERCOSUR: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera Y Mercado Común" (Presentación al Seminario: "15 Años de MERCOSUL: avaliação e perspectivas", Fundação Memorial Da América Latina, Sao Paulo, 17 de marzo de 2006). Como se adelantó en la introducción del libro, los estudios de integración suelen diferenciar entre zona de libre comercio (que implica el libre intercambio de bienes entre las economías que la componen), unión adua-

## 2.2 ¿Qué son restricciones no arancelarias?

El abordaje de las RNA se inscribe en el debate sobre libre comercio y proteccionismo referido en la sección 1.2.1 del capítulo anterior. Son varios los autores que consideran las RNA una consecuencia natural del aumento del intercambio comercial y de la creciente “imposibilidad jurídica de utilizar restricciones arancelarias para proteger al mercado importador”. Aquella imposibilidad jurídica (que, evidentemente, no es absoluta), a nivel internacional, se debe a las regulaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que tienden a eliminar los aranceles (y, con ellos, una importante fuente de recaudación del estado), o también a los acuerdos de libre comercio, que hacen lo mismo a nivel regional y/o bilateral. De allí que, a medida que progresó la reducción de los aranceles, aumentó la utilización de restricciones no arancelarias<sup>16</sup>, al punto que varios autores coinciden en señalar que muchos estados “adoptaron un discurso liberal y una práctica proteccionista”, pretendiendo “usufructuar los beneficios del libre comercio, sin afrontar los riesgos de exponer sus economías a la competencia externa”<sup>17</sup>. En realidad, la OMC también prohíbe toda otra medida que restrinja el comercio de manera no arancelaria, y sólo la permite en situaciones especiales. En este sentido,

---

nera (que agrega a ese intercambio el establecimiento de un arancel externo común para el comercio con terceros países) y mercado común (que implica, además de los anteriores, el libre intercambio de servicios y personas), entre otras situaciones de integración económica. Béla Balassa, “Hacia Una Teoría de La Integración Económica.”

<sup>16</sup> El promedio de aranceles aplicados a bienes cayó del 40% en 1947 al 5% en 1994. Welber Barral, *O Brasil e o Proteccionismo* (Sao Paulo: Aduaneiras, 2002), 16. Tradicionalmente, los aranceles eran no sólo instrumentos del estado para regular el comercio, sino también fuente de recaudación, algo que las RNA posteriores no siempre pueden ser (por ejemplo, cuando se trata de requerimientos técnicos que no implican ninguna erogación al estado).

<sup>17</sup> Tatiana Lacerda Prazeres, *Comércio Internacional e Proteccionismo. As Barreiras Técnicas na OMC* (Sao Paulo: Aduaneiras, 2003), 5 y 16. Sobre la misma idea, ver Gilpin, Robert, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales* (Buenos Aires: GEL, 1990).

hay medidas proteccionistas autorizadas y otras prohibidas según estas situaciones. Sin embargo, como se verá enseguida, el criterio de prohibición no es taxativo, lo que dificulta su identificación y cuestionamiento; por eso, los estados han utilizado esas medidas amplia e imaginativamente<sup>18</sup>. La misma dificultad complica la eliminación de este tipo de barreras, mucho más compleja que en el caso de los aranceles.

Los motivos por los cuales los estados pueden recurrir a limitar el comercio por esta vía van desde ese cálculo económico (aprovechar la apertura del comercio para exportar pero limitando la importación que pueda perjudicar la estructura productiva interna, en términos de niveles de producción y/o de empleo) hasta el control de la calidad de los productos que ingresan a un país (en general ligados a proteger la salud de sus habitantes)<sup>19</sup>, pasando por fines estadísticos, de información de los productos, de cumplimiento con normas medioambientales, así como de protección temporaria de productores locales para que alcancen niveles de competitividad que les permitan, luego, competir con sus pares internacionales. Dentro de esta variedad, los distintos efectos de las RNA han sido ponderados como positivos o negativos, según el sector en cuestión, el contexto económico nacional e internacional y las prácticas a las que den lugar. Así, por ejemplo, algunos autores argentinos han rescatado la importancia de la limitación del comercio por parte del estado, para que éste oriente el desarrollo

---

<sup>18</sup> Welber Barral, *O Brasil e o Protecionismo*, 15. Sobre la amplia utilización de estas medidas a nivel internacional, ver también Tatiana Lacerda Prazeres, *Comércio Internacional e Protecionismo. As Barreiras Técnicas na OMC*. Y Alan V. Deardorff and Robert Mitchell Stern, *Measurement of Nontariff Barriers* (University of Michigan Press, 1998). Sobre un resumen de estas restricciones en los países sudamericanos (y México) previas al inicio del MERCOSUR, ver Juan Guillermo Valenzuela, "Restricciones No Arancelarias en los países de la ALADI," *Integración Latinoamericana*, February 1984.

<sup>19</sup> Tatiana Lacerda Prazeres, *Comércio Internacional e Protecionismo. As Barreiras Técnicas na OMC*, 5 y 16.

económico (por ejemplo, ayudando a sectores incipientes)<sup>20</sup>; otros han subrayado las características discriminatorias de estas limitaciones, vinculándolas con la corrupción y la decadencia económica<sup>21</sup>.

La OMC define las RNA de una manera formal y no sustancial. Para la organización, se trata de “cuestiones legales o burocráticas que pueden implicar obstáculos al comercio”<sup>22</sup>. Por su parte, la literatura sobre comercio internacional ha tendido a tratarlas como categoría residual, a partir de una definición negativa, es decir, aquello que no son: todas las medidas que restringen el comercio sin ser aranceles<sup>23</sup>. De ahí que puedan considerarse restricciones no arancelarias todas las leyes gubernamentales, regulaciones, políticas y prácticas (excepto aranceles), que restringen el acceso de productos importados a los mercados domésticos o que artificialmente incentivan las ventas externas, como los subsidios a la producción y a las exportaciones<sup>24</sup>.

La OMC regula la forma y los requerimientos que un gobierno debe cumplir para que algunas medidas

<sup>20</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos,” *Desarrollo Económico*, September 1994.

<sup>21</sup> Julio J. Nogues, “La economía política del proteccionismo y la liberalización en la Argentina,” *Desarrollo Económico*, September 1988.

<sup>22</sup> E identifica entre ellas licencias de importación, valoración en aduana, inspecciones previas, reglas de origen y requerimientos de inversión que afecten el comercio. Ver Organización Mundial de Comercio, disponible en: <https://bit.ly/3TPeyVD> [consulta: 8 de enero de 2024].

<sup>23</sup> Deardorff and Stern, *Measurement of Nontariff Barriers*, 3.

<sup>24</sup> Que en realidad no son una barrera al comercio sino, por el contrario, un estímulo. Ibid. El artículo XVI del GATT define a las subvenciones como contribuciones financieras de un gobierno o de cualquier organismo público de ese gobierno que de alguna forma sostenga ingresos o precios, aunque solo quedan sujetas a sus disposiciones aquellas contribuciones definidas como “específicas”: aquellas obtenibles por una empresa, rama, grupo de empresas o de ramas dentro de la jurisdicción de la autoridad que otorga la subvención. El texto completo del GATT 1947 y su versión 1994 están disponibles en:

<https://bit.ly/3vt018g> [consulta: 8 de enero de 2024]. Ver también Eduardo Ablin y Adrián Makuc, *Comercio Exterior* (Buenos Aires, Argentina: Errepar, 1997), 124.

burocráticas o legales sean aceptadas por la organización<sup>25</sup>, ya que, en principio, el artículo XI del GATT prohíbe toda barrera al comercio que no sea arancel, impuestos u otros cargos buscando que las restricciones sean expresadas sólo en aranceles (ya que son más fáciles de identificar y, a partir de ello, negociar). Pero el principal problema de este artículo ha sido históricamente su interpretación, que da lugar a dudas sobre ciertas restricciones, como los precios mínimos o requerimientos de inversión, sobre los cuales el GATT, y luego la OMC, ha debido interpretar caso por caso y estableciendo excepciones (como para agricultura, vestimenta y textiles, acero)<sup>26</sup>. Además, hay una serie de excepciones previstas en otros artículos del GATT, sobre motivos que autorizan este tipo de medidas (desabastecimiento, art. XI; problemas de balanza de pagos, art. XII y XVIII; protección de la salud pública, vegetal, etc., art. XX; seguridad, art. XXI; y medidas de salvaguardia, art. XIX). También se prevén excepciones para los países en desarrollo, a quienes se les permite establecer restricciones cuantitativas por motivos de desequilibrio de su balanza de pagos, siempre que den cuenta del aumento de importaciones como consecuencia de sus programas de desarrollo económico (art. XVIII).

La amplitud de la definición y de las posibilidades de interpretación de estos artículos hace muy difícil establecer un criterio estricto para catalogar como RNA algunas medidas ya que, aunque su efecto en el comercio sea claro, pueden ser justificadas como políticas estratégicas con variados objetivos, que no necesariamente son limitar comercio ni discriminar productos extranjeros<sup>27</sup>. Así, la línea que limita la legitimidad de estos procedimientos y disposiciones es muy difusa, puesto que es difícil establecer un criterio unívoco que diferencie procedimientos idóneos

<sup>25</sup> OMC, disponible en: <https://bit.ly/3TPeyVD> [consulta: 9 de enero de 2024].

<sup>26</sup> John H. Jackson, Williams J. Davey and Alan O. Sykes, Jr., *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text*, West Group, American Casebook Series (St. Paul, Minnesota, 2002).

<sup>27</sup> Ibid.

de procedimientos excesivos destinados a trabar las importaciones. Esa línea delgada también muestra la dificultad de separar los objetivos “legítimos” de los “no legítimos”, una tarea política que está relacionada con la construcción de la realidad a través de las definiciones y las interpretaciones que los actores hacen sobre estas medidas. Al igual que sucede a nivel internacional, a lo largo de la historia del MERCOSUR las RNA para el comercio intrazona se encontraron en un área gris entre lo permitido y lo no permitido. En el MERCOSUR, la concentración inicial en la liberalización comercial respondía a una interpretación que iba en línea con el ideal del libre comercio institucionalizado en la OMC, pero a medida que el proceso de integración se fue desarrollando se haría expresa la falta de una interpretación común sobre el tema. Por eso, el estudio de RNA requiere necesariamente un análisis de carácter político, que permita comprender las decisiones vinculadas a ellas en contextos determinados y como parte de dinámicas políticas que es necesario identificar.

Pese a esta amplia definición, en la literatura se ha intentado clasificar las RNA de acuerdo a los motivos que las originan: políticas de importación, regulaciones sanitarias y fitosanitarias, obstáculos o requerimientos técnicos, medidas de protección ambiental, políticas públicas discriminatorias, y de productos especiales (seguridad nacional)<sup>28</sup>. Dada la dificultad de realizar una verdadera clasificación de estas medidas (que las distinga a partir de categorías excluyentes)<sup>29</sup>, otros autores se concentran en el análisis de

---

<sup>28</sup> Pablo Sanguinetti y Marina Sallustro, MERCOSUR y el sesgo regional de la política comercial: Aranceles y barreras no tarifarias (Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, marzo de 2000).

<sup>29</sup> Esta dificultad puede verse en la clasificación sugerida por Aldo Centurión López, “Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR”, presentación para el Seminario: “Los nuevos desafíos para la integración regional”, BID/INTAL, Buenos Aires, 2 y 3 de octubre del 2002, 4. Allí el autor las distingue entre “efectos cuantitativos y a través de costos y precios” y “otras restricciones no arancelarias”, en las que incluye “procedimientos, normativa interna protección de la salud, medio ambiente y seguridad”.



la variopinta forma que toman estas restricciones, algunas ejerciendo efectos directos sobre cantidades, costos y precios de las importaciones; otras afectándolos de manera indirecta.

Entre las primeras, se identifican prohibiciones de importación, cuotas, licencias de importación no automáticas, derechos compensatorios y de antidumping, precios mínimos de importación y restricciones voluntarias de exportación<sup>30</sup>. Entre las segundas, algunos autores incluyen restricciones no arancelarias informales, esto es, medidas gubernamentales no publicadas, que pueden ser resultado de esfuerzos conscientes por parte de un gobierno para favorecer intereses locales o simplemente una consecuencia de prácticas y políticas enraizadas en instituciones internas<sup>31</sup>. En este sentido, se incluirían como restricciones no arancelarias hasta instituciones políticas, sociales y culturales que “escapan a la legalidad, que no tienen normativa y que significan costos adicionales a la importación como los costos de la corrupción, que para algunos países es relevante”<sup>32</sup>. Así, hay pocas posibilidades de que una tipología de RNA sea exhaustiva<sup>33</sup>, por lo que en este capítulo sólo se pretende hacer referencia a las principales RNA que se han identificado desde la creación del MERCOSUR y que han causado conflictos comerciales entre los socios.

Las restricciones que limitan o impiden el acceso a mercados en el MERCOSUR han tomado diversas formas, la mayoría como:

1) restricciones cuantitativas y otros instrumentos similares (cuotas a las importaciones y restricciones voluntarias a las exportaciones; prohibiciones de importar y exportar; licencias de importación);

---

<sup>30</sup> Pablo Sanguinetti y Marina Sallustro, “MERCOSUR y el sesgo regional de la política comercial: Aranceles y barreras no tarifarias”.

<sup>31</sup> Deardorff and Stern, *Measurement of Nontariff Barriers*, 3–4.

<sup>32</sup> Aldo Centurión López, “Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR”, 3.

<sup>33</sup> Deardorff and Stern, *Measurement of Nontariff Barriers*, 3.

2) medidas que afectan directamente los precios (anti-dumping y salvaguardias<sup>34</sup>, derechos de importación *ad valorem* o específicos<sup>35</sup>, financiación de importaciones, discriminación fiscal con impuestos domésticos, impuestos y subsidios a las exportaciones, precios mínimos o valores criterio);

3) requisitos de compras públicas;

4) procedimientos aduaneros y prácticas administrativas (valuación en aduana, clasificación y nomenclatura, visado consular);

5) barreras técnicas al comercio (estándares, registro, etiquetado);

6) medidas específicamente relacionadas a las políticas comerciales discriminatorias (preferencia arancelaria, régimen de origen)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Las medidas de salvaguardia se definen como medidas “de urgencia” con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del importador. Esas medidas, que en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los tipos consolidados. Los derechos antidumping, los derechos compensatorios y las medidas de salvaguardia son tres tipos de medidas especiales de protección del comercio a las que pueden recurrir los miembros de la OMC. OMC, disponible en:

<https://bit.ly/3TNayFa> [consulta: 27 de enero 2024]. En el capítulo 6 se verá que la diferencia entre una denuncia de dumping y una denuncia contra subsidios sería importante para las opciones que manejaba el gobierno. El dumping es cometido por una empresa, por lo que la denuncia apunta a ella, mientras que una denuncia por subsidios debe ir contra un estado. Por eso, en 2001, el entonces secretario de Industria, para no dañar las relaciones bilaterales con Brasil, se inclinó por la primera. Sobre estas diferencias, ver OMC, disponible en: <https://bit.ly/41K1qTP> [consulta: 1 de enero de 2024].

<sup>35</sup> Según el artículo 663 del Código Aduanero Argentino, los derechos específicos son un valor fijo por unidad o por kilo a pagar cuando el precio de importación más el arancel normal correspondiente está por debajo de un valor mínimo o “piso”.

<sup>36</sup> En base a Marcel Vaillant, “Profundización del proceso de integración económica en bienes,” en *Daniel Chudnovsky Y José María Fanelli (coordinadores), El Desafío de Integrarse Para Crecer, Balances Y Perspectivas Del MERCOSUR En Su Primera Década* (Madrid: Red MERCOSUR, Siglo XXI, BID, 2001).

En esta investigación, las RNA en el comercio intrazona que afectaron al sector del *calzado* durante el período de estudio fueron las número 1, 2, 4 y 5:

1) restricciones cuantitativas en forma de cuotas de importación y restricciones voluntarias de exportación. Ambas son maneras de limitar la importación o exportación a una cantidad establecida por un determinado período de tiempo. En este estudio, la cuota de importación y la restricción de exportación se alcanzaron casi siempre por medio de acuerdos entre privados, esto es, entendimientos en los que no se producían compromisos entre gobiernos, aunque éstos participaran en (y como verá, hasta incentivaran) la discusión de las cantidades a acordar entre aquellos<sup>37</sup>; del mismo grupo, se destacaron las licencias de importación (llamadas oficialmente también de otras formas, como certificados de importación), que son autorizaciones requeridas antes de cada importación y que deben ser emitidas por el estado importador, en este caso, Argentina;

2) precios mínimos o valores criterio por debajo de los cuales no se puede realizar la importación;

4) aduanas especializadas, fuera de las cuales no podía ingresar el producto;

5) requerimientos de etiquetado, con información de origen y materiales, sin el cual el producto no puede ingresar al país.

Aunque el foco esté puesto en el comercio intrazona, en este estudio también se hará referencia a RNA impuestas por Argentina a la importación desde terceros países. En

---

Ver también Aldo Centurión López, “Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR.” y Pablo Sanguinetti y Marina Sallustro, “MERCOSUR y el sesgo regional de la política comercial: Aranceles y barreras no tarifarias”. La mayoría de las definiciones sobre cada tipo de medida está disponible en el Código Aduanero Argentino: <https://bit.ly/4aliePb> [consulta: 3 de enero de 2024].

<sup>37</sup> Vale aclarar que este instrumento no es reconocido por la OMC, pero, como se verá más adelante, ha sido ampliamente utilizado y promovido por la Comisión Bilateral Argentina-Brasil en el marco del MERCOSUR. *Informe MERCOSUR, No 15* (Buenos Aires: BID/INTAL, febrero 2011), 121.

este ámbito se destacará la segunda forma, sobre todo en derechos antidumping o específicos, que son valores adicionales que los gobiernos establecen a productos que ingresan al país en condiciones de *dumping*, es decir, que son exportados por una empresa de otro país a un precio inferior al que aplica normalmente en el mercado de su propio país. Dado que esto puede dañar una rama de producción nacional, se lo considera una práctica de competencia desleal, y por eso, siguiendo las normas de la OMC, los países pueden iniciar investigaciones que resulten, en caso de confirmarse el daño, en la aplicación de un derecho de importación adicional al producto en cuestión, para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al “valor normal” o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional en el país importador<sup>38</sup>. En Argentina, desde el código aduanero, ley 22415 de 1981, se establecía que la formulación de la denuncia podía iniciarse por los afectados, por las dependencias de la administración pública o provincial o, de oficio, por la autoridad de aplicación, en ese momento definida como el ministerio de Economía. En 1994 se creó la Comisión Nacional de Comercio Exterior, a la que se le atribuyeron funciones relativas a la determinación del daño o amenaza de daño en situaciones de importaciones bajo prácticas de *dumping* o subsidios<sup>39</sup> y que adquiriría un papel importante en estos procedimientos.

### 2.3 Las restricciones no arancelarias en la normativa MERCOSUR

Al igual que a nivel internacional, dentro del MERCOSUR la mayoría de estas medidas están prohibidas. Como se

---

<sup>38</sup> Esta definición es la presentada por la OMC en: <https://bit.ly/41K1qTP> [consulta: 27 de enero de 2024].

<sup>39</sup> Eduardo Ablin y Adrián Makuc, *Comercio Exterior* (Buenos Aires, Argentina: Errepar, 1997).

mencionó en 2.1, se permitieron ciertas salvaguardias hasta 1994<sup>40</sup> y los derechos *antidumping* y compensatorios, entendidos como instrumentos de defensa comercial, siempre que se cumpliera con las investigaciones establecidas<sup>41</sup>. Las otras restricciones, en cambio, están formalmente prohibidas para el comercio intrazona, salvo en los casos previstos por el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, mencionados en aquella misma sección. Sin embargo, como se verá a continuación, estuvieron presentes a lo largo de la historia del MERCOSUR y, en general, desataron consultas, reclamos y conflictos comerciales entre los socios. En muchos de los casos, las RNA se han caracterizado por la sorpresa de su aparición y, como consecuencia, la dificultad de cumplir los nuevos requisitos a tiempo, implicando largos y engorrosos procedimientos que se constituyen en obstáculos al comercio<sup>42</sup>.

Como se señaló al inicio, el cronograma general de reducción de aranceles establecido a partir del Tratado Asunción concluyó en 1994. Dicho Tratado establecía que debían eliminarse también las restricciones no arancelarias. En una primera etapa fueron identificadas y clasificadas, estableciéndose en la decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 3/94 el procedimiento para su armonización y desmantelamiento antes del 31 de diciembre de 1994<sup>43</sup>. Ese año, a partir de la firma del Protocolo de Ouro

---

<sup>40</sup> Desde 1995 sólo son aplicadas para importaciones extra-zona. La imposibilidad de utilizarlas dentro del MERCOSUR luego de 1995 quedó establecida en la decisión CMC N° 17/96.

<sup>41</sup> *Informe MERCOSUR* (Buenos Aires: BID/INTAL, junio de 1998).

<sup>42</sup> Aldo Centurión López, "Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR."

<sup>43</sup> Decisión CMC N° 3/94, a partir del trabajo de identificación del Subgrupo de Trabajo N° 1 "Asuntos comerciales". En la decisión se observa que fueron identificadas 31 medidas de este tipo en el conjunto de países. Se trató de un complejo ejercicio de identificación de esas medidas realizada por aquel Subgrupo de trabajo. Alcides Costa Vaz, *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL* (IBRI, 2002), 215. Una normativa nacional es *armonizada* cuando, originariamente en contradicción con el Tratado de Asunción, se modifica a partir del trabajo de los órganos técnicos correspondientes, tal que todos los países miembros adopten un criterio

Preto, se creó la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), cuya primera función sería “velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-MERCOSUR y respecto de terceros países”, incluyendo, entre otras tareas, “la eliminación y armonización de restricciones no arancelarias”<sup>44</sup>. Para afrontar sus tareas, crearía distintos Comités Técnicos, entre los cuales desde 1995 figuró el Comité Técnico N° 8 (CT N° 8) “Restricciones y medidas no arancelarias”. En una reunión de Fortaleza de diciembre de 1996, el GMC encomendaba que se otorgara tratamiento prioritario a las tareas de eliminación y/o armonización de las medidas y restricciones no arancelarias y en esa oportunidad se había instado a todos los subgrupos y comités técnicos a que definieran antes del 31 de julio de 1997 la fecha en que las restricciones y medidas no-arancelarias identificadas podían ser eliminadas o armonizadas. Pero esto no pudo cumplirse<sup>45</sup>, por lo que en diciembre de 1997 se establecieron nuevos plazos para el año siguiente<sup>46</sup>. En 1998 este Comité había identificado 262 restricciones no arancelarias en los cuatro países socios, de las cuales el 80 % afectaba las importaciones. La dificultad de su eliminación o armonización permaneció y, en parte, podría atribuirse al hecho de que, al ser normativas nacionales sobre estándares técnicos y las regulaciones sanitarias y fitosanitarias, requerían, para su aplicación, de cambios en las leyes y regulaciones nacionales, los cuales,

---

unificado hacia la misma. Pablo Sanguinetti y Marina Sallustro, “MERCOSUR y el sesgo regional de la política comercial: Aranceles y barreras no tarifarias”, 12.

44 Decisión CMC N° 9/94. La creación de la Comisión de Comercio se debió al pedido argentino de mecanismos para suavizar las consecuencias de la entrada en vigencia de la unión aduanera: acuerdos de ajuste estructural, cláusulas de salvaguardia para el comercio intrarregional y la creación de una comisión de comercio del MERCOSUR. Sólo la última se realizó, dado que las dos anteriores fueron rechazadas por Brasil. Ver Jorge Lucángeli, *La inserción argentina en el MERCOSUR*, Serie de Estudios (Centro de Estudios para el cambio estructural, September 1998).

45 *Informe MERCOSUR*, No 3 (Buenos Aires: BID/INTAL, 1997), 22.

46 Decisión CMC N° 17/97.

a su vez, demandaban tiempo para llevarlos a la práctica<sup>47</sup>. Sin embargo, la persistencia de estas restricciones hasta la actualidad muestra que no era ésta la única causa. Entre otras cosas, los autores mencionaban que “la resistencia dentro de los gobiernos y de sectores no gubernamentales”, evitaban que se alcanzara el objetivo<sup>48</sup>.

Además de esta tarea de identificación que se atribuía a la Comisión, con las directivas 13/95 y 6/96 se estableció un mecanismo de consultas, por el cual cada estado parte podía presentar consultas a otros sobre materias que fueran competencia de la Comisión, entre ellas, las restricciones no arancelarias. El mecanismo consistía básicamente en la presentación de la consulta, a partir de la cual el estado interpelado respondía y, si la respuesta era satisfactoria o la medida que causaba la consulta era levantada (sic), se daba por concluida la consulta. Sin embargo, si esto no sucedía “en la segunda reunión ordinaria de la CCM posterior a aquella en que fue presentada la Consulta”, se preveía sólo que “la CCM concluirá en plenario la cuestión objeto de consulta en la siguiente reunión ordinaria”. Más tarde, considerando que era “necesario adecuar los plazos para la consideración de las consultas en la CCM, a fin de conferir un tratamiento expeditivo a los cuestionamientos de orden comercial interpuestos por los Estados Partes”, la directiva N° 17/99 introdujo algunas modificaciones, aunque no fueron revolucionarias respecto de las directivas anteriores<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Pablo Sanguinetti y Marina Sallustro, *MERCOSUR y el sesgo regional de la política comercial: Aranceles y barreras no tarifarias*. y Vaz, *Cooperação, integração e processo negociador*, 215.

<sup>48</sup> Vaz, *Cooperação, integração e processo negociador*, 215–216.

<sup>49</sup> El artículo 7 establecía que el estado parte consultante daría por “concluida” una consulta cuando la respuesta fuera considerada satisfactoria, o la causa que generó la consulta hubiera sido superada. Asimismo, podría dar por “concluida insatisfactoriamente” una consulta si su objeto no había sido resuelto y las posibilidades de solución en el ámbito de la CCM habían sido agotadas. El artículo 8 indicaba que, luego de transcurridas cuatro reuniones consecutivas de la CCM, a partir de la inclusión de una consulta en la categoría de Consulta en Plenario, las consultas serían dadas por “concluidas por expiración del plazo”, salvo que el estado parte consultante y el con-

Así, el mecanismo implicaba, para resolver la consulta, la voluntad del estado consultado por explicar o modificar la medida. Si esa voluntad no existía, la alternativa era recurrir al procedimiento de solución de controversias. Como se verá más adelante, tampoco este procedimiento garantizaría el *enforcement* de sus decisiones.

En su XVIII Reunión, el 29 de junio de 2000, el Consejo del Mercado Común consideró una agenda de trabajo prioritaria para lo que denominó el “Relanzamiento del MERCOSUR”. En ese marco, “la persistencia de numerosas restricciones no arancelarias” en el comercio intrazona llevaba al Consejo del MERCOSUR a aprobar una decisión por la que los Estados Partes se comprometían a no adoptar “ninguna medida restrictiva al comercio recíproco, cualquiera sea su naturaleza” y a trabajar en la identificación de las principales medidas nacionales existentes para definir posteriormente “posibles cursos de acción para la superación de las dificultades” que las mismas ocasionaban<sup>50</sup>.

En diciembre del mismo año, la decisión 57/00 puso fecha límite a este trabajo (junio de 2001)<sup>51</sup>, pero a su vez, la decisión 59/00 modificó la estructura de la Comisión de Comercio, eliminando el CT N°8 dedicado a las RNA<sup>52</sup>. Otras decisiones tomadas en el marco del relanzamiento

---

sultado decidiesen lo contrario de común acuerdo. Finalmente, el artículo 11 señalaba que, si un estado parte recurría al Procedimiento General de Reclamaciones (Anexo al Protocolo de Ouro Preto) o al Procedimiento de Solución de Controversias del Protocolo de Brasilia (tribunal arbitral), la formalización de esa reclamación o controversia daría por concluida insatisfactoriamente la referida consulta. Directiva CCM 17/99.

50 Decisión CMC N° 22/00 y Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, “Cumbre de Buenos Aires”, disponible en: [https://bit.ly/47m\]7VV](https://bit.ly/47m]7VV) [consulta: 29/12/2011].

51 Decisión CMC N° 57/00.

52 La estructura de la Comisión de Comercio quedaría establecida por los siguientes Comités Técnicos: CT-1 Aranceles Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; CT-2: Asuntos Aduaneros; CT-3: Normas y Disciplinas Comerciales; CT-4: Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad; CT-5: Defensa de la Competencia; CDCS: Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias; y CT-7: Defensa del Consumidor. Decisión CMC N°59/00.



apuntaron a la limitación del uso de incentivos a la producción y a la inversión generadores de distorsiones en la asignación de recursos en el ámbito subregional, así como al pronto relevamiento de los incentivos financieros y fiscales con incidencia en el comercio intrazona (decisión N° 31/00); instrucciones al mismo órgano para disciplinar la aplicación de medidas antidumping y derechos compensatorios en el comercio intrazona (decisión N° 28/00, prorrogada con la decisión N° 64/00); y la prórroga de la vigencia de incentivos nacionales bajo la forma de regímenes aduaneros especiales, incluso para el comercio intrazona (decisiones 31/00 y 69/00).

Las metas de este “relanzamiento” fueron enseguida prorrogadas: en la XX Reunión del Consejo (Asunción, 22 de junio de 2001), la decisión N° 7/01 extendió los plazos para resolver cuestiones sobre las medidas limitantes de acceso a los mercados y sobre los incentivos con efecto distorsivo sobre el comercio subregional. Lo mismo sucedió en la siguiente reunión (20 de diciembre de 2001) y en la otra (5 de julio de 2002). En diciembre de 2002, además, se fijó un régimen para el inicio de medidas de antidumping y compensatorias entre los Estados Partes<sup>53</sup>. Recién en octubre de ese año se presentó un relevamiento que identificó 82 medidas no arancelarias que restringían el comercio intrazona, la mayoría de ellas aplicadas por Argentina y Brasil y con distintas modalidades: reglamentos técnicos, medidas fitosanitarias, falta de incorporación por parte de los países de la normativa subregional y procedimientos administrativos y aduaneros, entre otros. De los 28 casos presentados por Argentina, 18 correspondían a medidas impuestas por Brasil, mientras que de los 17 que éste presentó, 12 eran aplicados por Argentina<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Decisión CMC N° 22/02, por la que se reemplazó el Anexo de la Decisión 64/00.

<sup>54</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7* (Buenos Aires: BID/INTAL, 2001). Las restricciones no se daban sólo entre los socios más grandes del bloque. El mismo año, un consultor de Paraguay

En 2004, el GMC emitió nuevas resoluciones para avanzar en la simplificación de los procedimientos de despacho aduanero y, al año siguiente, otra para la facilitación de comercio, dedicada a la resolución de conflictos puntuales de acceso al mercado de un país vecino, en especial debido a restricciones no arancelarias<sup>55</sup>. Estas resoluciones

---

identificaba las principales restricciones que sufría su país en el comercio con sus socios: con Argentina, señalaba regulaciones de etiquetado para las prendas de vestir y las de transporte; una suspensión total de comercio de pollos y espirales contra mosquitos y, en 2001, precios de referencia para determinados productos, entre los cuales se encontraban las vestimentas de algodón; con Brasil, registros de producto, registros de establecimiento del exportador, trámites aduaneros excesivos, exigencias de contenido regional y registros fitosanitarios; con Uruguay, se identificaba el mismo tipo de restricciones, sobresaliendo las regulaciones de etiquetado en prendas de vestir. Aldo Centurión López, "Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR."

- <sup>55</sup> Se trata de las resoluciones N°34/04 y 21/05. Cabe destacar el mecanismo que esta última resolución establecía un mecanismo para facilitar la resolución de conflictos por restricciones no arancelarias "caso por caso". Tratando de resumirlo, dadas ciertas condiciones, cualquier estado parte afectado podría remitir una solicitud por escrito a la Presidencia *pro tempore*, con copia a los coordinadores nacionales de la CCM solicitando la adopción de acciones de destrabasen el conflicto. El estado al que se le solicitaba esto tendría 10 días para expedirse. Luego los coordinadores nacionales de la CCM se expedirían sobre la cuestión y realizarían "sus mejores esfuerzos para solucionar el problema". La Presidencia *pro tempore* se comunicaría con dichos coordinadores y "la decisión" sería "notificada a los Coordinadores Nacionales de los Estados Partes a través de la Presidencia Pro Tempore". Si se analiza el texto original, se observa que es vago respecto de quién toma la decisión y cuál es la obligatoriedad de la misma. Ese mismo año comenzaba a negociarse el Mecanismo de Adaptación Competitiva, luego de que el entonces ministro Roberto Lavagna dirigió a las autoridades brasileñas una propuesta basada en tres tipos de instrumentos: (i) un mecanismo transitorio de salvaguardias ante situaciones de fuerte asimetría macroeconómica; (ii) un mecanismo de salvaguardias sectorial denominado "Cláusula de Adaptación Competitiva"; y (iii) un "Código de buenas prácticas de empresas", cuyos objetivos eran reglamentar los incentivos a la inversión, promover una conducta empresarial responsable y, de algún modo, estimular una ubicación geográficamente equilibrada de las inversiones realizadas por las empresas transnacionales. Las negociaciones desarrolladas a partir de entonces tuvieron carácter casi exclusivamente bilateral y se concentraron en el instrumento de carácter microeconómico o sectorial (ii), que terminaría constituyendo el Mecanismo de Adaptación Competitiva que

permitieron que en 2009 se aprobara un procedimiento simplificado de despacho aduanero en el comercio intrazona que, en líneas generales, se limitaba a dar prioridad a operadores regulares de este comercio en los procesos de verificación y despacho<sup>56</sup>.

En 2005, el primer pronunciamiento del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR, surgido a raíz de un conflicto comercial por neumáticos remoldeados entre Argentina y Uruguay, obligó a la Argentina a derogar o modificar la ley que prohibía dichas importaciones. En línea con la construcción de realidades a partir de interpretaciones de ciertos actores referida en la sección anterior, es interesante señalar que el laudo interpretaba que en el MERCOSUR existía “un solo principio (el libre comercio), al cual se le pueden anteponer ciertas excepciones”. Y, citando jurisprudencia de la Comunidad Europea, este fallo establecía los “criterios de rigor” para la invocación de excepciones al principio de libre comercio, es decir, los criterios según los cuales el tribunal debía interpretar si permitir o prohibir la restricción en cuestión:

- la efectiva afectación del comercio recíproco; el carácter discriminatorio de la medida (si se aplicaba a productos nacionales y extranjeros y/o si afectaba de manera distinta a cada uno);

- su justificación (que podría obtenerse en relación al medio ambiente o la seguridad, por ejemplo, pero no como protección de un sector industrial);

- y su proporcionalidad (respecto al objeto que se quiere proteger, por ejemplo, el medio ambiente. Este criterio estaba estrictamente vinculado al anterior, la justificación)<sup>57</sup>.

---

se menciona más abajo. *Informe MERCOSUR, No11* (Buenos Aires: BID/INTAL, enero 2007), 57.

<sup>56</sup> Resolución GMC N° 2/09.

<sup>57</sup> Laudo n° 1/2005, C.3: Criterios de rigor para el análisis de la viabilidad de las excepciones al libre comercio, disponible en: <https://bit.ly/4aNrktO> [consulta: 7 de enero de 2024].

Argentina presentó un recurso de aclaratoria, al que siguió el laudo N° 1/2006 del Tribunal Permanente de Revisión del 13 de enero de 2006. Transcurrido el plazo que había fijado el Tribunal para el cumplimiento del laudo y sin que Argentina dictara norma alguna para dar cumplimiento al mismo, el poder ejecutivo de Uruguay, el 17 de abril de 2007 emitió el decreto N° 142/07 imponiendo medidas compensatorias contra el país<sup>58</sup> y mostrando la reducida capacidad de *enforcement* del Tribunal.

Al año siguiente, Argentina y Brasil acordaban el “Mecanismo de Adaptación Competitiva” que establecía una serie de pasos formales consensuados para restringir importaciones en sectores determinados si alguno de los dos países se veía perjudicado por las importaciones de su vecino<sup>59</sup>. Se

---

<sup>58</sup> María Soledad Britti, *La opción de Foro en el Sistema de Solución de Controversias del MERCOSUR*, Edición electrónica gratuita, 2009.

<sup>59</sup> Para la aplicación del MAC se deben cumplir ciertos requisitos; entre ellos, que los solicitantes reunieran un grupo de productores que representase al menos un 35% de la producción nacional y que el aumento de las importaciones produjese un “daño importante” o una amenaza de dicho daño (cuya definición incluye: caída en las ventas del producto nacional, en el nivel de producción y empleo y en el uso de la capacidad instalada, entre otros). Luego de que la solicitud fuese analizada por el perjudicado (“estado importador”), el mecanismo comenzaría con un período de consultas (30 días prorrogables por 60 más) entre sectores privados afectados para estudiar la posibilidad de acuerdos sobre integración productiva, cuotas de importación, u otras medidas. En caso de no haber acuerdo entre ellos, el estado importador –luego de un procedimiento de investigación y comprobación del daño– debía notificar a la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral y “solicitarle que invite a la rama de producción nacional, a los exportadores y a la AN [Autoridad Nacional] del Estado Exportador a mantener consultas” por un plazo de 10 días, prorrogables por otros 10. Cuando no se lograra acuerdo en los pasos previos, se permitiría al estado importador adoptar el MAC, que consistiría en: 1. un contingente arancelario anual con preferencia plena para las exportaciones del producto considerado del otro estado; 2. un arancel para las exportaciones del producto del otro estado que supere el nivel del contingente arancelario anual que sea igual al Arancel Externo Común con una preferencia del 10%. Según el Protocolo, el MAC se podría aplicar por 3 años (prorrogable por un año más) y una vez que perdiese su vigencia no podía volver a aplicarse antes de que se cumplieran dos años de esta fecha. Protocolo Adicional al ACE 14: “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio”, 1/2/2006, disponible en: <https://bit.ly/3HexqG1> [consulta:

trató de un acuerdo alcanzado de manera bilateral, cuyas negociaciones implicaron casi 15 meses de propuestas y contrapropuestas<sup>60</sup>, y que tomó la forma de un Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N°14, aquél que había dado origen al MERCOSUR. Como se verá más adelante, este mecanismo no entró en vigencia hasta que concluyó este estudio.

En 2007, a propuesta de Uruguay (especialmente afectado por las restricciones tanto de Argentina y Brasil) se aprobó la decisión CMC N° 27/07, según la cual se instruyó al Grupo Mercado Común a definir el tratamiento para las restricciones y medidas no arancelarias antes del 31/12/2008. El plazo máximo de la implementación de las soluciones acordadas sería el 31/12/2010 para medidas aplicadas por Argentina y Brasil y la misma fecha del 2012 para Paraguay y Uruguay. Una vez más, el primer paso era la identificación de las restricciones, una tarea que se había iniciado desde los primeros años del proceso pero que, evidentemente, requería continua actualización por los cambios en las medidas comerciales de los países. Así, cada estado parte presentó sus respectivos listados en la LXX reunión ordinaria del Grupo Mercado Común (10 y 11 de diciembre de 2007)<sup>61</sup>. Desde ese momento, no se registraron avances respecto de esas medidas. Según el INTAL, las significativas tasas de crecimiento económico de los socios, la expansión de las inversiones de Brasil en la región y la apreciación del real se combinaron para favorecer el crecimiento del comercio regional sin grandes conflictos, pese al superávit de Brasil en relación a los demás estados partes<sup>62</sup>. Como se verá en el capítulo 7, también la sintonía política entre los líderes nacionales –que, entre otras cosas, ponía

---

24 de enero de 2024]. El acuerdo se protocolizó en la ALADI en abril de 2006. Para una explicación detallada y gráfica del mecanismo, ver *Informe MERCOSUR, No11*, 61–62.

<sup>60</sup> *Ibid.*, 57.

<sup>61</sup> ACTA GMC N° 04/07.

<sup>62</sup> *Informe MERCOSUR, No13* (Buenos Aires: BID/INTAL, febrero 2009), 111.

el foco en otros aspectos de la integración que no fueran estrictamente aquellos comerciales– contribuyó a que las restricciones no tuvieran un lugar prioritario en la agenda y a que se naturalizaran como parte necesaria del proceso. Claro que esta situación no fue duradera: cuando los países de la región intentaron amortiguar los efectos de la crisis económica y financiera internacional restringiendo importaciones, reaparecieron los conflictos sectoriales. Así, para 2009, momento en el que concluye el período de este estudio, el aumento de la cantidad de licencias no automáticas impuestas por Argentina, cuyos principales blancos fueron las importaciones de Brasil y China, hicieron que su socio principal del MERCOSUR reaccionara con similares medidas nacionales para frenar importaciones de productos argentinos. En cambio, como se observa en la tabla 2, el uso de estas licencias no redundó en nuevos casos de controversias ante los tribunales del MERCOSUR.

En este breve recorrido se ve que no fueron pocas las decisiones regionales referidas a RNA que formaron parte de la normativa del MERCOSUR. El tema fue previsto desde el primer tratado que dio origen a este proceso de integración, y la creación de la CCM en 1994 junto a la liberación del comercio intrazona de la mayoría de los productos el mismo año –y de casi todos en 1999– dieron origen a más normas que abordaban el tema, mientras que los laudos de los tribunales se concentraron en controversias originadas por el mismo. Sin embargo, el último laudo del Tribunal fue emitido en 2008, mientras que una larga serie de conflictos originados en restricciones no arancelarias era tratada, ya desde antes, a través de negociaciones bilaterales entre los países. Esto hizo que en 2010 Uruguay presentara una propuesta para elaborar un mecanismo de reclamo directo ante el Tribunal en el caso de medidas no arancelarias que afectarían el comercio intrazona. Su principal argumento era que, bajo los mecanismos de consultas a la CCM y presentaciones al Tribunal, se producía una dilación en la solución de los problemas de acceso al mercado. La propuesta fue bien

recibida por Paraguay, pero no por Argentina y Brasil. Se aprobó, a cambio, la decisión N°56/10 con un “Programa de Consolidación de la Unión Aduanera” que, entre otras cosas instruyó a la CCM a constituir un grupo de trabajo sobre medidas no arancelarias<sup>63</sup> con el objetivo de establecer procedimientos de intercambio de información (para que los estados partes comunicaran la introducción o modificación de exigencias para la entrada de mercaderías importadas a su territorio); instruir a la CCM a revisar el sistema de consultas establecido en la directiva N° 17/99 (ver arriba) para agilizar el tratamiento de las medidas no arancelarias mencionadas en el artículo anterior; y elevar al GMC una propuesta del tratamiento de las medidas no arancelarias para asegurar la libre circulación en el comercio intrazona<sup>64</sup>. Sin embargo, los años siguientes no se registraron nuevas decisiones vinculadas a estos objetivos y el INTAL señalaba en 2013 que el programa estaba “prácticamente congelado y los avances han sido escasos”<sup>65</sup>.

Si, por un lado, la inclusión temprana del tema en la normativa del MERCOSUR parecía expresar la idea de que eran un instrumento ilegítimo en el proceso de integración; por el otro, el escaso avance que hubo en la identificación de las RNA y en el establecimiento de mecanismos regionales para abordarlas produjo dos situaciones paralelas: por un lado, hizo que las RNA se fueran naturalizando como parte del proceso; por el otro, al ser contrarias a las normas del MERCOSUR, su existencia alimentó siempre las críticas al bloque. En estos procesos influyeron, por supuesto, una serie de elementos que tuvieron que ver, entre otras cosas,

---

<sup>63</sup> Cabe recordar que el Comité Técnico N° 8 sobre “Restricciones y Medidas No Arancelarias” se había eliminado en año 2000 (Decisión CMC N°59/00).

<sup>64</sup> Decisión CMC N° 56/10.

<sup>65</sup> En base a la intervención de Luis Porto –Subsecretario de Relaciones Exteriores del Uruguay– el 14 de agosto de 2012 en un evento organizado por la Cámara de Exportadores de la República Argentina por el Día de la Exportación. *Informe MERCOSUR, No10* (Buenos Aires: BID/INTAL, 2005), 85.

con los contextos económicos y hasta ideológicos nacionales; con la dificultad de identificación de las RNA; con la insatisfacción con los procesos de consultas a la CCM y con el sistema de solución de controversias del MERCOSUR; y con su escasa capacidad de *enforcement*. El resumen concentrado en las RNA argentinas que se realiza a continuación mostrará que, como consecuencia, un sinnúmero de aquellos conflictos terminaron abordados de manera bilateral.

## 2.4 Las restricciones no arancelarias argentinas en el MERCOSUR (1999-2008)

Son varios los autores que, analizando la evolución del MERCOSUR en distintos momentos y desde distintas perspectivas, consideran 1998 como último año de una “perspectiva optimista” respecto de la consolidación del proceso de integración; a partir de ese año, se inicia una nueva etapa más conflictiva del proceso, de manera coincidente con la crisis externa brasileña, que terminó en la devaluación de su moneda en 1999<sup>66</sup> y fue seguida de un período de severa recesión en la región, un continuado retroceso del intercambio comercial intrazona (ver gráfico 1), y la crisis argentina de 2001<sup>67</sup>. Así, mientras concluía el proceso de

---

<sup>66</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*, 12.

<sup>67</sup> Entre esos autores, ver, por ejemplo, Roberto Bouzas, “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?” (que separa lo que llama “la era de los mercados” entre 1995 y 1998 de la posterior “competencia conflictiva”); José Manuel García de la Cruz (dir.), Javier Lucena, Ángeles Sánchez, and Daniel Gayo, *La Integración Productiva en MERCOSUR: Orientaciones para la Unión Europea*, Serie Avances de Investigación 41 (Madrid: Fundación Carolina CeALCI, 2010), que divide la primera etapa de “Consolidación del proceso y expansión comercial” entre 1991 y 1998 de la posterior etapa de “crisis económica e institucional” entre 1999 y 2002, para luego destacar la tercera etapa hasta la actualidad, de “Replanteamiento”; y Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*, que señala desde 1999 un “impasse en el MERCOSUR” y considera



desgravación arancelaria (los últimos ítems del régimen de adecuación iban llegando a arancel cero hacia 1999 –Argentina y Brasil– y 2000 –Paraguay y Uruguay–), los países del MERCOSUR, desde finales de 1998, tendieron a fortalecer la protección por vías no arancelarias de sus sectores sensibles, frenando el impulso liberalizador de los inicios del proceso<sup>68</sup>.

Aquella tendencia podía explicarse a partir de elementos del contexto regional e internacional que convergían. En primer lugar, en el campo monetario, la significativa devaluación del real de enero de 1999 provocó bruscas alteraciones de las paridades cambiarias bilaterales entre los países miembros, y tuvo un significativo impacto en la magnitud y dirección de los flujos comerciales intrazona. A fines de 2001, además, la ruptura del régimen de convertibilidad en Argentina agudizó la severa crisis económica y social del país, con consecuencias para toda la subregión. Y en segundo lugar, el deterioro del contexto internacional en varios ámbitos: la caída de la actividad económica en la mayoría de los países latinoamericanos; un enfriamiento del comercio internacional; y una fuerte caída en los precios internacionales de numerosos productos que formaban el grueso de las exportaciones de numerosas empresas del MERCOSUR, con la consiguiente pérdida de rentabilidad y caída de las ventas de las empresas que operaban en la región<sup>69</sup>.

Esto se combinaba con la mencionada eliminación, desde comienzos de 1999 en Argentina y Brasil, de los aranceles residuales existentes en los sectores “sensibles” del comercio, con lo que estos sectores quedaban expuestos a la competencia, justo en ese momento de deterioro del contexto internacional. De allí que el período de estudio

---

por entonces que el trienio 1999-2001 quedará registrado como una de las peores etapas en la historia del MERCOSUR.

<sup>68</sup> José Manuel García de la Cruz (dir.), Javier Lucena, Ángeles Sánchez y Daniel Gayo, *La Integración Productiva en MERCOSUR: Orientaciones para la Unión Europea*.

<sup>69</sup> Ibid.

seleccionado se inicie en 1999: hasta ese año, el comercio intrarregional de algunos productos estuvo sujeto al Régimen de adecuación, por lo que sus aranceles cayeron a 0% recién en 1999.

En este contexto se multiplicó el número de conflictos y de choque de intereses comerciales entre los países del MERCOSUR como consecuencia de la fuerte presión de numerosos sectores productivos a los gobiernos nacionales, quienes, en respuesta, por un lado articularon una amplia gama de argumentos y estrategias para defender a sus sectores nacionales “sensibles” del uso de restricciones no arancelarias por parte de otros países<sup>70</sup>, por el otro, recurrieron a las mismas barreras frente a importaciones que los amenazaban. Ya en 1998 se iniciaba el conflicto comercial que terminaría con la emisión, en 1999, del primer laudo del Tribunal Arbitral *ad hoc* del MERCOSUR: los productos argentinos habían comenzado a enfrentar dificultades para entrar en Brasil; los trámites que antes duraban entre 24 y 48 horas, pasaron a tener un plazo incierto –consecuencia de la ampliación de las exigencias de control a las importaciones adoptadas por el gobierno brasileño. Productos agropecuarios, farmacéuticos, químicos y alimenticios habían quedado sometidos a la presentación de licencias previas de importación antes y después de la entrada de la mercadería en el país. Argentina había presentado ya un reclamo contra el uso de ese mecanismo en 1998; había pedido que Brasil excluyese al MERCOSUR de la norma que exigía licencia previa en las ventas al mercado o hasta que se crease un “canal verde” de forma tal que los miembros del bloque pudiesen dinamizar el pasaje de productos por las fronteras, evitando así perjuicios a sus exportaciones. Ante la negativa brasileña<sup>71</sup>, se inició la disputa y el referido instrumento fue

---

<sup>70</sup> Ibid. y Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*.

<sup>71</sup> A partir de noviembre de 1998, Brasil también adoptó, a través de la reglamentación del Instituto Nacional de Metrología (Inmetro), mecanismos para exigir la certificación de calidad para las importaciones de cerca de 170

juzgado a través del Sistema de Solución de Controversias. Como se ve en la tabla 2, en abril de 1999 fue divulgado el laudo final sobre la cuestión que obligó a Brasil a suspender el uso de ese mecanismo. No era el único país con restricciones no arancelarias hacia sus vecinos (de hecho, pueden verse en el mismo cuadro otros casos que involucran a otros países aplicando dichas barreras)<sup>72</sup>, ni era el único tema que causaba conflictos comerciales. Pero es sugerente que el primer laudo se dedicase a ellas y que, ya en 2000 –y adelantando la importancia que tendría este tipo específico de restricciones no arancelarias– el INTAL se preguntara si las licencias serían un “problema sin fin”<sup>73</sup>.

Aún así, como se adelantó en la sección anterior, sólo algunos de los conflictos comerciales a raíz de restricciones no arancelarias se traducían en controversias legales ante los tribunales arbitrales del MERCOSUR. El resto se resolvían a través de la presentación de reclamaciones y consultas ante la CCM<sup>74</sup> o bien al máximo nivel político.

---

ítems industrializados (entre ellos aparatos electrónicos, vidrios de seguridad, equipamientos electrodomésticos).

<sup>72</sup> Por su lado, Argentina adoptó nuevos mecanismos de control de sus importaciones a partir de marzo de 1999. El sistema de solicitudes de destino de importación para consumo obligaría a los importadores argentinos a llenar obligatoriamente un formulario informativo indicando cantidades y valores FOB de lo que pretendían importar para todas las importaciones por arriba de US\$ 80 mil (resolución 150/99 y 11/99 de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería), pero la autorización sería automática. A eso se sumaba que a partir de junio los importadores argentinos también debían hacer una declaración detallada de todas las mercaderías importadas e internadas en depósitos fiscales en el Sistema Informático María (resolución N° 565/99, sancionada por la Administración Federal de Ingresos Públicos, AFIP), similar al Siscomex brasileño. Finalmente, desde julio del mismo año, una reglamentación del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) prohibió la entrada en el país de productos de origen animal y vegetal *in natura* sin certificación sanitaria. La reglamentación afectaba especialmente al comercio fronterizo. *Informe MERCOSUR, No5* (Buenos Aires: BID/INTAL, 1999), 24.

<sup>73</sup> *Informe MERCOSUR, No6* (Buenos Aires: BID/INTAL, 2000).

<sup>74</sup> Entre 1999 y 2002, las consultas estuvieron prácticamente monopolizadas por Argentina, que interpuso casi un 60% del total. El país que recibió más consultas fue Brasil (más de la mitad). José Manuel García de la Cruz (dir.),

Tal fue el caso de la controversia causada por la resolución argentina N° 911/99, que invocaba una norma de la ALADI para aplicar medidas de salvaguardia<sup>75</sup>. El gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por vez primera desde la creación del bloque, anunció a través del vicesecretario de comercio exterior, José Alfredo Graça Lima, que todas las negociaciones quedaban suspendidas<sup>76</sup>. Eso hizo que el gobierno diera marcha atrás en su decisión<sup>77</sup>.

A cambio, los gobiernos de Argentina y Brasil promovieron acuerdos entre privados de algunos sectores sensibles, que no dieron frutos. Finalmente el gobierno del primero anunció normas de etiquetado y registro para la importación de calzado y, semanas después, para ciertos

---

Javier Lucena, Ángeles Sánchez, and Daniel Gayo, *La Integración Productiva en MERCOSUR: Orientaciones para la Unión Europea*, 25. Todos los Informes MERCOSUR publicados por BID/INTAL citados en la bibliografía de esta investigación proveen buenas síntesis de los casos de mayor repercusión en todo el período de estudio.

- 75 Se refería a la resolución ALADI N° 70/87 y básicamente a la posibilidad de imponer salvaguardias y restricciones a la importación de productos textiles, calzado; productos eléctricos y electrónicos, carne de pollo y productos del sector azucarero. En materia textil, en julio de 1999, el gobierno argentino decidió imponer cuotas de importación a cinco productos textiles brasileños como medida de salvaguardia, aplicada también a otros países exportadores (China y Paquistán), que duraría tres años. Los empresarios del sector en Argentina habían denunciado que las empresas brasileñas contaban con créditos subsidiados del BNDES y otras ventajas –como la devolución del PIS, créditos del FINAME y financiamiento a las exportaciones con interés preferencial–. Las autoridades argentinas buscaron amparo para la aplicación de salvaguardia en el artículo sexto del Acuerdo de Vestimenta y Textiles de la Organización Mundial de Comercio, alegando que las exportaciones causaban daño a su industria. El Órgano de supervisión de los Textiles, (OST) dictaminó que en lo concerniente a los dos primeros países, la medida no se encontraba justificada y, luego de reclamos brasileños, también ante la comisión de Comercio del MERCOSUR, Argentina derogó la medida. *Informe MERCOSUR, No 5*, 28–29 y Eduardo Ablin y Jorge Lucángeli, *La política comercial argentina: Evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros*, Boletín Informativo Techint, October 2000.
- 76 Malamud, Andrés, “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del mercosur: un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, núm. 15, octubre de 2010.
- 77 Ismael Bermúdez, “La diplomacia de presidentes evitó la guerra comercial con el Brasil”, *Clarín*, 01/08/1999.

tipos de papel envasado, que funcionaron como restricciones no arancelarias<sup>78</sup>. La respuesta de Brasil se dio en septiembre, con la restauración de los requisitos de licencias previas para la importación a unos 400 productos argentinos (principalmente, en productos químicos, automotores y alimentos) que habían sido eliminadas a principios de año. La tensión sólo pudo disiparse cuando, luego de intensas negociaciones oficiales y privadas, se alcanzaron acuerdos de restricción voluntaria de exportaciones entre las cámaras empresariales de ambos países en los sectores del calzado y el papel, que hizo que Brasil suspendiera las mencionadas licencias no automáticas<sup>79</sup>.

Durante el año 2000 hubo una serie de enfrentamientos por casos puntuales de restricciones no arancelarias aplicadas al ingreso de pollos, calzado, textiles y productos siderúrgicos a Argentina o de carne de cerdo, ajos, miel, lácteos a Brasil. También hubo declaraciones que por momentos aumentaron la tensión entre funcionarios de ambos países, pero para fines de ese año se alcanzaron algunos acuerdos (el más importante estuvo vinculado a la política automotriz, pero también algunos que resolvían conflictos por el ingreso de productos agrícolas y alimenticios argentinos a Brasil)<sup>80</sup>. En 2001, las restricciones argentinas a la importación desde sus socios seguían concentrándose en productos como calzados, lavarropas, cocinas, bicicletas, textiles, lácteos y electrónicos<sup>81</sup>. Luego de la crisis de fin de año y el

---

<sup>78</sup> Resoluciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería 508/99 (publicada el 09/08/1999 en el Boletín oficial); 617/99 (publicada el 31/08/1999 en el Boletín oficial) y 653/99 (publicada el 08/09/1999 en el Boletín oficial) y 977/99 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (publicada el 11/08/1999).

<sup>79</sup> *Informe MERCOSUR*, No 6.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Entre otros, a las importaciones de estos productos se les fijaron precios mínimos de referencia y Brasil los evaluaba como muy altos, constituyendo entonces un obstáculo a la importación. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR*, No 7. Además, Argentina era señalada por ser el usuario más activo de instrumentos de defensa comercial entre los países del MERCOSUR, siendo Brasil y China los orígenes más investigados

fin de la convertibilidad, a medida que el año 2002 avanzaba y se complicaba la situación económica de Argentina, seguía cayendo el comercio intra-bloque, algo que llevó a Argentina y Brasil a realizar una “limpieza de la mesa de negociaciones”. Esta limpieza consistía en alcanzar una serie de compromisos para solucionar las restricciones al comercio bilateral e intrazona en general<sup>82</sup>, y fue el eje de las negociaciones bilaterales y regionales en 2002, pero su principal fruto fue un acuerdo sobre la política automotriz del MERCOSUR y no así la eliminación de restricciones no arancelarias<sup>83</sup>.

Como se desarrollará en el capítulo 3, a partir de mediados de 2002 Argentina empezó un claro crecimiento económico luego de su profunda crisis. La tasa de crecimiento de su PBI real en 2003 fue de 8,4%, mientras que la de los demás países fueron negativas<sup>84</sup>; pero los años siguientes, los cuatro socios experimentaron una notoria mejoría de la actividad económica, mantuvieron tipos de cambio competitivos, superávits en la balanza comercial y mejora en los indicadores laborales<sup>85</sup>. La atracción de inversión extranjera directa también creció en la región<sup>86</sup> y se verificó en el comercio exterior del bloque una tendencia constante de crecimiento, acompañado de un incremento constante durante todo el período en la participación del

---

por medio de esos instrumentos. Para conocer el listado de investigaciones por *dumping* y subsidios realizadas por la Argentina contra Brasil, Uruguay y Paraguay entre 1992 y 2003, ver Ricardo Delgado, “Asimetrías Y Competencia: Aportes Para Un Rediseño De Los Instrumentos Comerciales,” en Bernardo Kosacoff (Coord.), *Evaluación Del Desempeño Y Aportes Para Un Rediseño Del MERCOSUR* (Buenos Aires: CEPAL, 2004), 92.

<sup>82</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8* (Buenos Aires: BID/INTAL, 2003), 73 y 88.

<sup>83</sup> *Ibid.*, iii–iv.

<sup>84</sup> Las cifras fueron: Brasil -0,2%, Paraguay -1% y Uruguay -2,5%. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 9* (Buenos Aires: BID/INTAL, 2004).

<sup>85</sup> *Informe MERCOSUR, No 10*.

<sup>86</sup> *Informe MERCOSUR, No 12* (Buenos Aires: BID/INTAL, noviembre 2007), 28–38.

comercio intrarregional respecto del total, aunque sin llegar a los niveles de los años '90 (ver gráfico 1)<sup>87</sup>.

Pese a esta recuperación del contexto económico, que parecía devolver al proceso cierto optimismo, se identificaron dos tendencias en este período que influirían en la política comercial argentina. En primer lugar, la dirección de los flujos de comercio intrazona mostraba que hacia fines de la década de 2000 Argentina era el país que más importaba desde sus socios, siendo el segundo que exportaba, teniendo por eso una clara tendencia al saldo comercial negativo con sus socios y, en especial, con Brasil (ver gráfico 2). La tendencia se profundizó hasta 2008, cuando el superávit de Brasil con sus socios aumentó un 43%, al igual que los déficit de ellos para con su principal socio: Argentina llegó al 63,5%, equivalente a mil millones de dólares, alcanzando, en seis meses de ese año, un nivel superior al déficit registrado durante todo el año 2006<sup>88</sup>. En segundo lugar, durante todo el período, sólo Brasil fue capaz de incrementar la importancia que el MERCOSUR tenía para su industria. Para los demás socios, la región perdía importancia como destino de sus exportaciones industriales. En el caso de Argentina, se revertía la participación de su industria manufacturera en el mercado regional del 52% en 2002 al 37% en 2008<sup>89</sup>.

Estas tendencias hicieron que también esta etapa estuviera marcada por tensiones comerciales, en especial, entre Argentina y Brasil. Los conflictos sectoriales siguieron dominando las negociaciones regionales<sup>90</sup> y los avances

---

<sup>87</sup> Cabe aclarar que en las exportaciones extra-zona, las *commodities* tienen mayor peso que en las ventas intrazona. Mientras que en 2008, los precios de las materias primas presentaban niveles altos, en 1998 registraban su valor histórico más bajo. De ahí que la participación del comercio intrazona en el total esté subrepresentada, a pesar de su reciente y significativa expansión. *Informe MERCOSUR, No 13*, 32.

<sup>88</sup> *Ibid.*, 34.

<sup>89</sup> José Manuel García de la Cruz (dir.), Javier Lucena, Ángeles Sánchez, and Daniel Gayo, *La Integración Productiva en MERCOSUR: Orientaciones para la Unión Europea*, 106.

<sup>90</sup> *Informe MERCOSUR, No 10*, 41.

fueron tímidos, tanto en cuanto a las medidas proteccionistas intrazona, como en cuanto a la defensa comercial y a la consolidación del arancel externo común<sup>91</sup>. Entre 1999 y 2009, todas las controversias atendidas por el Tribunal Arbitral Ad-hoc fueron controversias comerciales a causa de RNA. El panorama no cambió cuando el Protocolo de Olivos puso en funcionamiento el Tribunal de Revisión Permanente, tal como se puede ver en la tabla 2. Allí se observa, además, que las licencias de importación –que estarán presentes en los dos períodos de este estudio– tuvieron presencia temprana en los conflictos comerciales del bloque: el primer caso sobre el que se expidió el Tribunal Arbitral *ad-hoc* del MERCOSUR fue un caso de las licencias de importación (Argentina contra Brasil). Cuando se conformó el Tribunal de Revisión Permanente del MERCOSUR, también su primer laudo se refirió a este tipo de licencias (en este caso, de Uruguay contra Argentina)<sup>92</sup>. De todas maneras, como se verá luego, en ambas etapas hubo muchos más conflictos comerciales que los que se presentaron ante los Tribunales, sólo que fueron canalizados y resueltos por otras vías. Por ejemplo, en el caso de calzado, el listado de controversias muestra que Brasil nunca recurrió a estos tribunales para denunciar las RNA argentinas, un dato importante si se tiene en cuenta que los conflictos comerciales causados por este tipo de medidas en el sector tuvieron gran repercusión desde 1999, como se verá en los capítulos 6 y 7.

Entre los conflictos de más resonancia figuró el anuncio de Argentina, en vísperas de la cumbre de Puerto Iguazú, en julio de 2004, de que restringiría el ingreso de electro-

---

<sup>91</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 9*, 68. En cambio, se registraron avances en otras decisiones del GMC relativas al tratamiento de empresas públicas y metodología de cálculo del núcleo de inflación (2003); a la liberalización del comercio de servicios (IV ronda de negociaciones, 2003); y a la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos para la solución de controversias (2004).

<sup>92</sup> Ver en tabla 2, laudo 1/2005 .



domésticos provenientes de Brasil a través de licencias no automáticas<sup>93</sup>. Ese episodio era corolario de negociaciones anteriores a la cumbre, en las que el país había propuesto varios mecanismos de restricción comercial que se activarían bajo ciertas condiciones, permitiendo así que el país o países afectados pudiesen imponer restricciones comerciales<sup>94</sup>. Brasil había rechazado esta idea –concediendo sólo la creación de una Comisión de Monitoreo del Comercio en 2003, luego llamada “Reunión Bilateral Argentina-Brasil”<sup>95</sup>– por lo cual Argentina avanzó con su anuncio de licencias. Las medidas anunciadas no se implementaron inmediatamente, sino que se presentaron más como presiones para lograr acuerdos de restricción voluntaria entre los privados y en efecto, fueron luego aplicadas para productos en los que no se alcanzaron dichos acuerdos (como, por ejemplo, lavarropas)<sup>96</sup>.

La creación de la Comisión bilateral de monitoreo de comercio en 2003 permitió que se desarrollara una mecánica previa a la decisión de establecer restricciones al comercio: los gobiernos primero promovían acuerdos entre los sectores privados involucrados y, de no alcanzarse, entonces adoptaban alguna forma de restricción. Así se lograron desde entonces varios acuerdos privados bilaterales para restringir la cantidad de importaciones a Argentina de diferentes sectores: textil, televisores, ropa blanca, calzados y vinos, entre otros<sup>97</sup>. De todas maneras, a modo de control de cumplimiento de esos estos acuerdos, como se verá en

---

<sup>93</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 9*, 68 y 77.

<sup>94</sup> Estos mecanismos eran: el mecanismo transitorio de resguardo frente a situaciones de fuerte asimetría macroeconómica; la cláusula de adaptación competitiva y el código de buenas prácticas empresariales. Como se adelantó en 2.3, las conversaciones se extendieron hasta 2006, cuando se consensuó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC).

<sup>95</sup> *Informe MERCOSUR, No 13*, 111.

<sup>96</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 9*, 77.

<sup>97</sup> *Informe MERCOSUR, No 11*, 57. Ver también el Anexo II del mismo informe.

el capítulo 7, Argentina aplicó licencias no automáticas a varios sectores, entre ellos, el calzado<sup>98</sup>, y restringió el acceso de importaciones permitiendo que ingresaran sólo por determinadas aduanas los materiales textiles y sus manufacturas; el calzado, las polainas y los juguetes, juegos, artículos de recreación o deporte y sus accesorios<sup>99</sup>.

Con un contexto internacional que se mantenía favorable, los países del MERCOSUR siguieron creciendo en términos de PBI y de comercio regional e internacional durante 2005-2006, pero la balanza comercial seguía mostrando superávit para Brasil y déficit para el resto de los países. Brasil seguía siendo el principal origen de las importaciones Argentinas, y estas importaciones crecían más rápido que las del resto del mundo. En cambio, en las exportaciones de Argentina, las exportaciones extra-regional eran mayores que aquellas al MERCOSUR y, aunque del conjunto del bloque el principal destino del comercio seguía siendo Brasil, su importancia en el total de las importaciones brasileñas decaía<sup>100</sup>. Según el INTAL, este efecto se producía principalmente por tres motivos: los ritmos diferenciados de crecimiento de cada economía, las diferencias entre la estructura de oferta de Argentina y de demanda de Brasil y los problemas de competitividad de la oferta argentina<sup>101</sup>. En este contexto, y luego de las negociaciones iniciadas en 2004 y seguidas de manera casi exclusivamente bilateral, ambos países acordaron en 2006 el Mecanismo de Adaptación Competitiva, mencionado más arriba, que, sin embargo, no se utilizó hasta que concluyó esta investigación.

---

<sup>98</sup> Las licencias fueron reglamentadas con el decreto 486/2005, publicado el 31/08/2005 en el Boletín Oficial.

<sup>99</sup> "La Aduana restringe el acceso de importados", *La Nación*, 13/08/2005.

<sup>100</sup> *Informe MERCOSUR, No 11*, 24-25.

<sup>101</sup> *Ibid.*, 37-44. Un informe posterior del INTAL explicaba que la pérdida de participación de Argentina en las importaciones brasileñas se debía principalmente al desempeño de las ventas de dos productos: el petróleo y el trigo. Las ventas de ambos productos a Brasil cayeron significativamente entre 2002 y 2007. *Informe MERCOSUR, No 13*, 60.

Paralelamente, ganaba espacio en la agenda el tema de la integración productiva entre los países del bloque. Aunque el intercambio comercial, luego de la crisis de 1999-2002, se había recuperado, la idea de “el mercado como único agente regulador de los costos y beneficios para los distintos socios” mostraba sus límites como elemento dinamizador de la integración regional en el continuo déficit de los países más chicos del bloque respecto de Brasil y, en menor medida, Argentina. Los propios conflictos sectoriales surgidos del intercambio entre estos dos expresaba esta limitación y Argentina instaló el tema cuando, al finalizar su presidencia *pro tempore*, propició la designación de Reginaldo Arcuri para “impulsar el diseño de acciones concretas de articulación productiva con los sectores público y privado de los estados partes”<sup>102</sup>. El concepto abarcaba distintas propuestas: desde la coordinación de políticas científicas y tecnológicas hasta la creación de cadenas productivas regionales, promoción de *joint ventures* entre PyMEs, financiamiento regional para el sector productivo e infraestructura regional, entre otros<sup>103</sup>. La instalación de este tema en la agenda, así como de otras iniciativas (el Fondo para la Convergencia Estructural –FOCEM–, el fondo para el desarrollo de PyMEs, los trabajos hacia la eliminación del doble cobro del AEC) hizo que los conflictos sectoriales y bilaterales pareciesen dejar paso a discusiones “más profundas y complejas” sobre estas propuestas regionales, que tenían que ver “con la posibilidad de avanzar hacia la construcción de un espacio regional más sólido, homogéneo y más sustentable”<sup>104</sup>. Así se evidenció con algunos sectores históricamente conflictivos, como el textil, cuya situación mejoró a partir de 2007. Luego de una fase intensa de entendimientos bilaterales entre 2004 y 2006, para 2007 no existirían más restricciones cuantitativas a las importaciones argentinas ni

---

<sup>102</sup> Informe MERCOSUR, No 12, 52.

<sup>103</sup> Ibid., 25.

<sup>104</sup> Ibid., 63.

compromisos bilaterales de precios, aumentarían las exportaciones argentinas a Brasil en este rubro, y también las inversiones brasileñas en Argentina. A su vez, se fortalecería la percepción de que la principal amenaza –para ambos socios– eran las importaciones Chinas. Esto, sin embargo, no evitó que Argentina iniciara una investigación *antidumping* contra Brasil e Indonesia en un producto en particular en 2008<sup>105</sup>.

Poco tiempo pasó para que las tensiones comerciales resurgieran a la luz de la crisis económica y financiera internacional de 2008, que afectó el comercio exterior de todos los países del MERCOSUR y también, aunque en menor medida, el comercio intrarregional<sup>106</sup>. Los precios de algunas materias primas claves en las exportaciones del bloque (petróleo, cereales y semillas oleaginosas), que habían aumentado hacia 2007, en 2008 empezaron a debilitarse, a lo que se sumó el pánico bursátil de septiembre y octubre de ese año, que hizo que el flujo de capital ya no se dirigiese a los productos básicos, sino a los bonos del Tesoro de Estados Unidos, con repercusiones directas en los mercados cambiarios de la región y una abrupta salida de capitales de los países del MERCOSUR<sup>107</sup>.

Como se adelantó, el saldo comercial argentino con el MERCOSUR, y en especial con Brasil, cayó al punto más bajo de todo el período de estudio (ver gráfico 2) y una “orientación defensiva” de su política comercial (básicamente, restricción de importaciones) contribuyó, entre otras medidas anticíclicas, a limitar los efectos de la crisis para su mercado; pero a la vez aumentó los conflictos comerciales con sus socios, ya que los controles a las importaciones aplicadas involucraban a sus productos de igual manera que

---

<sup>105</sup> Informe MERCOSUR, No 13, 123–124.

<sup>106</sup> Informe MERCOSUR, No 14 (Buenos Aires: BID/INTAL, diciembre 2009), 77.

<sup>107</sup> Informe MERCOSUR, No 13, 6. En Argentina, antes (durante el primer semestre de 2008) hubo una salida de capital financiero equivalente al 2,9% del PBI, en un escenario de incertidumbre a raíz de un conflicto tributario entre el gobierno y el sector agropecuario. *Ibid.*, 8.

a los de terceros<sup>108</sup>. Para 2008 el cuadro de situación de las restricciones aplicadas por Argentina a Brasil se resumía de la siguiente manera: había productos con licencias no automáticas de importación (principalmente calzado, línea blanca y papel), otros sujetos a medidas *antidumping* (transformadores; vasos, copas y jarros de vidrio; y hojas de sierra manual); otros con salvaguardias (TV color)<sup>109</sup>. Hacia fines de ese año Argentina aumentó el uso de mecanismos de administración del comercio, tanto con el mundo como con el MERCOSUR. Aunque para ello se usaron variados instrumentos, el más utilizado, y el que impulsó buena parte de los reclamos de los países socios, fue la aplicación de licencias no automáticas a distintos sectores<sup>110</sup>. La utilización de este instrumento se amplió en 2009, ocupando un rol destacado en la contención de importaciones argentinas y generando reclamos por parte de la industria brasileña afectada, que generaron frecuentes reuniones con las autoridades comerciales de ambos países. A fines de 2009, las licencias argentinas alcanzaban 412 posiciones (a 8 dígitos de la nomenclatura común del MERCOSUR)<sup>111</sup>. Un informe del INTAL indicaba que, si bien estas licencias alcanzaban partidas arancelarias que sólo representaban un 8,9% del valor de las importaciones argentinas desde Brasil, en el primer semestre de 2009 se registraba una caída de estas importaciones del 43%, donde el subconjunto de posiciones sujetas a licencias no automáticas se había contraído un 58%<sup>112</sup>. Al principio, la reacción brasileña había sido cautelosa, dado el contexto de crisis internacional, y promovió las reuniones ministeriales para tratar el tema. Pero en octubre

---

<sup>108</sup> Informe MERCOSUR, No 15, 119.

<sup>109</sup> Informe MERCOSUR, No 13, 120–122.

<sup>110</sup> Otros fueron los valores criterio, los derechos antidumping y los acuerdos entre privados. Vale recordar que no era el único país que utilizaba licencias no automáticas, sino que también lo hacía Brasil, aunque no aumentó en gran medida su utilización como consecuencia de la crisis. Informe MERCOSUR, No 14, 78–79.

<sup>111</sup> Informe MERCOSUR, No 15, 122.

<sup>112</sup> Informe MERCOSUR, No 14, 80.

de ese año, el gobierno brasileño adoptó medidas similares para con productos perecederos de la industria argentina y, con la acumulación de camiones de transporte de mercaderías perecederas detenidos en la frontera, las negociaciones oficiales avanzaron hacia la liberación más fluida de las licencias en los dos sentidos hacia fines de 2009<sup>113</sup>. Una vez más, se trataba de una distensión lograda a partir de medidas unilaterales y presiones mutuas. El propio INTAL señalaba que en el bloque se priorizaban medidas unilaterales y discrecionales, en lugar de aprovechar las situaciones de conflicto para instrumentar el tan anunciado Mecanismo de Adaptación Competitiva, que seguía sin ponerse en funcionamiento, una necesidad “imperiosa al advertirse que buena parte de los conflictos en determinados sectores productivos tienen carácter recurrente”<sup>114</sup>.

Luego de un segundo semestre de 2009 con un alto nivel de conflictos comerciales, la recuperación de las economías y la expansión comercial parecía distender por sí sola las tensiones<sup>115</sup>, pero esta distensión duró poco. Hacia fines de 2010 se evidenciaba un resurgimiento de conflictos y tensiones comerciales en un contexto de recuperación económica global, pero en el que los países del MERCOSUR vieron caer su superávit comercial y su balanza de pagos. Aunque en 2010 no hubo nuevos registros de licencias argentinas, se mantuvieron los existentes y sí se ampliaron a principios de 2011, generando nuevas discusiones entre las autoridades de ambos países<sup>116</sup> y a partir de febrero de 2012, se sumó la exigencia de declaraciones juradas anticipadas de importación, que cubrían la totalidad del universo arancelario y todos los socios comerciales del país<sup>117</sup>. Estas

---

<sup>113</sup> Informe MERCOSUR, No 15, 122–123.

<sup>114</sup> Informe MERCOSUR, No 14, 96.

<sup>115</sup> Informe MERCOSUR, No 15, 131.

<sup>116</sup> Informe MERCOSUR, No 16 (Buenos Aires: BID/INTAL, diciembre de 2011), 107–108.

<sup>117</sup> Resolución General N° 3.252 del 05/01/2012 de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

declaraciones reemplazarían, en 2013, las antiguas licencias como instrumento de administración de comercio<sup>118</sup>.

Así, esta descripción constata que las RNA han sido disparador de distintos conflictos comerciales a lo largo de todo el proceso de integración. Su permanencia invita a analizar y comprender sus múltiples causas, así como las dinámicas que las han caracterizado. La investigación basada en las restricciones de este tipo en el sector del calzado, que se desarrolla en la segunda parte del libro, pretendió contribuir a ese objetivo.

---

<sup>118</sup> Resolución del Ministerio de Economía N° 11/2013.





### 3

## La evolución de la industria manufacturerera argentina en el MERCOSUR<sup>1</sup>

### *Periodización y selección del calzado como caso de estudio*

Este capítulo repasa la evolución de la industria argentina el marco del MERCOSUR, poniéndola en relación con el contexto económico e ideológico de los inicios del proceso de integración. A partir de este repaso, en su segunda parte el capítulo caracteriza el período de estudio escogido, que comienza en 1999 con el fin del Régimen de adecuación (y, por lo tanto, la generalización del libre comercio intrarregional) y concluye a fines de 2008, cuando los efectos de la crisis económica y financiera internacional empiezan a hacerse sentir con más fuerza en el país.

Para comprender aquella evolución, es necesario tener en cuenta las particularidades de la estructura productiva argentina, cuya historia no puede abordarse extensivamente en este libro. A modo introductorio, basta decir que se pueden individualizar tres grandes períodos en la historia económica argentina en el siglo XX. Desde 1880 hasta 1929, la inserción internacional del país se dio bajo el modelo

---

<sup>1</sup> Las tablas y los gráficos mencionados en éste y otros capítulos se encuentran en los anexos A (Tablas) y B (Gráficos), disponibles en el siguiente link: <https://bit.ly/4c3zgrK>.

“agroexportador”, en el que se identificaban ya dos asimetrías: una sectorial, referida a la brecha de productividad que beneficiaba a las actividades primarias por sobre las secundarias (por la abundancia de recursos naturales en relación a los factores trabajo y capital), y una asimetría regional (por las distintas productividades del territorio). La primera brecha enfrentará a lo largo de la historia a los partidarios de la apertura comercial (que beneficia la exportación, y en Argentina los principales productos exportables han sido los productos primarios) con los del proteccionismo (que beneficia la producción nacional industrial)<sup>2</sup>. La segunda se refiere a la diferencia de productividad entre las tierras de la zona pampeana y el resto del país, que motivó disparidades importantes en la atracción inversiones e inmigración.

Desde la crisis del 1930 hasta 1976, la economía se caracterizó por ser semi-cerrada y desarrollar lo que se denominó “modelo de industrialización por sustitución de importaciones”, basado principalmente en restricciones cambiarias y niveles arancelarios muy elevados. Durante este período se conformaría una estructura industrial diversificada y oligopólica, aunque con un comportamiento errático, proveniente casi siempre de las restricciones en la balanza de pagos y la dependencia de la industria de insumos importados, así como de su falta de competitividad internacional. Sería entonces cuando se establecería una estrecha vinculación entre los incentivos estatales –subsidios, créditos promocionales, provisión de servicios– y el desarrollo industrial<sup>3</sup>. Luego de unos treinta años de comportamiento cíclico, entre 1964 y 1973 la industria crecería continuamente y con mayor dinamismo que otras

---

2 Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*, Documento de Trabajo (Fundación Pent, diciembre de 2003), 4. Sobre la discusión acerca de los factores que activan y limitan este enfrentamiento, ver sección 1.2.1 de este libro.

3 Bernardo Kosacoff, *El proceso de industrialización en la Argentina en el periodo 1976/1983*, Documento de trabajo (CEPAL, July 1984), 1.

actividades económicas, aumentaría su productividad y sus exportaciones (que hasta entonces se habían constituido casi exclusivamente de productos de la agricultura), profundizando el proceso de sustitución de importaciones con la participación de tecnología y firmas extranjeras. Pero un brusco deterioro de las cuentas fiscales y de la balanza de pagos contribuiría con una crisis económica y política que daría lugar al golpe de estado de 1976<sup>4</sup>.

El tercer momento se identificó con la política de apertura y la larga desarticulación económica iniciada aquel año, que dieron origen a un nuevo modelo que se gestó en los años '80 y que se consolidaría en la década del '90. La apertura comercial –que se combinaba con la permanencia de protección en ciertos sectores–, la reivindicación de la iniciativa privada y la eliminación del déficit fiscal serían las prioridades de la orientación económica desde 1976. El regreso a la democracia en 1983 se dio en un contexto en el que toda la región latinoamericana compartía un problema externo fundamental: la crisis de la deuda, que implicó una “negociación desgastante” con los centros de financiamiento, que se cerraría recién con el Plan Brady en 1989, cuyo relativo éxito se debería más bien al comienzo de las reformas que los países habían iniciado que al diseño del plan en sí mismo<sup>5</sup>. Esas reformas económicas, conocidas como aquellas del “Consenso de Washington”, incluían recomendaciones de privatización de empresas públicas, apertura comercial y de capitales y desregulación de los mercados. En Argentina, algunas reformas en ese sentido comenzaron muy tímidamente durante los últimos años de la década

---

4 Ibid., 2. Pese al aumento de las exportaciones industriales, el pago de los servicios financieros sobre el capital extranjero generan la reaparición (cuarenta años más tarde) del problema del peso de la deuda externa en la balanza de pagos, Arturo O'connell, “La economía argentina: situación e ideas para una estrategia alternativa,” *Revista Argentina de Política Económica Y Social*, enero-abril 1985, 40–41.

5 Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas* (Ariel, 1998), 390.

del '80 y se llevarían a cabo firmemente durante la del '90, momentos en que se iniciaba el MERCOSUR.

La referencia a estos tres períodos se reiterará en el capítulo 5, que los tomará como contexto de la evolución histórica de la industria del calzado. El presente capítulo, en cambio, parte de los orígenes del MERCOSUR como antecedente inmediato del período de estudio que, como se dijo, se inicia en 1999. A partir de entonces, se distinguen dos contextos económicos distintos en Argentina: uno caracterizado por recesión y crisis (1999-2001) y otro de crecimiento sostenido, hasta que los efectos de la crisis internacional se trasladan al país (2002-2008). En cada uno de estos momentos se identificarán el contexto económico regional, las principales dinámicas económicas de la industria manufacturera nacional y los principales conflictos comerciales con Brasil, que fueron dando forma al universo de los así llamados “sectores sensibles” en los que han predominado las restricciones no arancelarias argentinas. La continua consideración del sector del calzado en estos conflictos, así como sus especificidades dentro de la industria manufacturera, serán los principales factores que expliquen la selección del sector para esta investigación.

### **3.1 Se inicia el MERCOSUR: la industria, entre la apertura unilateral y la integración regional (1990-1998)**

#### **3.1.1 La apertura comercial y las excepciones en la transición hacia la unión aduanera (1990-1994)**

El proceso de integración del MERCOSUR se inició formalmente con la firma del Tratado de Asunción en 1991. Pero no se trataba de una absoluta novedad, tal como se adelantó en la sección 2.1: luego de los intentos integracionistas de

los años '60<sup>6</sup>, y junto al regreso a la democracia, Argentina y Brasil habían dado los primeros pasos de acercamiento a fines de 1985. En junio de 1986 se firmaba el acta de Buenos Aires que establecía el Protocolo de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil, cuyo programa comprendió protocolos que respondían a una búsqueda de apertura selectiva, negociando “sector por sector” por medio acuerdos de complementación e integración dentro de ramas productivas (intra-industriales). Este enfoque buscaba evitar especializaciones sectoriales entre los países<sup>7</sup>. Sin embargo, con el comienzo de la siguiente década cambiaría el enfoque, que se concentraría más en una apertura comercial generalizada. En 1990 ambos países firmaban el Acuerdo de Complementación Económica N° 14 con el objetivo de “crear las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común” entre ellos y, en 1991, el Tratado de Asunción, que incorporaba a Paraguay y Uruguay. El MERCOSUR, que nacía con ese tratado, sería uno de los iniciados en la ola del “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”. Se entendía el regionalismo abierto como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”. Se consideraba que los acuerdos preferenciales que implicaba un proceso de integración podían entenderse como un paso hacia la

---

6 Para una revisión general actualizada de la integración regional latinoamericana, ver: Jose Briceño Ruiz, Andrés Rivarola Puntigliano y Ángel María Casas Graega, *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía* (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012).

7 Roberto Lavagna, *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una Decisión Estratégica 1986-2001*, 98-100.

apertura al mundo, aunque aún fuese limitado a la apertura a los países que formaban parte del acuerdo. En este sentido, la integración era parte de “los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios”. Pero las motivaciones para alentar el regionalismo abierto eran dobles: la apertura gradual era uno, la protección respecto de otros bloques era otro. Frente a las dudas que surgían sobre la vocación aperturista de los bloques regionales entre países desarrollados (que podían implicar libre comercio hacia adentro y comercio regulado frente a los demás), los procesos de integración en los países en desarrollo eran una forma de enfrentar el posible proteccionismo de los primeros<sup>8</sup>.

En Argentina, el proceso de integración se presentó como un elemento complementario de las reformas económicas que se estaban emprendiendo bajo el ideario del Consenso de Washington<sup>9</sup>. Las reformas promovidas por este consenso apuntaban a la racionalización y la reducción del papel del estado en la economía y a una mayor integración de las economías nacionales en el mercado internacional, con la vista puesta en un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada y la apertura externa, que fue el modelo adoptado por las economías latinoamericanas. La influencia de las ideas de Washington fue fundamental a la

---

<sup>8</sup> CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, vol. 39, Libros de La CEPAL, 1994. Como se vio en el capítulo 1, desde el punto de vista de las reglas multilaterales del comercio, las preferencias regionales estaban permitidas desde la creación del GATT por su artículo 24, a condición de que tuvieran por objeto impulsar el comercio entre sus países miembros y no erigir obstáculos al comercio de otros miembros de la OMC.

<sup>9</sup> J. Williamson resumió las recomendaciones del consenso de Washington en diez puntos relacionados con la disciplina presupuestaria para eliminar el déficit fiscal; las nuevas prioridades del gasto público; la reforma impositiva; la liberalización del tipo de cambio; la liberalización del comercio; promoción de la inversión extranjera directa; la privatización de empresas públicas; la desregulación de los mercados; y la garantía de los derechos de propiedad. John Williamson, “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?” (Peterson Institute, abril de 1990).

hora de consolidar el consenso sobre la “necesidad” de las reformas y las instituciones internacionales se transformaron en propagadoras de estas ideas: valoraron con énfasis las consignas librecambistas y condicionaron el otorgamiento de créditos a la adopción de políticas de apertura<sup>10</sup>, pasando de ser proveedores de financiamiento de corto plazo a agentes coordinadores de las reformas estructurales de largo alcance. Éstas se dieron en distintos ámbitos, pero cuando el presidente Carlos S. Menem asumió en 1989, las dos leyes fundamentales que mostraron la decisión del gobierno de consolidar el proceso de reformas que se había iniciado tímidamente en los '80 fueron la ley de emergencia económica y la de reforma del estado, cuyo objetivo fue desmantelar el “capitalismo asistido” que había predominado desde la posguerra<sup>11</sup>. La primera apuntó a desarticular el apoyo estatal a la industria, comenzando por la suspensión por 180 días (luego renovado indefinidamente) de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, por un lado, y las preferencias a las manufacturas locales en las compras del estado, por el otro; además, suspendió los esquemas salariales de privilegio en la administración pública y autorizó licenciamientos de los empleados públicos. Por su lado, la ley de reforma del estado fijó el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas, incluyendo telefonía, aviación, ferrocarriles, siderurgia, petroquímicos, rutas y puertos. Relacionada con estas medidas estuvo también la desregulación de las principales actividades ligadas a las comunicaciones, transportes, salud y seguros. A la vez, se anunció la aceleración de la apertura comercial y, en 1991, con la ley de convertibilidad que fijó el tipo de cambio en relación paritaria

---

<sup>10</sup> Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*, 439.

<sup>11</sup> Leyes N° 23.697 y 23.696 de 1989.

con el dólar<sup>12</sup>, el gobierno renunció a la política monetaria como instrumento macroeconómico<sup>13</sup>.

En este contexto se consideraba que la liberalización comercial entre los estados parte del MERCOSUR tendría efectos inmediatos (como el aumento de comercio a partir de la ampliación del mercado) y efectos de largo plazo, entre los que se destacaba el mayor aprovechamiento de las economías de escala, la reducción de las rentas derivadas de la falta de competencia y la especialización intraindustrial. Desde la mencionada perspectiva del regionalismo abierto, este proceso de integración se entendía como instrumento de consolidación de las reformas que estaban siendo aplicadas unilateralmente para abandonar definitivamente el modelo de sustitución de importaciones y promover un patrón de crecimiento orientado hacia el exterior, que era el modelo de desarrollo propiciado. La apertura a nivel regional exponía a los productores nacionales a la presión de la competencia externa regional para aumentar la eficiencia, la especialización y la incorporación de tecnología, pero protegiéndolos en parte de la competencia proveniente desde terceros países. La idea subyacente al nuevo patrón de desarrollo era la eliminación gradual de las empresas menos competitivas o ineficientes, aunque habría excepciones, como en el sector automotriz, que sería protegido de tal competencia a través de un régimen especial. Aun así, como se vería posteriormente, la velocidad y las modalidades con las que se realizó la apertura, tanto unilateral como también regional, no contribuiría a la adaptación gradual de muchos productores locales<sup>14</sup>.

---

12 Dispuso un nuevo programa de tipo de cambio fijo, sumando a ello la obligación del Banco Central de mantener reservas en divisas capaces de comprar toda la base monetaria a ese tipo de cambio.

13 Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, 442.

14 Roberto Bouzas y R. Ffrench-Davis, "Globalización y políticas nacionales: ¿Cerrando el círculo?," *Desarrollo Económico*, October 2005, 328. Ver también Roberto Lavagna, *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una Decisión Estratégica 1986-2001*, 183.



Como se adelantó en 2.1, el proceso iniciado por el Tratado de Asunción en marzo de 1991 implicó un programa de desgravación arancelaria progresiva entre los países firmantes, con el objetivo último de formar un mercado común y lograr la liberalización completa en 1994. En la dimensión del comercio intrarregional, el Tratado permitía a los países exceptuar hasta 300 bienes “sensibles” de la dinámica de desgravación progresiva. Los productos exceptuados por Argentina fueron toda la gama de azúcares, varias de café, de productos de siderurgia, aparatos de audio, video y radiotelefonía, textiles, papeles y calzados<sup>15</sup>.

El aumento del comercio intrarregional que se dio como consecuencia de aquella desgravación progresiva generó paralelamente un aumento de conflictos comerciales, en especial, entre Argentina y Brasil, ya que las altas tasas de crecimiento de Argentina a partir de 1991, acompañadas por su proceso de apertura unilateral y regional, trajeron como consecuencia un incremento rápido del déficit comercial en la industria manufacturera, situación que comenzó a hacerse notoria a partir de 1992 y empeoraría hasta 1994. En función de eso, las demandas del sector privado se centraron en reiterados pedidos de “detención” del acuerdo de reducción arancelaria previsto en el Tratado de Asunción, de aplicación de medidas de protección frente al incremento de las importaciones y barreras no arancelarias para las compras a Brasil<sup>16</sup>. Pero el Plan Real brasileño que se puso en marcha en 1993 contribuyó la recuperación de las exportaciones argentinas a su vecino, por lo que el MERCOSUR empezó a “ser valorado de forma positiva por el sector exportador argentino”.

En ese contexto,

la congestionada agenda de los conflictos, las imperfecciones en el cumplimiento de los compromisos o las debilidades

---

<sup>15</sup> ACE 14, Anexo III.

<sup>16</sup> Jorge Campbell, *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*, 150.

institucionales eran percibidas en los hechos como cuestiones secundarias y mucho más vinculadas a la agenda de diplomáticos o profesionales de la negociación que a barreras “reales” para la propia evolución del proceso<sup>17</sup>.

Sin embargo, estos conflictos fueron ocupando las agendas de funcionarios del más alto nivel político<sup>18</sup>, y se intensificarían hacia fines de la década.

En 1994 los líderes de los cuatro países del MERCOSUR, reunidos en Ouro Preto, decidieron poner en marcha la unión aduanera. Para ello, se acordó el Arancel Externo Común (AEC) –con algunas excepciones– y un Régimen de adecuación final a la unión aduanera que, tal como se adelantó en 2.1, permitía mantener aranceles o cuotas a productos que hubiesen figurado en las excepciones al Tratado de Asunción o para los cuales se hubiesen aplicado cláusulas de salvaguardia durante el período de transición. El objetivo del último era “facilitar los procesos de reconversión y cambio estructural de sectores productivos específicos, tendientes a adecuar los mismos a la mayor competencia intrarregional y a la existencia de importantes cambios en las condiciones productivas de los mercados mundiales”<sup>19</sup>. Las listas que compusieron el Régimen de adecuación final incluyeron productos argentinos de 211 posiciones arancelarias, brasileños de 20 posiciones, paraguayos de 435 posiciones y uruguayos de 964 posiciones. El proceso de desgravación anual concluiría el 31 de diciembre de 1998 para las listas de Argentina y Brasil, y el 31/12/1999 en los casos de Paraguay y Uruguay (decisión 24/94). Aparte de las excepciones temporales incluidas en estos listados, permanecían fuera del régimen de libre comercio intrarregional el

---

<sup>17</sup> Ibid., 161 y 203.

<sup>18</sup> Ibid., 212.

<sup>19</sup> Decisión CMC 5/94.

sector azucarero<sup>20</sup> y el automotriz, ambos definidos como sectores de tratamiento especial<sup>21</sup>.

Los productos incluidos en el Régimen de adecuación fueron identificados generalmente como “productos sensibles” a la competencia que podían implicar las importaciones desde los estados partes del MERCOSUR. Estos fueron principalmente productos de metal, de vestir, de papel y calzado, como puede verse en la tabla 1. En general, el principal argumento para explicar, tanto desde el gobierno como desde el empresariado, la exclusión de ciertos productos del libre comercio intrarregional era el relativo al empleo: el peligro que encarnaría la competencia si redundaba en el cierre de empresas y el aumento de desocupados. Pero ese argumento no era suficiente para explicar la selección. Como puede verse en la tabla 3, una aproximación sectorial muestra que muchos de los sectores protegidos efectivamente tenían un gran número de puestos de trabajo ocupados, pero algunos de ellos representaban menos puestos que otros sectores no protegidos que en el futuro sufrirían también la competencia brasileña, tales como el caucho y plástico o maquinarias y equipos.

Otro argumento que explicaba dicha selección se refería a la influencia de ciertas empresas en las decisiones gubernamentales de la época. En este sentido, un estudio concentrado en las relaciones entre empresarios y gobierno durante el denominado “período de transición hacia la

---

<sup>20</sup> Que estuvo exceptuados desde el ACE 14 y luego obtuvo un régimen especial que los mantuvo fuera del proceso de integración. El decreto argentino N° 797/92 determinó un régimen de derechos móviles que complementaba al arancel externo común *ad vaorem* del 23% y en 1994 se estableció el régimen especial del azúcar en 1994 y un grupo *ad hoc* que trabajaría para una futura liberalización, que fue postergada sistemáticamente en distintas coyunturas.

<sup>21</sup> Decisiones CMC N° 19/94 y 29/94. Sobre el tema ver también Eduardo Ablin and Adrián Makuc, *Comercio Exterior*. Ver también *Informe MERCOSUR, No4*. En 1994 el Consejo del Mercado Común acordó el mantenimiento de los regímenes automotrices nacionales hasta 1999 y que con distintas formas se ha mantenido hasta la actualidad.

unión aduanera” en el que se negociaron aquellos listados arrojó luz sobre la coincidencia entre los principales sectores exceptuados del libre comercio y la existencia de estrechos vínculos de empresarios de dichos sectores con el gobierno<sup>22</sup>.

### 3.1.2 La unión aduanera y el Régimen de adecuación final (1995-1998)

El 1º de enero de 1995 se iniciaba el libre comercio intrarregional para casi todos los productos, a excepción de aquellos incluidos en el Régimen de adecuación final. Esto daría origen a un período de creciente coeficiente de comercio intrazona para el MERCOSUR, que alcanzaría su máximo en 1998 (gráfico 1)<sup>23</sup>. Pero los flujos de comercio intrazona más dinámicos se concentraron en una gama relativamente estrecha de productos: bienes primarios complementarios, agroalimentos elaborados y algunos otros bienes diferenciados de consumo masivo, y automóviles y sus partes<sup>24</sup>. Aquel nivel de comercio intrazona convivía con un contexto de aumento del comercio del MERCOSUR en su totalidad: la combinación de la fuerte reducción de la protección a nivel regional y aquella que se daba frente al resto del mundo por los programas de liberalización unilateral (tanto de Argentina como de Brasil), a lo que se sumaba la apreciación de las monedas nacionales, explicó un rápido crecimiento

22 Luciana Gil, “Las dinámicas políticas en la integración regional: El rol del sector privado argentino en los orígenes del MERCOSUR” (Maestría en relaciones internacionales europa - América Latina, Alma Mater Studiorum-Universidad de Bolonia, 2007).

23 *Informe MERCOSUR, No3* (Buenos Aires: BID/INTAL, 1997), 11. En ese total regional, cabe detallar que se registraba un aumento de exportaciones a terceros países por parte de todos los estados parte del MERCOSUR, a excepción de Paraguay. *Informe MERCOSUR, No1* (Buenos Aires: BID/INTAL, 1997), 9.

24 Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural,” en *Bernardo Kosacoff (ed.), Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* (Buenos Aires: CEPAL, 2007).

de exportaciones pero también de importaciones desde la extra-zona (a un ritmo de casi 20% anual), que casi triplicó la tasa de crecimiento del comercio mundial (7,8% en el mismo período). Así, en el gráfico 3 del Anexo B puede verse que entre 1994 y 1998, mientras crecían importaciones y exportaciones del MERCOSUR, su saldo comercial era crecientemente deficitario.

En este marco, las ventas de Argentina a la región crecieron en comparación a la etapa previa y también en comparación a sus exportaciones extrazona. Esto podía verse en algunos indicadores: la participación de las exportaciones argentinas en el total de la región alcanzaba en el período 1995-1998 un promedio anual de 31,5% (contra el 24,2% en 1991-1994); la participación de sus ventas intrarregionales en el total de sus exportaciones alcanzaba el 35% (contra el 12% antes del MERCOSUR y el 24% entre 1991 y 1994) y su saldo comercial con respecto a la región era positivo (un promedio anual de 1946 millones de dólares) luego de haber tenido un leve déficit en el período anterior (promedio de -669 millones de dólares)<sup>25</sup>.

Brasil incrementó su importancia como destino de las exportaciones industriales argentinas, en particular en los sectores de hilados y tejidos, productos de plástico, hierro y acero comunes, refinación de petróleo y productos de metal y fundición<sup>26</sup>. Sin embargo, aunque el saldo comercial general del comercio con ese país era positivo para Argentina (como puede verse en el gráfico 2 del Anexo B), en lo que respecta a productos manufacturados arrojó valores negativos en la mayoría de los sectores, mientras que fueron muy pocos los sectores industriales que exhibieron superávit en este período: refinación de petróleo; automotores; lácteos;

---

<sup>25</sup> Eugenia Crespo Armengol; Gustavo Baruj; Gloria Perez Constanzo; Federico Sarudianzky, "La evolución comercial y productiva del MERCOSUR," en *Bernardo Kosacoff (Coord.), Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR*, vol. CEPAL (Buenos Aires, 2004).

<sup>26</sup> *Ibid.*

carnes, pescado, frutas, legumbres y hortalizas; y bebidas<sup>27</sup>. Como puede verse en la tabla 4 del Anexo A, una comparación entre el período 1991-1994 y el siguiente (1995-1998) muestra que la mayoría de los sectores manufactureros argentinos vieron desmejorado el saldo comercial con Brasil en el segundo período, entre ellos, el de prendas de vestir, cueros y calzado, aunque su saldo aún sería positivo –y mayor al período anterior al MERCOSUR (1985-1990)–, un dato que cambiaría más tarde. Coincidentemente, algunos estudios que comparan la industria manufacturera en ambos países muestran que en este período la competitividad argentina, si bien mejoraba en relación a los países desarrollados, tuvo una tendencia a la baja en comparación con la brasileña y seguiría cayendo hasta el año 2000<sup>28</sup>. Cabe recordar, además, que la crisis de México de 1994 impactó en la industria argentina generando un fuerte estancamiento desde fines de ese año (“efecto tequila”). Sus ramas más castigadas fueron aquellas de textiles, prendas de vestir, productos de vidrio, productos de madera, productos de plástico, automotor, y materiales de construcción<sup>29</sup>. Pero las exportaciones a Brasil (cuya economía transitaba un fuerte crecimiento<sup>30</sup>) permitieron a la industria atenuar los efectos de dicha crisis y la recuperación comenzó desde mediados

---

27 Bernardo Kosacoff (Coord.), “Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR” (CEPAL, september 2004).

28 Si bien el Plan Real (junio de 1994) redujo la competitividad de Brasil inmediatamente, ya para mediados de 1995 mejoraba en relación a la competitividad argentina. Jorge Lucángeli, “La competitividad de la industria manufacturera argentina durante los noventa” (Boletín informativo Techint, septiembre 2001).

29 Lavagna sitúa en 1994 el momento en el que la convertibilidad de la moneda dejó de funcionar para el país. Según el autor, la utilidad de la convertibilidad dependía de que el gasto público no aumentara, de que los mercados financieros internacionales se mantuvieran estables y de que la Ronda de Negociaciones Comerciales del GATT concluyera en 1992 con una fuerte liberalización del mercado agrícola mundial; pero ninguna de las tres condiciones se cumplió. Lavagna, Roberto, *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-Mayo de 2003)* (Buenos Aires: Sudamericana, 2011), 108–109..

30 *Informe MERCOSUR, No6.*

de 1996 con una expansión importante de las exportaciones industriales hasta fines de 1998, aunque siempre lideradas por el envío de automotores a Brasil y de manufacturas de origen agropecuario (el complejo oleaginoso) al mundo<sup>31</sup>. Por eso, la mayoría de los sectores manufactureros mostraron aquel saldo comercial con Brasil negativo durante este período.

En materia de inversión extranjera directa, en este período Argentina y Brasil participaron de más del 95% de los recursos destinados a la subregión<sup>32</sup>. En Argentina, una parte importante de los flujos de inversión extranjera se materializó a través de fusiones y adquisiciones de empresas locales y se concentró en las áreas privatizadas, en actividades basadas en la explotación de ventajas naturales (petróleo) y en algunos segmentos específicos de la industria (automotores, alimentos y bebidas<sup>33</sup>, petroquímica) y de los servicios privados (sector bancario)<sup>34</sup>. La llegada de la inversión extranjera directa contribuyó a la centralización del capital y concentración de mercados en la gran mayoría de los sectores productivos. Al mismo tiempo, avanzó fuertemente el grado de transnacionalización de la economía, lo que constituyó uno de los rasgos más significativos y específicos del proceso de reestructuración del período<sup>35</sup>. En este sentido, las empresas trasnacionales fueron consideradas las principales “ganadoras” del proceso de reestructuración de la economía argentina<sup>36</sup>, ya que lideraron el proceso de

---

31 Roberto Verna Etcheber Pablo Peyrú, “Evolución de la industria nacional argentina,” n.d., 28.

32 *Informe MERCOSUR, No 17* (Buenos Aires: BID/Intal, 2013), 46.

33 Según López, los casos más relevantes de internacionalización vía inversión extranjera directa en Argentina fueron Arcor y Techint. Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino” (CEPAL, enero de 2006), 240.

34 Daniel Chudnovsky et al., *Los límites de la apertura. liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente* (CENIT/Alianza Editorial, 1996), 124.

35 Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural.”, 66.

36 Daniel Chudnovsky, Andrés López y Gastón Rossi, “Derrames de la inversión extranjera directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las

incorporación de tecnología de producto; sin embargo, al mismo tiempo, su contribución al desarrollo de capacidades tecnológicas locales –a través de la radicación de funciones de investigación y desarrollo, desarrollo de proveedores y encadenamientos o capacitación en estas áreas– fue particularmente escasa<sup>37</sup>. Muchas filiales obtuvieron ganancias de productividad y/o de costos debido al acceso a insumos y bienes de capital mejores y/o más baratos, como así también por la posibilidad de reducir la proporción de fabricación local de su oferta de productos (dado que podían complementarlo con productos finales importados). En muchos casos, esas ganancias no se vieron reflejadas en mejoras significativas de su desempeño exportador, sino que la producción más bien se orientó al mercado interno<sup>38</sup>.

La combinación de la creación del MERCOSUR, las reformas estructurales adoptadas por Argentina, el aumento del comercio y de las inversiones tuvieron consecuencias dispares para la industria, configurando un patrón de especialización basado en la explotación de recursos naturales (agricultura, agroindustria, minerales, combustibles), pero también en el aprovechamiento de oportunidades de exportación en sectores manufactureros orientados al MERCOSUR, como el automotriz. Si ya desde los años '80 se observaba una contracción de la producción industrial, un aumento del grado de concentración de la propiedad al interior del aparato productivo y una especialización intensiva en el uso de recursos naturales; la profundización de la apertura y la desregulación económica en los años '90 profundizaron estas tendencias, aumentando el componente importado y reduciendo la producción nacional de ciertos

---

firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001),” en *El desarrollo industrial del MERCOSUR*, Red MERCOSUR, 7, 2006.

37 Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, 66.

38 Daniel Chudnovsky, Andrés López y Gastón Rossi, “Derrames de la inversión extranjera directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001).”



bienes. Entre ellos, sufrieron principalmente bienes durables y de capital y algunos sectores industriales de los más emblemáticos de la década anterior (petroquímica, celulosa, papel, aluminio y siderurgia), cuya rentabilidad se contrajo<sup>39</sup>. Los grupos económicos nacionales que mejor se adaptaron a las nuevas condiciones recurrieron a distintas estrategias para crecer en el contexto de las reformas: de concentración (adquiriendo empresas públicas o tenencias del estado en su propio sector<sup>40</sup>); de integración (adquiriendo la propiedad o la concesión de empresas o servicios públicos para lograr la integración vertical u horizontal de sus actividades<sup>41</sup>); y de conglomeración (diversificando sus actividades hacia otros sectores<sup>42</sup>). Como parte de estas estrategias, en el capítulo 5 se observa que la principal empresa del sector textil y calzado, Alpargatas, ya había comenzado su conglomeración en los años '80, expandiendo sus activos a los sectores de pesca, bancos, seguros y petróleo.

La modernización del aparato productivo fue acompañada de fuertes heterogeneidades inter e intrasectoriales. Aun cuando se generaron efectivamente bolsones y nichos productivos próximos al estado del arte internacional, la dinámica general fue de un debilitamiento importante del

---

<sup>39</sup> Roberto Bisang, Gustavo Burachik, y Jorge Katz, eds., *Hacia un nuevo modelo de organización industrial*, Alianza Editorial, CEPAL y United Nations University Press (Buenos Aires, 1995), 284–286.

<sup>40</sup> Por ejemplo, la compra de SOMISA por parte de Techint, o la participación de Pérez Companc, Astra, Techint y la Compañía Gral. de Combustibles del grupo Soldati en el sector petróleo. El índice de concentración industrial global creció del 36, % en 1991 al 44 % en 1994 y al 47 % en 1998. Daniel Azpiazu, Eduardo Basualdo, y Martín Schorr, *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva* (FLACSO, área de economía y tecnología, Mayo 2001), 23.

<sup>41</sup> Techint y Acindar lograron la concesión para la producción y distribución de insumos básicos para la industria siderúrgica; Loma Negra, Bunge y Born y la Compañía Continental adquirieron el control de compañías ferroviarias e instalaciones portuarias.

<sup>42</sup> Techint participó en las privatizaciones relacionadas a la generación y distribución de energía eléctrica, explotación petrolífera, rutas nacionales, ferrocarriles e industria siderúrgica, entre otras.

entramado industrial<sup>43</sup>. La mayoría de las empresas industriales que alcanzaron nuevos rangos de productividad lo hicieron a través de la mera racionalización o eliminación de actividades y planteles, sin introducir rutinas o equipos nuevos, mientras que fue un grupo menos numeroso de firmas el que accedió a la importación de bienes de capital como motor de su modernización<sup>44</sup>. Y aquellas que incorporaron maquinarias y equipos importados, redujeron al mismo tiempo sus esfuerzos tecnológicos locales y el contenido nacional de sus productos, debilitando tanto las respectivas cadenas de valor como así también las ya previamente poco densas vinculaciones dentro del sistema nacional de innovación<sup>45</sup>. En el sector del calzado, el total de importaciones de maquinarias, si bien registró fluctuaciones anuales, fue particularmente intenso entre 1996 y 1998, con valores promedio cercanos a los 76 millones de dólares. Este importante flujo de importaciones respondió en gran medida a la apreciación real del peso y a la política comercial aperturista, que facilitó la importación de bienes de capital con arancel cero<sup>46</sup>. Pero, como se observará en los capítulos 6 y 7, esa modernización no fue suficiente para mantener la tradicional posición dominante de algunas empresas en el mercado en los años siguientes. De ellas, las que se identificaron como “sobrevivientes” fueron aquellas que se asociaron con empresas extranjeras (como Acindar en metalúrgica y Alpargatas en el rubro de textiles y calzado<sup>47</sup>).

---

43 Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. nuevo régimen sin cambio estructural.”, 65.

44 Ibid.

45 Daniel Chudnovsky, Andrés López y Gastón Rossi, “Derrames de la inversión extranjera directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001).”

46 *La industria argentina del calzado. Informe sectorial.* (Cámara de la industria del calzado, 2012), 7.

47 Como se verá en el capítulo 5, la empresa se divide en 1994 en sociedades separadas para textil y calzado y, además, en 1998 crea una empresa de logística del grupo, en sociedad con John Friedrich Dirks Spedition GmbH

López destaca que algunos sectores trabajo-intensivos fueron protegidos desde mediados de la década con distintos mecanismos, pero sin plantearse, desde el gobierno, estrategias que mejoraran sus niveles de competitividad o indujeran una reconversión “ofensiva” (entendida como inversiones y cambios organizacionales para mejorar su productividad) de las firmas involucradas. Éstas optaron más bien por estrategias “defensivas” (entendidas como aquellas mencionadas vinculadas a la racionalización de personal, inversiones menores y mejor aprovechamiento de los equipos existentes<sup>48</sup>), cuando no cerraron sus puertas. Entre los principales sectores en esta situación destaca a los textiles, calzados y juguetes<sup>49</sup>.

En promedio, en el período 1995-1998, la mayoría de los sectores industriales en Argentina experimentó un crecimiento promedio en su PBI medido en dólares corrientes respecto del bienio 1993-1994. Como se observa en el gráfico 5, los que mostraron mayor crecimiento fueron: productos de plástico; hierro y acero comunes; lácteos; y carnes, pescados, frutas, legumbres y hortalizas; mientras que los que sufrieron las mayores caídas fueron los sectores de electrónica y telecomunicaciones; material eléctrico y electrodomésticos; productos de minerales no metálicos; y productos de metal y fundición; seguidos por automotores, prendas de vestir, cueros y calzados. Pese a esto, y pese a que hasta 1998 la economía en su conjunto crecía, la pérdida de participación de la industria en el PBI global haría que la década de los '90 se identificara como aquella

---

de Alemania. Alpargatas, disponible en: <https://bit.ly/48JyWvx> [consulta: 3 de junio de 2014].

<sup>48</sup> Pablo Peyrú, “Evolución de la industria nacional argentina.”, p. 20-22.

<sup>49</sup> Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino.”, p. 202 y 225. La clasificación de los sectores considerados “trabajo intensivos” responde al nivel de requerimiento de empleo en la producción del bien. Sobre los sectores y actividades incluidas en este rubro, ver Daniel Berrettoni, *Inserción internacional de las manufacturas intensivas en mano de obra de la argentina*, serie de estudios (Centro de economía internacional, 2007), 36.

de consolidación de la “desindustrialización” comenzada en los ’70<sup>50</sup>, aun cuando las fluctuaciones permitan diferenciar momentos. El gráfico 7 del Anexo B muestra que una primera caída de la participación industrial en el PBI se dio entre 1993 (18,2%) y 1995 (17,2%), para luego recuperarse hasta 1997 (17,5%) y luego caer nuevamente hasta 2001 (15,4%).

Pasado el efecto tequila, el segundo impacto para la economía argentina provino de las crisis asiática (1997) y rusa (1998), que redundaron en una importante retirada de inversores de los países en desarrollo, entre ellos, Argentina y Brasil. Combinado ese efecto de las crisis con la caída de precios internacionales de los principales productos de exportación argentinos, se produjo una desaceleración de la economía y una caída del crecimiento en el sector manufacturero desde fines de 1998. Este contexto se combinó con la progresiva reducción arancelaria prevista en el Régimen de adecuación final a la unión aduanera (ver tabla 1). Hacia 1997, la inminente finalización del régimen generaba preocupación en algunos de los sectores amparados por el mismo. Esta preocupación se manifestaba, entre otras maneras, con presiones internas para que los gobiernos acelerasen las tareas de armonización y/o eliminación de restricciones, avanzasen en la neutralización de las distorsiones derivadas de las diferencias en las regulaciones públicas y utilizaran más intensivamente los mecanismos de defensa contra prácticas desleales en el comercio intrazona. En diciembre de 1996 el gobierno argentino ya había planteado la necesidad de evaluar la conveniencia de adoptar un mecanismo de cláusula de salvaguardia intrazona, lo que no obtuvo la adhesión de los restantes miembros, especialmente de Brasil<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Martín Schorr, Daniel Azpiazu, “La industria argentina en la posconvertibilidad: derrotero sectorial, poder económico, dinámica comercial externa y relaciones con Brasil,” *Industrializar argentina*, diciembre de 2010.

<sup>51</sup> *Informe MERCOSUR*, No3, 19.

Es importante señalar que las restricciones registradas en el comercio bilateral no siempre estuvieron relacionadas a los sectores incluidos en el Régimen de adecuación, pero la combinación de su inminente finalización junto al aumento del comercio bilateral generó aquellas preocupaciones que se tradujeron en medidas restrictivas de dicho comercio. Hacia 1998, el INTAL identificaba como principales restricciones al comercio aquellas que establecía Brasil, como licencias previas de importación, subsidios (como a la exportación de carne de cerdo, que llegó al Tribunal Arbitral, ver tabla 2) y el sistema de valoración en aduana (que enfrentaba quejas de argentinos sobre la poca transparencia)<sup>52</sup>. Como se describió en el capítulo 2, las licencias previas de importación impuestas por Brasil, y ampliadas a 170 ítems en abril de 1998, fueron la causa del primer laudo del Tribunal Arbitral en 1999. Pero Argentina también era acusada por Brasil de imponer restricciones, aunque estas acusaciones se trataron a nivel de la Comisión de Comercio del MERCOSUR y no llegaron, hasta el año 2000, al Tribunal Arbitral. Brasil apuntaba principalmente contra las restricciones argentinas de naturaleza técnica (como a los productos electrónicos, resolución N° 92/98, y limpieza, resolución 730/98) y fitosanitarias (como a la carne porcina<sup>53</sup>). En el primer trimestre de 1998, 19 nuevas consultas se registraban en la Comisión de Comercio del MERCOSUR, 13 de las cuales involucraban exclusivamente a Argentina y a Brasil<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Informe MERCOSUR, No 4.

<sup>53</sup> Informe MERCOSUR, No 5.

<sup>54</sup> Informe MERCOSUR, No 4.

## 3.2 La generalización del libre comercio: la industria, entre crisis y crecimiento (1999-2008)

### 3.2.1 La apertura casi completa y la crisis en Argentina (1999-2001)

Como se adelantó, el primero de enero de 1999, los productos incluidos en el Régimen de adecuación por parte de Argentina y Brasil pasaban a intercambiarse sin arancel, expandiéndose entonces el libre comercio a casi el total de los productos, excluidos siempre aquellos de los sectores azucarero y automotriz. El cumplimiento de la agenda pautaada en este sentido no se daba en el mejor contexto regional, en el que confluyeron, como se dijo, los efectos de la crisis asiática de 1997 y la rusa en 1998<sup>55</sup>. La caída en los precios internacionales de numerosos *commodities* y bienes transables y— a partir de ello— el deterioro de los márgenes de rentabilidad de numerosas actividades, generaron una situación de fuerte crisis económica y social en las economías del bloque, provocando una importante contracción de la demanda interna en los cuatro países y —consiguientemente— el achicamiento del mercado potencial para las empresas que operaban en la subregión<sup>56</sup>. A eso se sumó la devaluación del real brasileño: la situación económica y financiera de Brasil, también afectado por las crisis internacionales mencionadas arriba, se había tornado delicada a fines de 1998 y llevó a un cambio en su política cambiaria, que en enero de 1999 pasó a la libre flotación del real (hasta entonces estaba regulado mediante bandas). Esto produjo una inmediata devaluación (7,7% el día 15 de enero de

---

<sup>55</sup> *Informe MERCOSUR, No11, 57*. Según el ex presidente uruguayo José María Sanguinetti, la devaluación brasileña fue el “primer accidente” del MERCOSUR, con el que se desnudó “la falta de concordancia macroeconómica en una región donde había unas grandes asimetrías de tamaño”. Marcelo Cantelmi, “No hay peor tiranía que aquella que se ejerce a la sombra de las leyes”, *Clarín*, 24 de noviembre de 2013.

<sup>56</sup> *Informe MERCOSUR, No6, 25*.

1999), cuando los aranceles de los productos del Régimen de adecuación se habían reducido a 0% el 1º de ese mes.

Aunque en la primera parte de 2000 todas las economías del bloque mejoraban su desempeño exportador (basado en cierta recuperación de los precios internacionales, el dinamismo del comercio y el producto mundial), la caída del crecimiento económico siguió los años sucesivos. Los desequilibrios fiscales también se agravaron, ya que se había achicado la base tributaria y la recaudación por la contracción de actividad económica y habían aumentado los cargos y el monto de la deuda pública. Así, según el INTAL, el trienio 1999-2001 quedaría “registrado como una de las peores etapas en la historia del MERCOSUR”, que comenzaba con la devaluación brasileña y terminaba con la crisis en Argentina<sup>57</sup>.

En este contexto, Argentina combinaba la abrupta interrupción de los flujos de capital que siguió al *default* ruso con la deflación por el fortalecimiento del dólar (ancla de la moneda argentina durante la convertibilidad, ver sección 3.1.1), la pérdida de competitividad en los bienes comerciales y la elevación de las tasas de interés domésticas, generándose una recesión económica y un aumento de la tasa de desempleo<sup>58</sup> que duraron hasta comienzos del siglo XXI y que contribuyeron a la crisis económica a fines de 2001.

Como se vio, las medidas adoptadas durante los años '90 habían incentivado algunas industrias y desincentivado otras, en particular, la manufacturera<sup>59</sup>. La producción industrial cayó en 1999 un 9,5% con relación al año anterior y aún más en segmentos industriales de importancia en la industria argentina, como el automotriz, el de

---

<sup>57</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*, 12.

<sup>58</sup> 6 Valeria Arza and Andrés López, “Innovation and productivity in the Argentine manufacturing sector” (IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-187, Agosto de 2010).

<sup>59</sup> Su crecimiento promedio anual entre 1991 y 2001 fue apenas del 1,3%. *Ibid.*, tabla 1.

metalmecánica o el de papel y celulosa (entre el 20% y el 50%)<sup>60</sup>. Una estimación sobre la recesión basada en la variación entre 1998 y 2001 señala que aquella se concentró en los sectores productores de bienes, principalmente la industria manufacturera (-18%) y la construcción (-26%), mientras que el sector agropecuario, la pesca y la minería mantuvieron tasas de variación positivas (1,2%, 20 % y 8%, respectivamente)<sup>61</sup>. Por su lado, un estudio compara la evolución de los distintos sectores a partir del crecimiento o la caída del PBI en cada uno entre los dos períodos. Como se aprecia en el gráfico 6, el estudio señala que los sectores que más crecieron en los años 1999-2002 con respecto a 1993-1994 fueron los de plástico, lácteos, refinación de petróleo, producción de metales no ferrosos y productos químicos básicos. En cambio, los que más cayeron entre esos dos períodos fueron hilados y tejidos, electrónica y telecomunicaciones, material eléctrico y electrodomésticos y prendas de vestir, cuero y calzado.

Paralelamente, otra característica distintiva de este período de crisis fue la profundización del proceso de concentración productiva y centralización del capital que se había iniciado años anteriores. La inversión en el segmento de las empresas más grandes –afirmadas en condiciones de cautividad en el mercado interno o en la explotación de recursos naturales– disminuyó mucho menos que en el promedio, al tiempo que su participación en el mercado (*market share*) se multiplicó. La contrapartida fue la destrucción de capital físico y la desaparición de numerosas firmas, particularmente, PyMEs, en buena parte de las ramas industriales<sup>62</sup>, que no se recuperarían rápidamente. Una aproximación a este fenómeno lo da la tabla 5, en el que se compara la cantidad de locales listados según su rama de

---

<sup>60</sup> Informe MERCOSUR, No5, 5.

<sup>61</sup> En todos los casos la variación corresponde al período 1998-2001. Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural.”

<sup>62</sup> *Ibid.*, 67.



actividad en el censo de 1994 y el de 2004. Allí se ve que, salvo en las ramas de alimentos y bebidas, madera y afines, productos de metal (excepto maquinaria y equipo), la cantidad de locales registrados en el resto de las ramas de actividad es menor en el segundo censo. Los sectores más afectados por los cierres fueron coque, refinación de petróleo y combustible nuclear (-44%); textiles (-41%); otros equipos de transporte (-37%); metales comunes (-31%) y curtido y terminación de cueros, artículos de talabartería y calzado (-26%). Aun así, las perturbaciones financieras y comerciales generaron “una elevada incertidumbre macroeconómica” que afectó las decisiones de producción e inversión de las grandes empresas y hasta generó dudas crecientes respecto a su solvencia<sup>63</sup>, inclusive de aquellas que eran líderes en sus sectores, como fue el caso de Gatic en calzado deportivo y que se detalla en el capítulo 6.

Desde el punto de vista del comercio, la evolución de los flujos comerciales fue el reflejo del contexto de estancamiento de la actividad. La tabla 6 muestra la caída de la tasa promedio de crecimiento de las exportaciones argentinas de manufacturas entre 1998 y 2001 a un -1%, cuando en todo el período de la convertibilidad (1992-2001) había sido del 8%. La tabla permite distinguir los sectores con las mayores caídas, como el de vehículos, tabaco, vestimenta, madera, equipos de radio y televisión y textiles, ubicando recién detrás de ellos al sector de cuero, talabartería y calzado. En términos netos, el gráfico 8 permite observar el continuo déficit de la industria manufacturera desde inicios de los años '90, aunque profundizado desde 1996 hasta 1998. Desde 1999 hasta 2001, este déficit se redujo, pero eso se produjo también como consecuencia del estancamiento, que redujo no sólo exportaciones sino también importaciones. Las mismas tendencias se repetían para el comercio exterior total (es decir, no sólo el de manufacturas), como

---

<sup>63</sup> Bernardo Kosacoff, “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)” (CEPAL, abril de 2010), 32.

se observa en el gráfico 9. La situación comercial con Brasil era distinta: con su principal socio del MERCOSUR, Argentina tenía déficit en su comercio industrial (ver gráfico 10), pero superávit en el comercio total, durante todo el período. Estrictamente, como se puede ver en el gráfico 2, luego de tener un superávit decreciente desde 1995 hasta 1998, en 1999 prácticamente se igualaban importaciones y exportaciones, para luego volver a crecer el superávit hasta 2002. Sin embargo, el superávit posterior a 1999 se daba principalmente porque, como consecuencia del estancamiento económico, las importaciones desde el vecino país caían más que las exportaciones.

Desde inicios de 1999, la devaluación del real brasileño generó preocupaciones en Argentina por el temor a una “invasión” de productos del país vecino<sup>64</sup>. El escenario reinante en Argentina hacia el tercer trimestre de 1999 combinaba la mayor recesión de la década con la dramática contracción de las exportaciones, la latente amenaza de la invasión comercial brasileña y las cada vez más abiertas presiones y reclamos sectoriales sobre el gobierno en relación con el comercio exterior en general y con el MERCOSUR en particular<sup>65</sup>. En este marco económico, se registraban en 1999 una serie de restricciones no arancelarias que afectaban el comercio bilateral. Entre las restricciones argentinas que se veían como limitaciones técnicas a las importaciones de Brasil, la problemática residía más bien en la inmediatez de su implementación (que no daba tiempo a los importadores brasileños a adaptarse) que en el contenido mismo<sup>66</sup>. Como se vio en el capítulo 2, el tono de conflicto creció cuando Argentina impuso salvaguardias y/o cuotas a la importación de productos textiles, calzado, productos eléctricos y electrónicos, carne de pollo y productos del sector

---

<sup>64</sup> Informe MERCOSUR, No11, 57.

<sup>65</sup> Informe MERCOSUR, No6.

<sup>66</sup> Ver, por ejemplo, los casos de productos electrónicos, limpieza y carnes. Informe MERCOSUR, No5, 27.

azucarero (resolución N° 911, ver sección 2.4 y 6.3). Para el período 1999- 2000 el INTAL identificaba como principales conflictos sectoriales aquellos originados en frenos a la importación a Argentina de pollos, cerdos, *calzado*, textiles y siderurgia, mientras los que se originaban en protecciones brasileñas eran el arroz, ajos, miel y leche<sup>67</sup>.

El año 2000 mantuvo el prolongado proceso recesivo y, en mayo de 2001, Argentina agregó precios mínimos de referencia para la importación de varios productos extranjeros, inclusive aquellos provenientes de los países del MERCOSUR: calzados, lavarropas, cocinas, bicicletas, textiles, lácteos, electrónicos, entre otros<sup>68</sup>. Mientras el gobierno argentino aseguraba que la medida buscaba exclusivamente evitar la subfacturación en las importaciones y, consecuentemente, la evasión fiscal, el gobierno brasileño consideraba que los precios mínimos eran muy elevados, lo que los transformaba en un obstáculo efectivo a la exportación de sus productos. Así, durante la XX Reunión del CMC (2001) en Asunción fue presentado un pedido de consulta del gobierno brasileño cuestionando la medida impuesta por Argentina. Por su parte, Brasil también limitaba la entrada de productos argentinos por esos años, como el ganado bovino (aunque en este caso se debía a casos de fiebre aftosa desde 2000 en el nordeste de Argentina) y el arroz, luego de que Tribunal Regional Federal de Porto Alegre prohibiera su entrada a partir de una demanda de los productores brasileños. Además, seguían vigentes las licencias no automáticas de importación que Brasil imponía desde 1997, pese a que en 1999 el Tribunal Arbitral lo había obligado a eliminarlas. En este escenario, los conflictos sectoriales ganaban espacio en la agenda birregional<sup>69</sup>, y como parte de las actividades previstas en la agenda del entonces llamado

---

<sup>67</sup> Informe MERCOSUR, No 6.

<sup>68</sup> Resoluciones N° 2004 y 2008.

<sup>69</sup> Secciones completas sobre estos conflictos pueden verse en los Informes MERCOSUR N° 6, 7, y 8.

“relanzamiento” del MERCOSUR desde el año 2000 (ver sección 2.3), Argentina y Brasil discutían en febrero de 2001 la lista de temas principales temas pendientes en materia de intercambio comercial: azúcar, pollos, calzados, leche y tabaco<sup>70</sup>.

Poco se había avanzado en ese sentido cuando sobrevino la crisis argentina a fines de ese año, que generó inmediatamente signos de apoyo y comprensión de parte de las autoridades brasileñas a efectos de aportar a una rápida y sostenida reactivación de la economía argentina<sup>71</sup>, aunque retomó la conflictividad cuando se fueron sumando otro tipo de medidas que afectaban el intercambio bilateral, como el factor de convergencia cambiaria<sup>72</sup> y la modificación del arancel extrazona efectivo para las importaciones de automotores, bienes de capital, informática y telecomunicaciones<sup>73</sup>. Estos episodios reforzarían una “larga y desgastante historia de controversias comerciales en la relación bilateral entre los dos principales socios del MERCOSUR<sup>74</sup>.”

Durante todo el período, las mencionadas tendencias de estancamiento de la actividad y el cierre de empresas

<sup>70</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*.

<sup>71</sup> En el mismo sentido, Lavagna relata que en 2002, “en una reunión de MERCOSUR (...)Cardoso [Fernando Henrique, entonces presidente de Brasil] dijo: “La Argentina no es un mercado, es una nación y las naciones no se destruyen”. Lavagna, Roberto, *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-Mayo de 2003)*, 120.

<sup>72</sup> Este factor de convergencia o empalme alteraba el tipo de cambio efectivo para todas las operaciones de comercio exterior argentino e implicaba no sólo una pérdida de preferencias para los miembros del bloque sino también un incentivo directo a las exportaciones intrazona.

<sup>73</sup> resolución N° 258/01 del Ministerio de Economía disponiendo que cuando el arancel fuera superior a la diferencia que surgiera de aplicar el tipo de cambio basado en el factor de empalme sólo se pagaría el primero, y que cuando aquel fuera inferior a ésta, el excedente a pagar fuera la diferencia determinada por el factor de empalme. El efecto resultante era un deterioro de la preferencia relativa de los productos importados desde los países del bloque, que con arancel de importación cero se veían ahora afectados por el sobrearancel que en los hechos implicaba el factor de empalme, lo que erosionaba fuertemente la preferencia MERCOSUR. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8*.

<sup>74</sup> *Informe MERCOSUR, No 11*, 57.

llevaron a la agudización de los problemas de empleo y a una caída en los salarios nominales en la mayoría de las actividades; la desocupación abierta trepó del 12,4% al 18,3% y la subocupación del 13,7% al 16,3% entre octubre de 1998 e igual mes de 2001<sup>75</sup>. En la segunda mitad del 2001 una corrida bancaria desencadenó la fuga de capitales, la caída de los depósitos bancarios, y la contracción de las reservas internacionales Argentina<sup>76</sup>. Para frenar dicha fuga, el gobierno decidió imponer el “corralito” (que limitaba las extracciones de las cuentas bancarias), que sumó descontento, generando una movilización social y masiva que derrocó al entonces presidente Fernando de la Rúa en diciembre de ese año<sup>77</sup>. La crisis económica vería pasar tres presidencias interinas de corta duración y luego Eduardo Duhalde sería electo por el congreso como presidente, permaneciendo en el cargo desde enero de 2002 hasta las elecciones presidenciales de principios de 2003.

### 3.2.2 El crecimiento y sus problemas (2002-2008)

La crisis argentina llevó al *default* sobre sus títulos de deuda los primeros días de 2002 –más otro parcial con organismos internacionales en los últimos meses de ese año– y a la devaluación de su moneda, elementos que tuvieron efectos en sus vecinos. A nivel regional, el producto bruto interno cayó alrededor de un 2%<sup>78</sup> y el comercio se contrajo, tanto a nivel intrazona (ver gráfico 1) como extrazona (las importaciones se redujeron mientras que las exportaciones totales prácticamente mantuvieron el mismo nivel que el año anterior, ver gráfico 3). Sin embargo, la recuperación económica mundial contribuyó a una rápida recuperación económica

<sup>75</sup> Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. nuevo régimen sin cambio estructural.”, 76.

<sup>76</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*.

<sup>77</sup> Valeria Arza and Andrés López, “Innovation and productivity in the Argentine manufacturing sector.”, 11.

<sup>78</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8, 7*.

de la región sudamericana. La producción industrial mundial presentó una fuerte expansión acompañada por un aumento en el comercio mundial, sostenidos e impulsados por el crecimiento en las inversiones<sup>79</sup>. América Latina retomó el crecimiento económico en 2003 impulsado por las exportaciones<sup>80</sup> y, entre los países del MERCOSUR en particular, la demanda de materias primas a nivel internacional se mantuvo firme los años siguientes y, sumado a tipos de cambio reales competitivos, alentó una expansión del comercio tanto respecto al mundo (ver gráfico 3) como más moderadamente a nivel intrarregional (gráfico 1). Junto al dinamismo de la demanda interna (motorizada tanto por la inversión, como por el consumo privado, recuperados respecto de los años precedentes), los cuatro socios experimentaron un notorio repunte de la actividad económica los años siguientes, conjuntamente con menores tasas de inflación, mantenimiento de tipos de cambio competitivos y estables, superávit en cuenta corriente, una situación fiscal favorable y una importante reducción de las tasas de desempleo<sup>81</sup>. Las primas de riesgo soberano alcanzaron sus niveles mínimos históricos, las reservas internacionales aumentaron considerablemente<sup>82</sup> y los países de la región –con distintas estrategias– volvieron a participar en el mercado de deuda, facilitado por las bajas tasas de interés internacionales<sup>83</sup>.

---

79 Aunque con diferencias entre las regiones. Por ejemplo, en Estados Unidos la recuperación se daba de forma más acelerada que en la zona del euro. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 9*.

80 *Ibid.*

81 *Informe MERCOSUR, No 10, 3–7*.

82 El mayor aumento se dio en Argentina, donde las reservas internacionales líquidas –negativas en el año 2003– se cuadruplicaron entre fines de 2004 y el primer semestre de 2006 y superaron los US\$ 26.000 millones.

83 Paralelamente, tanto el sector público como parte del sector privado aprovecharon el contexto favorable para reducir sus pasivos externos. Entre finales de 2005 y comienzos de 2006, Argentina y Brasil cancelaron anticipadamente la totalidad de su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Brasil también lo hizo con el Club de París. Luego, Uruguay pagó el

En Argentina, la continua caída en el nivel de actividad desde 1998 tuvo un fuerte impacto en la tasa de desempleo, que subió al 22% a principios de 2002, mientras que el aumento de precios que siguió a la devaluación de la moneda ese año produjo una caída en los ingresos reales de gran parte de la población, aun si contenida por la misma recesión<sup>84</sup>. Aunque el año 2002 sería de transición y estaría dedicado fundamentalmente a paliar los efectos de la crisis, para fines de ese año ya se registraría un cambio de tendencia<sup>85</sup>: la economía argentina crecería ininterrumpidamente hasta 2008, como resultado de la combinación de la recuperación económica mundial, el aumento del precio de las materias primas, la devaluación de la moneda y un renovado apoyo a la industria. El objetivo político explícito de los gobiernos del período, como se verá en el capítulo 7, fue la reindustrialización. Las ramas manufactureras mostraron diversos niveles de recuperación, dinamismo y contribución al crecimiento del producto. Entre las ramas más dinámicas predominaron aquellas que experimentaron la mayor caída relativa de volumen de producción durante la crisis de 2001 (textil y confecciones, metalmecánica –excluido maquinaria, materiales para la construcción, aparatos de audio y video, maquinaria y equipo eléctrico y automotriz). En cambio, aquellos sectores que más habían crecido en la década pasada y caído menos que el promedio entre 1998 y 2002, exhibieron incrementos sostenidos, aunque menos pronunciados, ya que estaban más próximos al nivel de saturación de su capacidad instalada o porque requerían grandes proyectos de inversión. Esto sucedía con actividades

---

50% de las obligaciones financieras que mantenía con el FMI y cubrió toda su deuda con este organismo, con vencimientos en 2006 y 2007.

<sup>84</sup> Valeria Arza and Andrés López, "Innovation and productivity in the Argentine manufacturing sector.", 10.

<sup>85</sup> Lavagna señala, por ejemplo, que desde junio la inflación comenzó a caer y en noviembre el estimador mensual industrial –una forma de medir el nivel de producción– creció el 2%. Lavagna, Roberto, *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-Mayo de 2003)*, 168.

basadas en el aprovechamiento de recursos naturales y productoras de *commodities* (producción de insumos básicos, metales, químicos básicos, papel, combustible y alimentos), consolidadas a lo largo del proceso de apertura y desregulación y que ostentaban ahora un mayor peso relativo en la estructura industrial. Una evaluación similar permitía distinguir el aporte de los sectores intensivos en ingeniería e intensivos en trabajo y, como contracara, la fuerte caída en la contribución de las ramas de alimentos y bebidas y de los sectores intensivos en recursos naturales. Los primeros dos grupos sectoriales mencionados explicaban tan sólo el 20% del crecimiento del valor agregado industrial entre 1993 y 1998; sin embargo, durante 2002-2007 estos sectores daban cuenta del 46% del aumento del valor agregado total de la industria. La situación inversa ocurría con la rama de alimentos y bebidas y con los sectores intensivos en recursos naturales que, de aportar casi la mitad del incremento del valor agregado en 1993-1998, pasaron a explicar sólo un 30% de la expansión total en 2002-2007<sup>86</sup>, ver tabla 8). De todas maneras, el desempeño sectorial puede observarse de distintas maneras. Un aproximación la brinda la tabla 7.1, donde se observan los sectores que crecieron más que el promedio (11,3%) en todo el período 2002-2008, entre ellos, equipos de radio y televisión (25,6); instrumentos médicos (17,6); vehículos, productos minerales no metálicos (12,6); y cuero, talabartería y calzado (12,7). Por su parte, la tabla 7.2 del mismo anexo permite una comparación de la participación subsectorial en el valor agregado bruto entre los años 1997 y 2007, mostrando que la participación de varios sectores intensivos en trabajo (como textiles, vestimenta o calzado) caía, en parte como consecuencia de la recuperación de las demás industrias.

---

<sup>86</sup> Germán Herrera Andrés Tavošnanska, "La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente." (GEE-NAP, 2010).



La reactivación general de la producción industrial generó una fuerte recuperación de los niveles de ocupación en todas las actividades manufactureras; entre 2002 y 2006 el número de trabajadores empleados en la industria creció 29,7%, al tiempo que las

horas trabajadas lo hicieron en 39,4%<sup>87</sup>. De manera similar a la evolución de los sectores, aquellos que generaron puestos de trabajo en mayor medida fueron los que más los habían expulsado entre 1998 y 2002 (las ramas intensivas en trabajo y predominantemente orientadas al mercado interno). En cambio, la generación de empleo fue comparativamente menos dinámica en los sectores tradicionalmente exportadores o productores de *commodities* industriales, relativamente poco sensibles al ciclo económico interno.

A su vez, se verificó una notable inserción internacional del sector manufacturero a través del crecimiento de las importaciones y exportaciones. Éstas últimas alcanzaron un crecimiento promedio anual de 16,3% (ver tabla 6)<sup>88</sup> y el sector manufacturero mantuvo superávit desde 2002 ((originado en la caída de importaciones de ese año como consecuencia de la crisis). Dicho superávit, sin embargo, fue decreciendo hasta convertirse en déficit a partir de 2007 (como puede verse en el gráfico 8). El déficit comercial abarcó especialmente a los sectores de maquinaria, electrónica, química, automotriz y otros metalmecánicos y textil y calzado, tabla 9) y se debía básicamente a la entrada al país de una buena cantidad de productos finales cuya producción local no existía o era poco significativa (como celulares, computadoras y gran cantidad de bienes de capital), insumos intermedios de ramas que se desarticulaban verticalmente en el proceso de apertura (por ejemplo, autopartes y farmoquímicos) y de bienes de consumo final que

---

<sup>87</sup> Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural."

<sup>88</sup> Valeria Arza and Andrés López, "Innovation and productivity in the argentine manufacturing sector.", 10.

complementaban la oferta local (típicamente textiles, confecciones y *calzados* y algunos productos metalmecánicos). Algunos autores atribuyen esta situación a que, a pesar del crecimiento, no se verificó en el período un cambio estructural en el sector manufacturero, que heredó el patrón de crecimiento de las reformas estructurales y no logró modificar sustantivamente los coeficientes de empleo, los requerimientos de insumos y componentes importados, ni la (débil) conducta innovadora de las firmas<sup>89</sup>. En palabras de otros, la mayor parte del déficit comercial se debía a la existencia de “casilleros vacíos” de la estructura productiva heredada del período de ajuste estructural. Este rasgo que se veía exacerbado en el caso de las empresas transnacionales, habitualmente más propensas a importar, reemplazando proveedores locales por agentes globales, según la elección de sus casas matrices<sup>90</sup>. Pero no serían los únicos: también empresas pequeñas y medianas del sector de calzado recurrirían a insumos importados para la producción local.

A diferencia de estas tendencias del comercio industrial argentino global, el intercambio de manufacturas con Brasil registró un creciente déficit desde 2002 (ver gráfico 10). A diferencia de la década anterior, cuando también argentina tenía déficit en manufacturas, el comercio total, que antes era superavitario, ahora también era deficitario (ver gráfico 2). Observando la composición del flujo de comercio bilateral en 2008, Schorr muestra que casi la cuarta parte de las colocaciones argentinas en Brasil respondía a productos primarios y manufacturas de origen agropecuario, y poco más del 13% a combustibles y lubricantes. En el caso de las manufacturas de origen industrial, se destacaban las

---

<sup>89</sup> Bernardo Kosacoff, “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008).” Ver también Bernardo Kosacoff, Guillermo Anlló, y Adrián Ramos, “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007,” en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007* (Buenos Aires: CEPAL, 2007), 18.

<sup>90</sup> Andrés Tavosnanska, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.”

exportaciones automotrices y ciertos productos químicos. Muy distinta era la composición de las compras a Brasil, donde el papel más protagónico lo asumían los bienes intermedios, los de capital y las partes y piezas para esta última industria<sup>91</sup>.

Así, se combinaba un contexto de importante crecimiento de la industria argentina con un creciente déficit comercial con Brasil. En este marco, a las restricciones no arancelarias ya existentes del período anterior se sumaron nuevas decisiones que generaron más repercusiones en las relaciones bilaterales, sobre todo a partir de 2005. Luego de la elección del presidente Néstor Kirchner en octubre de 2003 se creó la Comisión bilateral de monitoreo de comercio, que tenía como objetivo, como se describió en la sección 2.4, abrir un canal de diálogo entre los empresarios de ambos países, con la participación de los respectivos gobiernos. Allí se negociaron varios acuerdos privados y se establecieron contingentes para las exportaciones de diferentes sectores: textil, televisores, ropa blanca, calzados y vinos. De manera paralela al trato de los conflictos en aquella Comisión, en 2004 se iniciaban las negociaciones para el Mecanismo de Adaptación Competitiva, también descriptas en el Capítulo 2. El mismo año se creaba, además, el Consejo Empresario del MERCOSUR para “contribuir al debate positivo de ideas”; en su primera reunión en San Pablo el canciller Celso Amorim sostenía que “en vez de estar discutiendo si tenemos el 50% o el 60% del mercado argentino de heladeras, tenemos que hacer una heladera del MERCOSUR que salga a competir al mundo”. En igual sentido positivo, el canciller argentino, Rafael Bielsa manifestaba que “los inconvenientes de los últimos meses son una parte

---

<sup>91</sup> Martín Schorr, Daniel Azpiazu, “La industria argentina en la posconvertibilidad: derrotero sectorial, poder económico, dinámica comercial externa y relaciones con Brasil.”

muy menor del comercio global de los dos países. Hay un 80% del comercio que no tiene ningún inconveniente”<sup>92</sup>.

Entre los principales sectores alrededor de los cuales surgieron conflictos con Brasil por barreras no arancelarias en distintos momentos de este período se ubicaban los siguientes:

- calzados (que involucró acuerdos entre privados, licencias no automáticas, valores criterio, aduanas especializadas, requerimientos de etiquetado);

- la denominada “línea blanca” (cocinas, refrigeradores y lavadoras, con acuerdos entre privados y licencias no automáticas)

- televisores (involucrando salvaguardias, contingentes arancelarios y luego acuerdos entre privados);

- hilados, tejidos y otros textiles (con licencias no automáticas de importación, acuerdos entre privados y valores criterio); y

- papel (que involucró acuerdos entre privados)<sup>93</sup>.

También existían otros casos en los cuales se iniciaron casos de *antidumping*, como fueron los de armarios de madera en 2006, transformadores en 2007; vasos, copas y jarros de vidrio; y hojas de sierra manual y textiles en 2008<sup>94</sup>. Como se vio en el capítulo 2, existían a su vez problemas en la relación comercial inversa, originados en restricciones impuestas por Brasil para ciertos sectores, como los lácteos, los aerosoles, pollos o arroz.

Con el advenimiento de los efectos de la crisis internacional, a principios de 2009 se amplió la gama de productos para cuya importación Argentina imponía licencias no automáticas, de 58 (en 2007) a 412 líneas arancelarias, muchas de las cuales afectaban a productos brasileños. Pero estas

---

<sup>92</sup> Informe MERCOSUR, No 10, 50.

<sup>93</sup> Informe MERCOSUR, No 13, 120–122.

<sup>94</sup> El resumen de los sectores más salientes de conflictos por barreras no arancelaria se basa en los siguientes informes MERCOSUR del INTAL: Informe MERCOSUR, No 10, 50.; Informe MERCOSUR, No 11.; Informe MERCOSUR, No 12.; e Informe MERCOSUR, No 13.

decisiones ya se enmarcarían en una política de protección más generalizada que se fortalecería los años siguientes. En el primer semestre de 2011<sup>95</sup>, se recurriría nuevamente a este instrumento que ahora abarcaría unos 581 líneas arancelarias (que incluirían a los automóviles, hasta entonces administrados por un régimen propio), que serían reemplazadas en 2012 por las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI, que requería a los importadores, previo a la compra de mercaderías en el exterior, contar con la autorización de la AFIP para la importación de los bienes<sup>96</sup>).

Esta situación haría que, a partir de 2009, el contexto de proteccionismo más generalizado hiciera perder especificidad al análisis sectorial. El INTAL señalaba críticamente que en todos los conflictos sectoriales

La acción de los gobiernos está dirigida a garantizar inversiones y empleos desde la óptica de las prioridades nacionales, impulsada por los problemas de la balanza de pagos y las perspectivas de menor crecimiento económico. Los intereses de las agendas internas prevalecen en la definición de las políticas comerciales e industriales de los socios del MERCOSUR. Las medidas se adoptan sin evaluarse las repercusiones en los demás miembros, ya sea directamente en el comercio intrabloque, en la capacidad de atraer inversiones o en las condiciones generales de competitividad de las economías<sup>97</sup>.

Señaladas las tendencias principales, este período de crecimiento de Argentina puede subdividirse en dos etapas, que serán útiles para organizar la exposición de las dinámicas analizadas en el sector calzado en el capítulo 7. La primera se identifica con el período 2003-2004, aunque, como se aclaró más arriba, la recuperación haya comenzado ya en la segunda mitad del 2002. Ella fue consecuencia de

---

<sup>95</sup> Hasta 2011, las licencias no automáticas abarcaban 17 sectores, descritos en el sitio web del Ministerio de Industria, disponible en: <https://bit.ly/3NNq68f> [consulta: 23/11/2013].

<sup>96</sup> Resolución N° 3252/12.

<sup>97</sup> *Informe MERCOSUR, No 17* (Buenos Aires: BID/INTAL, 2013).

los efectos positivos de la implementación del nuevo esquema macroeconómico basado en una moneda devaluada, de valor estable, en la mencionada coyuntura internacional de demanda sostenida y altos precios para las *commodities* de base primaria, así como de bajas tasas de interés<sup>98</sup>. Este escenario, calificado por varios autores como “rebote”<sup>99</sup> respecto de la crisis, propició un crecimiento excepcionalmente alto (en 2003 y 2004 una tasa media interanual de casi el 16%)<sup>100</sup>.

El acelerado repunte del mercado interno ofreció a la industria una demanda pujante a la que las empresas pudieron abastecer poniendo nuevamente en marcha sus plantas y aprovechando la enorme capacidad ociosa que había quedado de la caída de la actividad en el período anterior<sup>101</sup>. Los niveles de actividad se recuperaron con una notable creación de puestos de trabajo, la cuenta corriente de la balanza de pagos y el saldo comercial eran superavitarios, y la recomposición del proceso de inversión fue mayor que lo esperado<sup>102</sup>. Así, luego del derrumbe del 9% que había sufrido la ocupación en la industria en 2002, se verificó el rebote a tasas interanuales de entre el 6% y el 10% durante los años

---

<sup>98</sup> Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural.”, 68.

<sup>99</sup> Andrés Tavosnanska, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.”; Martín Schorr, Daniel Azpiazu, “La industria argentina en la posconvertibilidad: derrotero sectorial, poder económico, dinámica comercial externa y relaciones con Brasil.”

<sup>100</sup> Andrés Tavosnanska, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.” La condición inicial para el despegue de este proceso estuvo dada por la recomposición y extraordinaria elevación de los márgenes operativos de las empresas, financiada por los efectos de transferencia provocados por la sustancial devaluación del tipo de cambio real, principalmente a través de la reducción de los costos salariales, y por la licuación, en muchos casos, de deudas y pasivos. Bernardo Kosacoff, “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008).”

<sup>101</sup> Andrés Tavosnanska, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.”

<sup>102</sup> Bernardo Kosacoff, “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008).”

2003 a 2005<sup>103</sup>, aunque ese último año ya mostró un relativo estancamiento del volumen de personas ocupadas; en parte debido al alto grado de utilización de la capacidad instalada en muchos sectores productivos<sup>104</sup>.

El crecimiento en la segunda etapa (2005-2008) se atribuyó menos al contexto favorable posterior a la crisis y más a determinados elementos de la política económica nacional del período: certidumbre sobre el nivel del tipo de cambio (alto), sostenimiento de una favorable situación fiscal y recomposición y estímulo a la expansión de la demanda interna (vía recuperación de los salarios y planes asistenciales). Para algunos autores, éstos fueron los principales y casi únicos instrumentos de lo que podría considerarse una política industrial de este período; en cuanto a mecanismos más específicos, se limitaron a la administración de los regímenes ya existentes y un nuevo fondeo para promoción de inversiones vía incentivos fiscales, que benefició mayormente a un limitado conjunto de grandes empresas y emprendimientos con un sesgo productivo exportador<sup>105</sup>. Otros autores destacan las iniciativas concentradas en los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas presentados en 2003; para los que se eligieron nueve sectores: madera y mobiliario, cuero y productos de cuero, textil y ropa, maquinaria agraria, material de construcción, software, biotecnología, gas natural para automoción e industrias culturales<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> Andrés Tavosnanska, "La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente."

<sup>104</sup> El mismo motivo que hizo que la mayoría de las ramas incrementara su productividad media. Cabe señalar que, en general, la evolución de la productividad superó al registrado en el costo salarial medio, contribuyendo al alza de la rentabilidad promedio del capital. Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural.", 99.

<sup>105</sup> *Ibid.*, 68 y 101.

<sup>106</sup> José Manuel García de la Cruz (dir.), Javier Lucena, Ángeles Sánchez, y y Daniel Gayo, *La integración productiva en MERCOSUR: orientaciones para la unión europea*.

Durante esta etapa, el crecimiento se estabilizó, extendiéndose entre 2005 y 2008 a una tasa media del 8,9%, período durante el cual ningún trimestre exhibió un aumento de la producción por debajo del 7,6% interanual<sup>107</sup>. La combinación de un contexto de cuasi pleno empleo de la capacidad instalada provocó restricciones cuantitativas de la oferta local, por lo que las importaciones fueron ganando terreno en el consumo aparente local, aumentando del 19% en 2006 al 31% en 2007 y el 28% en 2008. Aunque ya desde la devaluación de 2002 ya se hablaba de un “proceso de sustitución de importaciones”<sup>108</sup>, se esperaba que se consolidara en el largo plazo, para cuando las inversiones en el territorio nacional significaran un aumento de la capacidad de producción local a cambio de disminución en las importaciones<sup>109</sup>. Esta segunda etapa mostraría algunos signos en este sentido, aunque dependería de la industria en cuestión y del control a las importaciones implementadas en cada una, entre ellas, el calzado.

En general, el crecimiento de la industria fue menor que el de otras actividades (servicios –comerciales o telecomunicaciones por ejemplo–, construcción), y en consecuencia se notó una reducción de la participación de la industria en el total del PBI (ver gráfico 7)<sup>110</sup>. En esta misma línea, aún habiendo sido la industria un sector líder en la generación de puestos de trabajo en el inicio de la reactivación económica, en 2005 las tasas de variación de la incorporación de trabajo ya eran menores al promedio de crecimiento de la

---

<sup>107</sup> Andrés Tavosnanska, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.”

<sup>108</sup> A modo de ejemplo, Lavagna, Roberto, *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-Mayo de 2003)*, 121.

<sup>109</sup> Martín Burgos, “¿Reindustrialización en la Argentina? la industrialización en la des-convertibilidad,” Text, *La revista del CCC [en línea]. Septiembre / Diciembre 2011, n° 13*, (30 de diciembre de 2011).

<sup>110</sup> Martín Schorr, Daniel Azpiazu, “La industria argentina en la posconvertibilidad: derrotero sectorial, poder económico, dinámica comercial externa y relaciones con Brasil.”



economía<sup>111</sup>. De todas maneras, hasta el primer semestre de 2008 se observó una notoria persistencia en la generación de empleo manufacturero a tasas del 5% interanual y la cantidad de trabajadores formalizados había aumentado para ese entonces a un 55% respecto a 2002. Los trabajadores industriales obtuvieron aumentos de sus remuneraciones superiores a los observados en el resto de la economía<sup>112</sup>.

La inversión acompañó la reactivación en esta segunda etapa, alcanzando en el tercer trimestre de 2006 una tasa de 22,8%, que superaba el máximo registrado a principios de 1998. Desde ese año, la antigüedad del parque instalado había aumentado paulatinamente con la recesión, generando problemas de obsolescencia en algunas ramas y empresas. Después de una caída del orden del 85% entre 1998 y 2002, las importaciones de bienes de capital se recuperaron rápidamente; sin embargo, aquéllas dirigidas a la industria manufacturera resultaban en 2005 40% más bajas que las registradas en 1998<sup>113</sup>.

El aumento de la inversión estuvo acompañado por una “extranjerización” de la industria, que ya había comenzado en los años '70 y se sostenía en esta fase de crecimiento. En 2008 el 70% de las firmas líderes y de las ventas totales estaba en manos del capital extranjero, en particular, brasileño, cuyas compras en muchos casos contaban con el estratégico apoyo financiero del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a partir de líneas crediticias preferenciales orientadas a la internacionalización de las empresas del país. Los ejemplos siempre citados de este proceso son la adquisición por parte de Petrobras de Pérez

---

<sup>111</sup> Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural.”, 84

<sup>112</sup> Según datos relevados del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Andrés Tavosnanska, “La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente.”, 9.

<sup>113</sup> Bernardo Kosacoff, “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008).”, 36.

Companc Energía (petroquímica y refinerías de petróleo); de Cervecería Quilmes por AmBev (luego absorbida por la belga Interbrew); del oligopolio siderúrgico Acindar por parte del grupo brasileiro Gerdau, que luego fue controlado por Arcelor-Mittal; del frigorífico Quickfood adquirido por Marfrig; de Swift Armour a manos del grupo brasileiro Friboi; y de la compañía líder del mercado cementero (Loma Negra) y otra del mercado textil y de calzados (Alpargatas) por parte del *holding* Camargo Correa. Varios autores señalaban la elevada autonomía de los grandes actores extranjeros respecto del desempeño de la industria en su conjunto por su orientación hacia los mercados externos, algo que los diferenciaba de una parte mayoritaria del resto del espectro empresarial, sobre todo de las pymes, cuya lógica de acumulación era preponderantemente “mercado-internista”<sup>114</sup>. Sin embargo, esta desvinculación no se observaba en empresas que eran adquiridas por capitales extranjeros por su generalizada condición de liderazgo en un mercado interno reactivado, como podía ser el caso de Alpargatas. Según Schorr y Azpiazu, estas empresas contaban con amplias potencialidades de crecimiento que el poco “schumpeteriano” empresariado nacional no estaba dispuesto a explorar<sup>115</sup>, pasando así fácilmente a manos de compradores extranjeros. El dinamismo industrial fue financiado básicamente con los recursos propios de estas firmas, en un contexto de escasa profundización financiera doméstica y ajena al financiamiento externo, pero no apuntaló una dinámica de cambio estructural. En el año 2007, frente a una demanda muy sostenida, se observó una preferencia por acelerar las importaciones para abastecerla, postergando las decisiones de inversión. Así, las grandes empresas de capital extranjero tendieron a evidenciar un superior coeficiente importador

---

<sup>114</sup> Martín Schorr, Daniel Azpiazu, “La industria argentina en la posconvertibilidad: derrotero sectorial, poder económico, dinámica comercial externa y relaciones con Brasil.”

<sup>115</sup> Ibid.

por unidad de producto que sus similares de origen nacional, constituyendo un elemento de contexto “que invitaba a preguntarse” por los impactos más salientes de la reactivación fabril de la Argentina sobre el intercambio de bienes industriales con el exterior. Para estos autores, el correlato de esta “extranjerización” fue la pérdida de “decisión nacional” en lo atinente a la definición de ciertas temáticas relevantes para el devenir económico, político y social del país<sup>116</sup>. Para otros, la instalación de este tipo de empresas en países de la región tuvo un escaso efecto «tracción» en cuanto a la generación de valor agregado, eslabonamientos productivos y puestos de trabajo, así como no hay evidencias de que hayan permitido una mayor especialización y complementación productiva entre los países<sup>117</sup>.

Esta segunda etapa de crecimiento económico argentino convivió con una coyuntura internacional menos favorable que la primera. Desde fines de 2006 empezaron a registrarse indicios de cambio en el escenario global: un menor crecimiento del PBI estadounidense, una mayor inflación registrada a nivel mundial, el endurecimiento de las condiciones monetarias y algunas turbulencias financieras. A principios de agosto de 2007, una perturbación mayor<sup>118</sup> afectó a varios segmentos del mercado crediticio mundial y en poco tiempo el escenario financiero internacional estuvo

---

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Daniela Perrotta, Gastón Fulquet y Eugenia Inchauspe, “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en sudamérica: ¿integración o interacción?” (Nueva Sociedad, enero de 2011), 22.

<sup>118</sup> Después de que un banco francés congelara los desembolsos de varios fondos de inversión y la exposición a activos ligados al deteriorado mercado hipotecario estadounidense golpeó a esta entidad, que no era la primera en verse afectada por estas circunstancias. Sin embargo, este caso determinó un alza abrupta en la valoración general del riesgo, lo que obligó a los principales bancos centrales del mundo –notoriamente el Banco Central Europeo y la Reserva Federal de Estados Unidos– a realizar masivas operaciones de inyección de liquidez para satisfacer demandas normalmente canalizadas en el mercado interbancario. Varias tasas de referencia sufrieron alzas importantes y los indicadores bursátiles comenzaron a deslizarse rápidamente. *Informe MERCOSUR, N°12, 3.*

mercado por la contracción crediticia y por acciones de rescate de las autoridades monetarias. A eso siguieron otros dos episodios de pánico bursátil, en marzo y septiembre/octubre de 2008<sup>119</sup>. Las consecuencias de corto plazo sobre los países del MERCOSUR fueron limitadas pero llegaron a impactar sobre sus balanzas de pagos<sup>120</sup> y entre el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009 se interrumpió la fase expansiva –la mediana de la tasa de variación del PBI inter-trimestral de los países del bloque fue -0,2% y -1,5%, respectivamente– y se retrajo el comercio total del bloque (gráfico 3). Entre los factores que influyeron en la contracción de la demanda externa se señalaban la caída abrupta en los precios de los productos básicos (que hasta julio de 2008 se habían mantenido altos), la retracción de la inversión en los países desarrollados; los problemas de liquidez que afectaron directamente el financiamiento de exportaciones fondeadas en el mercado internacional; y el abandono de posiciones de inversión en cartera y bursátiles en los países emergentes, que generó presiones a la depreciación de las monedas locales, fenómeno especialmente significativo en Brasil<sup>121</sup>. En Argentina, la crisis produjo una elevación de las tasas de interés y demanda en el mercado cambiario motivada por salidas de capital, lo que requirió intervenciones del Banco Central de la República Argentina (BCRA) para defender la moneda nacional<sup>122</sup>. A partir de 2009, el crecimiento comenzó a recuperarse en base a la demanda interna pero la región sufriría los efectos del deterioro de la economía global a través de su comercio exterior, específicamente, por el freno de la demanda externa. Al menos hasta 2013, el entorno externo de la región continuaría marcado por la crisis financiera. Así, pese a que la recuperación respecto

---

<sup>119</sup> *Informe MERCOSUR, No 12*, 6. Una cronología sobre los principales acontecimientos de la crisis entre 2007 y 2008 se observa en *Informe MERCOSUR, No 13*, 2–3.

<sup>120</sup> *Informe MERCOSUR, No 13*.

<sup>121</sup> *Informe MERCOSUR, No 14*, 6–7.

<sup>122</sup> *Informe MERCOSUR, No 12*, 3.

del peor momento fue relativamente rápida, el crecimiento de la región ya no volvió a alcanzar los mismos niveles y fue oscilante, por lo que varios estudios<sup>123</sup> ubicaron el fin del período de indiscutido crecimiento de la región entre fines de 2008 y principios de 2009, criterio con el que se estableció el límite temporal de esta investigación.

La descripción realizada en este capítulo permite observar algunas particularidades que llevaron a la *selección del sector calzado* para esta investigación.

En primer lugar, la descripción muestra que el calzado no se encuentra entre los principales sectores de la economía argentina, cuya estructura productiva está predominantemente basada en industrias vinculadas a la explotación de recursos naturales y su inserción internacional es de claro patrón agroexportador. Se trata de un sector que podría catalogarse como secundario, dado que en todo el período de estudio no tuvo una gran participación en el producto ni en el empleo nacional. Para una vista rápida de esta situación, el gráfico 11 muestra su participación en el valor bruto de producción industrial a través de los años, mientras que el gráfico 12 brinda una aproximación de la baja participación del calzado en el total de empleo registrado en comparación con otros sectores industriales seleccionados. Tampoco tuvo alta representación en su contribución a las exportaciones manufactureras, como se puede percibir en la tabla 7.2<sup>124</sup>. Con esta ubicación secundaria en la estructura productiva, el desarrollo del sector respondió siempre

---

<sup>123</sup> Como, por ejemplo, Daniel Titelman, Esteban Pérez Caldente, Pablo Carvallo, "Weak expansions a distinctive feature of the business cycle in Latin America and the Caribbean", ECLAC, Series Financing for Development, julio de 2013, 18.

<sup>124</sup> Esto hizo que por ejemplo, en un estudio sobre la industria manufacturera en Argentina y Brasil, el calzado no se considerara un sector relevante para Argentina en términos de producción y empleo. En cambio, el mismo estudio considera al sector como relevante en términos de empleo en Brasil. José Manuel García de la Cruz (dir.), Javier Lucena, Ángeles Sánchez y Daniel Gayo, *La integración productiva en MERCOSUR: orientaciones para la unión europea.*, 82.

a las tendencias generales de la industria manufacturera en general, mostrándose dependiente de los ciclos económicos. En plena fase de desindustrialización en los años '90 figuró entre los “perdedores” (ver gráficos 5 y 6), mientras que en el período de crecimiento, figuró entre los sectores que crecieron más que el promedio (tabla 7).

En segundo lugar, se trata de un sector caracterizado como “trabajo-intensivo” o “intensivo en mano de obra”; es decir, que la incidencia de la mano de obra en la estructura de costos de elaboración del producto es alta. Esta característica adquirirá gran importancia a la hora de analizar los argumentos de las demandas provenientes del sector, así como la atención que los gobiernos les han prestado. Esta atención no parece exclusiva de Argentina: la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO) lo ha identificado como un sector de particular relevancia para decisores políticos de países de bajos ingresos<sup>125</sup>.

En tercer lugar, como se aprecia especialmente en la sección 3.2, es un sector que durante todo el período de estudio figuró entre aquellos considerados “sensibles” en el comercio con Brasil. Hasta 1999, su protección respecto del vecino país fue decayendo a medida que avanzaba el Régimen de adecuación; pero estuvo entre los principales beneficiarios de la protección no arancelaria<sup>126</sup>. De hecho, en 2002, el sector se encontraba entre uno de los de mayor tasa de protección efectiva<sup>127</sup>. El posterior crecimiento de la

---

<sup>125</sup> Peter Knorringa and Irene van Staveren, “Social capital for industrial development: operationalizing the concept” (United Nations Industrial Development Organization, 2006). En Argentina, el sector figura, por los mismos motivos, en la estrategia propuesta en el documento Eric Calcagno, Alfredo Eric Calcagno, y Alfredo Fernando Calcagno, “Estrategia nacional para el desarrollo con justicia social” (Fundación Primero Argentina, 2007).

<sup>126</sup> Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino.”, 233.

<sup>127</sup> Prendas de vestir, cueros y calzado figuran con una tasa de protección efectiva del 22%, sólo detrás de vehículos automotores (27%); bebidas (26%); carnes, pescados, frutas y legumbres (25%), material eléctrico y electrodo-

industria en general y del sector en particular no impidió, sin embargo, que se adoptaran nuevas decisiones de protección comercial intrarregional, ante el aumento de importaciones provocado por la creciente demanda. Desde el punto de vista económico, esa convivencia de crecimiento industrial y protección del sector tuvo que ver con una tercera característica, que se observa en el repaso de la evolución del comercio con Brasil: el calzado mantuvo siempre una situación deficitaria, como se ve en el gráfico 13. Eso le daría especial visibilidad en la relación bilateral, que se vería tanto en la movilización del sector privado argentino en demanda de protección como en las continuas quejas de importadores del país y exportadores brasileños ante cada decisión de protección. En 2007 el INTAL se refería a él como “un sector con crónicas dificultades”<sup>128</sup> en la relación bilateral, aunque para 2009, identificaba a las importaciones chinas como una “amenaza común percibida por productores brasileños y argentinos” que podía actuar como un catalizador para unir a las partes, entre las que el tono del conflicto parecía ir bajando. También atribuía este fenómeno a “la creciente participación de capitales brasileños en el sector del calzado en Argentina”<sup>129</sup>; sin embargo, las restricciones al comercio bilateral permanecerían vigentes y los conflictos sectoriales permanecerían a la orden del día<sup>130</sup>.

Si bien no se trata del único caso de restricciones no arancelarias permanentes en la relación comercial con Brasil, la conjunción de estas particularidades hizo que el

---

mésticos (24%) y estando más protegido que otros sectores que se habían incluido en el Régimen de adecuación, como madera y muebles (21%); hierro y acero (17%); y papel (6%). Eugenia Crespo Armengol; Gustavo Baruj; Gloria Perez Constanzo; Federico Sarudianzky, “La evolución comercial y productiva del MERCOSUR,” 175.

<sup>128</sup> Informe MERCOSUR, No 12.

<sup>129</sup> Informe MERCOSUR, No 14, 85.

<sup>130</sup> Aún en 2013, representantes del Abicalçados protestarían contra la pasividad de su propio gobierno ante las restricciones argentinas. “Brasil: caen las ventas a la Argentina y crece el ingreso de calzado de origen asiático”, *Cueroamérica*, noviembre de 2013.

sector del calzado se transformara en el centro de atención de este estudio. A esto se sumó el hecho de que, a comparación de otros sectores en similar situación –como podría ser, como se vio en el repaso, el textil o la línea blanca– el sector del calzado cuenta con una ventaja adicional para el análisis, que es la relativa homogeneidad de sus productos y sus procesos. Los próximos capítulos darán cuenta de dicha ventaja a la hora de analizar las dinámicas políticas de las decisiones de protección comercial para este sector.



# **Parte II: Empresarios y gobiernos en el proceso político de las restricciones comerciales argentinas a la importación de calzado**



## 4

### **El análisis de las relaciones entre empresarios y gobiernos en el proceso político**

A partir de la presentación de los antecedentes teóricos e históricos desarrollados en la primera parte de este libro, en este capítulo se desarrolla el principal enfoque con el que se analizarán las relaciones entre empresarios y gobiernos en el proceso político de las decisiones comerciales que afectaron al sector del calzado argentino en el MERCOSUR. Este enfoque inspirador, elaborado originalmente por Theodore Lowi, vincula distintos tipos de políticas con lo que denomina “arenas de poder”, que son construcciones conceptuales que permiten establecer una tipología de procesos políticos. La diferenciación entre las distintas arenas de poder permite ponderar las dinámicas características de los procesos políticos según el tipo de política en cuestión (principalmente, distributiva, regulatoria y redistributiva), identificando para cada uno de ellos el tipo de actor relevante, tipo de comportamiento de los actores, los principales espacios de toma de decisión y alcance del conflicto. Esta tipología es la principal guía para el análisis que se realiza en los próximos capítulos a partir de los discursos, prioridades y acciones concretas de los actores. Se explican los motivos por los cuales el análisis se organiza en torno a la observación de estos tres principales elementos para caracterizar las dinámicas del proceso político y se establecen las definiciones necesarias de “gobiernos”, “empresarios” y “grupos de empresarios” que tomó la investigación, así como el

repertorio de acciones políticas que normalmente se atribuyen a estos últimos y que se observarán en los siguientes capítulos.

#### **4.1 La tipología de las “arenas de poder”: una guía para el análisis de las relaciones entre empresarios y gobiernos en los procesos políticos**

Como se explicó en el primer capítulo, tanto las teorías del comercio internacional como los enfoques sobre el funcionamiento del sistema político realizan aportes útiles en cuanto a la variedad de elementos que deben observarse para analizar una decisión de política comercial, como la situación estructural económica de las industrias afectadas por la misma, la búsqueda de rentabilidad de los actores empresariales, la presión que distintos grupos pueden realizar a los gobiernos, las preferencias que éstos mismos pueden tener y su grado de autonomía respecto de aquella presión. Sin embargo, como se adelantó en aquel capítulo, existen distintos caminos –o distintas decisiones políticas– con los que se puede atender la búsqueda de rentas empresaria y/o determinadas preferencias gubernamentales. Y los aportes de los enfoques mencionados no son suficientes para entender por qué se adopta uno u otro camino. Como se adelantó en aquél capítulo, se encontró una propuesta teórica para abordar esta pregunta en dos autores identificados con el “pluralismo crítico”, cuya contribución se resume a continuación.

Un antecedente insoslayable de la literatura sobre las dinámicas de la política comercial es la obra de E. E. Schattschneider, *Politics, pressures and the tariff*, en la que el autor se dedica a analizar el comportamiento de los grupos de interés respecto al proyecto de ley Hawley-Smooth sobre revisión de los aranceles en Estados Unidos entre 1929 y 1930. Mientras el texto era considerado en el congreso

estadounidense, diversos grupos consiguieron incorporar centenares de enmiendas especiales. En ese proceso, el autor descubría que no había una base objetiva real para discriminar a quién proteger y a quién no, sino que el congreso norteamericano había buscado apoyo para aprobar la ley dando cierta protección a todos aquellos que pudiesen constituir una fuerte resistencia a ella y desorganizando, así, la oposición. Se trata de una referencia obligada porque abrió camino a los estudios sobre dinámicas políticas entre representantes y empresarios, sobre la influencia de las empresas en las decisiones políticas y sobre los problemas que acarrea el sistema de representación de intereses en los Estados Unidos. El autor encara “la interpretación política” de una ley de aranceles, considerando que la historia de la política arancelaria de Estados Unidos es “dudosa económicamente, pero políticamente exitosa”, ya que se estabilizó, y casi toda oposición a ella desapareció por mucho tiempo. Su estudio muestra la forma en que el partido republicano mantuvo su posición dominante hasta 1932 gracias a que explotó exitosamente su política de aranceles para generar intereses dependientes del sistema proteccionista que el propio partido promovía. Según él, “si uno pudiera abstraerse de sus consecuencias económicas, esta legislación sería uno de los logros políticos más importantes en la historia de América”<sup>1</sup>.

En ese estudio, el autor partía de dos supuestos que comparte este trabajo. En primer lugar, que existía una conexión entre el interés económico y el comportamiento político. Su problema no era mostrar tal conexión, sino determinar su naturaleza:

¿Cómo es posible para los gobiernos que, mientras reconocen algunos intereses, puedan ignorar los de otros que son cuantitativamente mayores? Dar por sentado que interés y

---

<sup>1</sup> Schattschneider, *Politics, pressure and the tariff. A study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 Revision of the tariff*, 283.

comportamiento son idénticos es asumir demasiado y explicar muy poco. La hipótesis es, por eso, que la conexión entre interés y comportamiento político requiere ser observada de cerca. La tarea es medir la fuerza de esta conexión en la política, observar su dirección y variabilidad, y percibir la manera en que es contenida y controlada<sup>2</sup>.

En segundo lugar, que la naturaleza de las políticas públicas era el resultado de demandas efectivas sobre el gobierno, lo que implicaba que muchos de los reclamos que se hacían al gobierno eran inefectivos. Por lo tanto, la expresión política de los impulsos económicos era selectiva, los “intereses desnudos” eran jerarquizados y modificados en distintas instancias, a partir de la forma de gobierno, las limitaciones constitucionales, los procedimientos y las prácticas del congreso, por el sistema de partidos y “otros factores similares”<sup>3</sup> del proceso mismo. Entre esos factores, este trabajo da especial importancia a las ideas y los discursos predominantes en cada período de estudio.

Al enfrentar el problema, el autor consideraba que no era posible entender el comportamiento de los grupos económicos con referencia a la legislación sin tener en cuenta las condiciones en las que trabajaban los comités del congreso norteamericano<sup>4</sup>, ya que aquellos involucrados en la ley en cuestión manejaban las audiencias públicas –el centro de su estudio– generando ellos mismos restricciones, ventajas y desventajas entre los grupos interesados en la ley. Su estudio destacaba la dificultad de obtener datos objetivos por parte de los grupos<sup>5</sup>, una de las causas por las cuales

---

2 Ibid., 4. Traducción propia.

3 Ibid., 4–5.

4 Ibid., 7–8.

5 También destacaba el lenguaje de negociación entre iguales utilizado entre representantes y grupos de interés. Este lenguaje “no era lo que uno esperaría de una comunicación entre un estado soberano y sus ciudadanos, ni la de una investigación de un cuerpo de gobierno sobre los méritos de una política pública. Por el contrario, el estilo era el de iguales comprometidos en una negociación. Por ejemplo, un representante de un grupo requiere “si

faltaba una base objetiva para definir la protección, una característica que se reiterará a lo largo de este trabajo. Otra causa era a la limitación de los datos y estudios existentes sobre los efectos del libre comercio en cada sector, dada la dificultad de tener en cuenta la cantidad de variables que pueden afectar las posibilidades de un sector de afrontar la competencia externa<sup>6</sup>.

Entre los principales aportes del autor en este y otros trabajos se destaca su crítica al análisis pluralista de la política, entendiendo que subestimaba la importancia de las preferencias gubernamentales y de la influencia que podían ejercer los órganos representativos sobre la clásica lucha de intereses. Como parte de la misma crítica, en un texto posterior, Schattschneider ofrecía una forma de analizar todo *conflicto democrático*: estudiar su alcance, la amplitud de la participación en torno a las discusiones. Este alcance está determinado por tres factores: la visibilidad, la intensidad (ambas dependen de los costos de información, la facilidad con la que los grupos puedan evaluar costos y beneficios y la voluntad de hacerlo) y la dirección (en función de la agenda y las prioridades de los actores). Considerando el manejo del conflicto como el problema central de la política, el autor señalaba que para “entender cualquier conflicto es necesario tener siempre en mente la relación entre quienes combaten directamente en el conflicto y su audiencia, ya que ésta puede hacer cosas que determinen el resultado del combate”<sup>7</sup>. En esa relación, la amplitud de la participación era esencial porque, si el alcance del conflicto era reducido,

---

su comité nos garantizara ayuda en el párrafo 385...nosotros aceptaríamos a cambio reducir el arancel en nuestro productos terminados...” o inclusive las amenazas con irse del país: “aceptaríamos una reducción de hasta el 20% si podemos continuar en USA, pero menos de ese valor no podremos continuar y tendremos que irnos afuera”. Ibid., 43.

6 Schattschneider, *Politics, pressure and the tariff. A study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 Revision of the tariff.*

7 Schattschneider, Elmer E., *The semisovereign people. A realist's view of democracy in america* (Orlando: Harcourt Brace Jovanovich college Publishers, 1988).

si la participación era muy limitada, triunfarían los intereses económicos particulares más fuertes. En cambio, si el alcance era amplio, si muchos grupos participaban en la resolución de un problema, era probable que el desenlace político fuese distinto, a partir del nuevo balance de fuerzas que se desarrollaría con tal participación. De esta forma, gran parte del arte y estrategia política consistía en *manipular el alcance del conflicto*. Tal manipulación era central para la definición inicial de dicho conflicto, ya que “la definición de alternativas es el principal instrumento del poder”, porque significa “la elección de los conflictos”, y esa “elección de los conflictos distribuye poder”<sup>8</sup>. Schattschneider veía que este arte podía estar tanto en manos de los grupos de interés (que pretenderían limitar el alcance para evitar un conflicto amplio y obtener mayores concesiones) como del gobierno (que buscaría contrarrestar esas pretensiones ampliando el alcance, aumentando la participación y, así, la oposición a esas pretensiones). En los capítulos 6 y 7 se verán las distintas formas con las que gobiernos y empresarios buscaron ampliar o reducir el alcance del conflicto, e inclusive se observará que cada uno lo hizo en distintas direcciones a las destacadas por el autor, esto es, los grupos buscando ampliar dicho alcance y el gobierno buscando reducirlo. Pero, pese a esta diferencia, la observación del autor inspira el cuestionamiento de la tradicional idea pluralista que define la política como mero resultado de las presiones de los grupos de interés. Sin dejar de tener en cuenta dichas presiones, el autor permitía ver la capacidad de un gobierno de manipular el alcance de una política, ampliando o reduciendo canales y posibilidades de participación de aquellos grupos. Para el autor, existían distintas formas y momentos en los que restringir o expandir los conflictos, a los que consideraba políticos sólo cuando traspasaban del ámbito privado a la arena pública. De esta manera, el autor revalorizaba

---

<sup>8</sup> Ibid., 66.



el proceso político, recordando que podía transformar en público un conflicto iniciado entre privados.

En la misma línea de Schattschneider, Bauer, Dexter y Pool mostraron que el proceso político que llevó a la renovación de la Reciprocal Trade Act en 1955 producía “algo más que la traducción de la opinión pública en la política pública” y buscaron explicar la formación de los intereses y las variadas motivaciones de los actores involucrados (principalmente la comunidad de negocios americana y el congreso) a partir del análisis de la información y la comunicación entre ellos, enfatizando que se trataba del elemento que permitía observar la mutua influencia que ejercían unos sobre otros, sin encontrar una dirección causal<sup>9</sup>.

Fue en base a estos estudios que Lowi presentó un marco de referencia para analizar las políticas públicas en función del tipo de política del que se tratara, partiendo de la idea de que las políticas podían ser divididas en categorías, que las distintas áreas de política o de actividad constituían *arenas de poder*<sup>10</sup> y que cada arena desarrollaba su propia estructura política, sus procesos y sus relaciones<sup>11</sup>. Según algunos autores, esta propuesta fue uno de los primeros y principales aportes que intentaron elaborar un marco teórico para el análisis de las políticas públicas<sup>12</sup>. Basado siempre en el sistema político estadounidense, definió una política como “una regla formulada por alguna autoridad gubernamental que expresa la intención de influenciar la conducta de los ciudadanos, individual o colectivamente, por medio del uso de sanciones positivas o negativas” y diferenció distintos tipos de política en función del impacto (real o esperado) que éstos tuvieran en la sociedad<sup>13</sup>, previendo el

---

<sup>9</sup> Bauer, Pool y Dexter, *American Business & Public Policy*, 456.

<sup>10</sup> Theodore J. Lowi, “American business, public policy, case-studies, and political theory,” *World Politics*, Julio 1964.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 689.

<sup>12</sup> Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*.

<sup>13</sup> Para el autor, cada tema se define en base a expectativas establecidas y la historia de anteriores decisiones gubernamentales del mismo tipo. Las

tipo de arena de poder que generarían. Comprender esta relación permitía observar y hasta predecir cómo se podía usar el poder público para perseguir determinados objetivos y determinar en qué arena se daría la batalla política<sup>14</sup> o, en términos de Schattschneider, el conflicto. Por eso, cada tipo de política se vinculaba a una arena con características diferentes:

– arenas políticas *distributivas*: se generan alrededor de políticas que *reparten recursos ilimitados*, o que al menos parecen siempre disponibles. Estas políticas *no requieren reglas generales* (que distingan a todo un sector o clase) para discriminar a quién otorgar estos recursos y a quién no; sino que sólo reparten facilidades o privilegios, como podrían ser tierras o aranceles<sup>15</sup>. Al no seguir criterios generales, sino personales e individuales, estas políticas podrían llamarse *subsidy policy* o *patronage policy* (entendidos como “patrocinar” a alguien), como el autor señalaría más tarde. Estas políticas se caracterizan por la facilidad con la que pueden ser *desagregadas* e implementadas unidad por unidad, casi en aislamiento respecto de otras. Por eso, constituyen *decisiones individualizadas*, que se pueden considerar como “políticas” solo por acumulación de este tipo de medidas. La arena política que caracteriza a este tipo tiene características pluralistas sólo en el sentido de que allí operan de manera fragmentada muchos y variados grupos de intereses particulares que reclaman para ser incluidos en el reparto

---

categorias que distinguen a cada política no serían excluyentes, ya que en función de su impacto, en el largo plazo todas “pueden ser consideradas redistributivas”, pero la categorización funciona porque la política “funciona en el corto plazo”, permitiendo diferenciar las categorías de acuerdo a su impacto más inmediato. Theodore J. Lowi, “American business, public policy, case-studies, and political theory,” 688–690.

<sup>14</sup> Norman Nicholson, “The model”, en Lowi, Theodore, *Arenas of power* (Boulder/London: paradigm publishers, 2008).

<sup>15</sup> Otros ejemplos son los subsidios agrícolas o los gastos públicos en proyectos de infraestructura, ya que implican beneficios otorgados por medio de la asignación de recursos públicos a ciertos grupos. Thomas Birkland, *An introduction to the policy process* (New York: M. E. Sharpe, 2011), 210.

de privilegios; en palabras del autor son “*politics of every man for himself*”, donde *personas, empresas o corporaciones particulares* son los principales activistas y, por lo tanto, las unidades políticas primarias a identificar. En esta arena, las asociaciones cúpula no juegan un rol preponderante, ya que ellas congregan distintas partes (por ejemplo, distintos sectores industriales) y en las políticas distributivas cada una puede tener posiciones diferentes. En palabras de Lowi, cuando por ejemplo se trata de aranceles, puede haber “tantas partes como ítems arancelarios”<sup>16</sup> y la política distributiva es *lo más cercano a la privatización de lo público*<sup>17</sup>. Pese a la pluralidad, se destaca la característica no conflictiva de esta arena, ya que los problemas pueden resolverse a través de la asignación del recurso; algo que hace que los gobiernos suelen recurrir a ello si quieren mantenerlo en un nivel bajo, es decir, un *conflicto blando*, muchas veces dirimido en las sombras. En general, las demandas de cada actor en esta arena no están directamente relacionadas entre ellas, siguiendo una dinámica de *no interferencia recíproca*, que ya observaba Schattschneider en su caso de estudio: “una mutualidad de intereses que hace que sea apropiado que cada uno busque aranceles para sí mismo pero impropio e injusto oponerse a los aranceles buscados por otros”<sup>18</sup>. El *locus de poder o decisonal* en esta arena tiende a concentrarse en torno a una unidad institucional; como puede ser un comité del congreso o bien una *agencia de gobierno*.

– arenas políticas *regulatorias*: son las relativas a políticas que *implican reglas generales* para actividades de todo un sector, aunque su impacto e implementación sea individual,

---

<sup>16</sup> Theodore J. Lowi, “American business, public policy, case-studies, and political theory,” 711.

<sup>17</sup> Lowi, Theodore, *Arenas of power*, capítulo 1.

<sup>18</sup> Entre otros ejemplos, esta lógica permitió arreglar sus conflictos internos a la Asociación de Seda de América, que en las audiencias estudiadas por Schattschneider decidió “hablar por los productores en relación a productos producidos por ellos mismos, no por aquellos productos que importan”. Schattschneider, *Politics, pressure and the tariff. A study of free private enterprise in pressure politics, as shown in the 1929-1930 Revision of the tariff.*, 135-137.

ya que implican un aumento o reducción de costos o alternativas a actores individuales. A diferencia de la arena redistributiva, aquí estos actores tienen cierto grado de libertad para ingresar o salir del área de aplicación de esas reglas. Las políticas regulatorias declaran lo que es bueno y lo que es malo, imponen obligaciones y anticipan la aplicación de sanciones. Los típicos ejemplos pueden ser una política antimonopolio, las regulaciones de precios o condiciones de entrada al mercado. También pueden implicar una elección puntual de a quién se le da algo y a quién no (por ejemplo, a quien se otorga un canal de televisión o una ruta aérea), pero en cualquier caso la decisión se fundamenta en una regulación estándar<sup>19</sup>. De allí que, a diferencia de la primer categoría, las decisiones no sean tan individualizadas, y adquieran mayor relevancia como actores del proceso *sindicatos, grupos y coaliciones organizadas por sectores*<sup>20</sup>. Si configuración, sin embargo, es inestable, ya que las coaliciones que se forman por compartir intereses en torno a un tema, pueden no ser las apropiadas para otro y por ende cambian continuamente<sup>21</sup>. También es más conflictiva que la primera, ya que los intereses de estos grupos son más amplios y más basados en principios que en el primer caso, por lo que no facilitan la negociación, que suele terminar discutiéndose y decidiéndose en público, como en sesiones generales del *congreso*<sup>22</sup>, principal locus de poder de esta arena.

---

<sup>19</sup> Theodore J. Lowi, "American business, public policy, case-studies, and political theory," 690–691.

<sup>20</sup> En su estudio sobre la evolución de estas arenas en Estados Unidos, señala que el crecimiento de políticas regulatorias a nivel federal fomentó el establecimiento de representaciones de estos grupos en Washington. Estas asociaciones tenían también otras funciones, como dar información al estado; pero "claro que cuando se dedican a política es muy probable que lo hagan para promover una política regulatoria que discrimine a otros, a competidores, o que los defienda a ellos". Lowi, Theodore, *Arenas of power*.

<sup>21</sup> Theodore J. Lowi, "American business, public policy, case-studies, and political theory," 697–712. Esto se evidencia en la UE, que se ha caracterizado por las decisiones de carácter regulativo que se adoptaban a nivel regional. Giandomenico Majone, *Regulating Europe* (Routledge, 1996).

<sup>22</sup> Lowi, Theodore, *Arenas of power*.

– arenas políticas *redistributivas*: aquellas generadas a partir de políticas que requieren categorías de impacto más amplias, vinculadas a las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, que tocan más de cerca que cualquier otra las líneas de clase. Estas políticas suponen una directa redistribución estos recursos y suponen *conflictos de suma cero*, siendo la política fiscal, y en particular los impuestos a los ingresos, sus ejemplos típicos. Implican agrupamientos involuntarios y automáticos de los ciudadanos, que poco pueden hacer por cambiar de agrupamiento (por ejemplo, estar dentro o fuera de un programa de bienestar<sup>23</sup>, o ser afectado de una u otra manera por el manejo de la tasa de interés). Aquí, el autor ya no observa una multiplicidad de actores, sino, por el contrario, *dos partes* claramente diferenciadas, abarcadoras y excluyentes, con una ideología común e interés en representar a una clase social<sup>24</sup>, típicamente las asociaciones cúpula de empresarios o sindicatos generales. Para Lowi, si existe alguna cohesión en una asociación de este tipo, se expresa en los temas redistributivos<sup>25</sup>. Aunque *conflictiva*, la arena re-distributiva se considera estable, ya que las partes en conflicto son claras y tienen permanencia. El locus de decisión se ubica en el *poder ejecutivo*, aunque en estrecha relación con las organizaciones cúpula<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Theodore J. Lowi, "American business, public policy, case-studies, and political theory," 691.; Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, 33. y Michael Hayes, "The semi-sovereign pressure groups: a critique of current theory and alternative typology", *The journal of politics*, Vol. 40, 1, febrero de 1978, p. 152. En el caso de la agricultura que el autor estudia (fines de siglo XIX), observa que el conflicto fue perdiendo retórica ideológica cuando el gobierno respondió menos con políticas redistributivas y más con distributivas, como la extensión agrícola. Eso desordenó al sector agrícola en varios grupos con intereses tan estrechos que no podían identificarse con una ideología. Lowi, Theodore, *Arenas of power*.

<sup>25</sup> Theodore J. Lowi, "American business, public policy, case-studies, and political theory," 711.

<sup>26</sup> En un posterior texto, Lowi reelaboró su clasificación, agregando el tipo de política y arena "constituyente" (aquella relativa a la creación o reorganiza-

Como se adelantó, en lo que se refería a la arena de política distributiva, aquellas características ya habían sido observadas en el estudio de Schattschneider, pero mientras éste generalizaba dichas características a todo proceso político, el aporte de Lowi consistió en incorporar los descubrimientos de aquel autor a un nuevo marco, que diferenciaba los tres tipos de políticas y las características de cada arena. En Lowi<sup>27</sup>, la diferencia en el alcance del conflicto del que hablaba Schattschneider es un elemento más que puede diferenciar la arena distributiva de la regulatoria, y que inclusive puede transformar una en otra, si el alcance de un mismo tema se transforma: en la primera el alcance es reducido y por ende se trata de una suma de decisiones individuales, crípticas y ocultas, mientras que en la segunda el alcance es mayor, involucra decisiones más interrelacionadas y menos crípticas, más controvertidas y generadoras de mayor participación<sup>28</sup>.

---

ción de instituciones) y prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad. El tipo de política esperable está determinado por el tipo de coacción que podría ser razonable por parte de un gobierno. En esta nueva perspectiva, las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones conciernen a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las distributivas e inmediata en las regulatorias, propiciando una lucha política descentralizada, temática y hasta local. Dadas estas concepciones, ambos agregados al modelo original son considerados secundarios aquí, ya que no aportan elementos que contribuyan a la comprensión de las dinámicas estudiadas en este trabajo. Ver T. Lowi, "Four systems of policy, politics and choice", en *Public Administration Review*, Vol. 33, 1972, pp. 298-310; Aynsley Kellow, "Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power," *Policy Studies Journal* 16, no. 4 (Summer 1988): 713; y Lowi, Theodore, *Arenas of Power*, capítulo 7.

<sup>27</sup> Así como también en un posterior texto del propio Schattschneider, "Review of Bauer, Pool, and Dexter: American Business and Public Policy", *Public Opinion Quarterly*, n. 29, 1965. Cabe aclarar que se trata de una revisión del mismo texto que inspira a Lowi al establecimiento de las distintas arenas de poder.

<sup>28</sup> Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory," 695.

Esta tipología se identificó como una herramienta útil para el análisis de las dinámicas de la política comercial que son objeto de este estudio, como una dimensión del funcionamiento del sistema político. La propuesta del autor permitía conocer sus principales características y forma de funcionamiento a partir del tipo de políticas que predominaba en dicho sistema. Por ejemplo, en uno dominado por políticas distributivas, se limitaba su función de agregación y articulación de demandas o, en términos de Easton, *inputs* (ver sección 1.2.2). Al responder este tipo de políticas a problemas individuales directamente, no requerían aquél trabajo de agregación, sino que simplemente atendían caso por caso y disipaban así los problemas en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo, esta dinámica de la política distributiva dificultaba los cambios estructurales<sup>29</sup> y no favorecía coaliciones relevantes para políticas más amplias ya que, cuando los arreglos particulares predominan por sobre una representación de intereses más generales, se dificulta la creación de una coalición sólida sobre la cual generar visiones comunes y duraderas necesarias para proyectos de larga duración. El mismo problema lo presentaba la estructura inestable de grupos que movilizaba la política regulativa, no así la política redistributiva, que oponía a dos grandes partes en conflicto de manera estable y más permanente. Dado que la política comercial estudiada en este trabajo se entiende como una dimensión del proyecto de desarrollo que pretende ser el MERCOSUR, analizarla desde esta perspectiva contribuirá a comprender las dinámicas de dicha política y sus posibles consecuencias.

En la misma línea, Hayes destacaría más tarde otro efecto negativo de un sistema político de distribución de beneficios particulares directos: la generación de una “dependencia de largo plazo” de los beneficiarios para con las autoridades de aplicación, los primeros sabiendo dónde

---

<sup>29</sup> Lowi, Theodore, *Arenas of Power*, 258.

deben recurrir para obtener concesiones, los segundos obteniendo beneficios electorales<sup>30</sup>.

La tipología de Lowi fue luego reelaborada por autores que intentaron mejorarla, considerando que así como este autor era “audaz e imaginativo” también era “ambiguo e incompleto”<sup>31</sup>: no siempre era fácil distinguir los tipos de políticas y había gran cantidad de políticas que podían clasificarse bajo dos o más categorías<sup>32</sup>. Su esquema dio origen a posteriores propuestas analíticas: Wilson agregó a la clasificación los criterios de costos y beneficios concentrados o dispersos<sup>33</sup>; en el mismo sentido, Kellow distinguió costos y beneficios entre públicos y privados<sup>34</sup>. Al hacerlo, estos autores incorporaban en la tipología de Lowi una dinámica que ya había sido observada también por Schattschneider, que era la *dilución de intereses*, considerando que la agitación política sobre los aranceles (o, como interesa en este caso, de restricciones no arancelarias) estaba influenciada profundamente por el hecho de que, en muchas instancias, los beneficios de tal medida para un productor individual eran

---

30 Michael Hayes, “The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and Alternative Typology,” *The Journal of Politics*, February 1978, 154.

31 James Q. Wilson, *Political Organizations* (Princeton University Press, 1974).

32 Ibid., 328–329. Y Richard Simeon, “Studying Public Policy,” *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique* 9, no. 4 (December 1976): 548–80. De hecho, aunque muchos autores vinculados a las políticas públicas hacen referencia a distinto tipo de políticas, pocos de ellos explicitan la forma en que se pueden diferenciar unas de otras. Por ejemplo, Grossman and Saurugger, *Les groupes d'intérêt*; Majone, *Regulating Europe*. El propio autor admitía esta dificultad pero la superaba considerando principalmente el impacto de cada política en el corto plazo, como se explica en el texto. Otras críticas apuntaban al hecho de que las dimensiones de esta tipología representaban conceptos y no casos empíricos, son tipos ideales no mensurables que, según varios autores, son más descriptivos que explicativos y no permiten predecir. Kevin B. Smith, “Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification,” *Policy Studies Journal* 30, no. 3 (August 1, 2002): 379–95, doi:10.1111/j.1541-0072.2002.tb02153.x.

33 Wilson, *Political Organizations*, 328–329. Schattschneider ya hablaba de “dilución de intereses” en el caso de los aranceles, ver 4.2.

34 Aynsley Kellow, “Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi’s Arenas of Power.”



obvios (lo que luego Wilson interpretaría como beneficios concentrados y Kellow como beneficios privados), mientras que los costos para muchos otros se encontraban más dispersos y, por lo tanto, escondidos en tanto activadores de la presión política (lo que los autores interpretarían como costos dispersos o públicos). En el caso que se estudia aquí se podrá ver que, en principio, los beneficios para los productores locales de calzado eran evidentes (ya que, sin tales medidas, parecían sucumbir), mientras que no podían imputarse los costos a un grupo determinado (en este caso de estudio podrían ser, por ejemplo, los consumidores de calzado, un universo difícil de determinar). Esta sería una característica fundamental que favorecería la adopción de estas restricciones que, aprovechando la dilución de intereses entre los consumidores, se constituían en herramientas políticas poco conflictivas.

Siguiendo una aclaración elaborada por Kellow, es importante hacer explícito que la diferenciación entre tipos de políticas se referían no tanto al “producto” (a la política decidida) sino a la “propuesta de política” (o, cabe agregar, la demanda o discusión de una política, porque en ambos casos es allí donde comienza el conflicto). Esta aclaración es importante, ya que algunas críticas, confundiendo estas nociones, interpretaban que, para Lowi, el producto político determinaba el tipo de interacción política que lo producía, permitiendo entonces sólo clasificar las políticas luego de aprobadas<sup>35</sup>. En el mismo sentido, aquél de observar el inicio del conflicto político, Cook recuperó el acento en la etapa del diseño de la política, para acercar la tipología de Lowi (que brinda tipos ideales que permiten ponderar las características de uno u otro según aquello que se estudie)<sup>36</sup> a una verdadera clasificación (que permitiera determinar

---

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> En línea con la perspectiva constructivista, se asume aquí que una tipología también es una construcción social, tal como recuerda Smith, “Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification.”

categorías excluyentes). Su idea era que las arenas estaban vinculadas a un conjunto de opciones de diseño entre las cuales las autoridades debían elegir, y esas opciones creaban patrones distintos en el proceso político, basados en las expectativas que las autoridades tuvieran sobre los resultados asociados a cada una. Su interpretación se apoyaba en que el objetivo de Lowi era explicar los patrones recurrentes de coalición y distribución de poder en base a unos pocos tipos de políticas, intenciones de las autoridades que las decidían y expectativas de su impacto. Entonces, si las expectativas sobre el resultado de una política hacían que los actores vinculados a ella interpretaran su diseño como primariamente regulatorio en intención y efecto, veríamos ciertos tipos de actores fortalecidos o debilitados y ciertos patrones de coalición reflejando sus relaciones, sin importar realmente la sustancia del tema de la política<sup>37</sup>.

Finalmente, entre otras reelaboraciones, Spitzer relacionó las arenas de política con la injerencia presidencial<sup>38</sup>; y José Luis Méndez agregó un tipo de política que Lowi no consideró, llamada *mayoritaria*<sup>39</sup>, que no aportaron herramientas analíticas importantes para el caso que se estudia en esta investigación.

Así, aunque su enfoque haya generado innumerables críticas, varios autores siguen considerándolo uno de los mayores aportes al estudio comparativo de las políticas públicas<sup>40</sup>. Avanzar en este sentido, dicen Grossman y Saurugger, permitiría confrontar una valorización de ciertos recursos, repertorios de acción, actitudes de los poderes

---

<sup>37</sup> Brian J. Cook, "Arenas of Power and New Policy Theory: Toward a Synthesis" (Center for Public Administration and Policy, Virginia Tech, September 2, 2010).

<sup>38</sup> Robert J. Spitzer, *The Presidency and Public Policy: The Four Arenas of Presidential Power*, University of Alabama Press, 1983.

<sup>39</sup> José Luis Méndez, "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas."

<sup>40</sup> Grossman and Saurugger, *Les groupes d'intérêt*, 225; Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*.

públicos, la atención de la opinión pública y otros elementos estructurales. Si bien este trabajo no busca dicha comparación, utilizará sus categorías para jerarquizar esos elementos y transformarse en un estudio de caso que en el futuro pueda utilizarse para trabajos comparativos. Para esta investigación, el principal aporte de Lowi fue la posibilidad que ofreció su tipología de analizar el proceso político de la política comercial distinguiendo sus características y las dinámicas que favorece o dificulta. Para el autor, el resultado de la acción pública no se deriva simplemente del proceso electoral ni de la configuración de los grupos de interés, sino de aquella decisión sobre los mecanismos políticos a utilizar, que orientan el conflicto hacia una u otra arena. Desde esta perspectiva es que este trabajo busca comprender un aspecto específico de los conflictos comerciales del MERCOSUR. Tomando como caso concreto el sector del calzado, interpreta que *en las decisiones argentinas que han implicado restricciones al libre comercio intrarregional han predominado las dinámicas de la arena distributiva*, cuya estructura de poder, procesos y relaciones cumplen en gran medida las previstas por el autor. Para alcanzar esta interpretación, se analizan en este trabajo las dinámicas que surgen de las relaciones entre empresarios y gobiernos (los dos actores principales identificados en la política comercial), de manera tal de comprender el por qué de aquella orientación –que estará vinculado principalmente a la capacidad de la política distributiva de reducir los niveles de conflicto– y cuáles pueden ser sus consecuencias. En el proceso analizado de decisión, elaboración y aplicación de las restricciones no arancelarias, las dinámicas generadas a partir de las relaciones entre gobiernos y empresarios hicieron que estas políticas se constituyeran gradualmente en fuente de apoyo político interno, apoyo que, sin embargo, se consolidó como obstáculo político para desarrollar instrumentos regionales, tanto para regular el intercambio como para armonizar una serie de otros factores que lo afectan (como podrían ser fiscales, monetarios, burocráticos) y para

promover, de manera consensuada, los objetivos de desarrollo del MERCOSUR.

## 4.2 El papel de empresarios y gobiernos en el proceso político de las decisiones comerciales

El análisis de dichas dinámicas implicó la identificación y caracterización de los principales actores, su comportamiento, sus principales discursos y sus interacciones con los demás en cada uno de los períodos seleccionados. En línea con los autores citados en el apartado anterior, este trabajo asume que los intereses económicos y el comportamiento político están conectados, pero no son idénticos. Como se adelantó, ellos suelen ser catalogados como autores de un pluralismo crítico<sup>41</sup>, ya que se concentraban en los grupos como actores de la política, pero atacaban el determinismo económico de las premisas pluralistas, que buscaban los orígenes del conflicto para, al identificarlos, simplemente asumir su conclusión. Según aquellos autores, se precisaban instrumentos intelectuales más sofisticados para comprender que las relaciones de poder en una democracia eran recíprocas, y, en palabras de Schattschneider, buscar una causa original era como encontrar la primera ola en el océano. El autor señalaba que la *consecuencia lógica de dar énfasis exclusivo al determinismo de los orígenes privados del conflicto era asignarle valor 0 al proceso político*, desconociendo el poder que tenía el gobierno para invocar nuevas fuerzas que alterasen la ecuación de poder entre las partes en conflicto. También Milbrath consideraba que en las relaciones entre gobierno y grupos, no se trataba sólo de observar las influencias de los grupos<sup>42</sup>. En consonancia con el estudio de Bauer, Pool

---

<sup>41</sup> Liborio Mattina, *I Gruppi Di Interesse*, Il Mulino (Bologna, 2010).

<sup>42</sup> A nivel de la opinión pública, por ejemplo, consideraba que la figura presidencial tenía muchas ventajas de influenciarla por sobre la capacidad de un grupo específico, ya que se suele presumir que el presidente está mejor

y Dexter, recordaba que era más probable que los funcionarios utilizaran a los *lobbies* como herramientas que siguieran las órdenes de los grupos. En su estudio señalaban que los funcionarios manipulaban a los grupos más de lo que los grupos manipulaban a los funcionarios. Como se adelantó en la sección 1.2.2, esta idea será de notable importancia a la hora de comprender las dinámicas en nuestro caso, para observar cuánto hay de *influencias mutuas* entre los actores que forman parte del proceso de decisión.

Definido el foco de la investigación en el proceso político de la política comercial, las dinámicas a analizar en este trabajo son aquellas que se producen como consecuencia de la relación entre los principales actores que se desenvuelven en él: los gobiernos que se sucedieron en el período de estudio y los empresarios del sector del calzado, cada parte entendida de manera abarcadora, es decir, que puede reunir, a su vez, una variedad de actores a su interior.

La autoridad formal de las decisiones sobre abrir o restringir el intercambio con el exterior depende claramente del *gobierno* de un país, que es el responsable de emitir las y aplicarlas. Las definiciones de gobierno varían entre identificarlo como conjunto de instituciones, de funciones o de actores<sup>43</sup> en los que se corporiza el estado. Aunque, como se vio en la sección 1.2.2, los estudios se han referido a relaciones entre empresarios y gobierno o estado de manera prácticamente indistinguible<sup>44</sup>, y aunque la definición clásica de Weber los acerque mucho en naturaleza (“aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama, con éxito, para sí el monopolio legítimo de la

---

informado, busca el interés general y cuenta con la atención de los medios del país.

43 Luis Aznar y Miguel De Luca, *Política. Cuestiones y problemas*, Ariel (Buenos Aires: Ariel, 2006), 126.

44 Así se ve también en una de las obras clave que busca recuperar el papel del estado en la explicación de la evolución económica: Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, *Bringing the State Back In*.

violencia física”<sup>45</sup>), la referencia aquí se hará a los sucesivos gobiernos más que al estado porque, como se vio también en aquella sección, el estado está más vinculado a propiedades macro y estables, mientras que los gobiernos pueden identificarse con los distintos líderes que se suceden unos a otros, y su observación permite apreciar mejor los cambios que implica dicha sucesión.

Para el énfasis en las dinámicas políticas que tendrá este trabajo será especialmente útil tomar la definición de Michael Laver, que entiende al gobierno como un conjunto de acciones llevadas a cabo entre la cooperación y el conflicto, cuya administración es la esencia de la política. Esta administración es una de las funciones del gobierno, aunque no sea la única (suelen identificarse otras vinculadas a la “dirección política”<sup>46</sup>, la legislación, la ejecución de la ley)<sup>47</sup>. En todos los casos, se toma como acción principal en relación a todas sus funciones aquella de tomar decisiones en los distintos ámbitos y en distintos niveles. En este caso de estudio, la atención se centra en la acción de gobierno realizada por el grupo humano elegido democráticamente para llevarla a cabo, especialmente a *nivel nacional* –aunque se hará referencia a gobiernos provinciales y municipales en momentos en los que se muestren partícipes del proceso–, y la observación de sus acciones implica conocer a sus autores directos, representantes y funcionarios que trabajen en agencias gubernamentales vinculadas a las decisiones.

En ese nivel de gobierno, como se verá en los capítulos 5, 6 y 7, es claro que en Argentina el *locus decisional o de poder* sobre política comercial se ubica en el *poder ejecutivo*.

---

<sup>45</sup> Max Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza Editorial, 1997), 83.

<sup>46</sup> Este concepto está relacionado tanto con los valores que promueva el hombre político como con la necesidad de obtener consenso para sus decisiones (al que se llega a través de la negociación y el acuerdo político). Ver Orlandi, H. y Zelaznik, J., “El gobierno”, en Pinto, Julio (comp), *Introducción a la Ciencia Política* (Buenos Aires: Eudeba, 1995).

<sup>47</sup> Laver, Michael, *Invitation to politics* (Oxford: Martin Robertson & Company Ltd., 1983).

A diferencia de los principales antecedentes de la literatura, que se centran en el sistema político estadounidense –y aunque éste coincida con el argentino en tanto constitucional, representativo y con forma de gobierno presidencial<sup>48</sup>–, en Argentina estas decisiones no fueron discutidas en el congreso antes de adoptarse, por lo que el proceso se concentró en torno a otros núcleos de decisión: los ministerios de Economía o Industria, las secretarías de dichos ramos, la Aduana, o inclusive la propia presidencia y en pocos casos la cancillería. Tener en cuenta estas diferencias ayudará a identificar los canales preferenciales a través de los cuales los grupos realizaron sus acciones de presión, así como la selección de los propios funcionarios que ocupan los distintos espacios de decisión sobre a quién escuchar y a quién no, algo que a su vez define la presencia de actores en el proceso de decisión<sup>49</sup>.

De esos actores, esta investigación jerarquiza a los *empresarios*. Al igual que el gobierno, este actor puede ser abordado a distintos niveles, ya sea nivel de un empresario particular, una empresa como unidad, o una asociación que representa a un conjunto de ellas. Este trabajo recurrirá a la observación de estos distintos niveles en el proceso político, reconociendo que se trata de una decisión que, si bien es metodológicamente débil por la falta de una definición estricta del actor en cuestión, se mostró como la más adecuada para alcanzar interpretaciones más ricas de los procesos estudiados<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Su definición clásica remite a la elección popular directa del presidente, la imposibilidad de destituirlo por una votación del congreso y por su figura como dirigente del gobierno que él mismo designa. Para un resumen sobre las distintas definiciones ver Pegoraro, M. y Zulcovsky, F., “Gobierno”, en Aznar, Luis y De Luca, Miguel, *Política. Cuestiones y problemas* (Buenos Aires: Ariel, 2006).

<sup>49</sup> Milbrath, “Interest Groups and Foreign Policy.”, 237.

<sup>50</sup> Todas las decisiones metodológicas encarnan riesgos y/o debilidades. Woll señalaba, por ejemplo, que tomar a las empresas como actores individuales oscurecía los procesos de negociación dentro de las firmas y las diferencias entre los departamentos, cruciales para entender cómo las constricciones

Existen distintas maneras de definir a un empresario, a quien se le atribuyen distintos objetivos. Una de las más utilizadas es la de Schumpeter, para quien era una figura fundamental en su análisis del desarrollo y se definía en función del concepto de empresa, que era una “combinación de cierta cantidad de tierra y trabajo” (en referencia a los servicios que prestan estos dos elementos a la creación de productos para satisfacer necesidades). Los empresarios eran los individuos que se ocupaban de realizar nuevas combinaciones<sup>51</sup>. Por ello, un empresario era un “emprendedor”, cuya función era reformar o revolucionar el patrón de producción, fuese a través de una innovación, utilizando nueva tecnología, o utilizando una tecnología conocida en nuevas formas. Más que inventar o crear las condiciones para explotar la empresa, su función era *getting things done* con dichas novedades, enfrentando las distintas restricciones de la rutina<sup>52</sup>. Este individuo, al que atribuía una intuición especial para el éxito en los negocios (ya que daba por sentado que no tenía todos los datos para asegurarse dicho éxito) lidiaba con la oposición del medio social contra su innovación, que se solía manifestar en distintas formas de resistencia de aquellos grupos amenazados por la innovación. A diferencia de este foco en la innovación, otra literatura define el principal objetivo del empresario como aquél de obtener ganancia o ganar dinero, y el cómo hacerlo

---

políticas eran mediadas y traducidas en posiciones políticas. Woll, *Firm Interests*, 161.

- <sup>51</sup> Se es empresario cuando se lleva a cabo esa nueva combinación, una vez que se puso en marcha el negocio como todos los demás, se pierde ese carácter. El autor aclara, además, que no se trata de una clase social, aunque su función lo lleve a una situación privilegiada según la forma en que emplee los rendimientos de la empresa. Pero el sólo hecho de ser empresario no define clase ni profesión. Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico*.
- <sup>52</sup> En el análisis del autor, esa función está perdiendo importancia a medida que se hace más fácil hacer cosas nuevas, ya que la innovación misma forma parte de una rutina. Por eso, en este libro, considera que a medida que la evolución capitalista se hace más automática, se van destruyendo las bases institucionales de la propia sociedad capitalista. Schumpeter, *Capitalism, Socialism & Democracy*, 132-134.



debería de una serie de variables en las que se incluye el marco institucional en el que operan<sup>53</sup>. En este trabajo se partió de estas definiciones clásicas, aunque identificando el accionar de los empresarios y sus grupos surgieron interesantes reflexiones sobre las mismas.

En cuanto a los *grupos de empresarios*, que suelen identificarse como grupos de interés (resaltados por pluralismo, ver 1.2.2), éstos suelen ser reconocidos como actores políticos sólo cuando “activan” la *búsqueda de influencia política*<sup>54</sup>, que es el momento al que se dedicó esta investigación. Gran parte de la actividad de estos grupos se desarrolla en una dimensión prepolítica, esto es, en la sociedad civil en la cual las organizaciones se dedican a actividades productivas, a brindar servicios, a asistir a su membresía, etc. En cambio, se transforman en actores políticos cuando entran en la sociedad política porque tienen necesidad de una intervención pública que los apoye, sea de manera financiera o regulatoria, o bien cuando buscan condicionar la adopción o la actuación de ciertas decisiones públicas (a adoptadas o por adoptar) de modo de hacerse de ventajas o de que no dañen intereses de sus representados<sup>55</sup>. De allí que una opción más evolucionada sea el término grupos de presión, que indica la existencia de una organización y de una actividad de un grupo en vista a la consecución de sus fines (la “presión”), ejercida especialmente en relación al poder político. La forma que puede adoptar la presión está influenciada por distintos elementos, desde los recursos que estos grupos posean para ejercerlas hasta los niveles de consenso social, la legitimidad de los grupos o la cultura política del sistema

---

53 Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino,” 87.

54 La influencia de los grupos de interés se distingue del ejercicio del poder político de las autoridades por ser una forma de poder indirecto y no estructurado, vinculado a convencer a los elegidos de hacer lo que se pide y no a tomar decisiones vinculantes para toda la comunidad política. Mattina, *I Gruppi Di Interesse*, 14.

55 Ibid., 94; Saurugger, Sabine and Grossman, Emiliano, *Les Groupes D'intérêt. Action Collective Et Stratégies De Représentation*, 33 y 49.

en el que actúan<sup>56</sup>, o, como se vio en la sección 4.1, por la arena política en la que actúen. Pero también es cierto que la expresión “presión” en su origen tenía una connotación negativa, al igual que el *lobby*, que restringía la acción de los grupos a la amenaza o al empleo de sanciones respecto de los decisores de política para inducirlos a satisfacer sus demandas. Más tarde, fue perdiendo esta connotación y se mantuvo la expresión entre los autores británicos, mientras que el término grupo de interés se afirmó en la literatura estadounidense y los estudiosos de Europa continental, especialmente entre los dedicados al enfoque neocorporativo<sup>57</sup>. Por eso, en este trabajo se hará referencia a ambos conceptos como sinónimos, aclarando nuevamente que no se observará sólo la actividad de presión de los grupos en favor de cierta decisión, sino también la forma en que los gobiernos moldean y utilizan dicha actividad y toman la decisión final. En el mismo sentido, es importante destacar que en este trabajo se estudiará principalmente dicho papel político de los grupos del sector calzado y no tanto sus funciones internas, aunque es posible que en algunas ocasiones sean motivos internos los que definan sus posturas políticas. Se trata de “cuerpos intermedios”, es decir, que se encuentran entre los individuos y el estado<sup>58</sup>, algo que les permite atraer la atención de uno y otro lado, y también de otros actores intermedios, como los partidos políticos<sup>59</sup>.

---

56 Bobbio N., Matteucci N. y Pasquino G., *Diccionario de Ciencia Política* (redactores de la edición en español José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula), 12ª ed. revisada y ampliada (México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2000, ed. orig. 1976), 728-729.

57 Varios estudios mostraron que el uso de sanciones era menos frecuente que la colaboración con la clase política. Además, según estos autores, la presión sugiere una errónea ubicación de los grupos fuera del proceso decisional, cuando pueden ser ellos mismos protagonistas. Mattina, *I Gruppi Di Interesse*, 13.

58 Saurugger, Sabine and Grossman, Emiliano, *Les Groupes D'intérêt. Action Collective et Stratégies de Représentation*, 50.

59 La relevancia de los partidos en un sistema político, su grado de institucionalización, su tipo de organización y las características de sus líderes, pueden influir en la modalidad de acción que elijan los grupos de interés

Almond y Powell atribuyen a los grupos de interés una función de *articulación* de intereses dentro del sistema político, es decir, de transformar las necesidades o intereses de los miembros de estos grupos en demandas, que formulan para ser presentadas a las estructuras decisionales públicas<sup>60</sup>. Sin embargo, la literatura constructivista repasada en el capítulo 1 permite observar una relación inversa, es decir, no sólo la traducción política que hacen los grupos de determinados intereses o necesidades de sus miembros, sino también el papel que aquellos grupos pueden jugar en la construcción de esos intereses o necesidades. En los capítulos siguientes se verá que, a través de sus discursos, y utilizando estratégicamente algunos datos económicos, cada grupo de interés del sector calzado apuntaba a construir él mismo el interés común a representar, pese a que no fuera compartido por todos sus afiliados.

Aunque para identificar a estos grupos no sea necesario hablar de asociaciones formales<sup>61</sup>, ya el mismo Truman las

---

para ejercer su presión. Sin embargo, algunos autores relativizan la importancia explicativa del concepto de partidos políticos, asumiendo que tanto ellos como otros actores políticos (como los propios votantes) transmiten su presión principalmente por medio de grupos (sean estos armados por ocupación, tipo de industria, ingreso, geografía, edad u otros). Gary Becker, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," *The Quarterly Journal of Economics*, August 1983. Sin entrar en una discusión sobre esto, en esta investigación se observó que los partidos políticos no parecían representar un elemento explicativo del objeto de estudio.

60 Esta función se diferencia de la de agregación, que es la conversión de las demandas en programas políticos generales, normalmente atribuida a los partidos políticos, que los elaboran armonizando demandas contrastantes, aunque también seleccionándolas y movilizándolas y movilizándolas para que los parlamentos o las burocracias transformen las demandas en políticas públicas. Berger, *Organizing Interests in Western Europe*, 9. Mattina señala que diversos estudios han demostrado que se trata de funciones intercambiables entre ambos actores, aunque predominantemente ambos actores cumplan esas distintas funciones. Mattina, *I Gruppi Di Interesse*, 85-88.

61 Baumgartner, F. y Leech, B.L., *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton University Press (Princeton, 1998). Otros autores definen a los grupos de interés estrictamente como organizaciones formales, en tanto estructuras de carácter relativamente permanente, con membresía y liderazgo identificables, y con cierta disponibilidad de

consideraba “de gran importancia política” y las entendía como conjunto de grupos institucionalizados, cuya función es estabilizar las relaciones entre los individuos que los conforman, por su tendencia a operar a través o sobre las instituciones de gobierno y los recursos con los que cuentan. Entre las asociaciones empresariales, la literatura distingue las asociaciones cúpula (o *peak /encompassing associations*) de aquellas sectoriales (que representan a un sector más específico o *narrow*)<sup>62</sup>. En este caso de estudio, la asociación cúpula que concentra a toda la industria del país se identificará en la Unión Industrial Argentina, mientras que las dos asociaciones sectoriales que demandarán atención para el análisis del sector calzado serán la Cámara de la industria del calzado (CIC) y la Cámara de productos y comercio de calzado y afines (CAPCICA). Aunque se verá que estas dos últimas se destacarán en el proceso de las decisiones comerciales que afectan su sector, para la comprensión de su accionar en los distintos contextos será necesario observar también la actuación de la asociación cúpula industrial. También se mantuvo abierta la observación hacia actores que operasen por fuera de las asociaciones, para no excluir a empresarios individuales ni empresas cuyo accionar fuese significativo para la comprensión de las dinámicas políticas. En este sentido, los empresarios individuales se consideraron también “grupos de interés” por su papel y sus acciones en el proceso político<sup>63</sup>.

Los grupos de interés pueden contar con distintos recursos, aquellos medios que ofrecen a los actores una capacidad de acción y algún tipo de poder, entre ellos los recursos

---

recursos financieros que le permite funcionar, dejando fuera del concepto a las asociaciones informales, como podrían ser grupos de ciudadanos influyentes pero no organizados formalmente. Mattina, *I Gruppi Di Interesse*. pp. 13-14, y Saurugger, Sabine and Grossman, Emiliano, *Les Groupes D'intérêt. Action Collective et Stratégies de Représentation*, 11.

62 Como se verá más adelante, Olson utiliza esta diferencia para explicar las consecuencias del accionar de los grupos en una sociedad.

63 Siguiendo la lógica propuesta por Saurugger, Sabine and Grossman, Emiliano, *Les Groupes D'intérêt. Action Collective et Stratégies de Représentation*.

financieros (priorizados normalmente en todos los análisis de la influencia de los grupos de interés), sociales (referidos a características internas del grupo, como el grado y al modo de organización del grupo, su institucionalización en relación al aparato político-administrativo, la naturaleza de sus elites, sus contactos con otros grupos y representantes políticos, sus *expertise*) y societales (la percepción del grupo por parte de la sociedad). Si bien los recursos financieros son fundamentales para lograr sus acciones, ni la representatividad ni la legitimidad ante la sociedad de un grupo resulta de los mismos<sup>64</sup>. Por eso, en este trabajo se focalizó más en su *repertorio de acciones* con las cuales construyen y plantean sus demandas, de las que se destacarán, en este estudio, la negociación y la consulta con los actores políticos y administrativos (con las que exponen sus puntos de vista sobre un tema determinado, acción referida normalmente como *lobbying* en la tradición americana); la protesta (el grupo recurre a lugares públicos para dar a conocer sus intereses, a diferencia de la consulta y la negociación, que suele realizarse a puertas cerradas); la juridización, referida a la utilización del poder judicial por parte de los grupos para plantear sus demandas; y el ofrecimiento de *expertise* (que permite a los grupos utilizar su experiencia y conocimiento en un tema para aumentar su participación y la defensa de sus intereses en la decisión o implementación de las medidas, como se hará evidente en este estudio con el asesoramiento de los grupos empresarios a los funcionarios de aduana)<sup>65</sup>. Claramente, para los grupos no es indiferente recurrir a una u otro accionar, sino que eligen entre éstos de acuerdo a las épocas, los lugares, el rol del estado, de los

---

64 Saurugger, Sabine and Grossman, Emiliano, *Les Groupes D'intérêt. Action Collective Et Stratégies De Représentation*, 14-15.

65 Otra es la politización (que implica la transformación de un grupo de interés en un partido político, tal como los movimientos ecologistas se transformaron en partidos "verdes" o los movimientos sindicalistas que se institucionalizaron a fin del siglo XIX en partidos socialistas y socio-democráticos). *Ibid.*, 17-18.

partidos políticos, las características de las instituciones<sup>66</sup> y los tipos de política en cuestión, tal como señalaba Lowi y como se priorizará en este trabajo. Es por eso que la estructura de los capítulos 6 y 7, dedicados al análisis de las dinámicas en cuestión, no comienza describiendo las acciones de cada actor, sino que se ocupa primero de desarrollar los antecedentes históricos más inmediatos de cada período de análisis, las ideas predominantes tanto en el empresariado como en los gobiernos (analizadas a través de su discurso y contrastadas con los datos disponibles) y, sólo después, desarrolla el repertorio de acciones e interacciones entre ellos, entendidas como parte integral de ese marco.

Este orden en la presentación del análisis *permite identificar los principales conflictos* en cada momento. En el estudio de Schattschneider, los conflictos que identificaba se daban tanto entre productores e importadores como entre distintos productores<sup>67</sup>. Especialmente entre los últimos, el arancel podía usarse como arma ofensiva contra la competencia interna. Aquí el choque de intereses se daba cuando una parte de la industria doméstica era vulnerable al ataque del

---

<sup>66</sup> Para un resumen de las hipótesis más relevantes que vinculan estos elementos con la elección de las acciones de los grupos, ver: Grossman and Saugerger, *Les groupes d'intérêt*, 97–98 y 103–104.

<sup>67</sup> Según el autor, la fuerza de los importadores solos no es “tan formidable como para generar el problema”. Lo que caracterizó a su estudio fue la falta de influencia de los importadores, y por eso consideraba que éstos no tienen todos los medios de poder de los productores locales. No habían realizado tantas inversiones en capital y no tenían, en general, asociados otros amplios intereses que dependieran de ellos. “Mas importante aún es el hecho de que, desde que la legislación es por su naturaleza dirigida contra los importadores, ellos están excluidos de la influencia por la lógica y psicología del sistema de protección. Toda la amalgama de actitudes emocionales asociadas con el nacionalismo fue apropiado para sí mismos por parte de los inmediatos beneficiarios del sistema, ya que el nacionalismo hace que los hombres acepten pagar los costos impuestos por los aranceles porque hace que los intereses privados parezcan intereses públicos. Legitimiza y viste con una semblanza de interés público una gama de impulsos que, de otra manera, no podrían lograr aprobación”. Por eso, “el importador está casi fatalmente invalidado” Schattschneider, *Politics, Pressure and the Tariff. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, 161.

arancel a los materiales esenciales que necesitaba importar, mientras otra sección de la industria era independiente de los proveedores externos. Peor aun cuando los primeros hubieran hecho inversiones en el exterior o desarrollaron plantas cerca de los puertos para importar. En estas condiciones, los “independientes” tenían importantes ventajas políticas porque podían no solo evocar la lógica del sistema proteccionista sino también pedir apoyo contra “monopolios”<sup>68</sup>. Otra fuente de conflicto era la integración vertical de las industrias: el segmento de la industria que estaba integrada a través de las fronteras nacionales podía ser penalizado por aranceles que interrumpían su proceso, para la ventaja de otros cuya producción se hacía toda dentro de las fronteras aduaneras. En todos los casos un ala de la industria que fuera independiente de los proveedores externos podía convertir la legislación arancelaria de una defensa contra la competencia externa en una ofensa contra competidores nacionales<sup>69</sup>. En este caso de estudio se distinguirán también, a través de los períodos, distintos conflictos que opondrán a distintos actores: por un lado, un conflicto de nivel bajo, de “no interferencia mutua” característica de la arena distributiva, entre demandantes de protección de distintos sectores; por el otro, uno de más alta intensidad entre demandantes de protección y demandantes de liberalización dentro de un mismo sector. Como se verá en los capítulos 6 y 7, este último se transformará de un conflicto

---

<sup>68</sup> Ibid., 153.

<sup>69</sup> Ibid., 156. Aunque esta visión parece similar a algunas de las hipótesis de las teorías del comercio internacional (ver sección 1.2.1), la integración vertical no siempre genera conflictos. Estos surgen cuando la situación permite que se usen los aranceles como armas ofensivas contra la competencia doméstica. Donde esto no sucede, el efecto puede ser exactamente el opuesto: si el material es ampliamente producido y ampliamente consumido y no está exclusivamente asociado a una industria individual, y el productor lo produce sólo para su propio consumo por razones de economía, puede ser indiferente a los esfuerzos de los productores de ese material por ganar un arancel para el mismo.

productores e importadores a un conflicto entre distintos productores de calzado en territorio argentino.

En la exposición, al enfocar la relación entre estos empresarios y los gobiernos, se buscará también resaltar, siguiendo a Schattschneider, los momentos en los que se pueden distinguir *insiders* (aquellos empresarios con vinculaciones íntimas con los representantes) y *outsiders*, que no tiene el mismo acceso a la información que los primeros. En su estudio sobre las dinámicas parlamentarias, el autor consideraba que la actividad de los grupos era variada, en parte, porque no estaban igual de informados ante el evento. Las autoridades públicas responsables por la legislación agravaban este hecho por no circular la información equitativamente y por no mantener la suficiente disciplina como para evitar favorecer a ciertos grupos permitiéndoles conocer información confidencial por canales privados<sup>70</sup>.

En el desarrollo de este trabajo no sorprenderá encontrar el mismo tipo de observaciones que realizaba Schattschneider. Con las importantes diferencias de casos (tiempo y lugar diferentes, sistema político diferente, locus de poder diferente, políticas en cuestión diferentes), los conflictos y las dinámicas que se desarrollarán nos remitirán muchas veces a estas mismas observaciones, que, a su vez –como se adelantó en la sección 4.1– fueron incorporadas por Lowi en su esquema explicativo sobre las arenas de poder que se desarrollaban en torno a cada política. Ese esquema permitirá, a la vez, identificar las dinámicas características de la política comercial y explicar sus posibles consecuencias para el proceso de integración.

A partir de estas consideraciones sobre las definiciones y funciones de los principales actores que aborda este estudio, el análisis de sus acciones en el proceso político de las restricciones comerciales argentinas a la importación de calzado se aborda en la segunda parte de este libro, en

---

<sup>70</sup> Schattschneider, *Politics, Pressure and the Tariff. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, 212.



particular, en los capítulos 6 y 7. Como se adelantó, para comprender estas acciones como parte de un proceso, allí se identifican primero las situaciones que activaron el conflicto respecto de las importaciones de calzado desde Brasil, las partes que se enfrentaron en ese conflicto, las ideas que promovieron los principales empresarios y grupos en discursos y los datos con los que los sustentaban, así como las ideas y prioridades que los sucesivos gobiernos atendían, siempre analizadas a través de su propio discurso. El análisis de sus discursos y de los datos e ideas que los construían será central para enmarcar las acciones de ambos actores, que se describen a continuación en cada capítulo, y para comprender las potencialidades y limitaciones de las mismas. Por último, cada capítulo ofrece una interpretación que mostrará continuidades y cambios en las características del conflicto, las dinámicas que suscita y sus consecuencias inmediatas para la evolución de la política comercial en relación al proceso de integración.

Como corolario, y aunque no sea el objeto principal de este trabajo, el análisis facilitará algunas reflexiones sobre las consecuencias de las dinámicas observadas para el desarrollo del país que se esbozarán en el epílogo. Aunque existen distintas definiciones y dimensiones del desarrollo, para los fines de aquellas reflexiones, basta tomar como guía las definiciones de algunos grandes referentes del tema. Uno de ellos fue Schumpeter, para quien, mientras el crecimiento se definía por una mayor producción de lo existente, el desarrollo lo hacía por los cambios cualitativos en la organización productiva (con nuevas tecnologías, nuevas empresas y actividades), por lo que se consideraba una consecuencia del impacto de los innovadores y sus nuevas tecnologías<sup>71</sup>. De

---

<sup>71</sup> Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico*, 74. El autor distinguía también el “desenvolvimiento” a partir de los cambios de la vida económica que no hubieran sido impuestos desde el exterior, esto es que provinieran sólo de la esfera económica.

manera más amplia, y apuntando directamente a los países latinoamericanos, Ferrer consideraba que se trataba de

un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales, la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos<sup>72</sup>.

Él también recuerda que se puede crecer sin desarrollo, es decir, “sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social”<sup>73</sup>.

Dando por válidos los razonamientos de Schumpeter sobre la innovación y el espíritu empresario<sup>74</sup>, Olson elabora interesantes hipótesis para explicar los distintos niveles de desarrollo de algunas naciones europeas en función de la naturaleza y el número de grupos de interés de cada una de ellas. Para hacerlo, se basa en sus propias conclusiones sobre las consecuencias del comportamiento racional en la acción colectiva, que, como se adelantó en la sección 1.2.2, implica mayores dificultades de representación, organización e influencia para los grupos abarcadores o cúpula que a los grupos chicos, representantes de intereses particulares<sup>75</sup>. Parte de suponer que todas las organizaciones, tengan

---

72 Aldo Ferrer, “Globalización, Desarrollo Y Densidad Nacional” (Fundación de Políticas Públicas, 2005).

73 Ibid.

74 Mancur Olson, *Grandeur et Décadence Des Nations*, 63.

75 El autor considera que los miembros de los grupos pequeños tienen ventajas para lograr la acción colectiva y, por lo tanto, deduce que lograrán en general mayor presión política. Y como, además, estos grupos pueden en general organizarse más rápidamente que los grandes, esta disparidad será muy fuerte en las sociedades no han sido estables más que en breves períodos, mientras que dicha disparidad disminuirá con el tiempo, sin desaparecer

la forma que tengan, podrían tener buenas razones para desear la eficacia económica, el crecimiento y la prosperidad de la sociedad en la que actúan. Pero supone también que en general, el único modo que tienen esas organizaciones de defender los intereses de sus miembros es obteniendo para ellos mismos una parte importante del ingreso de un país, es decir, volcando la distribución del ingreso a su favor. Y esto pueden hacerlo contribuyendo a “agrandar la torta” (esto es, el tamaño de la producción) de la sociedad, de tal manera que, aun manteniendo las proporciones, sus miembros obtengan más que antes; o bien buscando aumentar la proporción de su parte en una torta que no aumenta su tamaño. El autor observa que los grupos tienden a la segunda opción, ¿por qué? Para él, esto se debe a que, si una organización de asalariados o de empresas controla el 1% de la capacidad productiva del país, debería soportar el costo de toda campaña que emprendiera para aumentar la eficacia de la sociedad, pero sus miembros no recibirían en promedio más que el uno por ciento de los beneficios logrados por dicho grupo. Desde este punto de vista, aquél que actuara no recibiría más que una parte de los beneficios generados por sus actos, mientras que, a cambio, soportaría todos los costos<sup>76</sup>.

De esto se derivaría que un grupo serviría mejor a los intereses de sus miembros si buscara acaparar una mayor parte del producto nacional para ellos. En el comportamiento

---

en las sociedades estables. Esta lógica, sin embargo, hará que, a medida que pase el tiempo, aún un país con grupos de interés abarcadores sufra de “esclerosis institucional”: para el autor, estas organizaciones no pueden evitar devenir, implícita o explícitamente, en grupos de intereses especiales. *Ibid.*, 70 y 126.

<sup>76</sup> *Ibid.*, 70–71. El autor contrasta el efecto de la acción de estos grupos de intereses particulares (que el autor señalaba como representantes, por ejemplo, del 1% de la capacidad productiva) con el de los grupos de intereses más abarcadores, que incluyan una mayor parte de dicha capacidad. Sus incentivos eran diferentes, ya que si una asociación representaba, por ejemplo, la mitad de la capacidad de generar ingreso de un país, sus clientes obtendrían la mitad de todo incremento del ingreso nacional que la asociación genere y enfrentaría la mitad del costo social que produce la propia redistribución.

racional, según Olson, no existe ningún límite a los costos sociales que una organización encontrará convenientes de imponer a la sociedad con el fin de obtener para ella misma una parte más grande del producto social. Olson llama a estas organizaciones indistintamente coaliciones redistributivas (ya que luchan por redistribuir hacia sí mismas partes del producto) o buscadoras de rentas (*rent-seeking*). Uno de los métodos evidentes que utilizan estos grupos para obtener tal redistribución es la presión política para obtener legislación favorable a sus intereses –subsidios, aranceles, excepciones impositivas, o regulaciones para limitar la entrada y la competencia–, otro, el vender menos y a mayores costos –a lo que llama conspiración o cartelización<sup>77</sup>. Estas acciones, que pueden tener diversos efectos según las condiciones iniciales, en general terminarán aumentando el ingreso de los beneficiados, pero también reduciendo la eficacia productiva<sup>78</sup>. La misma lógica llevaría a que estas

---

<sup>77</sup> Mancur Olson, “The Varieties of Eurosclerosis: The Rise and Decline of Nations since 1982,” en *Nicholas Crafts and Gianni Toniolo (eds.), Economic Growth in Europe since 1945* (Team Valley, UK: Cambridge University Press, 1996), 73–94.

<sup>78</sup> Olson identifica un desplazamiento de los recursos de la sociedad hacia la actividad favorecida por un alza de precios o la reducción de un impuesto, hasta el punto en el que la tasa de rendimiento privado sea la misma en ese sector que en el resto de la economía. Pero como estas condiciones del sector se deberían sólo a una legislación, los nuevos recursos destinados a él generarán un valor agregado menor al que generaban originalmente en otro sector (un razonamiento que claramente responde a una situación de libre movimiento de los recursos) Mancur Olson, *Grandeur et Décadence Des Nations*, 74–75. Un razonamiento cercano, aunque no igual porque no explica las causas de las preferencias de los actores, hace Rogowski, cuando se pregunta por qué persisten los clivajes internos surgidos de un cambio en el un precio internacional. En un mundo de factores perfectamente móviles y comportamiento racional, las personas rápidamente desinvertirían de los sectores perdedores y se moverían hacia otros más favorables. Los mercados se modificarían generando un nuevo equilibrio político. Sin embargo, tal equilibrio no se ve frecuentemente. El factor tiempo sería una variable explicativa (la demora en la adaptación) y otra sería el el acceso político privilegiado de algunos actores que les hace más simple la extracción de rentas y subsidios y requiere menos recursos de su parte que la adaptación (así explica la preferencia de los junkers prusos por la protección más que la adaptación). En esas circunstancias, la adaptación puede ser largamente

organizaciones disminuyesen la aptitud de una sociedad a adoptar nuevas tecnologías y redujesen también la tasa de crecimiento de su economía<sup>79</sup>.

A partir de esta lógica, un crecimiento del rendimiento de la actividad de los grupos de presión en relación a sus rendimientos de producción provocaría también un aumento de los recursos consagrados a aquellas actividades y una disminución de aquellos destinados a la producción, algo que influenciaría, a su vez, las actitudes y la cultura de una sociedad. Ni bien una nueva reglamentación es promulgada, decía el autor, una serie de individuos con astucia y conocimientos, como abogados, tiene interés en descubrir cómo evitarlas o cómo usarlas en su favor. Como respuesta, los promotores de dicha reglamentación buscarán limitar dicho comportamiento, pero todo ello acentúa regularmente la complejidad de los textos y, por ende, los costos de la reglamentación y el control de su cumplimiento. El autor va más allá y supone, además, que los propios abogados y otros individuos inmersos en el sistema podrían estar interesados en evitar una simplificación de las disposiciones. Y todo esto lleva, para el autor, a una estructura en la que se modifican los incentivos y el sentido de evolución de una sociedad. Para el autor “el interés por producir disminuye, mientras que aumenta aquél por buscar una parte mayor del producto. Uno está menos recompensado por contentar a su comprador o su empleador, mientras que se hace cada vez más ventajoso evitar o explotar las debilidades de los textos reglamentarios, de la política y de la burocracia”<sup>80</sup>.

---

retrasada, a veces con “desastrosas consecuencias”. Ronald Rogowski, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, 18.

<sup>79</sup> Mancur Olson, *Grandeur et Décadence Des Nations*, 101.

<sup>80</sup> Cabe señalar que el autor consideraba el conocimiento de estas lógicas por parte de la sociedad como el elemento central para evitar que las mismas se produjeran. Para él, el problema, inclusive en sociedades que hubiesen tenido sólo organizaciones encompassing, eran las minorías organizadas. Pero cada una de esas minorías podía ser derrotada si el público tomaba conocimiento. Olson, “The Varieties of Eurosclerosis: The Rise and Decline of Nations since 1982.”, 92. Un interés especial sólo hacía su camino porue

Estas consecuencias de la lógica desarrollada por el autor –que, como el propio actor destaca, no tienen como única causa el accionar de los grupos–, aportaron interesantes puntos de reflexión a partir del caso estudiado. Por ejemplo, se verá que la nueva organización empresarial del sector surgida en los años '90 emerge como producto del esfuerzo de algunas empresas para defender la importación, y dedica sus principales acciones a denunciar judicialmente las restricciones comerciales argentinas. Además, se analizará hasta qué punto se complejizaron las restricciones no arancelarias desde la eliminación del arancel para el comercio con Brasil, así como si se fueron incorporando más actores al proceso y si dieron lugar a prácticas más complejas. Por otro lado, el análisis mostrará también las limitaciones que tiene el supuesto de la acción racional, en el que se basa el autor, para explicar las decisiones entre opciones que se muestran como igualmente racionales, o bien las decisiones que responden más a cuestiones ideológicas que racionales. El ejemplo más claro de esto será la sentencia de un entrevistado del sector empresarial del calzado, al que se le consultó si consideraba posible algún tipo de “integración productiva” con Brasil en el sector del calzado. El entrevistado estimó que “se podría hacer algo con la importación de partes”, sobre cuya calidad las empresas fabricantes “se quejan”. Dado que Brasil tiene un sector de proveedores de esta industria mucho más desarrollado, sería muy ventajoso para los fabricantes nacionales, en términos de cálculos racionales sobre precios y calidades, importar las partes desde allí, pero el entrevistado consideró que la CIC no podía activar pedidos de liberalización de la importación de partes porque los principios que la asociación defiende son aquellos de promoción de la producción local. Una

---

la mayor parte de la sociedad no se daba cuenta o no comprendía lo que sucedía. Si las sociedades comprendían y creían en el argumento de *Rise and Decline*...entonces las predicciones del libro serían refutadas. Aunque “ningún proceso histórico que es comprendido es inevitable” Ibid., 92 y 110.

limitación ideológica que el supuesto de acción racional no podría explicar.

A los fines de las mismas reflexiones, cabe señalar que otros autores, concentrados en el caso argentino, observaron las consecuencias positivas y negativas que podían emerger de las relaciones entre los gobiernos y los empresarios. Entre ellos, Andrés López se concentró en los marcos institucionales y la volatilidad de la política argentina que habían favorecido un accionar más defensivo y rentista del empresariado argentino en los años '90<sup>81</sup>, un comportamiento que se mostró más claramente en el primer período de esta investigación (capítulo 6). Por su lado, Ana Castellani distinguió entre ámbitos estratégicos y ámbitos privilegiados de acumulación generados por las relaciones entre ambos actores. Los primeros se identificaban con ámbitos proclives al desarrollo, basados en la existencia de privilegios selectivos, transitorios, consensuados e institucionalizados que, en el largo plazo, lograban incrementar la dotación de capital físico, innovación tecnológica en productos y procesos, productividad del capital y competitividad internacional. Los segundos, en cambio, eran producto de un estado que se limitaba a transferir recursos públicos al capital sin garantizar su uso estratégico, por lo que generaba ámbitos de acumulación, que favorecían sólo a algunas pocas empresas que se expandían sin incrementar su eficiencia y productividad, dilapidando recursos públicos. Además, aumentaban el poder político de los empresarios y debilitaban al estado por la progresiva pérdida de capacidades administrativas y financieras, sin propiciar la construcción de un proceso de desarrollo sostenido. Estos ámbitos sostenían una trama de relaciones entre funcionarios, burócratas y capitalistas, que podían ser de distinto tipo (presión corporativa, lobby individual, colusión, corrupción, colonización de cargos públicos) pero perseguían siempre lo

---

<sup>81</sup> Andrés López, "Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino."

mismo: sostener, diversificar y/o expandir las condiciones privilegiadas de acumulación<sup>82</sup>. Si bien los ámbitos a los que la autora aplica estas categorías son más bien aquellos fundamentales para el desarrollo de un país (como, por ejemplo, los vinculados a infraestructura o innovación tecnológica), que no son comparables con el sector que analiza este caso de estudio –un sector menor en cuanto a su participación en la estructura productiva–, sus reflexiones serán útiles para analizar si se reproducen las mismas dinámicas a un nivel más micro<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Ana Castellani, “Estado y grandes empresarios en la Argentina de la post-convertibilidad. Cuestiones de Sociología” (FaHCE-Memoria Académica, 2009). y Ana Castellani, “Estrategia o privilegios,” *Página 12*, March 20, 2011, sec. Suplemento Cash.

<sup>83</sup> En 2011, la autora señalaba que, en tiempos en que en Argentina se pretendía recuperar la intervención estatal como herramienta estratégica para el desarrollo, era fundamental tomar en cuenta ese tipo de relaciones y prácticas “tan asentadas entre los actores económicos en nuestra cultura institucional”, para desmantelarlas y construir un sendero de desarrollo sostenido que garantice inclusión y no solo el crecimiento de algunas fracciones del capital. Ana Castellani, “Estrategia o privilegios.”



## Breve introducción histórica sobre la industria argentina del calzado<sup>1</sup>

Entre las industrias de bienes de consumo, el sector del calzado tiene algunas características particulares, como aquella de proveer un bien básico, cuyo consumo resulta indicativo del grado de bienestar alcanzado por la sociedad<sup>2</sup>. Por ese motivo, es una industria a menudo catalogada bajo el nombre de industria o cadena “bien-salario”<sup>3</sup>. A su vez, como se adelantó en el capítulo 3, la confección de calzados es uno de los sectores más demandantes de mano de obra, dado que sus posibilidades de automatización son limitadas<sup>4</sup>.

La industria del calzado forma parte de una cadena productiva que comienza en la fase primaria con la producción de ganado y cueros ovinos y bovinos<sup>5</sup>, materiales con

---

<sup>1</sup> Las tablas y los gráficos mencionados en éste y otros capítulos se encuentran en los anexos A (Tablas) y B (Gráficos), disponibles en el siguiente link: <https://bit.ly/4c3zgrK>.

<sup>2</sup> José Antonio Miranda Encarnación, “La industria del calzado en España 1860-1959. La formación de una industria moderna y los efectos del intervencionismo estatal” (Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 1996), 14.

<sup>3</sup> Leonardo E. Stanley, “La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor,” en Victor Prochnik (coord.), *La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor*, Red MERCOSUR (Uruguay: Manuel Carballa, 2010), 146.

<sup>4</sup> Patrícia Anderson, “Barreiras Nao-Tarifárias Às Exportações Brasileiras No MERCOSUR: O Caso de Calçados” (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão No 791, maio 2001), 1-2. Y Leonardo E. Stanley, “La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor,” 146.

<sup>5</sup> Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean et al., *Impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: Sector calzado y sector farmacéutico* (BID-INTAL, 2000), 2.

los que se elaboran sus partes. En el caso del calzado que no es enteramente de cuero, la industria se relaciona también con la cadena productiva del caucho, el plástico, o textil, tal como se aprecia en el gráfico 0. La producción estándar del calzado involucra tres etapas básicas: corte de material (que puede hacerse de forma manual o mecánica / computarizada), aparado o respunte (cuando se preparan las piezas antes del armado, como la costura de las piezas que conforman la parte superior del calzado, una de las etapas más intensivas en mano de obra) y armado final<sup>6</sup>. En materia de tecnología, al interior de cada categoría de productos, conviven diversos grados de actualización tecnológica, en la medida que las producciones de alta gama utilizan una técnica más artesanal y las empresas productoras de calzado deportivo, principalmente, utilizan un esquema productivo más robótico<sup>7</sup>.

La incidencia de la mano de obra en esta industria hizo que, a nivel mundial, se localizara preferentemente en países o regiones que ofrecían mano de obra abundante y salarios bajos. Después de la segunda guerra mundial, los zapatos (conjuntamente con la vestimenta y los textiles) permitieron a Japón reinsertarse en el mundo industrializado<sup>8</sup>; en los años '70 dicha producción comenzó a transferirse a los "tigres asiáticos" (Corea del Sur, Taiwán y Hong

---

6 Comisión Nacional de Comercio Exterior, "Expediente CNCE No21/09," October 1, 2009, Sección V, 1. Otras fuentes desarrollan en más detalle el proceso productivo, distinguiendo 5 etapas: una primera de modelaje o diseño, donde se concibe el zapato; luego el corte; luego el respunte; la costura (del cabezal a la suela) y el montaje y soldado final. Leonardo E. Stanley, "La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor." Delrío distingue individualmente el "fondo", es decir, la preparación de la suela. Fortunato Delrío, *Después de la ojota*. (Buenos Aires: Álvarez Hnos y Cía., 1949), 155–207.

7 Julia Cerutti, "Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final" (Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de política económica. Unidad de preinversión (Unpre). Programa multisectorial de preinversión. II Préstamo BID 925 Oc-Ar, March 2003), 3–8.

8 Leonardo E. Stanley, "La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor."

Kong) y a Brasil, países que alcanzaron una gran participación en el comercio exterior mundial de calzados hacia los '80<sup>9</sup>. Claro que, a medida que esos países avanzaron en su proceso de industrialización, hubo también un aumento del salario promedio, que ocasionó una nueva relocalización de la producción, a partir de los '80, en China, Indonesia y Tailandia<sup>10</sup>. Como puede observarse en la tabla 10, China pasó de exportar el 3,5% del total mundial en 1988 al 32,9% en 2008<sup>11</sup>, con lo que se convertía en la “zapatería del mundo”<sup>12</sup>. Brasil, mientras tanto, reducía su participación en ese lapso del 5,2% al 2,2%.

Para comprender esta evolución es importante tener en cuenta que el comercio y la producción mundial de calzado se fue concentrando bajo la conducción de firmas multinacionales, propietarias de las principales marcas, en particular, dedicadas al calzado deportivo. Se trata de un número relativamente menor de compradores globales que distribuyen gran parte de la producción<sup>13</sup>. Para estas empresas, el desarrollo de producto, la comercialización y la promoción constituyen áreas prioritarias, por lo que permanecieron bajo su control mientras que, en cambio, la fabricación física se trasladaba con relativa facilidad entre países, priorizando

---

<sup>9</sup> No por casualidad abre en 1971 la firma de plásticos Grendene, que ya en 1978 lanza su primera sandalia plástica, y se transformaría con el tiempo en el mayor fabricante de calzado del país. Grendene, disponible en: <http://www.grendene.com.br/> [consulta: 28 de junio de 2014]. Paralelamente, se instala en 1975 Adidas Do Brasil en San Pablo. Eduardo Bakchellian, *El error de ser argentino: Vida, pasión y desventuras de un industrial* (Buenos Aires: Editorial Galerna, 2000), 177.

<sup>10</sup> Patrícia Anderson, “Barreiras Nao-Tarifárias Às Exportações Brasileiras No MERCOSUL: O Caso de Calçados,” 1–2.

<sup>11</sup> Comisión Nacional de Comercio Exterior, “Expediente CNCE No21/09,” sección V, 86. Ver también: “El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico”, BID/INTAL, 2000, 4.

<sup>12</sup> Leonardo E. Stanley, “La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor.”

<sup>13</sup> Peter Knorringa and Irene van Staveren, “Social Capital for Industrial Development: Operationalizing the Concept” (United Nations Industrial Development Organization, 2006).

el ya mencionado bajo costo de mano de obra, entre otros factores<sup>14</sup>. Esto vale para las producciones de tipo intensivo (baja gama) más que para las producciones de alta gama, donde las ventajas salariales no hacen la diferencia, sino más bien el mayor nivel de calidad y los recursos humanos calificados. De allí que, históricamente, los principales centros de diseño sigan encontrándose en Italia y España<sup>15</sup>. Aquel reducido número de compradores están concentrados en su mayoría en Estados Unidos y Europa, e imponen sus condiciones en las cadenas de valor. Por eso, algunos autores recuerdan que no se trata de un mercado anónimo y con infinitos compradores y proveedores, sino más bien de uno en el que el acceso a los mercados globales dependen de aquellos pocos compradores y sus intermediarios locales. De allí que sea clave, para ese acceso, convencerlos de la habilidad y confiabilidad de los productores locales, que muchas veces son pequeños<sup>16</sup>.

La competencia en este mercado no pasa sólo por los precios, sino también por la denominada “diferenciación de producto” en su diseño, calidad y materiales. Allí las economías de escala no son tan importantes, sino más bien la calificación de la mano de obra y la sofisticación de la tecnología (que si es alta permite, por ejemplo, permanentes cambios de diseño, mientras que aquella baja es suficiente para productos estandarizados a precios bajos)<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Los autores mencionan factores que evidentemente afectan a casi todas las industrias, como la infraestructura y la estabilidad financiera y la existencia de instituciones que se concentren en actividades de investigación y desarrollo y capacitación de recursos humanos. En Latinoamérica, por ejemplo, países como Brasil o México cuentan con institutos de jerarquía y especialización y que brindan apoyo a la industria del sector. Julia Cerutti, “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final.”

<sup>15</sup> *Ibid.*, 3–8.

<sup>16</sup> Peter Knorringa and Irene van Staveren, “Social Capital for Industrial Development: Operationalizing the Concept”.

<sup>17</sup> Patrícia Anderson, “Barreiras Nao-Tarifárias Às Exportações Brasileiras No MERCOSUL: O Caso de Calçados,” 1–2.

Otro elemento relevante en la producción de calzado lo representa la disponibilidad de los materiales, como pieles y cueros crudos y curtidos, insumos fundamentales para esta actividad. Como se verá en este capítulo, la disponibilidad de cuero en Argentina fue tanto un incentivo como un problema para el desarrollo de la industria del calzado en los momentos en que se privilegiaba su exportación en lugar del abastecimiento del mercado interno. De todas maneras, algunos autores consideran que no fue la existencia de cuero la que desarrolló la industria del calzado en el país, sino que, por el contrario, la demanda de esta industria fue la que incentivó el desarrollo de las curtiembres<sup>18</sup>. Luego, la aparición de nuevos materiales derivados del caucho y del plástico permitió reemplazar al cuero para suelas y capelladas (en algunos tipos de calzado), por lo que otro tipo de materiales (como membranas Goretex, goma eva, poliuretano PU, etc.) adquirieron mayor importancia, aunque el cuero siguiera siendo el insumo principal de los calzados de alta calidad, por su flexibilidad y capacidad de amoldamiento<sup>19</sup>.

Pero fue su característica trabajo-intensiva la razón por la que el sector recibió un apoyo explícito por parte de los gobiernos de países desarrollados y en desarrollo para mantener competitiva a esta industria, bien fuese por medio del esfuerzo tecnológico o de reglas en materia de comercio e inversión<sup>20</sup>. El mismo motivo hace que se lo relacione con la creación de “capital social” y su promoción forme parte de las recomendaciones de políticas públicas de organismos internacionales del tipo de UNIDO, como se mencionó en

---

<sup>18</sup> Claudio Salvador, *Historia de La Industria Curtidora Argentina* (Buenos Aires: Dunken, 2013), 17–18.

<sup>19</sup> Julia Cerutti, “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final,” 3–8. Ver también Leonardo E. Stanley, “La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor.” Los aspectos principales de esta evolución en Argentina se verán en este capítulo, destacándose en particular la aparición en los años '40 de los vulcanizados, luego de los materiales inyectables, como el PVC y del poliuretano.

<sup>20</sup> Leonardo E. Stanley, “La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor.”

el capítulo 3<sup>21</sup>. En este capítulo se verá que, en Argentina, esa característica favoreció que el sector adquiriera “fuerte impacto social y electoral”, sobre todo en la capital del país y alrededores.

Se trata de un sector industrial que ha sido objeto de pocos estudios históricos<sup>22</sup>, aunque, hasta mediados del siglo XX, llamara la atención de los contemporáneos como una de las industrias más modernas del país<sup>23</sup>. El capítulo destaca los orígenes de esta industria en un contexto agroexportador, sus principales características, sus formas de producción y su evolución, así como también su organización política temprana. Se identifican sus principales actores, sus ideas y discursos vinculados a la política comercial, así como la visibilidad que adquirió el sector ante los gobiernos hasta 1990.

## 5.1 Orígenes de una manufactura durante el modelo agroexportador (1880-1929). La creación de la Cámara de la Industria del Calzado como actor político

La literatura ubica los orígenes del calzado argentino en la época colonial<sup>24</sup>, aunque en 1607 se registrara solo un

---

21 Peter Knorringa and Irene van Staveren, “Social Capital for Industrial Development: Operationalizing the Concept.”

22 Un resumen de algunas referencias e hipótesis aisladas sobre este sector se encuentra en Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” *Desarrollo Económico*, March 2008, 640–641.

23 *Ibid.*, 640.

24 Fortunato Delrío y Calleja registran que, antes de la colonia, los indígenas locales solían ir descalzos, salvo en las regiones más adelantadas, cercanas al Alto Perú como los diaguitas, donde llevaban la “usuta”, voz quichua que en el Río de la Plata se conoció como “ojota”. De allí que, para el autor, sea ésa la primera denominación del calzado local. En su libro se encuentra también una breve descripción de la historia del calzado desde el hombre primitivo hasta las botas europeas del siglo XVIII. Fortunato Delrío, *Después de la ojota*, 5–6; 15–59. Y Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en

maestro zapatero secundado por algunos aprendices<sup>25</sup>. Gracias al censo realizado por el Virrey Vértiz más de cien años después, se supo que en 1778 los zapateros ya constituían el gremio más numeroso<sup>26</sup>. En 1780, el entonces virrey aprobaba la creación del gremio de zapateros y se dictaba su “Reglamento económico del gremio de zapateros de la Capital de Buenos Aires”. El virrey respondía así a la solicitud de 64 zapateros (39 no sabían firmar, todos ellos eran españoles o nativos) de organizarse en gremio. La solicitud señalaba

el manifiesto atraso en los artesanos de esta capital, porque siendo tan limitadas las ganancias [enfrentan una] multitud de sujetos que ocupan (...) estos ejercicios y ponen tienda pública de Maestro sin más conocimientos de su oficio o arte

---

la economía argentina” (Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, 1966), 9.

- 25 El 19 de junio de 1617 el procurador general, en virtud de la falta de oficiales en la ciudad, peticiona ante el Cabildo para que impidiera el embarque del herrero Francisco Álvarez, el carpintero Manuel Antonio, el zapatero Antúnez, el tonelero Marcos Pereira, y el sastre Antonio Álvarez, a los que el gobernador había ordenado que salieran de la ciudad por no figurar en ella como vecinos. El gobernador suspendió el embarque. Cecilia González Espul, “El gremio del calzado en la época colonial,” *Rebanadas de Realidad*, July 22, 2013.
- 26 Con 250 integrantes (entre maestros, oficiales y aprendices, entre los que predominaban los españoles y/o nativos, aunque se registraban también mestizos, mulatos, negros, indios, un inglés y un suizo) y regido por la rigurosa reglamentación de las corporaciones medievales. En Buenos Aires se formó la Cofradía de San Crispín, el santo de los zapateros y su fiesta se celebraba el 25 de octubre. San Crispín, con su hermano Crispiniano, ambos remendones, fueron martirizados por predicar el Santo Evangelio durante las persecuciones de los emperadores romanos, y decapitados en el año 287, tras sufrir atroces tormentos con sus propios instrumentos de trabajo. Uno de los más viejos gremios de zapateros lo constituyeron los zapateros y curtidores de Roma; luego, éstos formaron importantes gremios durante la Edad Media y Moderna, en Gotingen en 1251, Londres en 1272 y París en 1370. Establecieron “una masonería con extravagantes y complicados ritos por toda Europa, constituyéndose en el punto de partida de las primeras asociaciones de trabajadores”. Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 12–14.y Cecilia González Espul, “Cómo se vio afectada la industria del calzado por el Plan Marshall durante el primer gobierno peronista,” *Rebanadas de Realidad*, September 19, 2011.

que [el que] es preciso para el desempeño de un aprendiz, u oficial hábil en perjuicio de los verdaderos Maestros<sup>27</sup>.

La industria mostraba, desde sus inicios, constituir una actividad apta aún para personas sin calificación especializada, así como la rivalidad entre los que podían considerarse profesionales (maestros) y aquellos que, sin tal calificación, se dedicaban igualmente a producir el calzado.

Existen distintas percepciones sobre la evolución de la industria desde entonces. Según González Espul, hasta la Revolución de Mayo, la manufactura del calzado era una de las más desarrolladas, aunque la posterior liberalización del comercio la perjudicó, importándose, hasta 1890, el 90% del calzado que se consumía desde Francia, Inglaterra, Estados Unidos, Suiza y Bélgica. La producción local de calzado era escasa y deficiente; sólo el calzado de mejor calidad era realizado por los antiguos maestros, a los que había que llevarles el cuero y encargarlos con tiempo<sup>28</sup>. Claudio Salvador, en cambio, considera que ya para la época de la revolución las tiendas vendían “calzado europeo y americano” aunque reconoce que para el poco calzado local se usaban “suelas de Salta y cordobanes (cuero curtido de cabra) de Tucumán y Córdoba”<sup>29</sup>. Para él, la industria se desarrolló recién a fines

---

27 La cita exacta, en español antiguo –que fue adaptada arriba para darle sentido al resumen–, es: “un manifiesto atraso en los Artesanos de esta Capital porque siendo tan limitadas las ganancias, que por consecuencia se impiden de la multitud de sujetos que ocupan en estos ejercicios y ponen tienda pública de Maestro sin más conocimientos de su oficio o arte que es preciso para el desempeño de un aprendiz, u oficial abil en perjuicio de los verdaderos Maestros.” Cecilia González Espul, “El gremio del calzado en la época colonial.”

28 Cecilia González Espul, “Cómo se vio afectada la industria del calzado por el Plan Marshall durante el primer gobierno peronista.”

29 Los jesuitas introdujeron estas industrias en Córdoba, donde se curtían pieles para convertirlos en suelas y cordobanes, aprovechando los enormes bosques de cebil, rico en elementos tonantes. Félix de Ugarteche, “Las industrias del cuero en la República Argentina”, Ministerio de Agricultura, Buenos Aires, 1927, citado en Cecilia González Espul, “El gremio del calzado en la época colonial.” Ugarteche había sido, desde 1917, redactor de la revista “La industria argentina del calzado” de la Cámara de del sector. Clau-



del siglo XIX y principios XX, y recuerda que lo hizo en momentos en los que el país “aún no tenía una producción adecuada y suficiente de cueros curtidos para la capellada”, por lo que los fabricantes debían proveerse de cueros curtidos importados<sup>30</sup>. Una línea similar aporta Kabat, en su estudio dedicado al cambio en la organización del trabajo que se produce en esta industria. La autora analizó el tránsito de la industria del calzado entre 1880 y 1940 desde la “manufactura” (trabajo manual aunque fragmentado) hasta la “gran industria” (donde el obrero queda supeditado a las máquinas). Considera que, antes de 1890, la confección del calzado “presentaba más similitudes que diferencias con los métodos empleados durante los siglos anteriores”, y aún no había siquiera una división del trabajo: todo el proceso se realizaba en el domicilio del zapatero y sólo el aparado se había separado de aquél para que fuera realizado por personas especializadas. Entre 1870 y 1890 ya había algunos establecimientos que avanzaban en la mecanización y en la división del trabajo, pero de manera aislada y dedicada solamente a la producción de calzado de calidad inferior, para los sectores populares<sup>31</sup>.

A partir de 1890, y con ayuda de la crisis de esos años<sup>32</sup>, Kabat marca el inicio de la etapa de manufactura,

---

dio Salvador, *Historia de la industria curtidora argentina*, 11. En Tucumán, la curtiembre fue la actividad principal hasta 1870, luego fue reemplazada por el azúcar. *Ibid.*, 49. Claudio Salvador fue técnico de la industria curtidora desde 1977 y colaboró con la revista Tecnología del Cuero de la Asociación Argentina de los Químicos y técnicos de la industria del cuero. El libro contiene un resumen de datos de empresas, imágenes y lugares geográficos en los que se desarrolló la industria curtidora, tanto en Buenos Aires como en las provincias del interior.

<sup>30</sup> Claudio Salvador, *Historia de la industria curtidora argentina*, 17.

<sup>31</sup> Un censo de la Unión Industrial Argentina de 1889 registraba 36 casas del ramo, de las cuales 27 se habían fundado en la década del '80 y otras 7 en 1870. La autora recuerda el carácter incompleto de esta encuesta, que no incluía importantes establecimientos, como la casa Martí en ese entonces. Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 645.

<sup>32</sup> El estado argentino se declaró en bancarota y puso en jaque a la banca Baring Brothers, y con ella al sistema bancario londinense. En el país, se

caracterizada por el trabajo en “rueda”, que permitió la división de más de cien actividades parciales, realizadas por obreros diferentes, aunque las técnicas y herramientas de trabajo eran las mismas de antaño<sup>33</sup>. Con la llegada de inmigrantes al país a fines del siglo XIX en forma masiva, se incorporaron artesanos de diferentes oficios, muchos de los cuales eran maestros zapateros, acrecentándose la manufactura local. Algunos de ellos se destacaron como dirigentes obreros del sinnúmero de gremios de oficios que se crearon, de acuerdo a las ideas anarquistas y socialistas que trajeron de Europa (como la anarquista Federación Obrera del Calzado creada en 1903) y otros se transformaron en patrones, con fábricas y talleres, aún rudimentarios. A fines de siglo XIX existían ya nombres de empresas que se destacarían hasta el siglo XX, como Grimoldi y Alpargatas.

Las actividades de la última habían comenzado en 1883 y a los pocos años se expandirían, junto a tareas textiles, a Uruguay (1890) y Brasil (1907)<sup>34</sup>. Alpargatas había nacido como una empresa argentina con mayoritaria presencia de accionistas británicos, cuyo producto más popular fue el calzado de yute, dedicado a las clases bajas. Sin embargo, desde temprano se expandió a distintos tipos de calzado, como el de cuero a principios de 1900 y el de suela de goma

---

encarecieron las importaciones, y así se dio indirectamente protección a la industria nacional. Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 10. Un resumen sobre esta crisis se encuentra en Anibal Jáuregui, “Especulación bursátil y crisis en la Argentina (1889-1894),” disponible en: <https://bit.ly/48ZXbGj> [consulta: 4 de enero de 2024].

<sup>33</sup> Consistía en que los obreros se ubicaran en círculo según los pasos de producción para que, cuando uno concluía su labor, le pasara el botín al siguiente. En un mismo taller se formaban varias ruedas para realizarse, en cada una, una etapa diferente del proceso (aparado, confección, acabado, etc. Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 643.

<sup>34</sup> Un registro de la producción de cada empresa en 1909 se encuentra en Marina Kabat, *Del taller a la fábrica. Industria y clase obrera en la rama del calzado (Buenos Aires 1870 - 1940)* (Razón y Revolución, 2005). El registro está disponible en forma de fe de erratas en la misma publicación: <https://bit.ly/3RQL3jR> (última revisión 8 de enero de 2024).

en 1929<sup>35</sup>. Algunos datos hablan de la dimensión que rápidamente adquirió la fábrica: en 1887, Alpargatas empleaba a 530 personas, mientras que las restantes 61 fábricas de calzado de yute registradas en Buenos Aires empleaban, entre todas, 459. En 1914, su activo representaba más del 70% del total de las empresas del ramo de la capital y más del 50% del total nacional<sup>36</sup>. Durante todo el modelo agroexportador, que se caracterizó por la dependencia de tecnologías importadas, vía licencias e importaciones de bienes de capital, a esta empresa se le reconoció la capacidad de renegociar los contratos de provisión de tecnología con los proveedores ingleses con los cuales se había asociado inicialmente, y de buscar nuevas fuentes cuando estos últimos no ofrecían las tecnologías más avanzadas. Además, avanzó en dirección a una cada vez mayor autonomía en las decisiones de ventas y distribución, desvinculándose de la firma inglesa que originalmente estaba a cargo de esas actividades<sup>37</sup>. Por eso, Alpargatas es considerada como una de las empresas líderes que, aún orientadas al mercado interno en el período agroexportador, producía manufacturas en instalaciones modernas y era competitiva según los estándares internacionales<sup>38</sup>.

---

35 Luego de un acuerdo con Pirelli, fabricante de artículos de goma. En 1931, Alpargatas empezaría a fabricar telas para los neumáticos producidos por Goodyear, Pirelli y Firestone, un rubro que alcanzaría gran importancia para Alpargatas en los '40. Leandro Gutiérrez y Juan Carlos Korol, "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas," *Desarrollo Económico*, octubre de 1988, 407-409.

36 Las cifras resultan de los datos que los autores han obtenido de censos y registros estadísticos. *Ibid.*, 411-412.

37 Andrés López, "Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino", 111-114. Se trata de Ashworth & Co. (Manchester). La otra firma británica, cuya vinculación con la empresa duró hasta fines de siglo XX, fue Douglas Fraser & Sons (Escocia). Leandro Gutiérrez and Juan Carlos Korol, "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas," 405-406.

38 Los autores señalan que, inclusive, las plantas industriales de este período estaban más cerca, en términos relativos, de la frontera internacional que las que se van a instalar en las primeras décadas de la industrialización

Algo similar ocurría con Grimoldi que, aunque de menor tamaño, desde la primera mitad del siglo XX creció mediante la adquisición de tecnología en maquinaria novedosa para su época, tal como la fabricación por medio punto –que llevó a que su nombre tuviese como extensión “la marca del medio punto”– o la vulcanización directa de fondos de goma al cuero, que hacían de “Gomycuer” un calzado “cómodo y durable aún en las peores condiciones de uso”<sup>39</sup>.

La instalación en Argentina de la United States Machinery Co (Umsco) en 1903 facilitó el acceso a maquinaria y repuestos<sup>40</sup>, iniciando la transición hacia la gran industria, mecanizando gran parte de la fabricación. Lo mismo sucedió con la implantación de la Singer Machinery Co. en el país, en 1906<sup>41</sup>. Este avance en la mecanización se refleja ya en los censos, donde se ve que el número de zapaterías de producción a medida cae de 697 en 1887 a 489 en 1908 y 375 en 1914<sup>42</sup>. Aun con este proceso, actividades importantes de la producción seguían siendo manuales, como el corte de cuero (las suelas, en cambio se cortaban y acondicionaban mecánicamente), el armado (los pasos siguientes, el centrado y montado se hacían a máquina), partes del aparato y otras tareas que se realizaban en las varias etapas,

---

sustitutiva de importaciones. Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino.”, 111-114.

<sup>39</sup> Grimoldi, disponible en: <https://bit.ly/3NT7gFP> [consulta 10 de junio de 2014]. Se han observado publicidades de la empresa que se refieren al medio punto en 1948.

<sup>40</sup> También Schvarzer otorga importancia a la aparición de esta empresa norteamericana para la modernización del sector. Jorge Schvarzer, “Los avatares de la industria argentina,” *Todo es Historia*, septiembre de 1977.

<sup>41</sup> Una tesis elaborada en 1966 señalaba sobre la llegada de estas empresas: “la mecanización de esta industria en nuestro país se produjo rápidamente, debido al apoyo prestado por estas compañías, al facilitar la instalación de máquinas ayudó a librarnos de la importación de calzado extranjero”. Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 42.

<sup>42</sup> Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 648.

como humedecer el calzado, o poner y quitar hormas<sup>43</sup>. La industria del calzado experimentó un crecimiento extraordinario durante y después de la primera guerra mundial<sup>44</sup>, así como crecieron las industrias vinculadas, como la textil, las curtiembres, las fábricas de cajas y otros artículos para la industria del calzado<sup>45</sup>. Y en 1915 se establecía la casa Enrique Schuster, que se registró como la primera fábrica local de máquinas para la industria. Aunque parte de su maquinaria más avanzada era importada, en su posterior aniversario recordaba que “su establecimiento” en 1915 –cuando “Argentina soportaba las escaseces de intercambio con Europa por la primera guerra mundial”– había sido “uno de los más decisivos factores de independencia de la poderosa industria del calzado”<sup>46</sup>.

Ese mismo año los fabricantes comenzaban sus gestiones para aumentar los aranceles aduaneros, reclamando que no se actualizaban desde 1903 y perjudicaban tanto a

<sup>43</sup> Ibid., 647.

<sup>44</sup> Refiriéndose a la industria en general, Schvarzer apreciaba que las grandes empresas fabriles fueron la base de la expansión del período y su fortaleza se mantuvo, a diferencia de gran parte de los pequeños productores (surgidos para cubrir demandas puntuales) que cayeron al terminar el conflicto. Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2000), 120–123.. Sin embargo, en este sector, Kabat registra un aumento constante del número de establecimientos productores de calzado desde 1914 hasta 1937. Marina Kabat, *Del taller a la fábrica. Industria y clase obrera en la rama del calzado (Buenos Aires 1870 - 1940)*, 160, cuadro No 1.

<sup>45</sup> Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 649. Como se adelantó, uno de los principales estímulos al desarrollo de la tintura de cueros proviene de la demanda de la industria del calzado. Todavía a inicios del siglo veinte se importa la mayoría de los cueros para las capelladas o parte superior del zapato. La demanda que esta industria genera impulsa el desarrollo de las curtiembres locales y una diversificación de los cueros por ellas producidos. Durante la Primera Guerra Mundial, al interrumpirse parcialmente las importaciones, este impulso cobra mayor fuerza. Marina Kabat, “Los cambios del proceso de trabajo en las curtiembres argentinas y el problema de los eslabonamientos industriales 1880-1940.” 1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica, CLADHE I, 4tas. Jornadas Uruguayas de Historia Económica, IV JUHE; Montevideo, Uruguay, 5-7 de diciembre de 2007.

<sup>46</sup> *Casa Enrique Schuster. XXXV Aniversario. Álbum Conmemorativo*. (Buenos Aires: Talleres gráficos Álvarez Hnos., 1950).

los productores como a los consumidores, ya que, pese a los reducidos aforos, el calzado importado se vendía a un alto precio<sup>47</sup>. Esa fue una de las razones que llevó a los fabricantes a reunirse y formar, dos años después, el “Centro Fabricantes de Calzado”. Fortunato Delrío, fabricante y luego autor de dos libros sobre los orígenes de la Cámara de la Industria del Calzado, señalaba que la “arcaica tarifa de avalúos” que conspiraban “contra la independencia del país” había reunido a fabricantes, empleados y obreros en un mitin de protesta en Plaza de Mayo frente a la casa de gobierno. También la escasez de artículos para la producción que solían importarse (cueros finos, hilos, tintas) llevó a los fabricantes a reunirse para “estimular a los productores locales” y “crear nuevos manufactureros”. Finalmente, ante la guerra, la banca había restringido o anulado créditos, por lo que “apremió el comercio” y fue el tercer motivo de aquella reunión. Como consecuencia, el 6 de mayo de 1916 se fundaba el Centro<sup>48</sup>. La fecha de origen del Centro es muy adelantada si se tiene en cuenta que otras asociaciones de ese tipo, de industrias que se habían desarrollado más ampliamente y más tempranamente, fueron muy posteriores. En la industria del cuero, por ejemplo, recién en 1939 se fundó la entonces Cámara Gremial y Mutual de Curtidores (luego “Cámara de la Industria Curtidora Argentina”-CICA), cuyo acto fundador se produjo justamente en una sala cedida por la Cámara del Calzado<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Según los autores, hasta 1914 el calzado extranjero entraba al país en gran escala, debido a los bajos aforos y a la “idiosincrasia de nuestro pueblo, adicto a rótulos extranjeros”. Fortunato Delrío and Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*. (Buenos Aires: Cámara de la Industria del Calzado, 1941).

<sup>48</sup> Con el aval del entonces senador radical por la Provincia de Buenos Aires, Camilo Crotto. Figuraban entre los fundadores: Luis A. Grimoldi, Martín Perreta, Fortunato Delrío, Joaquín Ferrerías (en representación de Alparbatas) y Carlos Savazzini, uno de los organizadores de la reunión y cuyo nombre llevó luego la biblioteca de la CIC inaugurada en 1941. *Ibid.*

<sup>49</sup> Aquella asociación adoptó, en 1943, el nombre de Cámara de la Industria Curtidora Argentina. Claudio Salvador, *Historia de la industria curtidora*

El constituido centro se dedicó enseguida a su campaña para modificar los aranceles, que tuvo su resultado luego de un arduo debate en el parlamento en 1918<sup>50</sup>. En el debate, las impugnaciones provinieron del partido socialista, que consideraba dicho aumento una forma de proteger al capital, mientras que los salarios de los obreros eran mínimos. El Centro, ante tales acusaciones, consideraba que dicho partido ponía “de manifiesto abiertamente el poco interés que sentía por el progreso industrial de la nación”, así como de utilizar los “mismos argumentos de los importadores”. En cambio, el entonces ministro de Hacienda, Domingo E. Salaberry, entendía que “si en algún caso es de aplicación la protección industrial, es en éste” porque se trataba de “una industria que ocupa millones de obreros”<sup>51</sup>, entre los que contaba hombres, mujeres y niños, “y además en las instalaciones de estas fábricas hay comprometidos capitales importantes, siendo el mantenimiento de esta industria un alto beneficio para el país”<sup>52</sup>. Así, se identificaban los dos argumentos claves para la protección: el capital invertido y la ocupación que generaba. Es interesante observar que, mientras fabricantes y obreros se habían reunido para pedir protección al sector, el partido socialista, siempre cercano a los obreros, veía esta protección como una forma de privilegiar sólo a los primeros brindándoles la oportunidad de aumentar su renta a costa de los consumidores, sin ver en ello la posibilidad de una mejora en la situación de los segundos. Según algunos autores, al defender inclusive el

---

argentina, 206. Su sitio web está disponible en: [www.cica.org.ar](http://www.cica.org.ar) [consulta: 3 de enero de 2024].

50 El Congreso aprobó el presupuesto presentado por el poder ejecutivo del gobierno de Hipólito Yrigoyen para 1918, en el que se duplicaba el avalúo (art. 12). Fortunato Delrío and Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 26–30.

51 Cabe señalar que las referencias al censo de 1914 registran para ese año 12867 obreros en la rama del calzado. Marina Kabat, *Del taller a la fábrica. Industria y clase obrera en la rama del calzado (Buenos Aires 1870 - 1940)*, 655.

52 Fortunato Delrío and Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 26–30.

partido socialista el libre comercio, dejó vacío un espacio ideológico que recién ocuparía el peronismo en los años 40<sup>53</sup>. Finalmente, los aranceles se elevaron un 100%, deca- yendo la importación hasta quedar prácticamente anulada<sup>54</sup>. Según Jáuregui, la característica trabajo-intensiva de la industria y su concentración en la capital hicieron que el sector lograra la benevolencia del presidente Yrigoyen por cuestiones “pragmáticas” vinculadas a su impacto social y electoral, aun cuando este era catalogado como un representante “más indiferente a la industria”<sup>55</sup>. Así, de país importador antes de la primera guerra mundial, Argentina pasó a ser país exportador de calzados después<sup>56</sup>.

Los aranceles no fueron el único objetivo del Centro, que desde su constitución se caracterizó por ser muy activo: se registran en sus memorias publicaciones e iniciativas para la industria, gestiones ante el gobierno, apoyo a escuelas

---

53 La idea de que el proteccionismo perjudica a los consumidores en general era importada desde Europa, pero se aplicaba de distinta manera en un país agroexportador, por un lado porque la apertura hacía a los bienes primarios más caros para el consumidor local (siendo éstos alimentos de la canasta básica), por el otro, por el potencial de creación de empleo de la actividad industrial. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*.

54 Cecilia González Espul, “Cómo se vio afectada la industria del calzado por el Plan Marshall durante el primer gobierno peronista.”

55 Andrés Regalsky, “Los comienzos de la industrialización en la Argentina, 1880-1930. Una Aproximación Historiográfica,” *Anuario Digital. Escuela de Historia, Universidad Nacional de Rosario*, 2011 2010, 95.

56 *The Times*, en mayo de 1919, informaba que cierta clase de calzado de producción argentina era utilizado por los ejércitos británicos durante la primera guerra y vaticinaba que “algunas industrias argentinas llegarán a competir con las industrias británicas, entre ellas, la fabricación de calzado”. Según Kabat, la exportación del calzado a países limítrofes era un fenómeno coyuntural vinculado a la guerra, aunque generó preocupación en el gobierno estadounidense. Un informe del Bureau of Foreign Trade señalaba en 1919 el “gran estímulo” que la guerra había significado para la producción argentina de calzado, que la convertía en la más poderosa competencia que los fabricantes norteamericanos tendrían que enfrentar en este mercado Fortunato Delrío y Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 6, y Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 649.



industriales, respaldo a fabricantes que enfrentaban juicios de obreros y discusiones de precios y de jornadas laborales, muchas veces en colaboración con la Unión Industrial Argentina (UIA), que se había creado en 1887. Entre 1928 y 1929 denunciaban también irregularidades en la entrada de ciertos calzados en partidas que no correspondían<sup>57</sup>.

Para 1920, Kabat identifica cinco empresas que ya habían completado su transición hacia lo que identifica como “gran industria”<sup>58</sup>. Y, sin embargo, ese año la industria argentina del calzado entraba en crisis<sup>59</sup>, producto de la expansión anterior y el regreso a cierta estabilidad en los intercambios con Europa<sup>60</sup>. Los aranceles bajaron en 1919 y, luego, en 1923, provocando la ira de los fabricantes, cuyo Centro elevó estudios al Congreso para argumentar su oposición a tal medida, pero con nulo resultado<sup>61</sup>. A cambio, aplaudieron el requisito de etiquetado (se hacía obligatorio colocar la leyenda “industria argentina”) impuesto por el gobierno<sup>62</sup>. La competencia se exacerbó y alentó importantes transformaciones productivas, que llevaron a la forma de trabajo de “gran industria” a consolidarse entre fines de 1920 y fines de 1930, con la utilización masiva del proceso de vulcanizado, que fijaba la parte superior del calzado

---

57 Fortunato Delrío y Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 70.

58 Grimoldi, Céspedes Tettamanti y Cía, Pagola, Perreta y Larrachea Méndez. Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 649.

59 *Ibid.*, 643. La autora se refiere a todo el sector. En el caso de la empresa Alpargatas, por ejemplo, su historia registra una disminución de la rentabilidad a partir recién de 1923, aunque debe recordarse que la empresa no se dedicaba exclusivamente al sector del calzado. Leandro Gutiérrez and Juan Carlos Korol, “Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas,” 419.

60 Mario Rapoport (Ed.), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)* (Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000), 186.

61 Fortunato Delrío y Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 37 y 47.

62 Ley 11.275. Fortunato Delrío y Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*. Y Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 68.

a la suela, en un solo paso mecánico, reemplazando a 30 operaciones del antiguo sistema<sup>63</sup>. Este sistema apareció en 1923 y luego se sumaron otras transformaciones, como el uso de la cinta transportadora desde 1931. En el ínterin, un video sobre la Exposición de la Industria Argentina que se llevó a cabo en 1924, organizada por la UIA durante “100 días”, mostraba la producción de calzado como una actividad industrial representativa de la provincia de Buenos Aires. En el centro del pabellón se instaló una fábrica “completa y moderna” que producía calzado a la vista del público. Según Delrío, “recién en esa fecha el público aquílató la potencialidad de esta industria”<sup>64</sup>. Ese año, el Centro pasaba a transformar su identidad a Cámara de la Industria del Calzado (CIC) porque, según el propio grupo, ese nombre representaba mejor su actividad, ya que no sólo cuidaba los intereses de sus socios, sino que trabajaba “para el desarrollo y el afianzamiento de la industria, ya cuando busca para ella ante los poderes públicos la consideración a que es acreedora, ya cuando plantea y soluciona problemas de

---

<sup>63</sup> Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 651.

<sup>64</sup> Se decía allí que “la mecánica reemplazó al trabajo manual” tan “fatigante” con la “misma precisión” y se hacía referencia al “ejército de trabajadores”, entre los que se encontraban también mujeres, cuyas manos guiaban el producto en la máquina. Se mostraban todos los pasos de confección de un calzado y se aseguraba que en el pabellón se representan todos los sistemas de poleas que se utilizan en el proceso. “Exposición de la Industria Argentina”, Cinematografía del Valle, 1924. Max Glücksmann, Buenos Aires, 1929, Archivo General de la Nación; François Verstraeten, En las nuevas tierras donde el oro abunda, 1924, Colección Museo del Cine “Pablo Ducros Dicken”. Fernando Kabusacki, música. Expuesto en la “Exposición Collivadino. Buenos Aires en construcción”, Museo de Bellas Artes, 23 de julio al 22 de septiembre de 2013. El video está disponible en: <https://bit.ly/3tGvenE> [consulta: 9 de enero de 2024]. Algo similar se haría en 1933, con motivo del Certamen verificado de Palermo, bajo auspicios de la UIA y del gobierno de Agustín P. Justo. Fortunato Delrío y Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 6.

sería importancia gremial”<sup>65</sup>, una definición perfectamente acorde a la de un grupo de interés.

Como se puede ver, aunque este período se caracteriza por una inserción internacional del país bajo el modelo “agroexportador”, el calzado adquiere un importante desarrollo dentro de las industrias livianas. Como se adelantó en la introducción al capítulo 3, se identifica en este período el origen de la asimetría sectorial en el país, que enfrentaría a lo largo de la historia a los partidarios de la apertura comercial con los del proteccionismo. En línea con las teorías del comercio internacional expuestas en la sección 1.2.1, la alta disponibilidad de recursos naturales situaba a la industria agrícola a favor del libre comercio y a la mayor parte de la industria liviana y pesada a favor de la protección. Este clásico enfrentamiento por actividades es matizado por la “teoría del bien primario exportable” (*staple theory*) que considera que, dadas las condiciones naturales del país, el sector manufacturero puede ser tributario del primario, que le proporciona beneficiosos eslabonamientos<sup>66</sup>; por ejemplo, el vínculo que se genera entre ambos sectores a partir de industrias basadas en productos primarios, como el calzado está basado en el cuero. Este vínculo, sin embargo, no se produjo nunca sin conflicto político, como se verá más adelante, en los momentos de enfrentamiento entre exportadores de cuero y productores de calzado que lo precisaban localmente.

La segunda asimetría que se identifica desde este período se refiere a la diferencia de productividad entre las tierras de la zona pampeana y el resto del país, que motivó diferencias importantes en la atracción inversiones e inmigración para la actividad tanto agrícola como industrial. Como se señalaba en la mencionada exposición industrial,

---

<sup>65</sup> Fortunato Delrío y Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*.

<sup>66</sup> Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*, 4.

el sector del calzado representaba principalmente la industria de la ciudad de Buenos Aires y alrededores, aunque también hubiera fábricas en Córdoba, Rosario y La Plata<sup>67</sup>. Es ilustrativo de la geografía económica que adquiriría desde entonces el país el hecho de que una gran empresa del sector como Alpargatas hubiera iniciado en 1905 la instalación de una nueva planta en Rosario, pero el proyecto fuese abandonado en 1907 “al comprobarse las ventajas de centralizar la producción en Buenos Aires”<sup>68</sup>.

## 5.2 Su evolución, sus principales actores y sus relaciones con los gobiernos (1930-1989)

### La sustitución de importaciones y la consolidación de grandes empresas (1930-1975)

El derrumbe de la Bolsa de Nueva York en 1929 dio origen a una crisis generalizada de la economía, transmitiendo sus consecuencias al comercio mundial, que se redujo en un 30% entre 1929 y 1932. En el caso de Argentina, esa caída del comercio redujo los precios de los productos exportados y las posibilidades de importación del país, restricción que tuvo un efecto benéfico para la industria local<sup>69</sup>. Entre las consecuencias sociales de la crisis, aunque fueron menores en el país en comparación con Estados Unidos o el vecino Chile, se calculó una desocupación de hasta el 28% y un traslado masivo del campo a la ciudad de arrendatarios y

---

<sup>67</sup> Marina Kabat, *Del taller a la fábrica. Industria y clase obrera en la rama del calzado (Buenos Aires 1870 - 1940)*, Apéndice. El desarrollo de estas fábricas llevaría a la creación de Cámaras de la Industria del Calzado en Córdoba y Santa Fe, que con la Cámara original serían los tres principales gremios empresariales del sector.

<sup>68</sup> Leandro Gutiérrez y Juan Carlos Korol, “Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas,” 410.

<sup>69</sup> Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir*, 153.

pequeños propietarios fundidos por los bajos precios agrícolas. La agitación social provocada por los efectos devastadores de la crisis contribuyó a la acción militar conspiradora contra el presidente Hipólito Yrigoyen, que fue apoyada por las principales entidades industriales (UIA, Sociedad Rural, Bolsa de Cereales y otros grupos).

En esta época se identifica la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, que implicó una mayor regulación del comercio por parte del estado después de la crisis del '29, impulsando el desarrollo de las industrias locales, entre ellas, la del calzado. Cabe diferenciar los primeros años después de la crisis, donde se atendieron los problemas coyunturales pero tratando de mantener la ortodoxia económica, de los posteriores a 1933, cuando hubo más activas intervenciones en el mercado cambiario, de bienes –a través de juntas sectoriales reguladoras y aranceles a la importación– y en la política fiscal<sup>70</sup>. En Alpargatas, por ejemplo, aunque entre 1929 y 1933 se registraba una importante caída de la rentabilidad, las inversiones en maquinarias y la ampliación de los edificios adquirirían, a partir de 1934, un ritmo más intenso, incluyendo maquinaria para la utilización de suela de goma vulcanizada<sup>71</sup>. En esa década la empresa compraba nuevos terrenos en el barrio porteño de Barracas<sup>72</sup>. Para 1937, el 40% de la producción nacional se realizaba ya bajo el régimen de gran industria<sup>73</sup>. En este contexto, Alpargatas se expandía en 1940 comprando una hilandería de cañamo en Avellaneda (gran Buenos Aires), hito que marca la nueva etapa de modernización de la

---

<sup>70</sup> Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, 246–255; 319.

<sup>71</sup> Leandro Gutiérrez and Juan Carlos Korol, “Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas,” 409. Ver también Alpargatas, disponible en: <https://bit.ly/48JyWvx> [consulta 20 de mayo de 2014].

<sup>72</sup> *Ibid.*, 411.

<sup>73</sup> Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 643.

empresa<sup>74</sup>. Sin embargo, paralelamente, los propios fabricantes planteaban sus dudas sobre los beneficios de tan acelerado progreso técnico que llevaba a una producción mayor que la que el consumo podía absorber<sup>75</sup>.

El estudio de Kabat aporta una reflexión sobre la convivencia de los distintos tipos de empresas que existía en el sector por entonces, y que, pese a los vaivenes del mismo, podrá verse reflejada aún durante el período de esta investigación. La gran industria, aunque se transformó en la forma de trabajo predominante, no logró desplazar completamente a los productores menos competitivos. El vulcanizado, proceso que definió a la gran industria en el calzado, descalificó el trabajo<sup>76</sup>, generó un aumento de la productividad por obrero y un mayor desempleo. Así, pese a que la cantidad de establecimientos y la producción del ramo crecía, caía el número de obreros empleados a partir de 1920<sup>77</sup> y aunque las fábricas organizadas del modo gran industria no contrataran ya trabajadores a domicilio, el desempleo facilitó que esta forma de trabajo se reprodujera, ligada a pequeños talleres que constituían “otro tipo de unidades productivas con salarios extremadamente bajos”, ya que intentaban compensar la pérdida de competitividad frente a las fábricas aumentando la explotación de sus obreros. Si bien cada uno

---

<sup>74</sup> Leandro Gutiérrez y Juan Carlos Korol, “Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas,” 411.

<sup>75</sup> La autora cita, por un lado, el intento de los fabricantes más grandes de evitar que la Umsco arrendara máquinas en lugar de venderlas (que facilitaba el acceso a los pequeños zapateros); por el otro, artículos de revistas especializadas que planteaban el problema de la sobreproducción generada por la mecanización. Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 y 1940,” 650–651.

<sup>76</sup> Cita publicidades de las máquinas de vulcanizado que permiten “que una muchacha sin mayor preparación pueda accionarla con total eficiencia y seguridad”. *Ibid.*, 654.

<sup>77</sup> El número de establecimientos subió de 300 en 1920 a 727 en 1937; la cantidad de obreros bajó de un total de 32320 a 22312 y así el promedio de obreros por establecimiento cayó de 107 a 30,69 en ese lapso. Marina Kabat, *Del taller a la fábrica. Industria y clase obrera en la rama del calzado (Buenos Aires 1870 - 1940)*, 160.

de estos talleres tenía una producción minúscula respecto a aquellas fábricas, la propia Cámara señalaba que éstos formaban “en conjunto una seria competencia” que restaba “a las grandes industrias una buena parte de lo que podría ser su clientela”. Esto dio lugar al apoyo de la Cámara a un aumento de la regulación estatal para el cumplimiento de la ley 10.505 de trabajo a domicilio –que, aunque se había promulgado en 1918 no había sido respetada<sup>78</sup>– y hasta para crear una junta reguladora. Entre 1935 y 1941 se registra una intensa campaña por parte de la Cámara contra la “producción clandestina”<sup>79</sup>, caracterizada por la evasión fiscal y la violación de las leyes sociales, ya que, exigiendo el cumplimiento de aquella ley, los talleres no podrían afrontar sus costos laborales y serían expulsados del mercado. Además, una serie de decretos fortalecían el control de la proveniencia de los productos<sup>80</sup>. Esta diferencia entre productores se traducirá, en algunas etapas del período de este estudio, en el reconocimiento de la propia Cámara de un alto porcentaje de producción clandestina y en la reticencia de los productores informales de acceder a entrevistas o ser identificados. El eje de este conflicto pasaría entonces por fabricantes del mismo sector, donde unos se aliaban con el estado, en palabras de Kabat, en una transacción en la que aceptaban cumplir leyes laborales a cambio de la misma exigencia para los pequeños talleres, que quedaban enfrentados tanto

---

78 Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 656.

79 Kabat señala que la campaña se extiende entre 1937 y 1941, aunque hay fuertes referencias al tema de la producción clandestina desde 1935, que se ven en Fortunato Delrío y Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 68.

80 El decreto 21.534 de 1939 instauraba la obligatoriedad de la etiqueta señalando “industria argentina” más los procedimientos empleados para su fabricación. Luego, el decreto 38.333 de 1940 establecía que todo calzado de fabricación nacional debía provenir de establecimientos inscriptos en la entonces Dirección de Comercio e Industria del Ministerio de Agricultura y señalaba que “todo calzado de fabricación nacional que carezca del número de registro será considerado de fabricación clandestina”. Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 68–70.

a aquellos como al estado. Las campañas no se dedicaban exclusivamente a los competidores internos, sino también a los externos: ante rumores sobre un posible arribo de Bata (conocida empresa de calzado de origen checo), la Cámara pidió medidas precautorias para evitar que se radicase en el país. Esto sucedió en 1939 y, por segunda, vez en 1949<sup>81</sup>.

Pese al desarrollo de la gran industria, el sector tuvo dificultades para instalarse en los mercados externos, aunque éste fuera desde temprano un objetivo buscado<sup>82</sup>. Para Fortunato Delrío, hablando sobre 1942, la exportación se hacía “imposible” por los altos fletes terrestres y marítimos y derechos aduaneros excesivos. A cambio, sí se exportaban grandes cantidades de cueros en pelo, y de extracto de quebracho, con el que se curtía el 70% de la suela del mundo. Estados Unidos era el principal comprador. Según el autor, fue sólo el accionar de la Cámara de la Industria del Calzado con su propaganda en el extranjero que logró revertir la situación, sin que hubiera intervención estatal en dichas acciones, que hicieron que de 1943 a 1946 pasara a exportar la cifra record de 1.500.000 pares a Chile, Bélgica, Francia, Suecia, Puerto Rico, Panamá, y Estados Unidos, el principal adquirente<sup>83</sup>. Sin embargo, un estudio de Kabat pone de relieve la combinación de estas acciones con algunos incentivos estatales y una situación externa favorable entre los factores que fomentaron las exportaciones de calzado de cuero de alta calidad (y predominantemente para mujer) en ese período, aunque recordando que se trató, como en posteriores momentos, de una experiencia muy acotada que no

---

<sup>81</sup> Marina Kabat, “Un tigre herido. Crónica de una empresa que sobrevivió al comunismo (por Ahora...)”, *El Aromo*, Junio 2013. La autora cita *La industria argentina del calzado*, febrero-marzo de 1949. Un resumen sobre la historia oficial de Bata estaba disponible en su sitio web en inglés hasta 2014, en la actualidad sólo un par de párrafos hace referencia a su historia en su sitio checo: <https://bit.ly/3HewJMV> [consulta: 2 de enero de 2024].

<sup>82</sup> Marina Kabat, “La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940,” 658.

<sup>83</sup> Cecilia González Espul, “Cómo se vio afectada la industria del calzado por el Plan Marshall durante el primer gobierno peronista.”



se sostuvo en el tiempo<sup>84</sup>. Aunque la exportación era realizada por empresas de distinto tamaño, entre las grandes se destacaron la Compañía General de Calzado, Grimoldi y Alpargatas<sup>85</sup>. Pero ya en 1947 caía nuevamente la exportación. Delrío lo atribuía ahora

al alto precio de nuestro calzado, en el que ha influido el incremento extraordinario de la mano de obra, sobre la cual gravita el costo de las leyes de previsión social (costo invisible). [...] La exportación de 1947 fue de 273.105 toneladas, más o menos 300.000 pares, la mayoría calzado de cuero, siendo el principal comprador EE.UU. Y en 1948 sólo se exportaron 30.000 pares, en 1949 la exportación es casi nula<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> A nivel local, el sector contó con el tipo de cambio preferencial que se otorgaba a esta y otras industrias, con el fin de promocionar exportaciones. Desde el exterior, existió un aumento de la demanda de Estados Unidos durante la segunda guerra mundial, que impedía la importación de este tipo de calzado Europa. Marina Kabat, "Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976)," *Comercio Exterior*, Febrerp 2013.

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Calleja registra apenas 10.400 pares. Calleja, Walter Arturo, "La industria del calzado en la economía argentina," 112. Sostiene Delrío: "Por muchísimo tiempo habrá que deplorar la pérdida de los mercados compradores, porque grande fue el esfuerzo que realizó la industria local y el cuantioso dinero que invirtió para adaptarse a la características del calzado norteamericano". Fortunato Delrío, *Después de la ojota*, 141. La explicación utilizada por Delrío coincide con la del estudio de Kabat, que considera el aumento de precios una consecuencia del costo de la mano de obra, aunque la última autora agrega otros factores explicativos, como el aumento de un impuesto a las ventas y los obstáculos para abonar –con dólares– las importaciones de repuestos (requerían autorización del Banco Central). Pero la causa principal seguiría identificándose con el costo de la mano de obra y se repetiría en el futuro: los altos costos de salarios, así como otros costos internos como los impuestos, serían razones para explicar que los precios de su industria no fueran competitivos internacionalmente. Marina Kabat, "Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976)". Sobre dicho aumento en el costo de la mano de obra, Delrío pone en palabras el apoyo industrial a "la reforma social y la elevación de los salarios –loado sea Dios–" que "encarecieron los costes de elaboración". Dice: "¿acaso alguien se beneficiaba con la baratura del calzado en el decenio 1930/1940? ¿Se ignora que era afligente y premiosa la situación de productores, curtidores, fabricantes de calzado y minoristas, como así también la de sus empleados y obreros?" Fortunato Delrío, *Después de la ojota*, 11. González Espul esgrime un ulterior motivo posible de tal caída de la exportación: el Plan

Entre 1946 y 1947, cuando las exportaciones empezaban a caer, la Cámara combinaba pedidos para facilitar la exportación de sus productos con solicitudes para limitar la exportación de otros: era clara en defender la liberalización del comercio para el calzado de cuero<sup>87</sup>, pero en cambio pedía limitaciones a las exportaciones de cuero, su principal insumo<sup>88</sup>. Esto mostraba que sus reclamos no tenían que ver con una postura ideológica en la oposición libre comercio versus proteccionismo, sino con aquellas condiciones que facilitaban o promovían la actividad de su propio sector. Tampoco era una crítica unívoca a los métodos del control de comercio: pocos años más tarde, la cámara misma recurriría a un sistema de control, regido por ella misma, para evitar que se exportaran productos de mala calidad y generaran reticencias a nuevos pedidos<sup>89</sup>.

Lo mismo sucedía del lado de las importaciones: en pleno período de sustitución de importaciones, la industria acudió al gobierno pidiendo las excepciones al proteccionismo comercial que fueran necesarias para su rentabilidad. En 1941, por ejemplo, en un contexto de desdoblamiento

---

Marshall. La autora recuerda que dicho Plan excluía a Argentina en tanto no permitía emplear los dólares prestados a la Europa de posguerra para comprar ningún producto argentino; algo que obligaría al sector a volver a proveer totalmente el mercado interno, pese a nuevos intentos del estado y del empresariado para la exportación. Cecilia González Espul, "Cómo se vio afectada la industria del calzado por el Plan Marshall durante el primer gobierno peronista." Entre aquellos intentos, En 1950 se autorizó negociar las divisas provenientes de la exportación de este sector en el mercado libre; la CIC creó una Comisión de Fomento a la Exportación de Calzado y emprendió una campaña publicitaria en el exterior en base a la distribución de una edición especial de su revista en 1952 y a mediados de los '60 establece un certificado de calidad fiscalizado por la propia cámara. Marina Kabat, "Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976)."

<sup>87</sup> Se oponía a los diferentes controles que regían las exportaciones del calzado, cuestionaba el sistema de permisos previos y los requisitos vinculados al cumplimiento de leyes laborales ligados a ellos. Marina Kabat, "Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976)."

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid., 49.

cambiario<sup>90</sup>, la CIC defendía la importación de repuestos y materias primas a cambio oficial dada la imposibilidad “de fabricar repuestos en el país, porque deben ser matemáticamente correctos, necesitándose máquinas y herramientas especiales para templar el acero y además por estar protegidos por patentes nacionales e internacionales que impiden su elaboración”<sup>91</sup>. Desde 1948, la CIC cuestionaba la decisión del Banco Central de denegar los permisos para importar maquinarias y repuestos de Estados Unidos, argumentando que no tenían ya *stock* de los mismos y que, de no permitirse la importación, se producirían paralizaciones forzosas. Un año después, los empresarios se quejaban de que “..desde 1939 no podemos introducir maquinarias para aumentar la producción y reequipar nuestras plantas que están exhaustas” y en 1950 advertían que, de no obtenerse los permisos solicitados, muchas fábricas deberían cerrar sus puertas. La defensa de los puestos de trabajo fue el principal argumento para presionar al gobierno peronista. Pero, además, se ocupaban de mostrar que la importación no afectaría a la fabricación local de repuestos y permitiría “que se prosiguiera con la fabricación de algunas piezas nacionales, de aquellas que por su calidad y materiales primos son susceptibles de lograrse dentro de nuestras fronteras, aunque no supliría el 10% de las necesidades. Es lamentable que sea tan reducida la proporción que puede aportar la industria local a la solución del problema, y se concentra en repuestos que se utilizan en máquinas dedicadas a tareas secundarias, ya que, por mala fortuna, la perfección no es total en las piezas y obligan a constantes interrupciones, que entrañan pérdidas de tiempo y mermas en la producción. Por otra parte, el costo

---

<sup>90</sup> El desdoblamiento implicaba un mercado de cambio oficial y uno libre. Los exportadores estaban obligados a vender sus divisas a un tipo oficial de compra mientras que los importadores debían adquirirlas con permisos previos, fijándose diariamente el tipo vendedor, mayor al oficial. Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, 247.

<sup>91</sup> Fortunato Delrío and Vidiri Gisberto Delrío, *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la Industria del Calzado*, 109.

de las piezas nacionales, imperfectas, es de cuatro a ocho veces superior al de la pieza similar importada y no existen aquellas indispensables para trabajar a altas velocidades, de gran rendimiento productivo y tamaño pequeño<sup>92</sup>.

El doble efecto de la política peronista hizo que se rotaran posturas empresariales tanto favorables como contrarias al gobierno, dependiendo de la oportunidad y las medidas específicas<sup>93</sup>. Como recuerda Kabat, la ampliación del mercado fue uno de los aspectos (junto a otros, como la disponibilidad de créditos) que mantuvo la relación entre los empresarios del sector y el gobierno sin grandes conflictos, más allá de los reclamos comerciales enunciados en el párrafo anterior. La caída en las exportaciones de fines de los años '40 fue compensada por aquella ampliación promovida por los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955), fuese a través de compras gubernamentales<sup>94</sup>, del impulso a la demanda que implicó el incremento del poder adquisitivo de los trabajadores, o de la protección a la industria. Si por un lado la promoción de los derechos de los trabajadores que caracterizó al peronismo se veía como un problema desde el empresariado, el cierre del mercado nacional para la importación competitiva garantizaba a la industria nacional un mercado cautivo. No por casualidad,

---

<sup>92</sup> Los industriales expresaban que sería interesante fomentar la producción argentina de piezas para la maquinaria del calzado; pero consideraban difícil que se pudiera llegar a competir con los países que lideraban esta rama. Marina Kabat, "La industria del calzado argentina bajo los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955)," *Revista de economía del Caribe*, 2013, 110-112.

<sup>93</sup> Las políticas sociales movilizaban a la organización; especialmente a algunos sectores, como el textil y el metalúrgico, que hacían hincapié en la falta de disciplina laboral o la "inconstitucionalidad" del aguinaldo. Aníbal Jáuregui, "¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos y el peronismo (1945-1955)," *Revista de sociología e política*, noviembre de 2005, 139-140.

<sup>94</sup> La CIC reclamaba una campaña contra la descalcez, mediante la cual el estado proporcionara calzado gratuito a los sectores más pobres de la población. Durante 1946 y 1947 el Estado parece haber comprado partidas importantes de calzado. Marina Kabat, "La industria del calzado argentina bajo los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955)," 119.

en 1951 Alpargatas instalaba la planta industrial de Florencio Varela, que en su momento fue uno de los más importantes establecimientos para la producción de calzado de goma en América Latina<sup>95</sup>; y en 1953 se creaba la empresa Gatic en San Martín (también en gran Buenos Aires), sinónimo de éxito en la industria del calzado hasta los años '80. Por su lado, en 1955, Avis Schuster (de la mencionada empresa que lleva el mismo nombre, principal productora de maquinaria y repuestos) brindaba un discurso con motivo del 40º aniversario de la empresa, donde expresaba que la fabricación propia se convertiría en su principal actividad, desplazando a la importación, paso que buscaban dar en consonancia con el Segundo Plan Quinquenal impulsado por el gobierno<sup>96</sup>.

El gobierno peronista desconfió de las organizaciones de la cúpula empresaria (intervino la UIA en 1946, más tarde creó la afín Confederación General Económica –CGE– en 1953), dando preferencia a las organizaciones de primer grado y al contacto directo con los empresarios individuales<sup>97</sup>, una característica que se mantuvo en posteriores gobiernos y que debilitó los incentivos a la acción colectiva

---

<sup>95</sup> Leandro Gutiérrez y Juan Carlos Korol, "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas," 411. Además, hacia 1950, el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) era propietario de importantes porciones del capital accionario de la empresa. El IMIM estaba dedicado a intervenir en el mercado de valores y se había creado como parte de la reforma financiera a través de la nacionalización de los depósitos bancarios y del BCRA encarada por el peronismo.

<sup>96</sup> Según Kabat, los límites de esta estrategia se manifestarán cuando, bajo el gobierno de la Revolución Libertadora (1955-1958), los industriales reclamen la apertura de la importación de maquinaria, solicitud que será apadrinada por estas mismas firmas que históricamente se habían dedicado tanto a la importación como a la producción local. Marina Kabat, "La industria del calzado: cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940."

<sup>97</sup> Aníbal Jáuregui, "¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos y el peronismo (1945-1955)," *Revista de Sociología y Política*, Noviembre 2005. Y Ben Ross Schneider, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*.

del empresariado<sup>98</sup>. El empresariado respondió a los incentivos gubernamentales peronistas desde una posición individualista: cada empresa o cámara buscó su propio canal de relación con el gobierno<sup>99</sup>. Un autógrafo de Perón en el libro de oro de la CIC muestra el apoyo del mandatario a esta Cámara<sup>100</sup>: allí se refiere a “ese gremio generoso y comprensivo” que “ha creado una progresiva industria nacional porque junto a la modernización técnica, ha sabido tratar y dignificar a los contingentes obreros, contribuyendo a crear el clima de paz social que hoy respiramos”.

En este sentido, la CIC se jactaba de su acción social, que incluía desde la creación de una escuela de oficio (en 1943, aunque clausurada en 1946) hasta el otorgamiento del sábado de descanso desde 1917, y figurando entre los mejores promedios de aquello que los fabricantes pagaban a título de beneficios sociales para trabajadores (servicios médicos, asignaciones mensuales por hijos, por cónyuge, por antigüedad, fallecimiento, matrimonio, servicio militar, etc.)<sup>101</sup>. Desde el punto de vista del sindicalismo, durante el peronismo se generalizaron en toda la industria las comisiones internas y los delegados de fábricas (representantes

---

<sup>98</sup> Luciana Gil, “Las dinámicas políticas en la integración regional: el rol del sector privado argentino en los orígenes del MERCOSUR.”

<sup>99</sup> Aníbal Jáuregui, “¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos y el peronismo (1945-1955),” 149.

<sup>100</sup> Por otro lado, recientemente se hizo pública la ayuda que proveyó Alberto Grimoldi a una familia de zapateros judía al finalizar la segunda guerra mundial, gracias a sus vínculos con el entonces gobierno. Cuenta una involucrada de la familia ayudada que pudo ingresar a Argentina gracias a que Grimoldi “tenía contactos a diferentes niveles gubernamentales de Argentina y actuó como garante personal para permitir nuestra llegada a este país”. Y sigue: “Parece que le dijo al gobierno, presidido entonces por Perón, que nuestro conocimiento era fundamental para potenciar sus planes en la empresa. Acto seguido Grimoldi devolvió a mi familia el dinero y todo el patrimonio de los negocios de Holanda que habían quedado a su nombre. Su hijo, Alberto Luis, es el actual presidente y gerente de la empresa y más allá de eso es, debo decirlo con todas las letras, un amigo permanente de la familia que nunca se olvida de nosotros” Liselotte Leiser, “El argentino que nos ayudó a escapar del nazismo,” *Clarín*, de agosto de 2013.

<sup>101</sup> Fortunato Delrío, *Después de la ojota*.

gremiales en cada fábrica, que verificaban que se cumplieran los convenios y las leyes laborales)<sup>102</sup>. En octubre de 1946, enfrentándose incluso a la intervención peronista de su gremio y a la oposición que el propio Perón esgrimía participando en las negociaciones, los trabajadores del calzado lograron la firma de un convenio que estipulaba la abolición del trabajo a destajo. En la práctica, éste sufrió un fuerte retroceso en la rama, aunque no llegó a desaparecer por completo en todas las empresas<sup>103</sup>. La fortaleza del movimiento sindical bajo el peronismo generó también reclamos empresariales, como aquellos observados más tarde en el Congreso de la Productividad y Bienestar Social de 1955<sup>104</sup>. Aun así, Kabat identifica un descenso del impulso sindical luego de 1949, que prepara el terreno para una mayor flexibilidad a partir de los '60. Aquel año, el gremio es derrotado en una huelga general que duró casi dos meses, revés significativo puesto que, desde inicios de los '40, “el

---

<sup>102</sup> A diferencia de otros sectores, no era una novedad absoluta en el sector del calzado: en décadas anteriores ya habían habido intentos por establecer comisiones internas. Por ejemplo, en 1918, 15500 obreros pedían –por medio de una huelga que paralizó 41 fábricas– el reconocimiento de delegados que vigilasen el cumplimiento de lo pactado en las fábricas; hacia finales de 1919 y principios de 1920 se daba un movimiento a favor de los consejos obreros de fábrica y en dos firmas lograban establecerlo; y en la década del '30 se habían registrado huelgas contra el trabajo a destajo. Marina Kabat, “El de la productividad de 1955, un análisis desde los enfrentamientos en la industria del calzado,” *Razón y Revolución*, semestre de 2007.

<sup>103</sup> Marina Kabat, “La flexibilidad es su sueño eterno. La negociación colectiva en la industria del calzado 1946-2005,” *El Aromo*, Noviembre 2011. Y Marina Kabat, “La industria del calzado argentina bajo los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955),” 108.

<sup>104</sup> Los reclamos estaban concentrados, para la industria en general, en el ausentismo, el comportamiento de las comisiones sindicales internas y el trabajo a destajo; para el sector del calzado en particular, se sumaban los vinculados al horario continuo (era acusado de dar a los obreros la posibilidad de trabajar horas extras en fábricas clandestinas –que la propia CIC calculaba responsables de un 30% de la producción en 1948) y la agremiación del personal jerárquico. Marina Kabat, “El congreso de la productividad de 1955, un análisis desde los enfrentamientos en la industria del calzado,” 90.

sindicato había salido triunfante de todos los conflictos en los que se había embarcado”<sup>105</sup>.

La situación de la balanza de pagos negativa que aquejó al país desde 1950 no pudo ser revertida ni por los cambios de rumbo del peronismo ni por el gobierno militar de 1955 y el sector, en línea con la inestabilidad económica general, alternó años de crecimiento con años de importantes caídas en la producción durante toda la década<sup>106</sup>. Una descripción resumida del sector del calzado entre los años '40 y '60 consideraba que el sector presentaba patrones de comportamiento propios de la industria sustitutiva caracterizados por una oferta heterogénea y muy atomizada (buena parte de la producción se elaboraba en talleres clandestinos), bajos niveles de productividad y calidad con referencia a las prácticas internacionales, pequeñas escalas de producción y excesiva apertura del surtido de producción, obsolescencia de los bienes de capital, y casi nulo interés por las exportaciones, que sólo representaban “esfuerzos coyunturales”<sup>107</sup>.

En ese escenario, el programa desarrollista fue impulsado por Arturo Frondizi, quien llegó a la presidencia en 1958 con el voto peronista en elecciones convocadas por el gobierno militar que prohibían a Perón como candidato. El objetivo del desarrollismo era pasar de la existente evolución de la industria liviana a la producción de insumos y bienes de capital. Aunque permanecía un alto grado de protección industrial acompañado de tipos de cambio múltiples o retenciones sobre las exportaciones al sector rural<sup>108</sup>, se buscó, y logró en gran parte, profundizar el proceso de sustitución de importaciones con la participación

---

<sup>105</sup> Marina Kabat, “La flexibilidad es su sueño eterno. La negociación colectiva en la industria del calzado 1946-2005.”

<sup>106</sup> Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 53.

<sup>107</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina,” *Investigación Económica*, noviembre 2002, 1004.

<sup>108</sup> Arturo O’connell, “La economía argentina: situación e ideas para una estrategia alternativa,” 39.



de tecnología y firmas extranjeras, un proceso que generó diversificación de actividades industriales, incorporación de empresas capital-intensivas e incremento de exportaciones no tradicionales, algunos de los elementos que permitieron que el sector industrial fuese el motor del desarrollo de la economía hasta principios de los años '70<sup>109</sup>.

Parte de este programa fueron también los intentos de avanzar hacia una integración regional latinoamericana. En 1960 se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, con el objetivo de alcanzar una zona de intercambio libre entre once países latinoamericanos. El organismo no cumplió su cometido en los doce años previstos en un principio, ni tampoco luego, cuando el plazo se extendió a veinte años<sup>110</sup>. Sin embargo, generaba escenarios frente a los que los productores ya tomaban posición: aquellos nucleados por la CIC se referían a la futura zona de libre comercio como una amenaza para la que había que prepararse. En sus memorias del período 1959-1960, la CIC llamaba a no subestimar “la capacidad productora” de los demás países latinoamericanos, pedía atención y renovación a sus miembros para que “no nos tome de sorpresa la posibilidad de radicación de fábricas extranjeras de enorme potencial y avanzada técnica, que podrían barrer nuestras industrias si no se hallan en condiciones de competencia”<sup>111</sup>. Como muestra de la importancia de la coyuntura en las posiciones cambiantes, dos años después, las mismas

---

<sup>109</sup> Bernardo Kosacoff, *El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976/1983*, 2.

<sup>110</sup> En 1980 fue reemplazado por la Asociación Latinoamericana de Integración, que se convirtió en depositario de los acuerdos comerciales entre países de la región. Para una revisión general actualizada de los procesos de integración latinoamericana, ver: Jose Briceño Ruiz, Andrés Rivarola Puntigliano y Ángel María Casas Gragea, *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía* (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012).

<sup>111</sup> CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1959-1960”. En las memorias del año siguiente señalaban, como ejemplo de la necesidad de modernización, que una fábrica de calzado de hombre de alta calidad trabajaba con máquinas que tenían 55 años. CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1960-1961”.

memorias tenían una visión optimista pero cautelosa sobre el proceso: mencionaban positivas reuniones con la UIA y las cámaras sectoriales de otros países de la ALALC en las que se avanzaba “en materia de intercambios comerciales, que a no dudarlo ha de resultar beneficioso para nuestra industria”<sup>112</sup> y, un año más tarde, instaban a las empresas a una racionalización de la producción, de los métodos y de las estructuras de las empresas, así como a especializarse en cada una de las etapas de la producción, para lograr alta calidad y menores costos de sus productos, como elementos fundamentales para las posibilidades de exportación que abría la ALALC<sup>113</sup>.

El paso de una industrialización liviana, intensiva en trabajo, a una más concentrada en las intensivas en capital hizo que la creación de empleo en el sector fuese nula. En 1961 se eliminaron las trabas a la importación de maquinaria, para permitir el reequipamiento y uso de métodos más modernos de fabricación, entre los cuales se destacó el inyectado para la elaboración de calzado de plástico<sup>114</sup> y el transporte mecánico de las piezas durante el proceso de producción, como las motorvías. Estas innovaciones incrementaron la productividad y disminuyeron los requisitos de mano de obra, por lo que el *desempleo* se sintió fuerte en la rama. En este contexto adverso, en 1963 los empresarios lograron imponer una cláusula de productividad para el conjunto del gremio. Por su parte, el gobierno de Illia buscó controlar o limitar el poder de los sindicatos peronistas, que actuaban no sólo en defensa de sus intereses gremiales sino que tenían también un objetivo político, el retorno de Perón a la patria. Entre ellos, el sindicato del calzado participó en las huelgas, ocupaciones de fábricas y talleres, y sufrió la

---

<sup>112</sup> CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1961-1962”.

<sup>113</sup> CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1962-1963”.

<sup>114</sup> Marina Kabat, “Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976).”

suspensión de la personería jurídica junto a otros, como los de la construcción, sanidad y el caucho. Un nuevo retroceso se verificó en 1966, cuando se negocia un aumento salarial exclusivo para los obreros internos. Desde entonces, las remuneraciones de los obreros externos se negociarían por separado<sup>115</sup>.

Pese a esta modernización, la producción de calzado se retrotrae en 1963 para repuntar ligeramente en 1965. En las memorias de CIC, se registran las preocupaciones por un “mercado saturado de oferta”, cuya solución era exportar, aunque esa opción se mostraba difícil por los aumentos de salarios y “la fabricación clandestina”<sup>116</sup>. Un par de años después, la Cámara señalaba que el aumento de productividad del sector era necesario no ya para aumentar la renta, “sino para sobrevivir”<sup>117</sup>. Sin embargo, el sector pudo aprovechar algunas medidas de promoción industrial, como la financiación del Banco Central para exportaciones no tradicionales, el sistema de *draw back*, la exención de impuestos a las exportaciones industriales y el régimen de importación temporaria<sup>118</sup>. También había empresas del sector que eran directamente empresas estatales<sup>119</sup>. A fines de la década, la

---

<sup>115</sup> Marina Kabat, “La flexibilidad es su sueño eterno. La negociación colectiva en la industria del calzado 1946-2005.”

<sup>116</sup> CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1964-1965”. Hacía años la CIC insistía con un proyecto de registro obligatorio de fabricantes de calzado, único medio con el que consideraba podía combatirse el “clandestinismo” y su consecuente competencia desleal. CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1961-1962”.

<sup>117</sup> CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1966-1967”.

<sup>118</sup> El *draw back* era el sistema por el cual los derechos aduaneros de importación de materias primas, piezas y embalajes se reintegraban en caso de exportación del producto (fue reglamentado por el decreto 8051/62); las exenciones de impuestos fueron reglamentados por los decretos 3696/60 y 1127/63 y la importación temporaria por el decreto 5343/63. Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 113–115.

<sup>119</sup> Para 1976, Rougier identificaría, entre las empresas estatales, dos pertenecientes al sector del calzado: la Fábrica Provincial de Calzado (San Luis) y la Fábrica de Calzado Lucas Trejo (Córdoba). Marcelo Rougier, “El estado

CIC ya volvía a tener una visión optimista, reconociendo el “apoyo innegable del gobierno” a su sector en un proceso de “reestructuración económica del país, con innegables resultados positivos”, a lo cual agregaba que, dada la desgravación para la importación de máquinas no producidas en el país (de 80% al 20%) y la posibilidad de mantener los mismos costos (salarios incluidos) y los mismos precios, el sector apostaba a “la modernización”<sup>120</sup>. Cabe decir que en 1964 se fundaba la Cámara Argentina de Industriales Proveedores del Calzado (CAIPIC), que nuclearía a proveedores de partes de calzado (tacos, suelas y plantillas), maquinaria, materiales sintéticos y textiles, productos químicos (como pegamentos) y accesorios, “con el objetivo de defender sus derechos” y “unificar principios básicos de orden técnico, económico y comerciales, entre las distintas ramas proveedoras de la industria del calzado”<sup>121</sup>. Esta asociación acompañaría en general las demandas de la CIC en defensa del sector en su conjunto.

De hecho, las exportaciones de calzado aumentaron a inicios de los años '70, en coincidencia con una nueva ley (2987/71) que incentivaba las exportaciones no tradicionales mediante un sistema de reintegros, beneficios fiscales y financieros, que volvían a fomentar la exportación principalmente de calzado de cuero, pese al gran desarrollo que otros calzados habían adquirido en los años 60. Entre las firmas que se destacan se reiteran algunas que ya habían exportado en los años '40, como Grimoldi o Minicci, en lo que Kabat identifica como empresas exportadoras con trayectoria en el comercio internacional “que realizaban

---

y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria” (Proyecto de historia de la industria argentina y latinoamericana/CEEED/Universidad de Buenos Aires – CONICET, n.d.).

<sup>120</sup> CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1967-1968”; y CIC, “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1968-1969”

<sup>121</sup> CAIPIC, disponible en: <https://bit.ly/4aW1sfE> [consulta: 3 de enero de 2024].

sistemáticos esfuerzos por penetrar los mercados extranjeros”. Pero, el mismo año, el aumento de precios y la escasez de los cueros sin curtir llegaron a producir la suspensión de exportaciones, generando el enfrentamiento entre los frigoríficos que exportaban los cueros crudos y las industrias que lo usaban como materia prima. El conflicto fue terciado por el estado –cabe recordar, bajo gobierno militar de Alejandro Lanusse– en favor de las últimas: en 1972 se prohíbe la exportación de cueros con poco valor agregado y se elevan los reintegros a la exportación del calzado<sup>122</sup>. En su estudio sobre la industria curtidora, Claudio Salvador identifica recién a partir de 1970 la ampliación de dicha industria para procesar todos los cueros obtenidos de la faena y la transformación del país en un importante exportador de cuero curtido y, en cierta proporción, manufacturas del cuero<sup>123</sup>. A eso se sumó una coyuntura favorable: Estados Unidos eliminó un impuesto a la importación proveniente de América Latina, lo que situaba a los exportadores de esta región en mejor posición respecto de su competencia internacional; pero este beneficio dejó de tener efecto en 1974<sup>124</sup> y, sumado eso al aumento de costos internos, las exportaciones cayeron drásticamente hasta 1975<sup>125</sup>.

Los conflictos registrados en este período no se redujeron al enfrentamiento entre el calzado y el cuero. Por el contrario, se registraron los primeros problemas con gran repercusión por la competencia entre dos grandes y prósperas empresas del mismo sector: Gatic, surgida en los '50, y la tradicional Alpargatas. Ambas se mostraban activas y

---

<sup>122</sup> Marina Kabat, “Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976).”

<sup>123</sup> Claudio Salvador, *Historia de la industria curtidora argentina*.

<sup>124</sup> La presión de los productores locales norteamericanos impulsó al gobierno a considerar *dumping* los reintegros argentinos, por lo que el país tuvo que suspenderlos para poder seguir exportando. Marina Kabat, “Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976).”

<sup>125</sup> En 1973 hay una recuperación salarial y un programa “inflación cero” que no funcionó, por lo cual, cuando los exportadores cobraban sus exportaciones, el valor ya había caído enormemente. *Ibid.*

creciendo, como la primera con la fabricación de la marca alemana Arena desde 1974<sup>126</sup> y la segunda con el lanzamiento de nuevas marcas (como Flecha en 1964, Pampero Infantil en 1972 y Topper en 1975) y productos (como el denim en 1968). Según el relato del dueño de la primera, Alpargatas, con contactos en la Dirección General Impositiva (DGI), habría instigado un allanamiento en 1968 y una clausura, así como un posterior juicio por balance falso en 1969, que termina ganando Gatic, en 1971, con la defensa de Julio Oyahanarte, ex miembro de la Corte Suprema de Frondizi. Sería el propio presidente Frondizi quien habría alertado al dueño de Gatic sobre la amenaza que su empresa significaba para la segunda<sup>127</sup>. Según el mismo relato, en el ínterin, tanto Alpargatas como Gatic solicitaban la licencia de Adidas en Alemania. Alpargatas habría enviado cartas –con recortes de diario dedicados a aquel juicio– a la empresa alemana, señalando que Gatic no era confiable<sup>128</sup>. Esta riña tendría su contrapartida en los años '90, en los cuales, a decir de Bakchellian, ambas empresas volverían a acercarse a raíz de los cambios de dueños de Alpargatas y de la “avalancha de importaciones” (ver capítulo 6)<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Con licencia alemana, aunque en el '83 debieron abandonar la fabricación de esa marca por decisión de Adidas, que había comenzado a hacerla Alemania. Eduardo Bakchellian, *Así se destroza un país: el error de ser argentino 2: confesiones de un empresario que tuvo la osadía de resistir al genocidio industrial* (Buenos Aires: Galerna, 2004), 101.

<sup>127</sup> Con el éxito de su venta de suelas Vibram, cuya licencia la empresa había adquirido en 1961 y había revolucionado el mercado argentino en esos años. Alejandro Gaggero, “La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra Y Soldati,” *Revista de Historia de La Industria, Los servicios y las empresas en América Latina*, segundo semestre de 2012, 7. Ver también Gustavo Grimaldi, “Eduardo Bakchellian busca tomarse revancha luego de la quiebra de Gatic,” *El Cronista*, 26 de abril de 2005.

<sup>128</sup> Bakchellian, *El error de ser argentino*, 168–172. Bakchellian le ofrece a Oyahanarte ser parte del directorio de Gatic y éste acepta. Renunció al directorio cuando fue nombrado secretario de Justicia de Menem. Bakchellian, *Así se destroza un país*, 63–64.

<sup>129</sup> Bakchellian, *El error de ser argentino*, 195.

Esta segunda etapa de industrialización por sustitución de importaciones dependió cada vez más de la asistencia del sector público a través de la protección aduanera, los sistemas de devolución de impuestos a las exportaciones industriales, el crédito oficial a tasas subsidiadas, los esquemas de compra nacional, todas medidas que ponían en aprietos a las finanzas del estado. Pese a que la producción se seguía expandiendo, la balanza comercial no logró estabilizar su déficit. A eso se sumaron exigencias de los sindicatos por mejoras salariales, trasladadas a los precios de los productos<sup>130</sup>. El año 1973 trajo un *boom* de precios de los productos de exportación que permitió al nuevo gobierno peronista<sup>131</sup> expandir la economía e incrementar el salario real sin que el aumento consecuente de importaciones fuera abortado automáticamente por una crisis de balanza de pagos.

Aunque la expansión económica fue inercial en un contexto favorable, los indicadores de crecimiento, inflación y déficit del sector público se deprimían. Con éstos y otros síntomas del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, la crisis llegaría en 1975<sup>132</sup>, cuando se experimentó una fuerte contracción del mercado interno y se conformó un cuadro poco propicio para el desarrollo

---

<sup>130</sup> Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*.

<sup>131</sup> En 1966 tuvo lugar un nuevo golpe de estado bajo el nombre "Revolución Argentina" y del que resultó el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, al que siguieron los de Roberto M. Levingston y Alejandro A. Lanusse. El presidente electo Héctor J. Cámpora gobernó sólo 50 días, lo sucedió provisionalmente Raúl A. Lastiri, quien convocó a elecciones para septiembre de 1973, cuyo resultado dio como vencedor a Perón por el 62% del electorado.

<sup>132</sup> Tanto la UIA como la SRA y la Cámara Argentina de Comercio aceptaron el Pacto. La explicación de Gerchunoff y Llach sobre esta aceptación radica en los escenarios alternativos que se veían posibles si se generaba un clima más radicalizado. Con este Pacto, la propiedad de las empresas quedaba intacta, las firmas transnacionales conservaban su lugar y se establecía una limitación a los salarios, pese a una importante concesión inicial y al congelamiento de precios. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*.

del sector del calzado<sup>133</sup>. Según el titular de Gatic, Eduardo Bakchellian, los principales factores que jugaron en contra de la industria del calzado a partir de ese momento fueron la inflación y la falta de apoyo crediticio, que hicieron que, desde entonces “se destruyera totalmente la industria del calzado en Argentina”, algo aprovechado por Brasil, que la incentivó, durante años, “utilizando cueros argentinos”. El empresario, sin embargo, en el año '74 y '76 compraba dos de las fábricas cordobesas jaqueadas por aquellos problemas de cobro de exportaciones<sup>134</sup>. A su vez, se creaba en 1975 la empresa Unisol, que adquiriría relevancia en el futuro con su marca Puma; uno de sus representantes sería presidente de la CIC en los años '90.

Ese año, los empresarios del sector figuraron entre las varias entidades representativas de la industria que acompañaron la creación de la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias, que algunos autores identifican como el “salto organizativo” del empresariado de oposición, que asumió un importante papel en la gestación del clima civil del golpe de estado de 1976<sup>135</sup>.

### Las empresas del calzado ante las primeras reformas hacia una política comercial aperturista (1976-1989)

Durante la dictadura de Jorge Rafael Videla (1976-1981), la política económica aplicada por el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz tuvo el propósito declarado de eliminar el déficit fiscal y liberalizar la economía. En ese sentido, buscó la reivindicación de la iniciativa privada y

---

<sup>133</sup> El congelamiento de salarios, la liberación de precios (que produjo una caída del salario real), la disminución de aranceles a la importación, la sobrevaluación de la moneda nacional, el deterioro de los precios relativos industriales y la restricción del crédito conformaron tal cuadro. Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina,” 1004.

<sup>134</sup> Bakchellian, *Así se destroza un país*, 73–74.

<sup>135</sup> Ricardo Sidicaro, *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002), 134–135.



la revalorización del comercio internacional derogando las medidas que perjudicaran las exportaciones agropecuarias y abriendo la importación de productos extranjeros, aunque aún no se tratara de una apertura generalizada como la que llegaría en los años '90<sup>136</sup>.

Un estudio sobre las ideologías y tensiones entre los funcionarios de la dictadura militar caracteriza a tal equipo conformado por hombres de la “derecha liberal tradicional” y de una nueva corriente del liberalismo económico, la “derecha liberal tecnocrática”, que eran “la puerta de entrada en la Argentina de los postulados de la Escuela de Chicago<sup>137</sup>” y con el tiempo fueron ganando terreno a los tradicionales. Entre los representantes de los últimos ubica a Alberto Luis Grimoldi (hijo de Alberto Grimoldi, de la empresa de calzados homónima), quien fue subsecretario de Comercio Exterior y, desde 1979, de Desarrollo Industrial. En 1977, ante una fuerte diferencia entre funcionarios por la reducción de aranceles, Martínez de Hoz unificó las secretarías de Comercio y Comercio Exterior en una sola (Secretaría de Comercio y Negociaciones Internacionales), bajo la dirección de Alejandro Estrada, “fervoroso defensor de la liberalización total de la economía”. La autora identifica, dentro de su ala ideológica, tanto a Grimoldi como a Juan Dumas, quien sería presidente, desde 1996, de la Cámara de la Producción y Comercio Internacional de Calzado y Afines, que defendería el libre comercio en el sector y tendría entre sus miembros fundadores a la empresa Grimoldi (ver sección 6.1.2)<sup>138</sup>. Otro indicio de la vinculación

---

<sup>136</sup> Aunque se suele identificar la apertura comercial con los intereses agrícolas, ésta se combinó con una apreciación del tipo de cambio y un sistema de impuestos rechazados explícitamente por la Sociedad Rural. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*.

<sup>137</sup> Identificada con el “enfoque monetario de la balanza de pagos” según el cual, en una economía abierta, los defasajes entre la oferta y la demanda de dinero se corregían a través del sector externo.

<sup>138</sup> Paula Canelo, *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone* (Prometeo Libros Editorial, 2008), 60–61, 68 y 106.

de grandes empresas del calzado con el nuevo gobierno pro vino del apoyo general que le otorgaba el Consejo Empresario Argentino. Este grupo, fundado en 1967, tendría como presidente, entre 1978 y 1983, a Luis María Gotelli, quien desde 1974 ocupaba distintos cargos en Alpargatas (y llegaría en los años '90 a ser Gerente General de Operaciones y director titular de la firma)<sup>139</sup>.

Un representante de la misma empresa, Eduardo Oxenford, sería ministro de Industria del próximo presidente militar, Roberto Viola (marzo a diciembre de 1981). Una de las primeras medidas del gobierno surgido del golpe militar de 1976 había sido la intervención de la CGE y de los organismos que la integraban, mientras que se le había devuelto a la UIA su personería jurídica, aunque la entidad permanecería intervenida por varios años<sup>140</sup>. Con el cambio de presidente militar la intervención quedó en manos de Oxenford, entonces presidente de Alpargatas<sup>141</sup>, y ese año el gobierno militar reduciría los controles de la UIA y le permitiría elegir a sus propios líderes; los miembros de la CGE, que continuaba proscripta, decidieron incorporarse a

---

<sup>139</sup> Mientras presidía el CEA, también presidía el Banco de Italia y Río de la Plata (BIRP). Pierre Ostiguy, *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años '80* (Legasa, 1989), 94. En 1985, la "familia Gotelli" sería acusada de haber ideado, desde 1980, "un ardid con la creación de diversas empresas para vaciar el BIRP". En la acusación estaban involucrados Luis María padre y Luis María hijo, Ricardo y Guillermo Gotelli. Los Gotelli eran acusados de haber ideado aquél ardid en asociación con el Grupo Pharaon y con vinculaciones estratégicas con figuras públicas como Javier González Fraga –en 1989 presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA) bajo gobierno de Carlos Menem–, aunque fueron sobreseídos en los años 2000 por prescripción de la causa. Honorable Cámara de Diputados de la Nación - Comisión especial investigadora sobre hechos ilícitos vinculados con el lavado de dinero, *Informe Parcial*, 2001 y Consejo de la Magistratura, *resolución N° 214/07*, 2007. Un breve resumen de la causa, junto a críticas al accionar de jueces y fiscales en la misma, se encuentra en Luis Moreno Ocampo, "Cuando el crimen no paga," *Revista del centro de estudios constitucionales*, enero-abril 1991.

<sup>140</sup> Ben Ross Schneider, *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*.

<sup>141</sup> Jorge Schvarzer, *Empresarios del pasado: la unión industrial argentina* (Buenos Aires: CISEA/Imago Munid, 1991), 223.

aquella como una nueva facción: el Movimiento Industrial Nacional (MIN). Desde entonces, la principal diferencia que quedaría visible al interior de la organización hasta principios del siglo XXI sería la separación entre ese movimiento (cercano a las políticas intervencionistas, con un peso importante del peronismo y una perspectiva desarrollista) y el Movimiento Industrial Argentino (MIA), formado por los antiguos dirigentes de la entidad, que representaba posiciones más “liberales”<sup>142</sup>.

El principal problema que enfrentó el gobierno militar fue el mercado financiero<sup>143</sup>. La quiebra del Banco de Intercambio Regional desató una corrida que provocó la caída de otros bancos, hasta que el Banco Central tuvo que asumir el control de unas sesenta instituciones en 1980. De esta manera, las actividades especulativas habían generado una enorme transferencia de riquezas desde los ahorristas de las clases medias a las empresas y grupos financieros<sup>144</sup>. Como parte del mismo escenario, el abultado endeudamiento externo de los principales grupos económicos fue también transferido al estado (proceso que se conoció como “estatización de la deuda externa privada”) a través de una serie de

---

<sup>142</sup> Sin embargo, en algunas cuestiones, estas diferencias fueron cada vez más difusas, especialmente en torno a las reformas económicas, donde los intereses provocarían disidencia aún dentro de los propios movimientos. Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 58.

<sup>143</sup> En un marco de desregulación económica y financiera, la liberación de las tasas de interés y la descentralización de los depósitos (que hacía que los bancos pudieran conceder créditos en base a los depósitos que obtuvieran) fueron acompañados de una amplia garantía de los depósitos que se mantuvo sin un sistema de supervisión. Esto hizo que los bancos compitieran por depósitos otorgando mayores tasas de interés, que a la vez debían cobrar luego en sus préstamos: los préstamos adquiridos por empresarios a esas altas tasas difícilmente podían ser cumplidos. Por otro lado, la garantía de los depósitos dio lugar a operaciones desleales por parte de las entidades financieras, como autopréstamos (canalización de préstamos a empresas vinculadas, de dudosa solvencia).

<sup>144</sup> Adolfo Canitrot, “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976,” *Desarrollo económico*, marzo de 1980, 474.

instrumentos como seguros de cambio y subsidios directo a los deudores para cubrir devaluaciones. Entre los grupos económicos más endeudados y beneficiados por estas medidas se identificó Alpargatas<sup>145</sup>. Así, la política financiera tuvo distintos resultados en las empresas del sector calzado: mientras buena parte de las empresas más grandes se favorecería con financiamiento interno y externo, las medianas y pequeñas –con menor capacidad de crédito– fueron las que sufrieron más quiebras.

A esto se sumaba la contracción del mercado interno y la competencia de productos extranjeros un escenario poco propicio para el desarrollo del sector del calzado<sup>146</sup>. Las propias empresas tendían a optar por la importación más que por la producción local. Pero esta etapa mostraría a las claras que, si bien el empresariado innegablemente buscaba mejorar o defender su renta, existían variadas formas de hacerlo y los empresarios no siempre elegían los mismos caminos. Mientras algunas empresas aprovechaban la apertura para importar productos terminados y reemplazar la producción local, otras aprovechaban la misma coyuntura para importar maquinaria y tecnología para modernizarse con el “dólar barato”, como fue el caso de Gatic, que además llegó a exportar a Europa del Este en 1981<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Eduardo Basualdo, *Estudios de historia económica Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI/FLACSO, 2006), 174–182. Alpargatas pasó de tener una deuda de 43 millones de dólares en 1977 a 147 millones en 1980. Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz* (Buenos Aires: Hyspamerica, 1986), 421. Cabe señalar que Rodolfo Clutterbuck, integrante del directorio de Alpargatas y del Banco Francés en 1980, fue secuestrado ese año por “la banda de los comisarios”, formada por policías y dedicada a secuestros de conocidas personalidades para exigir cuantiosos rescates. Sin embargo, en su caso, la familia no accedió a pagar el rescate hasta no contar con pruebas de vida y Clutterbuck no volvió a aparecer hasta la fecha de este trabajo. Martín Sassone, “Caso Clutterbuck: ¿final Para Un Misterio de Trece Años?,” *Clarín*, March 19, 2002.

<sup>146</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina,” 1004.

<sup>147</sup> Aunque dicho flujo se interrumpiera con la guerra de Malvinas. Bakchellian, *El error de ser argentino*, 202. El autor sostiene que la empresa lo hizo a diferencia de lo que hicieron “todas las empresas de la competencia: importar”.

Schvarzer realizó un estudio pormenorizado de las consecuencias que tuvieron en la estructura de poder las decisiones adoptadas en el período 1976-1980. Allí señala que los grupos privados que controlaban el mercado financiero adquirieron cada vez mayor poder y respaldo externo, mientras que otros se retiraron de la producción de manufacturas. De hecho, en el sector del calzado y de industrias vinculadas, como la de prendas de vestir, se registraría una casi constante reducción del índice de la producción física durante toda la década del '80, como se puede ver en la tabla 11. Como conclusión general, el autor considera que se generó un panorama de concentración en ciertas actividades y de conformación de conglomerados de gran tamaño en varias de ellas<sup>148</sup>. La mayoría de estos grupos económicos eran de capital nacional, se organizaron en torno a una empresa "madre" (en general, una actividad protegida por la política oficial) y se dispersaron no sólo en diferentes ramas industriales, sino también en actividades financieras, agropecuarias, comerciales e inversiones externas<sup>149</sup>. En el caso de Alpargatas, por ejemplo, sus activos se expandieron a partir de 1978 a otros sectores: pesca, bancos, seguros y petróleo<sup>150</sup>. Además, Alpargatas fue beneficiaria de regímenes de promoción industrial desde los años '70, figurando entre 1983 y 1987 en tres proyectos: Tejidos Argentinos S.

---

<sup>148</sup> Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, 180-185.

<sup>149</sup> Según Bisang un grupo económico es "aquel conformado por un ente de decisiones -que controla parcial o totalmente el paquete accionario- y varias firmas que operan en actividades económicas -relacionadas o no". Roberto Bisang, "Perfil tecno-productivo de los grupos económicos", en Katz, Jorge, *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial* (CEPAL/Alianza Editorial, 1996), 393.

<sup>150</sup> Con las empresas Alpesca S.A., Petrolar S.A. y la participación en Banco Francés y La Buenos Aires Compañía de Seguros. Alpargatas, disponible en: <https://bit.ly/48jyWvx> [consulta: 30 de mayo de 2014]. Ver también Eduardo Basualdo, *Estudios de historia económica Argentina*, 293 y Claudio Zlotnik, "El estado padece el recorte," *Página 12*, 19 de marzo de 2004.

A., Tejidos Argentinos del Noreste y Calzar<sup>151</sup>. Paralelamente, Alpargatas perdía su status de principal accionista de Sao Paulo Alpargatas en Brasil, cuando el grupo Camargo Correa compró sus acciones<sup>152</sup>.

También Gatic se expandió notablemente en las décadas del setenta y ochenta, aunque siempre en rubros vinculados al sector. Pasó de tener doscientos empleados en 1970 a 1.600 en 1983, y a 3.600 en 1986. Aumentó su capacidad de producción adquiriendo fábricas en el interior del país a empresas que dejaban de operar o levantando otras nuevas<sup>153</sup> y se transformó en un grupo económico con diversas empresas que funcionaban en torno a su *core business* del calzado. El crecimiento de la firma también fue notable en lo referido a la facturación: pasó del puesto número 89 en el *ranking* de las empresas de mayores ventas del país al 45 cuatro años más tarde (revistas *Mercado* y *Prensa Económica*).

Mientras tanto, la caída de los salarios<sup>154</sup> y las divisiones sindicales<sup>155</sup> hicieron que la representación sindical en Alpargatas, que se había caracterizado por una reducida propensión al conflicto en los años previos al golpe, realizara paros durante la dictadura (en noviembre de 1977 en su planta de Florencio Varela y en abril de 1979 en Barracas), que se caracterizaron por una gran participación de los

---

<sup>151</sup> Según Basualdo, la estrategia de esta empresa al encarar estos proyectos era consolidar el control oligopólico de su mercado. Eduardo Basualdo, *Estudios de historia económica Argentina*, 258.

<sup>152</sup> "Alpargatas, o la historia de la madre que se volvió hija", *La Nación*, 11 de octubre de 2007.

<sup>153</sup> Alejandro Gaggero, "La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial Argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra Y Soldati," 8.

<sup>154</sup> El salario promedio en el período 1970-1974 era de 869 pesos (1960) y el del lapso 1976-1980 era de 580 pesos (1960). Ver Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, 395.

<sup>155</sup> El enfrentamiento entre los sectores que apoyaban a los líderes más ortodoxos del movimiento obrero y los sectores combativos se volvió crecientemente agudo y virulento a partir de 1973.

trabajadores, y fueron respondidos por *lock-out* patronales y represión por parte de las fuerzas armadas<sup>156</sup>.

Desde el punto de vista económico, la combinación de una débil situación financiera, las discrepancias políticas dentro de las Fuerzas Armadas y la derrota en el conflicto bélico contra Gran Bretaña por las Islas Malvinas terminaron de debilitar al gobierno militar y dieron lugar al regreso de la democracia a fines de 1983. Con el regreso a la democracia, el funcionamiento de la economía desde 1983 tuvo al endeudamiento como uno de sus principales condicionantes. A él se sumaban otros tres factores –estancamiento, desequilibrio fiscal e inflación–, que se habían agudizado durante los últimos años del gobierno militar<sup>157</sup>. La UIA seguía caracterizada por la conflictividad interna entre los movimientos del MIN y el MIA mencionados anteriormente. Esta conflictividad –sumada a la actitud opositora que adquirió tempranamente la UIA respecto a las medidas del gobierno– hizo que el gobierno dudara sobre su capacidad de mediación de los intereses e interlocución. Tampoco los grandes empresarios apostaban a la institución<sup>158</sup>. Así, en 1984 el canciller Dante Caputo convocó a una docena de empresarios de conglomerados del país y mantuvo reuniones regulares con vistas a involucrarlos en los esfuerzos para superar la crisis económica. A este nuevo grupo de interés

---

<sup>156</sup> Victoria Basualdo, *La clase trabajadora durante la última dictadura militar argentina 1976-1983*, Memoria en las aulas (Buenos Aires: Comisión provincial por la memoria, n.d.).

<sup>157</sup> Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*, 392.

<sup>158</sup> Según una entrevista realizada por Ostiguy a C. Lacerca, ingeniero asociado a la historia del “grupo de los 9” y secretario de industria de 1983 a 1985, este grupo “se va forjando desde los años ’80, cuando las representaciones empresariales en mano de la UIA no son eficaces”. Consideraban que los conflictos internos de la UIA provocaban un “desgaste fenomenal”, mientras los “intereses importantes necesitan tener una coordinación más rápida de la que ofrecen las instituciones”. Éstos no consideraban que la UIA funcionase como grupo de presión, dados los intereses contrapuestos que debía representar.

la prensa aludió como “los capitanes de la industria”<sup>159</sup> y las relaciones económicas exteriores fueron un componente esencial del interés de este grupo, en el que se encontraba Alpargatas<sup>160</sup>. El gobierno los participó también de las iniciativas del país en las relaciones exteriores, entre ellas la integración comercial con Brasil.

La apertura comercial fue reiniciada en 1983 (en 1982 se había abandonado la liberalización comercial por el grave déficit y la crisis de la deuda) con la introducción de un sistema de listas, clasificando productos que podían y que no podían ser importados libremente (con aranceles que variaron de 0 al 105% con promedio 37%, decreto 319).<sup>161</sup> Un rasgo fundamental que el sistema vigente mantenía era que la aplicación o reducción de las protecciones estaban

---

<sup>159</sup> Según Ostiguy, el primero en dar este nombre al grupo fue el periodista de *Clarín*, Marcelo Bonelli, en 1985. En cambio, aquél se autodenominaba “Grupo María”. Su antecedente había sido el “grupo de los nueve” grandes empresarios, que había aparecido en la escena pública en 1983 y que se había formado en el contexto de la transición a la democracia, con algunos miembros del Consejo Empresario Argentino, como reacción a este último. Una de las diferencias entre estos grupos radicaba en que mientras el CEA actuaba como “emisor de opinión”, los “capitanes” eran más bien interlocutores directos con el estado. Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 66. La carrera de las empresas para colocarse en posición favorable y tener aceptación política por parte de los partidos que retomarían el poder fue una de las motivaciones de la formación de este grupo, en especial porque existía una imagen negativa que asociaba a los grandes empresarios con el régimen militar. Pierre Ostiguy, *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años '80*, 11, 13 y 87.

<sup>160</sup> Los “capitanes” eran principalmente miembros estables de grandes grupos y empresas nacionales (entre ellos, Bunge & Born, Techint, Macri, Bidas, Alpargatas, Pérez Companc, Astra, Massuh, Bagley, Celulosa Jujuy), muchos de ellos principales accionistas de entidades bancarias y de seguros, protagonistas del sistema financiero. Pierre Ostiguy, *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años '80*, 194, 246 y 326.

<sup>161</sup> Hacia fines de 1984, sobre un universo de 10.000 posiciones arancelarias, más de 6.000 estaban sujetas a restricción administrativa o prohibición de importación. Sin embargo, había importantes niveles de perforación por regímenes de excepción. Jorge Campbell, *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*, 108.



permanentemente sujetas a situaciones específicas, con mecanismos de discrecionalidad tanto política como administrativa que en última instancia preservaban la posibilidad de negociar cada posición en particular. Esto provocaba que la Secretaría de Industria y Comercio Exterior fuese objeto de *lobby* permanente de cámaras o empresas individuales, algo que sucedía desde hacía décadas y que ni la apertura irrestricta de la dictadura militar había eliminado<sup>162</sup>.

La anterior política de apertura, sin embargo, había dejado “malos recuerdos” entre los empresarios, reticentes también a la idea de una apertura comercial con Brasil<sup>163</sup>, país con el que en 1985 se firmaba la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta de Cooperación Nuclear y en 1986 el Acta de Buenos Aires, que establecía el Protocolo de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICE o PICAB), un programa que comprendió 24 protocolos de integración comercial y sectorial<sup>164</sup>. Desde el punto de vista comercial, la recuperación de la demanda brasileña era un estímulo para la reactivación de la producción nacional con capacidad de exportación; además, el gran mercado brasileño podría despertar un atractivo que lograría apoyos a la estrategia general de reindustrialización ligada al comercio internacional de la que formaba parte

---

<sup>162</sup> Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 71.

<sup>163</sup> Jorge Campbell, *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*.

<sup>164</sup> En el marco del Programa fueron suscritos los siguientes veinticuatro protocolos: N° 1: Bienes de capital, N° 2: Trigo, N° 3: Complementación de abastecimiento alimentario, N° 4: Expansión del comercio, N° 5: Empresas binacionales, N° 6: Asuntos financieros, N° 7: Fondo de inversiones, N° 8: Energía, N° 9: Biotecnología, N° 10: Estudios económicos, N° 11: Información inmediata y asistencia recíproca en casos de acciones nucleares y emergencias radiológicas, N° 12: Cooperación aeronáutica, N° 13: Siderurgia, N° 14: Transporte terrestre, N° 15: Transporte marítimo, N° 16: Comunicaciones, N° 17: Cooperación nuclear, N° 18: Cultural, N° 19: Administración pública, N° 20: Moneda, N° 21: Industria automotriz, N° 22: Industria de la alimentación, N° 23: Regional fronterizo, N° 24: Planeamiento económico y social. Acta para la integración argentina-brasileña, Buenos Aires, 29 de julio de 1986.

el Plan Austral. Este Plan había sido anunciado también en 1985 para combatir la inflación (estableció una nueva unidad monetaria y congeló casi todos los precios de la economía) y se había anunciado junto a un amplio conjunto de medidas relativas a la apertura de la economía, el aumento de las exportaciones, la disminución del papel del estado como agente económico, la reducción del déficit y fiscal y el gasto público<sup>165</sup>. El plan trajo un corto período de estabilidad que permitió un aumento del salario real y la reaparición de líneas de crédito para consumo, lo que incentivó la demanda y la producción.

Si bien todos los autores coinciden en atribuir a las cancillerías la mayor parte del trabajo hacia aquél proceso de integración<sup>166</sup>, las negociaciones no estuvieron exentas de la participación del sector privado<sup>167</sup>; el sector del calzado no participó en las mismas, de hecho no era un sector incluido en los protocolos mencionados<sup>168</sup>. Aun así, un

---

<sup>165</sup> Carlos Acuña, "La burguesía como actor político."

<sup>166</sup> El decreto 101/85 había delegado en los ministerios de Economía y Relaciones Exteriores la facultad de poner en vigencia los acuerdos alcanzados en el marco de la ALADI. Lavagna señala que la posterior creación de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior (él mismo buscó juntar ambas áreas), de la que fue responsable hasta 1987, fue un cambio institucional "no casual", adaptado a la nueva estrategia, con claros objetivos de complementación industrial y con orientación exportadora. Roberto Lavagna, *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica 1986-2001*, 80. Hirst destaca que el decreto presidencial 2.346 que fusionó las antes separadas secretarías le dio a la nueva institución mayor autonomía funcional y responsabilidad política. Mónica Hirst, *El programa de integración Argentina-Brasil: balance y perspectivas*, Serie de documentos e informes de investigación Programa de Buenos Aires (FLACSO, mayo de 1990).

<sup>167</sup> Ibid.; Ben Ross Schneider, *Business politics and the state in twentieth-century Latin America* y Giorgio Alberti, Laura Golbert y Carlos Acuña, "Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina", *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires, diciembre de 1984), 235.

<sup>168</sup> El estudio de Ostiguy, que registra la participación de Alpargatas en reuniones sobre temas internos, como el Plan Austral, no registra su participación en las tratativas con Brasil ni en el Consejo de Cooperación con Brasil creado en ese momento. Pierre Ostiguy, *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, Política y economía en la Argentina de los años '80*, Anexo. Un representante de la CIC informó que en esa época la Cámara no participó en

estudio preveía que Brasil podía estar en condiciones muy ventajosas en caso de liberarse el comercio de este producto hacia el mercado argentino<sup>169</sup>.

Como se mencionó, durante todo el gobierno radical, el sector del calzado sufrió un retroceso en el índice de volumen físico de su producción<sup>170</sup>, del 41% en 1984 al 21,8% en 1989 (tabla 11), año en el que la recesión económica general provocó también una importante pérdida de empleo en el sector<sup>171</sup>, al punto que los niveles de ocupación en 1990 en la industria eran similares a los de 1973 y más bajos que los de 1974/75. La incorporación de maquinarias y equipos, en particular entre 1978/80, hizo que las grandes empresas expulsaran fuertemente personal, con una importante incidencia en el aumento de la productividad. Ni siquiera con la recuperación de la producción a partir de 1991-1992 la generación de empleo sería relevante<sup>172</sup>. Paralelamente, las empresas de propiedad o administración estatal, que habían crecido en el período anterior, perderían gradualmente importancia (como resultado del proceso de desfinanciamiento y endeudamiento externo de las últimas dos décadas) hasta los años '90, desaparecerían (como el caso de la conocida fábrica de calzados cordobesa Lucas Trejo), o serían reemplazadas por grupos económicos que pasarían

---

conversaciones con los gobiernos relativos a la integración regional, aunque no fue posible acceder a las memorias de la entidad de esos años.

<sup>169</sup> Jorge Campbell, "La actitud empresaria", *Política, economía y sociedad*, julio de 1987.

<sup>170</sup> Este índice estima la evolución anual de la actividad económica del sector en el país y los indicadores clásicos para su estimación son: el valor de la producción a precios constantes, las horas trabajadas y los puestos de trabajo ocupados de las distintas unidades económicas.

<sup>171</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina," 1006. En este contexto, se firmó un convenio que habilitaba a los fabricantes de calzado a concertar convenios con sus trabajadores basados en una mayor productividad y que dejaba sin efecto todas las cláusulas que limitaran o pudieran limitar la producción. Marina Kabat, "La flexibilidad es su sueño eterno. La negociación colectiva en la industria del calzado 1946-2005."

<sup>172</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina," 1006.

a ser los agentes centrales del sector manufacturero y cada vez más empresas entrarían al sector de servicios<sup>173</sup>.

A pesar de esos números de reducción general, desde 1985 aumentarían significativamente las exportaciones del sector<sup>174</sup> y algunos datos muestran que las grandes empresas, dedicadas especialmente al calzado deportivo, siguieron creciendo en esa década. Alpargatas aprovechó los regímenes de producción industrial que le permitieron desarrollar algunos proyectos de consolidación en el mercado, a lo que se sumaron sus mencionadas ramificaciones a otros rubros. Gatic expandió su producción y pasó de nuclear 1600 empleados en 1983 a 4500 en 1987 y seguía expandiéndose con licencias de marcas extranjeras: Le Coq Sportif y New Balance (a través de las sociedades Aracúa y Corbamil, respectivamente), con las que hacía frente a la competencia de Nike y Reebok, marcas norteamericanas que comenzaban a entrar en el país<sup>175</sup>. Por su lado, Grimoldi identifica en la década del '80 la redefinición de su estrategia comercial y la modernización de "la hasta entonces empresa familiar". Sin embargo, los vaivenes económicos de la década que terminaron en la hiperinflación de 1989 harían que las mismas empresas acumularan dificultades financieras y deudas importantes, que se extenderían hasta principios de siglo XXI (ver capítulo 6 y 7)<sup>176</sup>.

En octubre de 1988 se reformó la política arancelaria que llevó el promedio de los aranceles de 39,4% a 23, 5% y se efectuó una disminución de las mercaderías sujetas al

---

<sup>173</sup> Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, 319. Ministerio de Economía, "Estadística de privatización".

<sup>174</sup> Pasaron de 2 millones de dólares en 1985 a 41 millones en 1989. Priscila Palacio, "Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín" (Maestría, Universidad de Buenos Aires, 2009), 87.

<sup>175</sup> Bakchellian, *Así se destroza un país*, 101-102.

<sup>176</sup> *Ibid.*, 83 y Grimoldi, disponible en: <https://bit.ly/3NT7gfP> [consulta: 7 de febrero de 2014]. En 1987 la consultora Infupa ayudó a Grimoldi a superar su mal momento financiero. Laura Ferrarese, "La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse", *La Nación*, 9 de enero de 2000.

otorgamiento de Declaraciones Juradas de Necesidades de Importación (el número de posiciones sujetas a las mismas se redujo de 4500 a 1057 e incluía, entre otros, al calzado)<sup>177</sup>. En este marco, de la acción de la industria del calzado no abundan los testimonios. Uno de los pocos se recoge del relato del dueño de Gatic, que describe las negativas consecuencias que tuvo para su empresa el Plan Austral y los intentos que realizó frente a funcionarios del gobierno para evitarlas, aunque se concentra más en el control de precios que en el comercio exterior<sup>178</sup>. En el relato, admite que la empresa tenía amplia llegada a altas esferas del poder y hasta la insinuación de un pedido de sobornos de la secretaría de Industria y Comercio que no satisfizo<sup>179</sup>. El relato va en línea con la idea de que en los ochenta las empresas privilegiaban “la construcción de capacidades en el área financiera y en el desarrollo de acciones de lobbying sobre el estado, ya que era en esos ámbitos en donde se decidía finalmente su tasa de ganancia”<sup>180</sup>.

El fracaso del Plan Austral y de sus sucesivos intentos de estabilización, así como la escasez de reservas, hicieron que a principios de 1989 las asociaciones empresarias rompieran su alianza con el gobierno; los exportadores se negaran a liquidar divisas a la tasa de cambio oficial; el Banco

---

<sup>177</sup> Priscila Palacio, “Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín”.

<sup>178</sup> El dueño de Gatic señala que, como resultado del Plan Austral, y “como todas las empresas que no hacían recargos desmesurados, resultó triplemente perjudicada: por el aumento de sus gastos salariales y operativos, así como del monto en australes de sus deudas en divisas extranjeras”. Como resultado tuvo una pérdida casi total de rentabilidad, que la obligó a contraer deudas tanto en dólares como en euros, que luego sufrieron enormes revaluaciones, ocasionándole pérdidas millonarias. Bakchellian, *El error de ser argentino*, 211–214.

<sup>179</sup> Mientras acudían a dicha secretaría para lograr autorizaciones de suba de precios por la nula rentabilidad de sus productos, señala que el propio presidente Alfonsín le solicitó abrir una fábrica en Lezama, cerca de su pueblo natal, pedido al que accedió. Bakchellian, *Así se destroza un país*, 86–87.

<sup>180</sup> Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino,” 216.

Mundial suspendiera desembolsos<sup>181</sup>; y fuga de divisas provocara la hiperinflación. La explosión hiperinflacionaria y el cambio de gobierno democrático en 1989 darían lugar a una serie de reformas que mantenían la búsqueda de apertura y ordenamiento fiscal<sup>182</sup>, marco en el que se implementaría un drástico cambio de enfoque sobre la integración regional, con serias consecuencias para el sector del calzado, como se expone en el próximo capítulo.

El resumen general de la historia de la industria del calzado permitió identificar aquellas características tradicionales que se consideraron antecedentes importantes para comprender las dinámicas políticas de investigación que se aborda en los próximos capítulos.

En primer lugar, es destacable el hecho de que, desde sus orígenes en la época colonial, la elaboración del calzado se mostrase como una actividad pasible de ser realizada con niveles relativamente bajos de especialización<sup>183</sup>. Este escaso requerimiento de especialización haría que este sector fuera un importante *generador de empleo* no calificado, una capacidad que acompañó su característica de sector “trabajo-intensivo”, aunque el proceso de modernización la relativizara, como se vio, ya a partir de 1920.

Su importancia en la generación empleo le daría, a la vez, una amplia *visibilidad política* a este sector. Desde principios del siglo XX sus demandas hacia el estado propondrían no sólo de los productores, sino también de su acción conjunta con los trabajadores, algo que se repetiría en el próximo período de estudio. Ambos actores, en

---

<sup>181</sup> Carlos Acuña, “La burguesía como actor político.”

<sup>182</sup> Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*.

<sup>183</sup> Eso no significa que no requiriera especialización alguna; de hecho, en distintas épocas se manifestó la necesidad de la industria de empleados más calificados (por ejemplo se aprecia esta necesidad en Calleja, Walter Arturo, “La industria del calzado en la economía argentina,” 83, que dio origen al apoyo de escuelas de oficio. Sin embargo, el nivel de especialización no era alto, tal como puede verse tempranamente en el enfrentamiento entre los “maestros” y los “aprendices” en la época colonial.

su apelación al estado, recurrieron a acciones y discursos que ponían en juego la legitimidad y la responsabilidad del gobierno ante ellos. Así, del lado de los trabajadores, los episodios de paros y movilizaciones repercutían directamente en las preocupaciones electorales. Del lado de los empresarios, se observó que tanto los reclamos contra las importaciones desde principios del siglo XX como las solicitudes de autorización para importar maquinaria a mediados de siglo tenían un lenguaje común que ponía sobre la mesa las responsabilidades del estado en relación a la producción y la generación de empleo. No por casualidad, distintos autores, en distintas épocas, señalaban el móvil político-electoral de la atención estatal a sus demandas.

Otro móvil, que fue también fuente de otro tipo de visibilidad política, fueron los estrechos vínculos de algunas empresas con las autoridades de gobierno. Estos vínculos se expresaron, algunas veces, como canales privilegiados de contacto con el gobierno, otras veces, como participación directa de sus empresarios en el gobierno, haciéndose más confusa la diferenciación entre uno y otro actor<sup>184</sup>. Lo interesante del caso es que ambas expresiones de estos vínculos se dieron a lo largo de la historia bajo gobiernos que se situaron en distintos espacios del espectro ideológico. Tal vez, estos vínculos hayan estado facilitados por una segunda característica de esta industria, que fue la continua *convivencia* de un número reducido de empresas avanzadas en volumen de producción y tecnología con pequeños talleres, muchos de ellos informales. Esta fue una veta del enfrentamiento entre distintos tipos de fabricantes: en

---

<sup>184</sup> Algunos autores denominan este tipo de participación “colonización” de la administración pública y, como se vio en el capítulo 4, la relacionan con resultados negativos en términos de desarrollo económico de un país. Ana Castellani, “La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino” (Ponencia presentada durante las I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía co-organizadas por el CESE del IDAES y el NUCeC del Museo Nacional de la UFRJ, julio de 2006, n.d.), 16.

este caso, entre las empresas formales, agrupadas mayoritariamente en la CIC, y aquellas informales (fabricantes en “negro”), acusadas de competir deslealmente (por la reducción de costos que implicaba no pagar impuestos ni salarios formales). Paralelamente, el hecho de que pocas empresas concentraran gran parte de la producción pudo haber facilitado sus vínculos políticos, algo que parecería confirmar la importancia del poder estructural como elemento explicativo del funcionamiento del sistema político, como se vio en 1.2.2; pero que será discutido a partir del análisis del período posterior, a realizarse en los próximos capítulos.

Estas dos fuentes de visibilidad política hicieron que, en distintos momentos, fuera la más alta autoridad política la que se involucrara en la atención de los problemas del sector, como lo hizo el presidente Yrigoyen aun cuando el Congreso tenía buena parte del poder de decisión en temas comerciales, como lo demostró el debate legislativo de principios de siglo XX. Ese *locus decisional o de poder* fue alejándose del Congreso (locus al que, como se vio en aquel debate, se dirigieron las demandas por aforos de la CIC) para concentrarse claramente en el *poder ejecutivo* desde mediados de siglo, adquiriendo centralidad en esas decisiones las agencias pertenecientes a ese poder, a las que se dirigían las demandas del sector. Y no sería el único tema concentrado en este poder, ya que fue destacada también la participación del propio presidente de la nación en diferentes momentos de conflictos sindicales de amplio alcance. Por la disponibilidad de estudios sobre estos conflictos, se mostraría allí –de manera más evidente que en los temas de comercio exterior– que la dirección hacia la cual se dirigirían estos conflictos dependería ampliamente no sólo del contexto económico y político en el que se encontrara, sino también de las *prioridades* gubernamentales en tales contextos (por ejemplo, bajo el primer gobierno de Perón la acción sindical sería más apoyada que durante el segundo; posteriormente las huelgas serían reprimidas bajo presidencia de Illia; y serían forzados a aceptar la flexibilización de sus



convenios durante la hiperinflación en 1989), negando así la idea pluralista de la neutralidad del estado.

En cuanto a los actores empresariales que presentaban sus demandas a las autoridades, claramente la CIC fue la *principal organización política* patronal del sector, que se erige como un grupo de interés sectorial particular. Aunque asociada a la UIA, sus acciones parecieron en general ser autónomas respecto de la principal asociación cúpula industrial y hasta se observó que un empresario del sector estuvo a cargo de su intervención en 1981. Una característica interesante en la historia de este grupo fue que, aunque patronal, se organizara también alrededor de funciones sociales para con sus empleados.

Acorde a su organización temprana, las acciones políticas de esta entidad aparecieron cuando la industria aún estaba en ciernes. Y las mismas se orientaron a variados temas, entre los cuales se destacó el comercio exterior (cabe recordar que los aforos fueron uno de los motivos que dieron origen a la CIC). El papel de las *importaciones como amenaza* a la producción y al empleo local aparecería prácticamente a la vez que el propio sector en tanto industria, y surgiría reiteradamente en distintos momentos, con referencias a los mismos problemas que se discutirán a fines de siglo XX y principios de XXI, como la diferencia entre los costos internos y externos para la producción. En el discurso utilizado por los empresarios locales para explicar esta diferencia, es notable que ya en 1947 se hablara del costo de la mano de obra y del “dumping social” existente en los países cuyo calzado era importado en Argentina<sup>185</sup>, temas que se reiterarán en el período de estudio. El comercio exterior

---

<sup>185</sup> Marina Kabat, “Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976),” 48. El dumpin social se define por analogía con la definición de dumping comercial, por lo que se entiende como competencia desleal en base a un precio inferior al de mercado internacional debido a una sobreexplotación en las condiciones sociolaborales y/o salariales de la fuerza de trabajo. José Ramón García Menéndez, “Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping”, en *Nueva Sociedad*, no. 143, mayo - junio 1996, 124-141.

apareció mayoritariamente como un conflicto que enfrentaba a *productores contra importadores* del mismo producto. Pero también hubo momentos en los que la amenaza pasaba por la exportación de cueros, que limitaba la disponibilidad de esta importante materia prima para la industria. Aquí, el enfrentamiento se daba *entre productores* de dos productos diferentes vinculados. En ambos casos se expresaba empíricamente la crítica a los supuestos marxistas sobre el funcionamiento del sistema político esbozados en la sección 1.2.2, que diferencia las situaciones en las que se puede identificar un interés de clase como movilizador de las acciones de los fabricantes (como durante el peronismo, cuando la CIC expresa sus quejas sobre la disciplina de los trabajadores), de aquellas en las que el conflicto se encuentra dentro de la misma clase. Este último caso se vio en el enfrentamiento entre productores internos y externos; entre los fabricantes de productos distintos; e inclusive, productos iguales, en forma de competencia por un mismo mercado entre fabricantes formales e informales o entre dos grandes empresas, como Alpargatas y Gatic). En estos casos, se muestra a las claras la conveniencia de observar la pluralidad de actores en torno a cada conflicto para comprender las dinámicas económicas y políticas que rodean a un sector, aunque esto no signifique aceptar indiscutidamente los supuestos pluralistas, como la racionalidad de los actores exógena y basada en el interés económico. De hecho, esta breve historia del sector en Argentina permite ya inferir su limitación explicativa. Partamos del hecho de que el sector en cuestión demandara generalmente contra las importaciones de su producto y contra las exportaciones de cuero. Esto no significa que se tratara de un sector netamente “proteccionista”. Si bien estuvo mayoritariamente volcado al mercado interno y con pocos y aislados períodos de exportación, sus productores locales no dudaron en expresarse enérgicamente contra medidas de control de comercio que perjudicaran a su producto. Por ejemplo, los controles a la exportación del calzado en los ‘70 y a la importación de maquinarias e insumos

extranjeros que precisaban para su producción, como pudo verse desde mediados de siglo. Estas posiciones parecerían a primera vista una demostración de que el comportamiento de los actores se explica por el *móvil económico*, ya que se opondrían a todo aquello que obstaculizara su renta, sin importar si se trataba de medidas proteccionistas o libre-cambistas. Sin embargo, esto no logra explicar cabalmente aquellas posiciones. Si sus posiciones hubiesen respondido solamente a aquel móvil, no se comprenderían los cambios en la percepción sobre la integración regional en los años '60, que pasaba de verse como amenaza a oportunidad de exportación en pocos años. Allí, las *experiencias y acciones* que se iban concretando (como reuniones con cámaras pares de otros países), parecían generar mejores perspectivas y, por lo tanto, se constituían en elementos con los que los actores construían sus posiciones. Y serían también las experiencias aperturistas de fines de la década del '70 las que construirían parte de la generalizada reticencia empresaria a la integración con Brasil a mediados de los '80, posición que volvería a relativizarse en la década siguiente.

En definitiva, pueden identificarse a lo largo de la historia distintos ejes de conflicto, que mostraron que ni éstos ni las *alianzas entre los actores* relativos al sector fueron estables, sino totalmente dinámicos. En cada ocasión, el gobierno que debió administrarlos *no lo hizo desde una posición neutral*, como cuando encareció la exportación de cuero para favorecer a la industria local de calzado, o como cuando el gobierno peronista, aunque hiciera de los derechos laborales una de sus banderas, participó en las negociaciones conteniendo las demandas de los sindicatos en pleno proceso de modernización. Pero como se dijo, este enfrentamiento de clase trabajadora y propietaria no fue ni el único ni el más reiterado en la historia: la campaña contra la ilegalidad enfrentó a dos tipos distintos de fabricantes de calzado; los grandes productores se enfrentarían por su competencia en el mismo mercado; y cuando se trató de frenar las importaciones, en general los productores actuaron de manera

conjunta con los trabajadores en su reclamo al estado y los enfrentó con los importadores. Hasta fines de siglo, este enfrentamiento entre productores locales e importadores sería más claro que en el período siguiente, diferencia que se apreciará en los próximos capítulos.

## 6

### Las restricciones comerciales en tiempos de crisis<sup>1</sup>

#### *El calzado “en alerta total” por Brasil*

El comercio de calzados entre Argentina y Brasil estuvo completamente libre de aranceles a partir de 1999, al finalizar el cronograma de reducción arancelaria prevista en el Régimen de adecuación final a la unión aduanera. De esta manera, aunque la preocupación de los productores locales se había ya expresado a medida que tal cronograma iba avanzando, fue a partir de este año que se tradujo en una serie de acciones públicas que alertaban sobre la amenaza que tales importaciones significaban para la producción y, como consecuencia, para el empleo local. Estas acciones, las respuestas gubernamentales que les siguieron y las nuevas reacciones de uno y otro lado ampliaron la visibilidad de un conflicto que no era nuevo (ya que la oposición conflictiva entre producción local e importaciones tuvo lugar en distintos períodos históricos, como se vio en el capítulo 5), pero que adquiría especial relevancia para la política comercial argentina hacia el MERCOSUR.

El capítulo parte del antecedente más inmediato a ese período de estudio, que son los inicios del MERCOSUR, para conocer los vaivenes que sufrió la industria a partir de

---

<sup>1</sup> Las tablas y los gráficos mencionados en éste y otros capítulos se encuentran en los anexos A (Tablas) y B (Gráficos), disponibles en el siguiente link: <https://bit.ly/4c3zgrK>.

su establecimiento, las reacciones del sector ante el inicio del proceso y las decisiones gubernamentales que lo afectaron positiva y negativamente hasta 1998.

Estos antecedentes permiten comprender en qué posición económica y con qué experiencias políticas directas se encuentran los empresarios del sector del calzado y el gobierno en 1999, cuando se eliminan los aranceles al comercio intrarregional. A partir de entonces, se analiza el discurso empresario en torno al tema, contraponiendo sus ideas principales con datos económicos sobre la situación del sector en el período; se caracteriza el discurso de los sucesivos gobiernos, observando la continuidad y los cambios en sus prioridades; y, finalmente, se describen las principales acciones concretas que llevaron a cabo estos actores en aquel marco y que desembocaron en restricciones no arancelarias al comercio del calzado en el MERCOSUR.

A partir de ese análisis, y tomando como principal referencia la tipología desarrollada en el capítulo 4, se identifica el tipo de actores que se destacan en el proceso político, sus comportamientos, las características de la estructura de poder que desarrollan sus relaciones, los principales espacios de decisión en los que actúan y el alcance que tuvo el conflicto. Esta identificación permite interpretar las dinámicas del proceso político de las restricciones no arancelarias según aquella tipología, catalogándolas como dinámicas de la arena “distributiva”. Tal interpretación contribuye a comprender que, de manera acorde a la naturaleza que Lowi atribuye a las políticas distributivas y las arenas de poder que éstas desarrollan, aquellas restricciones redujeran relativamente el conflicto en cada momento de demanda de este período (1999-2001) pero no lo resolvieran, permitiendo que éste reapareciera en el próximo.

## 6.1 Antecedentes: el calzado entre la apertura unilateral y la integración regional (1990-1998)

### 6.1.1 La preocupación latente durante la transición hacia la unión aduanera (1990-1994)

El presidente Carlos Menem llegó al poder en 1989 con un programa populista; pero enseguida dio un giro para llevar adelante las reformas “pro mercado” en línea con las recomendaciones internacionales vigentes en el momento, vinculadas a la tesis neoliberal del Consenso de Washington (ver sección 3.1.1). Algunos autores señalan, entre los factores que permitieron tal giro, los efectos de la aguda emergencia económica de 1989/1990, que había mermado las rentas públicas obtenidas por los grandes empresarios bajo el antiguo régimen, reduciendo sus incentivos para defender el *statu quo* y favoreciendo un amplio consenso sobre la necesidad de cambios rotundos que abrieran la economía al comercio internacional y cambiaran el rol que el estado había tenido hasta entonces<sup>2</sup>. Sobre este consenso, el dueño de Gatic, por ejemplo, admitió haber apoyado la idea de la “apertura del mercado”, luego de “cincuenta años de una inflación que deriva en una hiperinflación”<sup>3</sup>. El contexto de crisis económica en el que había asumido Menem se reflejaría en la incertidumbre con la que los empresarios se encontraban a la hora de calcular costos y beneficios de las reformas: ni siquiera los gerentes de las firmas eran capaces de predecir con acierto la capacidad de éstas para sobrevivir<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A ellos se sumaban otros sectores empresarios, aquellos netamente identificados con las reformas, entre los que se destacaban el sector exportador y el sector financiero. Pablo Gerchunoff and Juan Carlos Torre, “La Política de Liberalización Económica En La Administración de Menem,” *Desarrollo Económico*, October 1996.

<sup>3</sup> Bakchellian, *El error de ser argentino*, 250.

<sup>4</sup> Ben Ross Schneider, “La organización de los intereses económicos y las condiciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina,” *Desarrollo Económico*, October 2005.

Así, todas las asociaciones del sector privado dieron a conocer su apoyo a las dos leyes fundamentales que iniciaron el nuevo proceso de reformas, la ley de emergencia económica y de reforma del estado (ver sección 3.1.1), considerándolas “instrumentos fundamentales del cambio” y de “significativa importancia hacia la modernización del país”. En una actitud algo ambigua, aun manteniendo ciertas reservas sobre la suspensión de los regímenes de promoción industrial, la UIA exhortó a la “pronta e integral aprobación” de estas leyes y apoyó explícitamente, entre otras cosas, la limitación del déficit fiscal, la rebaja gradual de derechos de exportación y la reforma del sistema arancelario, que se consideró fundamental para lo que era la principal urgencia del gobierno: la estabilización de precios. El ministro de Economía, Domingo Cavallo, señalaba que la apertura se hacía “para que los mercados monopólicos tengan competencia y así evitar el abuso en la fijación de precios por parte de algunas empresas”<sup>5</sup>. Por otro lado, los gravámenes a las importaciones eran una buena herramienta para reducir el déficit fiscal. Por eso, en un principio las autoridades oscilaron entre uno y otro, llegando a alterar los aranceles mínimos y máximos once veces entre octubre de 1989 y marzo de 1990<sup>6</sup>. Desde 1990 se introdujo una estructura arancelaria escalonada según el valor agregado de los productos, de manera tal que se imponía un arancel del 22% a los de alto valor agregado –entre ellos, el calzado<sup>7</sup>–, 11% a

---

5 Aníbal Viguera, “La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996,” *Prepared for Delivery at the 1998 Meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24, 1998.*

6 Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, “La Política de Liberalización Económica En La Administración de Menem,” 741.

7 Otros eran bienes de capital, indumentaria, acrílicos, caños sin costura, libros, calzado, máquinas, aparatos y material eléctrico, etc.



los bienes intermedios<sup>8</sup> y 0% a materias primas, alimentos y bienes de capital no producidos en el país<sup>9</sup>.

El proceso de reformas tenía una doble implicancia para el estado: si por un lado se buscaba reducir su papel (“liberando” el mercado), por el otro sólo un estado fuerte podía llevarlas a cabo para imponerse sobre los sectores perjudicados. El régimen presidencial favoreció la concentración de las decisiones en el poder ejecutivo, que recurrió constantemente a sus facultades legislativas (en especial, a decretos y al poder de veto) y tomó las decisiones relativas a la apertura comercial, por lo cual los diversos sectores afectados dirigirían sus reclamos a aquél. Por ejemplo, en cuanto a integración regional en particular, el decreto 415/91 daba a la subsecretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía la facultad de poner en vigencia los acuerdos alcanzados en el marco de la ALADI; en materia de comercio exterior, el decreto 2752/91 delegaba en el ministerio de Economía la facultad de establecer derechos de importación específicos en ciertas circunstancias<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Siderúrgicos, hilados, insumos petroquímicos, harina, aceite, lácteos y conservas, papel y hojalata para envases, etc.

<sup>9</sup> Las dos grandes excepciones que quedaron fuera de este esquema fueron los automóviles y los productos electrónicos. Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 139. El arancel cayó así en promedio al 10%, pero luego subiría al 14,3% debido a medidas que se tomaron para la contención del déficit comercial.

<sup>10</sup> Según el artículo 663 del Código Aduanero Argentino, los derechos específicos deben ser establecidos por ley, pero existe un amplio margen para que también el poder ejecutivo pueda disponerlos, ya que: “el poder ejecutivo queda facultado a establecer derechos de importación específicos cuando concurrieren los siguientes supuestos: a) que la importación para consumo de la mercadería sujeta a un derecho de importación ad valorem causare o pudiere causar un perjuicio a una actividad productiva que se desarrollare o hubiere de desarrollarse en un futuro próximo dentro del territorio aduanero; b) que dicho perjuicio no pudiere evitarse mediante una modificación del porcentual del correspondiente derecho de importación ad valorem, ya sea directamente o bien a través de una apertura en la nomenclatura arancelaria correspondiente para establecer un derecho de importación ad valorem diferencial; y c) que, con relación a la mercadería de que se tratare, se diere alguna de las siguientes situaciones: 1°) que existiere una diferencia

Desde la asunción de Cavallo en el ministerio de Economía, la firmeza mostrada por el equipo económico fue percibida por el sector privado, que consideraba al ministro de Economía “de difícil acceso”<sup>11</sup>. Paralelamente, sin embargo, mientras se mostraba firme ante estas organizaciones, era flexible a la hora de otorgar ventajas a empresarios cercanos, un criterio selectivo que incentivaría reclamos puntuales en lugar de colectivos. En consecuencia, la estrategia adoptada por las asociaciones del sector privado fue ambigua, mostrando una posición favorable a las medidas gubernamentales para mantener un diálogo con el gobierno que le permitiera hacer llegar determinados reclamos. La liberalización comercial sometía a las empresas a una nueva competencia pero, a la vez, les permitía importar libremente insumos, maquinaria y tecnología para encararla. Este doble efecto produjo cierta ambigüedad en la posición de apoyo o rechazo por parte del sector privado, que se reflejó en los límites que encontró la UIA como entidad industrial cúspide para representar a todos los sectores en relación al conjunto de las reformas, así como en temas de

---

sensible entre los valores en aduana de mercadería idéntica o similar, debida a variaciones en los costos de los factores de producción; 2°) que el precio pagado o por pagar por dicha mercadería resultare admisible como base de valoración en virtud de lo dispuesto en el artículo 653, pero que el valor en aduana resultante fuere sensiblemente inferior al precio a que se cotizare mercadería idéntica o similar en los mercados internos de los principales países exportadores al territorio aduanero, en condiciones comerciales comparables; 3°) que el precio pagado o por pagar por dicha mercadería fuera admisible como base de valoración, pero que el valor en aduana correspondiente fuere consecuencia de un precio de exportación calculado en tal forma que, para los importadores, el costo de la mercadería, una vez librada al consumo por la aduana, resultare igual al de mercadería idéntica o similar producida en el territorio aduanero; 4°) que, por constituir un producto fin de serie, dicha mercadería fuere beneficiada con una reducción de precio que resultare admisible para la determinación de su valor en aduana; o 5°) que, por ser usada, reacondicionada o no, dicha mercadería fuere beneficiada con una reducción de precio que resultare admisible para la determinación de su valor en aduana”.

<sup>11</sup> Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 144.

integración. Para no confrontar, expresó sus reparos; pero aclarando que no se oponía al acercamiento con Brasil, sino que no consideraba conveniente avanzar en las condiciones de atraso cambiario –generado por la convertibilidad (ver sección 3.1.1)– respecto de la moneda brasileña<sup>12</sup>.

Como se adelantó en el capítulo 3, el Tratado de Asunción firmado en 1991 integró el conjunto de estrategias que apuntaban a consolidar las reformas estructurales. Ante el poco éxito de los acuerdos sectoriales con Brasil en la década anterior, ahora el proceso de integración regional ya no se asentaría en negociaciones por sectores que involucraran al sector privado, sino en una desgravación arancelaria gradual determinada principalmente por la negociación entre los gobiernos. Pero el tratado permitía exceptuar de tal desgravación ciertos productos “sensibles”, entre los cuales figuraron sólo tres ítems del calzado<sup>13</sup>. Las asociaciones representativas del sector privado se ocupaban de otras prioridades al momento en que se les informó sobre la

---

<sup>12</sup> Ibid., 173. Y Wolfram Klein, *El MERCOSUR. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración* (Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2000), 200. La indecisión entre la cautela y la oposición ahondó las diferencias internas en la organización y contribuyó a un realineamiento en torno a la apertura comercial: básicamente, se oponía la industria de la alimentación contra el resto de los sectores. Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 58. La presidencia de Gilberto Montagna desde 1989 había dado predominio a los sectores más “liberales” de la UIA, pero en 1991 fue desplazado por un nuevo grupo de grandes empresarios interesados en la exportación industrial, al que se denominó “los paulistas”, aludiendo a que trataban de alcanzar el protagonismo y la influencia de sus pares de la industria de San Pablo en Brasil. Entre ellos se encontraba Alpargatas, y uno de sus principales representantes, Guillermo Gotelli, fue secretario del Departamento de Economía (1991-1993) y Vocal del Comité Ejecutivo en 1997-1999. Confluyeron también en “los paulistas” el MIN (ver capítulo 5), algunas cámaras sectoriales importantes como la de los metalúrgicos (Adimra) y el “club de exportadores”, integrado informalmente por grandes grupos como Techint (siderurgia), Acindar (siderurgia), PASA (petroquímica del Grupo Perez Companc), Massuh (papel), Aluar Aluminio y la mencionada Alpargatas, entre otras empresas.

<sup>13</sup> Acuerdo de Complementación Económica N°18, Apéndice 1, disponible en: <https://bit.ly/47on3u0> [consulta: 13 de enero de 2024].

decisión de ir hacia una unión aduanera con Brasil. Sólo a medida que se fueran produciendo los efectos en términos de importaciones y exportaciones, el proceso de integración adquiriría importancia para ellos. Al principio, ni siquiera había certeza sobre la duración de la iniciativa. De acuerdo a funcionarios en ejercicio en ese momento, los diversos sectores que intentaron negociar el cronograma de apertura solicitando que la reducción de aranceles para cada producto se retardase lo más posible, lo hicieron no pensando en obtener tiempo para mejorar su competitividad, sino imaginando que dicha apertura nunca se haría efectiva<sup>14</sup>. En 1993 se creó el Consejo Industrial del MERCOSUR, integrado por organizaciones industriales de los cuatro países<sup>15</sup>, pero dado su carácter intergubernamental, no logró constituirse en un buen articulador entre los empresarios de diversos países, que siguieron priorizando la presión sobre los respectivos gobiernos nacionales más que sobre estos nacientes foros regionales<sup>16</sup>. En el caso del gobierno argentino, la participación del sector privado fue individualizada: Raúl Ochoa, que participaba en las negociaciones como asesor de gabinete de la secretaria de Industria y Comercio en 1989 y como subsecretario de Comercio Exterior entre 1990 y

---

14 Alejandro Mayoral, en las reuniones del Ciclo "Historia del MERCOSUR contada por sus protagonistas", organizado por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, agosto-noviembre de 2004.

15 Unión Industrial Argentina, *Confederação Nacional da Indústria* de Brasil, Cámara de Industria de Uruguay y Unión Industrial Paraguaya. Ya antes se había creado un foro de discusión entre la UIA y la Confederação Nacional da Indústria (CNI) brasileña a mitad de 1991. Recién a fines de ese año, la Cámara de Industria de Uruguay y la Unión Industrial de Paraguay intentaron unirse al dúo, a partir de lo cual se crearía el Consejo. Las reuniones se convertirían en regulares recién hacia 1994.

16 Wolfram Klein, *El MERCOSUR. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, 178-79 y Félix Peña, "Los Grandes Objetivos Del MERCOSUR: Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera Y Mercado Común" (Presentación al Seminario: "15 Anos de MERCOSUL: avaliação e perspectivas", Fundação Memorial Da América Latina, Sao Paulo, 17 de marzo, 2006).

1991, recuerda que la consulta se realizaba más bien con empresas que con cámaras industriales<sup>17</sup>.

El sector del calzado enfrentó un importante desafío en este contexto liberalizador, tanto a nivel regional como internacional. A la desgravación regional se sumaba la reducción de aranceles a la importación desde terceros países, que habían bajado de 53% en 1988 a 22% en 1991. A partir de ese año, se materializó el desafío en el aumento de importaciones, que hizo que el sector argentino adquiriera un carácter netamente deficitario, como puede verse en la tabla 12. Entre esas importaciones, empezaban a crecer aquellas que provenían de Brasil (gráfico 14), que habían sido casi inexistentes entre 1989 y 1990<sup>18</sup>. En la misma época, mientras las exportaciones de calzado de Brasil a su vecino crecían, aquellas que destinaba al mundo comenzaban a caer, en parte, como consecuencia de la competencia china en el mercado de Estados Unidos<sup>19</sup>.

Así, aunque el proceso de reformas incluyera efectos positivos inmediatos, como el hecho de que la estabilidad macroeconómica incrementara el consumo, la importación aumentaba su participación en el mismo (tabla 12). En general, los beneficios que otorgaban estas reformas tendieron a beneficiar a sectores concentrados del empresariado de la industria en cuestión<sup>20</sup>. A partir de 1993 se pusieron en marcha medidas que le eran favorables al calzado en su conjunto, aunque muchas de ellas luego fueron suspendidas

---

17 Félix Peña, en las reuniones del Ciclo "Historia del MERCOSUR contada por sus protagonistas", organizado por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, agosto-noviembre de 2004. Para un estudio sobre las relaciones entre el sector privado y el gobierno en la transición a la unión aduanera, ver Luciana Gil, "Las dinámicas políticas en la integración regional: el rol del sector privado argentino en los orígenes del MERCOSUR."

18 Marta Bekerman y Pablo Sirlin, "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina," 1007.

19 Patricia Anderson, "Barreiras Nao-Tarifárias Às Exportações Brasileiras No MERCOSUL: O Caso de Calçados," 9.

20 Marta Bekerman y Pablo Sirlin, "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina," 1006.

o abandonadas: el incremento de la tasa de estadística de aduana (1992-1995), los niveles de reintegros a la exportación (1992-1996), el financiamiento preferencial para las PyME (1993-1995), la reducción de los aportes patronales (1994) y el Régimen de Especialización Industrial (desde 1993), que otorgaba un subsidio adicional a los incrementos de exportaciones de cada empresa en la forma de una licencia para importar bienes con un arancel de 2%. Asimismo se formó el Centro de Formación y Tecnología para la Industria del Calzado (Cefoteca) como fruto de un convenio entre el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y la Cámara de la Industria del Calzado<sup>21</sup>. También se dispusieron derechos específicos a las importaciones de productos de calzado deportivo (entre otros) desde terceros países (excluido el MERCOSUR y la ALADI) a partir de 1993, con sucesivas extensiones y modificaciones, como se verá en la próxima sección<sup>22</sup>. Varios estudios atribuyen estas medidas a la combinación de estrechos vínculos y activos reclamos de los productores locales de calzado deportivo (principalmente Gatic y Alpargatas) ante el ministerio de Economía, que lograron que el gobierno impusiera derechos específicos<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Ibid., 1002.

<sup>22</sup> Mediante resolución N° 1696/93, de 28 de diciembre de 1993, que estableció derechos de importación específicos mínimos sobre determinadas categorías de calzado deportivo. El decreto presidencial N° 2275/94 prorrogó la aplicación de los derechos específicos aplicables al calzado hasta el 31 de diciembre de 1995. Su aplicación se extendió nuevamente hasta el 31 de diciembre de 1996 mediante el artículo 9 del decreto presidencial N° 998/95. La resolución N° 305/95 aumentó los derechos específicos aplicables a determinadas categorías de calzado y modificó la lista de líneas arancelarias correspondientes al calzado a las que se aplicaban los derechos de importación específicos mínimos. "Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos. Informe del Grupo Especial", Sistema de Información sobre Comercio Exterior, OEA, s/f. Cabe señalar que Bakchellian ubica los derechos específicos recién en septiembre de 1995 y denuncia que ya "habían pasado 4 años. Y había quedado la tendalada en el camino". Bakchellian, *Así se destroza un país*, 106.

<sup>23</sup> Alejandro Gaggero, "La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de

Para este momento, sin ser muy diferente de su estructura histórica, se identificaba al sector con una alta concentración en el rubro de calzado deportivo (Alpargatas y Gatic abarcaban el 95% de la producción nacional del mismo), mientras que en el resto de los productos se encontraba más

---

Gatic, Astra y Soldati,” 12. Ver también Luciana Gil, “Las dinámicas políticas en la integración regional: el rol del sector privado argentino en los orígenes del MERCOSUR.” Los niveles de deuda con bancos nacionales permitidos a Gatic durante los ‘90, fue objeto de continuas sospechas sobre sus dudosos contactos con funcionarios de gobierno, aunque su dueño –Eduardo Bakchellian–, aún aceptando los contactos, niega tales sospechas sobre favores políticos en el libro de su autoría. En el mismo, relata cómo un disimulado pedido de soborno de uno de los presidentes del Banco Nación, Hugo Santilli –que no fue satisfecho– le generó en 1989 complicaciones con el Banco Nación. Este episodio, al llegar a oídos del presidente de la Nación, habría implicado que se removiera a Santilli de su cargo. Se considera aquí que el relato puede acercarse a la realidad si se tiene en cuenta que las fechas del relato y de la salida de Santilli del Banco coinciden, y que una sugestiva investigación posterior vinculó a Santilli con el otorgamiento de garantías a la empresa Inducuer para la compra de una planta “llave en mano” de producción de cueros y calzados, cuando la situación económica de la firma era “calamitosa”. Tales garantías fueron firmadas por Santilli cuatro días antes de dejar la presidencia del Banco. Por otro lado, un entrevistado agregó que la membresía común de la familia Bakchellian y aquella de la esposa del ministro Cavallo (Sonia Abrazian de Cavallo) a la comunidad argentina en Argentina le abrió canales de comunicación privilegiados con el ministro. Posteriormente a esta entrevista, se encontraron referencias a esta amistad en un artículo de A. Gaggero, quien señala que el vínculo era tan estrecho que Alfredo Abrazian –el padre de Sonia–, figura como testigo en la partida de nacimiento de Eduardo Bakchellian. Alejandro Gaggero, “La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra y Soldati,” 9. En su libro, Bakchellian no se refiere a esa relación y niega que haya obtenido beneficios. Por el contrario, acusa a la apertura indiscriminada y sospecha, como causa de la ausencia de protección al sector, de la vinculación entre Cavallo y Miguel Mehlen, presidente de una empresa que se dedicaba a las importaciones y distribución de la marca Reebok en Argentina. Bakchellian, *Así se destroza un país*, 122. Ver también Alfredo Zaiat, “Deudores”, *Página 12*, 28 de junio de 1998; Maximiliano Montenegro, “Sólo para amigos de la Rosada”, *Página 12*, 17 de noviembre de 1998. Eduardo Bakchellian, *El error de ser argentino: Vida, pasión y desventuras de un industrial* (Buenos Aires: Editorial Galerna, 2000) y Eduardo Bakchellian, *Así se destroza un país: el error de ser argentino 2: confesiones de un empresario que tuvo la osadía de resistir al genocidio industrial*; “Elección Recalentada Por Denuncia a Santilli”, *Página 12*, 7 de diciembre de 2001.

atomizado<sup>24</sup>. Teniendo en cuenta el sector en su conjunto, el censo económico registraba que convivían, para 1993, 1222 empresas cuyo valor bruto de producción era menor a un millón de dólares con sólo 7 empresas que superaban los 20 millones<sup>25</sup>. Y esto se replicaba en las posibilidades que cada una tenía para enfrentar los desafíos que la apertura planteaba. Las más grandes podían aprovechar la importación de bienes de capital<sup>26</sup> o los regímenes de promoción industrial<sup>27</sup>. También recurrían a obtener o renovar las licencias de marcas internacionales y a adoptar estrategias de reestructuración muy enérgicas, con una fuerte incorporación de tecnología de punta e importantes cambios en aspectos organizativos. Alpargatas, por ejemplo, dividió sus actividades creando una empresa especial de calzado: Alpargatas Calzados, S.A., separada de Alpargatas Textil S. A., e introdujo el sistema de mejora continua (*kaizen*), organizó la producción según un criterio de minifábricas y aplicó un nuevo programa de computación para toda la organización<sup>28</sup>. Gatic, por su lado, invirtió más de cien millones de dólares en tecnologías nuevas entre 1991 y 1995<sup>29</sup> y tuvo “un crecimiento espectacular”, según su dueño. Crecieron sus plantas, abrió nuevas (en Anillaco, localidad originaria del presidente Menem en la provincia de la Rioja, 1991; y

---

24 “El impacto sectorial...”, 8-15.

25 Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina,” 1005.

26 Un estudio permite inferir, a partir del aumento de las importaciones de bienes de capital en el sector, su modernización a partir de 1992. Caribbean et al., *Impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR*, 18.

27 El calzado abarcó el 7% de las exportaciones incrementales a las que estos regímenes otorgaban certificados de desgravación para importar con arancel 2%. Pablo Sirlin, “El Régimen de Especialización Industrial argentino: política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?,” *Revista de La CEPAL*, agosto de 1999, 112.

28 Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina,” 1008-1010. Y Alpargatas, disponible en: <https://bit.ly/48JyWvx> [consulta: 3 de mayo de 2014].

29 Bakchellian, *Así se destroza un país*, 105.



en Chamental, en la misma provincia, 1993, esta última con beneficios de desgravación impositiva)<sup>30</sup>, incorporó nuevas marcas (Bubblegummers y Bata, la marca de origen checo contra cuya instalación en Argentina la CIC había hecho campaña a mediados de siglo –ver capítulo 5–, que para estos años tenía central en Canadá)<sup>31</sup> y sus utilidades en 1994 se duplicaron respecto al año anterior<sup>32</sup>.

Sin embargo, paralelamente, estas grandes y posicionadas empresas enfrentaban algunos problemas. En primer lugar, una vez asentada la estabilidad de precios y habiéndose fortalecido las marcas mediante licenciatarios, las grandes empresas transnacionales intentaron retomar el control de sus marcas para abastecer el mercado, en su mayoría, con calzados importados de sus fábricas radicadas en el sudeste asiático. De esta manera, las compañías nacionales líderes se enfrentaron a una creciente dificultad para renovar las licencias<sup>33</sup>; por ejemplo, Adidas se aseguró, constituyendo una sociedad mixta en 1994, el 51% del capital accionario en sociedad con Gatic (con el otro 49%) para productos de deporte “muy sofisticados”<sup>34</sup>. En segundo lugar, estas empresas entraban en problemas financieros, que se relacionaban con el aumento de la importación. Según el relato de Bakchellian, al deber competir con los importadores (en particular menciona Nike y Reebok en el rubro deportivo), su empresa brindaba a los locales hasta 150 días para abonar la mercadería, en lugar de los tradicionales 30. Para saldar esa diferencia, recurrió a la financiación con eurobonos, que se otorgaban más fácil y menos costosamente que los créditos de los bancos locales. La rueda financiera en la que

---

<sup>30</sup> Ibid., 91–99.

<sup>31</sup> Ibid., 103–104.

<sup>32</sup> La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra y Soldati,” 10.

<sup>33</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina.”

<sup>34</sup> Bakchellian, *Así se destroza un país*, 114.

entró la empresa estallarían años más tarde<sup>35</sup>. Según Bisang *et al.*, los préstamos en dólares contraídos por los principales grupos económicos fueron el “aliado de lujo” de la convertibilidad, transformándose en uno de los factores que explicaban la continuada aceptación del modelo en los años '90 por parte de los grandes grupos económicos, pese a que ya insinuaba sus consecuencias negativas para la industria en general<sup>36</sup>. De manera similar, Alpargatas figuró entre los 20 mayores deudores externos privados hasta 1993, cuando su deuda alcanzaba los 210 millones de dólares<sup>37</sup>. Por su lado, Grimoldi llevó a cabo entre 1992 y 1993 ofertas públicas de acciones, con el objetivo de financiar sus planes de expansión, llegando a producir marcas internacionales (Hush Puppies y Kickers)<sup>38</sup>.

Otras empresas, con menos posibilidades de financiar su modernización, recurrieron a complementar su oferta interna con productos importados y, en menor medida, a desintegrar la cadena productiva con la importación de partes de calzado (fundamentalmente capelladas, la parte del calzado que mayor mano de obra requiere)<sup>39</sup>. En este escenario, no es de extrañarse que el ajuste del sector se diese principalmente por el cierre de empresas vinculadas al sector, en su mayoría PyME, desapareciendo entre 1993 y 1995 casi mil de ellas con casi 100 mil empleados<sup>40</sup>.

Estas diferencias se tradujeron en las dinámicas políticas de la apertura comercial en esa década. A nivel de organización política, la CIC se mantenía activa y en 1993 se creaba la Asociación del Cuero, sus Manufacturas y Afines (Adicma) en un intento de “articular la cadena de valor”

---

<sup>35</sup> Ibid., 107–109.

<sup>36</sup> Roberto Bisang, Gustavo Burachik y Jorge Katz, *Hacia un nuevo modelo de organización industrial*.

<sup>37</sup> Eduardo Basualdo, *Estudios de Historia Económica Argentina*, 360.

<sup>38</sup> Grimoldi, Sección “Historia”, disponible en: <https://bit.ly/3NT7gfp> [consulta: 7 de febrero de 2014].

<sup>39</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina.”

<sup>40</sup> Ibid., 1008.

que tradicionalmente se había diferenciado entre el cuero orientado al mercado externo y el calzado al mercado interno. Parte del incentivo para esta articulación provenía de la percepción de las curtiembres de que en muchos casos su orientación al mercado externo no se debía a una mucho mayor rentabilidad, sino más bien a que el mercado interno de su producto era limitado<sup>41</sup>. Las asociaciones que formaron parte de la misma fueron la CIC, las mencionadas CICA de los curtidores y Caipic de los proveedores, la Cámara Industrial de Manufacturas del Cuero y Afines (CIMA) y la Asociación de Curtidores de la Provincia de Buenos Aires (Acuba).

Sin embargo, paralelamente, fueron las grandes empresas del sector del calzado las que adquirieron más protagonismo en las tratativas con autoridades que la propia CIC, apoyada en los canales de acceso privilegiados de aquellas. Las empresas negociaron activamente con los funcionarios para que su sector fuera incluido en el Régimen de adecuación final a la unión aduanera y excluido del Arancel Externo Común del MERCOSUR acordados en 1994. Como se adelantó en los capítulos 2 y 3, el primero permitía mantener aranceles o cuotas a ciertos productos para el comercio intrarregional, el segundo permitía un arancel mayor nacional al acordado regionalmente; el calzado figuró en ambas listas<sup>42</sup>.

### 6.1.2 El Régimen de adecuación final a la unión aduanera (1995-1999). La creación de un nuevo actor político:

<sup>41</sup> *La provincia de Buenos Aires: una mirada a su economía real*, Cuadernos de Economía (La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, enero de 2000), 70.

<sup>42</sup> A diferencia de otros ítems arancelarios (correspondientes a neumáticos, papel, siderurgia, prendas de vestir, línea blanca y muebles de madera), para el calzado no se incluyeron para él otros tipos de restricciones a la importación de Brasil, como los cupos. Séptimo Protocolo Adicional Al Acuerdo De Complementación Económica N° 18, Anexo I. Para una vista estilizada de los principales ítems incluidos en la lista de excepciones al Arancel Externo Común, ver Jorge Lucángeli, *La inserción argentina en el MERCOSUR*.

### *la Cámara de la Producción y Comercio Internacional de Calzado y Afines*

De acuerdo al Régimen de adecuación, los aranceles a la importación del calzado en Argentina desde los países del MERCOSUR se fueron reduciendo entre 1995 y 1998, al igual que sucedía con los otros sectores incluidos (tabla 1)<sup>43</sup>. Los demás productos, desde 1995 se comerciaban bilateralmente con arancel 0, a excepción de los de azúcar y automotriz. Durante los mismos años se estableció el arancel externo común para la mayoría de los productos que se importaran desde terceros países y un cronograma de convergencia hacia el mismo para otros. En el caso del calzado, esta convergencia se previó hacia 1999 y 2001 (según la posición arancelaria, ver tabla 13); a la vez, los estados partes acordaron que, hasta tanto se definiera una política común de importaciones para el sector, cada uno podría aplicar medidas de defensa comercial frente a importaciones de terceros países, aunque no al comercio intrarregional.

Los efectos de esta reducción arancelaria para el comercio intrarregional en el contexto de reformas estructurales y apertura comercial hicieron que las importaciones manufactureras crecieran en general. En términos sectoriales, las compras externas realizadas por los sectores productores de bienes de consumo durable no metalmecánico (en particular, fabricación de prendas de vestir, calzado, muebles de madera y libros) fueron las que crecieron de manera superior al promedio, en parte porque eran muy pocas a los inicios de la década<sup>44</sup>. En el sector del calzado, combinando exportaciones e importaciones, todos los grupos

---

<sup>43</sup> Cabe señalar que también Paraguay y Uruguay incluían al sector calzado entre sus productos seleccionados para el Régimen de Adecuación. Para un resumen sobre los sectores incluidos por cada país, ver *Informe MERCOSUR, No 1*.

<sup>44</sup> Carlos E. Bonvecchi, "Una evaluación del desempeño de la industria argentina en los años noventa," en *Bernardo Kosacoff (ed.), El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones* (CEPAL, 2000).

empresariales del rubro deportivo tenían a mediados de los '90 una balanza comercial deficitaria. Sus importaciones en 1996 eran, según los casos, de 66 a 88 por ciento de calzados terminados, 8 a 24 por ciento de partes de calzado y 4 a 10 por ciento de bienes de capital. CIC registra el flujo de importación de maquinarias para todo el sector como "particularmente intenso entre 1996 y 1998, con valores promedio cercanos a los 76 millones de dólares"<sup>45</sup>. Sumada a eso la entrada de calzados terminados, la importación ganó terreno sobre la manufactura nacional, como en el caso de Grimoldi S.A., que reemplazó su planta de Buenos Aires con dos fábricas en Santa Fe (con significativas mejoras tecnológicas y organizativas), pero centró su actividad en la distribución de productos importados<sup>46</sup>.

Esto tuvo su consecuencia en el conjunto de la producción local, que siguió reduciéndose, aunque se observaba una mayor caída entre 1991 y 1994 que entre ese año y 1998, como se puede ver en el gráfico 15. Sin embargo, comparado el promedio de su producto bruto en dólares corrientes con los primeros años de la década, se identificaba al sector entre aquellos de mayor caída entre aquellos primeros años de la década y este período (ver 3.1.2 y gráfico 5).

La apertura comercial traía consigo también sus efectos en la situación financiera de las principales empresas del sector, por la dificultad financiera que implicaba la extensión de la cadena de pagos mencionada en el apartado anterior. Por ejemplo, la crisis de México en 1994 (ver 3.1.2) significó un punto de inflexión para la historia de Gatic que, en un contexto recesivo, tenía un pasivo superior a los 200 millones de dólares y no contaba con fuentes de financiamiento disponibles. También Alpargatas acumuló problemas financieros que la llevaron a un proceso de

---

<sup>45</sup> *La industria argentina del calzado. Informe sectorial*, 7.

<sup>46</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina," 1008–1010.

reestructuración de su deuda<sup>47</sup>, a importantes recortes de beneficios para sus empleados y hasta al adeudamiento de salarios<sup>48</sup>.

En esta situación económica, y en línea con el locus decisional concentrado crecientemente en el poder ejecutivo, los reclamos del sector privado se dirigían a él tanto en temas comerciales como financieros. Sobre los últimos, Gatic recurrió allí para evitar una convocatoria de acreedores, que pondría en serio riesgo la renovación de la licencia de Adidas, que ya había eliminado casi todas las licencias otorgadas en el mundo, para acercar sus productos fabricados a bajos costos en Oriente a todos los mercados. En este sentido, se sucedían reuniones (que salieron a la luz pública) con el gobernador y legisladores de la provincia de Buenos Aires, con el presidente Menem, los ministros de Economía Cavallo y Roque Fernández, y con directores del Banco Nación y del Banco Provincia<sup>49</sup>, que en sus discusiones incluyeron un ofrecimiento de renuncia por parte del entonces director del Banco Nación, Roque Maccarone ante las críticas del ministro Cavallo en defensa de Gatic<sup>50</sup>. Bajo la gestión de Roque Fernández, el ministerio de Economía llegó a ofrecer la compra de la empresa por parte del estado, y al negarse su dueño, según su propio relato,

<sup>47</sup> "Alpargatas, en lenta reestructuración", *La Nación*, 30 de octubre de 1998.

<sup>48</sup> Un interesante testimonio de los recortes e impago de salarios que sufrieron los trabajadores de Alpargatas, y que los trabajadores relacionan con la dirección de Guillermo Gotelli de la empresa, en: Gabriela Mitidieri, "Evo-cando el pasado, construyendo la memoria. Las trabajadoras de Alpargatas Barracas en la huelga de Abril de 1979", *Revista Herramienta*, Año XVI, N°51, octubre de 2012.

<sup>49</sup> Las sucesivas reuniones las relata el propio dueño de la empresa, así como se confirman en el seguimiento de prensa realizado por Gaggero. Bakchellian, *Así se destroza un país*. Ver también Gaggero, *La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra y Soldati*.

<sup>50</sup> Bakchellian, *Así se destroza un país*, 120. En las negociaciones y posturas de cada sector en estas tratativas, es interesante observar las trayectorias que las pueden afectar: según el relato del propio Bakchellian, Maccarone había sido contratado por Gatic años anteriores y había tenido una salida incómoda por, según el autor, mal manejo de la empresa.

“se inició una feroz enemistad” con quien lo había ofrecido y, como consecuencia, la DGI inició alrededor de sesenta juicios a la empresa, así como les embargó todas sus cuentas bancarias<sup>51</sup>. La situación de la empresa se mantuvo débil y, con altibajos, iría empeorando en el futuro.

En materia comercial, las cámaras sectoriales se habían abocado crecientemente a la presentación de denuncias de *dumping* y pedidos de cupos o sobrearanceles ante la Secretaría de Industria y Comercio Exterior ya desde principios de la década. Como, para mantener bajo control el déficit comercial, Cavallo se había visto llevado a introducir ventajas para los exportadores y hasta a poner límites a las importaciones, dio así lugar a algunas de aquellas solicitudes<sup>52</sup>. La primera decisión del gobierno había sido imponer cupos al papel<sup>53</sup>. Luego de esta primera excepción a la apertura comercial, se desató una verdadera escalada de presiones sobre la Secretaría de Industria pidiendo un tratamiento similar. Algunos casos fueron emblemáticos en cuanto a la importancia de las relaciones personales de grandes

---

<sup>51</sup> Ibid., 123.

<sup>52</sup> El Informe Anual de la Comisión de Comercio Exterior (1994: 84-89) detalla los casos, las fechas de denuncia, de apertura de la investigación y de la aplicación de medidas, indicando que todo el proceso se resolvía en pocos meses.

<sup>53</sup> Una medida relacionada a que una corporación de bancos –Citicorp Equity Investments– había adquirido vía privatización una compañía productora de pasta celulósica, Papelera Alto Paraná. Entre otras empresas privatizadas, como Celulosa Puerto Piray, Telefónica de Argentina, Altos Hornos de Zapla, Transportadora Gas del Sur, Hotel Llao Llao, Frigorífico Rioplatense. López matiza la importancia del desempeño productivo de las empresas que compraban estos nuevos “fondos de inversión”, relacionando más sus movimientos con los aspectos financieros de sus negocios. Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino,” 193. Es sugerente el hecho de que esta misma corporación fuese denunciada por lavado de dinero en 2001, cuando salieron a la luz sus operaciones fraudulentas y las estrechas relaciones que mantenía con el gobierno menemista. Ver Susana Viau, “Un texto de seis mil millones,” *Página 12*, 25 de febrero de 2001. También es sugerente que en tal denuncia figurara también la familia Gotelli, uno de cuyos miembros era Guillermo Gotelli, representante de Alpagatas, que ya había sido acusado en 1985 por operaciones de vaciamiento del BIRP (ver sección 5.2).

empresarios con el presidente o el ministro de Economía para la adopción de algunas medidas *ad hoc*: el mencionado caso del papel, los derechos específicos y requerimientos de etiquetado (resolución N° 622/95) al rubro textil y al calzado deportivo y el llamado “decreto Arcor”, que aumentó el arancel del chocolate<sup>54</sup>.

En el caso del calzado, los derechos específicos de importación extrazona se extendieron en enero de 1996 a todo el sector, marcando el inicio de un conflicto entre los importadores (que acusaban que el arancel externo sobrepasaba el límite establecido (35%) por la OMC<sup>55</sup> y los productores locales. De este enfrentamiento surgió ese año la Cámara de la Producción y Comercio Internacional de Calzado y Afines (CAPCICA) para ejercer sus propios pedidos contra el encarecimiento de la importación. Se constituyó así en un nuevo grupo de interés que adquiriría creciente notoriedad en las discusiones comerciales del sector, y su actividad se concentraría en la representación legal de sus miembros ante las sucesivas disputas. Los miembros fundadores de CAPCICA eran grandes firmas internacionales de calzado deportivo (Nike, Adidas, Reebok, Dass) y Grimoldi que, como se dijo, era una empresa nacional que ya importaba gran parte de su producción. Para las marcas internacionales, que históricamente habían brindado sus licencias a empresas nacionales, era más rentable importar los productos desde Oriente, por lo que en los siguientes años comenzarían a cancelar sus licencias y actuar contra las empresas de producción local nucleadas en CIC. La nueva organización aparecía con el objetivo de presentar más activamente sus demandas a las autoridades con una estrategia ofensiva, ya que sus fundadores consideraban que la

---

54 Aníbal Viguera, “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996,” 164.

55 La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra y Soldati,” 12.



histórica Cámara de Importadores (creada en 1907) mantenía un perfil más bajo en ese sentido<sup>56</sup>.

Por su parte, Estado Unidos canalizó las demandas de Reebok y Nike, formalizando la denuncia contra los derechos específicos ante la OMC<sup>57</sup>. Como consecuencia de esta presentación, el Ministerio de Economía decidió aplicar un cronograma descendente sobre los derechos específicos, con el fin de que en el año 1998 llegaran al 35% permitido. Dicha medida desembocó en el pedido, por parte de la CIC, de aplicación de cláusulas de salvaguardia (similar a los derechos específicos, pero admitida por la OMC en ocasiones especiales de aumento repentino de importaciones, según el artículo XIX del GATT de 1994)<sup>58</sup>. La asociación invocaba la reciente ley argentina que preveía la aplicación de salvaguardias, que justamente había sido reglamentada gracias a la “enorme presión” de la CIC<sup>59</sup>. El ministerio de Economía (que era la autoridad de aplicación) decidió dar curso de investigación, considerando necesario aplicar una medida provisional por la existencia de “circunstancias críticas” para la industria. Posteriormente, durante los 200 días de la medida provisional, se llevó a cabo la investigación prevista y, con el informe sobre la existencia de daño, se llegó a la decisión de aplicar una medida definitiva por un lapso de 3 años<sup>60</sup>, que afectaba especialmente a los

---

<sup>56</sup> Entrevista a Juan Dumas, 29 de octubre, Buenos Aires.

<sup>57</sup> Bakchellian relata una visita de un ex embajador de Estados Unidos, James Cheek, contratado por Nike y Reebok para negociar con las empresas de calzado en argentina. El mismo estaba contratado por Matel, para presionar por la apertura en el sector juguetes. Bakchellian, *Así se destroza un país*, 137.

<sup>58</sup> La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra y Soldati,” 13.

<sup>59</sup> El dueño de Gatic reconoce que la ley 24.425 fue reglamentada –con retraso– recién en octubre de 1996 y sólo como consecuencia de una “enorme presión” de la CIC. Bakchellian, *Así se destroza un país*, 128.

<sup>60</sup> Plazo que se contaba a partir de la vigencia de la medida provisional de febrero de 1997. Resolución 987/97, publicada el 12 de noviembre de 1997 y Eduardo Ablin y Adrián Makuc, *Comercio Exterior*.

productos provenientes de China<sup>61</sup>. La medida implicaba la protección de la industria local por medio de derechos específicos mínimos a las importaciones hasta el 25 de febrero del 2000, a los que se agregaron, desde 1998, restricciones cuantitativas<sup>62</sup>. Mientras tanto, los fabricantes locales debían encarar procesos de reconversión para tornarse más competitivos. Los importadores denunciarían, sin embargo, que “nadie nunca tuvo acceso a los planes de ajuste de la industria local”<sup>63</sup>.

La derogación de los derechos específicos y la aplicación, en su lugar, de las salvaguardias, fue tomada como “una burla a nivel internacional”<sup>64</sup>. Argentina debió enfrentar una serie de reclamos presentados ante la OMC por Estados Unidos (1996 y 1999), la Comunidad Europea (1997 y 1998) e Indonesia (1998)<sup>65</sup>, hasta que, como se verá en el próximo capítulo, los tribunales de la OMC en 1999 emitieron un fallo contra las salvaguardias. A la vez, los importadores recurrieron a la justicia local contra los derechos específicos que se cobraban a la entrada de sus productos, demandas que llegaban a la Corte Suprema sin resolverse. Varias veces la Corte les dio la razón, algo que obligaba al estado a costear los gastos del proceso judicial con fondos públicos. Claro que, en general, dados los tiempos judiciales y las apelaciones, la resolución se daba bajo gestiones de gobierno posteriores (una de ellas, en 2012 todavía estaba en la Justicia<sup>66</sup>) y luego de que las medidas hubieran actuado contra las importaciones. De esta manera, los importadores iban a la justicia para recuperar lo que se les había cobrado,

---

61 Resolución 226/97, publicada el 25 de febrero de 1997.

62 Resolución 1506/98.

63 Pilar Ferreyra, “La historia secreta de la guerra del calzado”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999.

64 Entrevista a Juan Dumas.

65 Carolina Crisorio, “Balance de la política comercial argentina,” *Comercio Exterior*, November 2002.

66 “Fallo del día: aduana, un caso de derecho de importación y salvaguardas en calzados”, *Thomson Reuters*, 6 de marzo de 2012.

aunque su efecto comercial ya se hubiera producido años antes, logrando su objetivo de corto plazo<sup>67</sup>.

A nivel regional, los ministros del MERCOSUR acordaban, no sin discusiones previas, un aumento del 3% del arancel externo común, como consecuencia del pedido de varios sectores, entre ellos, textil, vestimenta y calzado, para protegerse de importaciones chinas<sup>68</sup>, que demuestra la preocupación de estas industrias en más de un país del bloque<sup>69</sup>. Sin embargo, todas estas medidas ponían un freno a la importación de terceros países, mientras crecían aquellas de Brasil. El calzado importado desde este país mantendría su tendencia alcista hasta llegar a superar las importaciones desde terceros países a fines de la década (gráfico 14). Por ello, en cuanto los derechos de importación y las salvaguardias empezaron a ejercer sus efectos, los miembros de CAPCICA los acusaron de producir desviación de comercio. No por casualidad, se produjo también una lenta desviación de la preocupación de los productores locales hacia Brasil, de la que la UIA hizo eco en su 4ª conferencia industrial<sup>70</sup>. Pero otros aspectos de la realidad económica evitaba que tal preocupación tuviera amplio alcance. Luego de la crisis del tequila, un nuevo ciclo de recuperación desde mediados de 1996 hasta fines de 1998 produjo una expansión importante de las exportaciones industriales, para volver a decaer desde fines de 1998, como consecuencia de las

---

<sup>67</sup> Entrevista a Juan Dumas.

<sup>68</sup> Decisión CMC N° 15/97. Ignacio Bartesaghi, *El Mercado Común del Sur 1991-2010. Los resultados alcanzados en las reuniones del Consejo del Mercado Común desde la perspectiva del sector industrial* (Cámara de Industrias del Uruguay, julio de 2011), 59.

<sup>69</sup> Otro aspecto que generó conflictos y fuertes negociaciones ese año fueron las restricciones e impuestos cargados por Argentina y Uruguay a las exportaciones de cuero, que fueron levantadas por el último mientras que el primer país estableció un cronograma de reducción de los derechos de exportación intrazona hasta su desaparición en el año 2000. *Ibid.*

<sup>70</sup> Por ejemplo, durante la 4ª Conferencia de la UIA en San Carlos de Bariloche en 1997. Luis Cortina, "Las ventajas de Brasil siguen desvelando a la UIA", *La Nación*, 20 de septiembre de 1997.

crisis asiática y rusa<sup>71</sup>. Hasta entonces, un análisis desagregado de la evolución del comercio bilateral Argentina-Brasil durante los primeros nueve meses de 1997 identificaba, entre las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial con destino a Brasil que más habían crecido, las manufacturas de cuero (88,2%), el calzado y sus partes componentes (74,7%) y el material de transporte (66%)<sup>72</sup>. De hecho, las exportaciones argentinas de calzado a Brasil habían crecido de 1996 a 1997, aunque volverían a bajar los años siguientes (gráfico 13).

Sin embargo, desde 1996 el intercambio de calzados era deficitario y, a cambio, se registraba un aumento de exportaciones de cuero a ese país, que pasaron de 10 millones de dólares en 1988-1989 a alrededor de 90 millones de dólares en 1995-1996<sup>73</sup>, un dato que llevaba a varios autores a pensar en la “profundización de la especialización productiva de consolidación de las ventajas comparativas estáticas”<sup>74</sup>, esto es: Argentina aumentando la exportación de aquello que tenía en abundancia y era más competitivo, el cuero, y Brasil haciendo lo mismo con los productos del calzado, aprovechando en parte el insumo argentino y su menor costo de mano de obra, a la vez que reemplazando la fabricación local<sup>75</sup>. A su vez, la composición de las exportaciones brasileñas a Argentina mostraba una caída de la participación de los calzados de cuero (del 66% en 1994 al 43% en 1997), mientras que aumentaban aquellos de caucho y de deporte, una tendencia que se mantendría en el futuro<sup>76</sup>.

---

71 Pablo Peyrú, “Evolución de la industria nacional argentina”, 28.

72 *Informe MERCOSUR, No 3*, 13.

73 Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina,” 1010.

74 Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina.”

75 *Ibid.* y Eugenia Crespo Armengol; Gustavo Baruj; Gloria Perez Constanzo; Federico Sarudianzky, “La evolución comercial y productiva del MERCOSUR.”

76 Patricia Anderson, “Barreiras Nao-Tarifárias Às Exportações Brasileiras No MERCOSUL: O Caso de Calçados,” 18.

Un estudio de ONUDI valoraba los distintos factores que influían en la competitividad del sector en Argentina y Brasil. Como se puede apreciar en la tabla 14, Brasil tenía una clara posición favorable en varios de ellos, como el apoyo gubernamental<sup>77</sup>. Como se adelantó en el capítulo 5, hasta fines de la década del '60, la industria del calzado brasileño estaba exclusivamente orientada al mercado interno, pero para fines de esa misma década ya entraba en el mercado internacional, exportando especialmente calzado de cuero femenino hacia Estados Unidos. La demanda de estas exportaciones fomentó la modernización y la mecanización de la producción, que se multiplicó por 5 entre los años '70 y '80 y alcanzó una importante participación mundial. Desde fines de esa década, sin embargo, se registraba una desaceleración de la producción (que pasaría de representar el 1,32% del PBI en 1992 al 0,82% en 1995) y una caída en su participación en las exportaciones mundiales (que disminuyeron de 5,2% en 1993 a 3,4% en 1997, ver tabla 10). Para esta industria, el Plan Real y el aumento de ventas de calzados de China e Indonesia a los mercados tanto brasileños como estadounidense contribuyeron con esa caída. En ese contexto, el mercado argentino, que se abría gradualmente entre 1995 y 1999, era una nueva oportunidad de ventas<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Los estados brasileños ofrecían beneficios a las empresas. En particular, los estados del nordeste (como por ejemplo, Ceará, Bahía, Pernambuco, y Paraíba) conceden importantes beneficios fiscales, bajo la forma de reducción o financiamiento del impuesto a la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), con el objetivo de atraer nuevas inversiones. Algunas grandes firmas de calzado (Grendene, Dakota, Santa Rita) localizaron sus inversiones en estos estados gracias a estos incentivos y al atractivo del bajo costo de la mano de obra. Caribbean et al., *Impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR*, 9. La Medida Provisoria 1569 de 1997, que restringía el financiamiento de las importaciones haría, por ejemplo, que dos empresas que habían exportado calzado no deportivo de gama media y alta al país sufrieran un "relativo fracaso", ya fuese por problemas de rentabilidad o por problemas de falta de pago (inducida, en parte, por la vigencia de aquellas restricciones). Marta Bekerman y Pablo Sirlin, "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina," 1012.

<sup>78</sup> Patrícia Anderson, "Barreiras Nao-Tarifárias As Exportações Brasileiras No MERCOSUL: O Caso de Calçados," 14.

Como se vio, las exportaciones brasileñas a este mercado se fueron incrementando desde principios de los '90, aunque se ampliarían y encenderían la alarma de preocupación en 1999, al concluir el Régimen de adecuación.

## **6.2 El libre comercio intrarregional activa el conflicto. Las restricciones no arancelarias como herramienta política distributiva (1999-2001)**

### **6.2.1 Los empresarios y sus grupos como actores políticos: datos e ideas en el discurso sobre Brasil como nueva amenaza para el sector del calzado argentino**

Tal como se adelantó en el capítulo 3, el contexto en el que se redujeron a cero los aranceles a la importación de calzados (y de los demás sectores incluidos en el Régimen de adecuación) estuvo signado por los efectos de las crisis asiática (1997) y rusa (1998) en la economía argentina, a lo que se sumó la crisis brasileña y la inmediata devaluación de su moneda en enero de 1999. La incertidumbre provocada por la devaluación brasileña era reconocida no sólo a nivel oficial, sino también por parte del sector privado. Débora Giorgi, por entonces perteneciente a la consultora Alpha (en 2000 sería secretaria de Industria, Comercio y Minería y más tarde, en 2008, se transformaría en ministra de Producción), señalaba que “a los empresarios argentinos les está costando mucho hacer una evaluación exacta de los costos que traerá el nuevo esquema de relación de precios”<sup>79</sup>. En esta incertidumbre, las ideas previas de los actores, así como sus lecturas del desarrollo y las perspectivas sobre la economía argentina enmarcarían los reclamos

---

<sup>79</sup> Ismael Bermúdez, “Gobierno y empresas, con la guardia alta”, *Clarín*, 22 de enero de 1999 y “Aumenta la presión política para frenar las importaciones de Brasil”, *Clarín*, 28 de enero de 1999.

de los empresarios del sector del calzado que se analizan en 6.2.3 y 6.2.4. Para comprenderlos, se desarrollan aquí las principales ideas impresas en sus discursos, la forma en que se fueron expresando y los datos que las sustentaron.

La combinación de recesión de la economía argentina desde fines de 1998 con la devaluación del real a principios de 1999 debilitó el ya frágil apoyo del empresariado al proceso de integración. De hecho, la serie de conflictos comerciales que se desató luego de la devaluación del real hizo que en este período se ubicara la primera gran “crisis” o “impasse” del MERCOSUR”, como se describió en 2.4. Si desde los inicios mismos del proceso de integración parte de la cúpula empresarial argentina aceptaba pero no se entusiasmaba con la idea, la recesión y la firme tendencia devaluatoria del real fortaleció la voz del grupo de los empresarios que la resistían, formado principalmente (aunque no sólo) por los sectores tradicionales de la industria liviana y en los que las empresas de menor tamaño tenían mayor participación<sup>80</sup>.

La posición crítica del empresariado no se concentraba sólo en el proceso de integración; la cúpula industrial abandonaba progresivamente el apoyo a las reformas estructurales que había acompañado hasta entonces, para pasar a criticar sus principales dimensiones, desde la apertura comercial hasta la convertibilidad, consideradas como contrarias a los intereses industriales en su conjunto. Progresivamente se generalizaba, así, un cambio en el marco ideológico que había predominado en la década del '90. Desde el punto de vista económico, la recesión que había comenzado en 1998 y la devaluación del real los alertaba; desde el punto de vista político, el aumento del gasto público al finalizar el gobierno menemista, así como las presiones del mismo para habilitar otra reelección, los situó

---

<sup>80</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8*, 52.

en una posición defensiva<sup>81</sup>. De esta manera, la dimensión electoral nacional acercaba a distintas partes del empresariado industrial, que se unificó bajo la nueva conducción de Osvaldo Rial en la UIA. Su postulación fue propuesta por el movimiento MIA (identificado con grandes empresas más orientadas a la apertura, ver capítulo 5) pero fue producto de un consenso de las distintas alas industriales, en el que se destacaron los apoyos de grandes empresas del MIN (el ala más industrialista), como Alpargatas<sup>82</sup>. Con el objetivo de subrayar los efectos recesivos del modelo económico y de buscar el compromiso de las fuerzas políticas que se enfrentarían en las elecciones presidenciales de 1999 (principalmente la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, que unía al partido radical –UCR– con el FrePaSo bajo la candidatura del radical Fernando De la Rúa, y el Partido Justicialista, con Eduardo Duhalde como candidato), la UIA realizó algunas acciones públicas en defensa de la producción y el empleo nacionales. Entre ellas, una campaña “compre nacional” en julio de 1999; la constitución del Grupo Productivo (que reunía a la UIA, la Cámara de la Construcción y las Confederaciones Rurales Agrarias –CRA– como frente empresarial para contrarrestar “las políticas promovidas por el sector financiero y de servicios”<sup>83</sup>); y reuniones en las que empresarios declaraban su defensa a la producción y el empleo, por ejemplo en forma de “jornada de protesta industrial” en septiembre de ese año. En paralelo a esa reunión, la UIA presentaba un documento con propuestas

---

81 Marina Virginia Dossi, “La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003” (FLACSO, octubre de 2010), 254–255. La autora señala, además, que si las privatizaciones habían funcionado como elemento de atracción de los empresarios al comienzo de las reformas, para estos momentos ya quedaban pocos empresarios que aún estuvieran vinculados a aquellas.

82 Ibid.

83 Este grupo surgía a partir de la ruptura de la UIA con el Grupo de los 8, que había apoyado las reformas.



de medidas para el gobierno en el que se incluía “la agilización de subsidios, medidas antidumping y nuevas reglas de componente nacional en los productos que se comercializaban en el MERCOSUR”. El MERCOSUR aparecía ahora entre los primeros lugares de la agenda de la entidad, por los desafíos que planteaba, como se podía ver en la declaración de Rial en una conferencia industrial de 1999:

la década que se inicia debe ser la de la producción y el empleo, resolviendo problemas centrales como la distorsión de precios relativos; los problemas del MERCOSUR; las discriminaciones impositivas y financieras que perjudican a las PYMI; los desequilibrios macroeconómicos urgentes<sup>84</sup>.

Además, la UIA buscó acercar a sus miembros las actividades de su departamento de Comercio, que se centró en analizar y evaluar las medidas del gobierno y su impacto en los sectores industriales, en particular a través de sus comisiones de Exportaciones, Importaciones, Negociaciones con el MERCOSUR y Prácticas Desleales, cuyo trabajo permitía tener información para reclamos y presentaciones formales<sup>85</sup>, una forma de aumentar la visibilidad del problema.

Luego del recambio presidencial a fines de 1999, el Grupo Productivo presentaba al gobierno entrante su “documento fundamental” con las medidas necesarias “para elevar la capacidad productiva de la Argentina”, entre los que se encontraba el “fortalecimiento de la presencia argentina en el MERCOSUR en condiciones más competitivas para nuestro país”. Las declaraciones públicas del nuevo gobierno y las designaciones de personas del empresariado en distintos cargos públicos parecieron conducir hacia

---

<sup>84</sup> Marina Virginia Dossi, “La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003,” 267–268; 270; 273 y 275.

<sup>85</sup> *Ibid.*, 294.

una cooperación entre ambos actores<sup>86</sup>; pero las primeras medidas del gobierno dirigidas al aumento y generalización de impuestos no lograron revertir la recesión económica y alejaron a la entidad del gobierno, que pasó a confrontar directamente con el mismo. En junio de 2000, en un “documento fundacional”, el Grupo Productivo –que ya se erigía en núcleo fuerte de influencia, con contactos con la iglesia, la CGT y los sectores políticos opositores al gobierno, como Eduardo Duhalde)– proponía un “plan productivo” en el que abogaba por “mejoras en el funcionamiento del comercio internacional, particularmente en el MERCOSUR”. A cambio de que el gobierno impulsara sus propuestas, la entidad ofrecía “suspender todo tipo de despidos”<sup>87</sup>, una forma de mostrar la importancia política que estos adquirían como factor de presión hacia el gobierno. La disidencia se acentuó hacia fines de 2000, como pudo verse en las declaraciones críticas de representantes de la entidad en la VI Conferencia Industrial de octubre de ese año, en la que criticaban el modelo económico y reclamaban un “proyecto político” que podía basarse en motorizar ciertos sectores, entre ellos, el calzado<sup>88</sup>. Allí, José Ignacio De Mendiguren, un empresario del sector textil con antecedentes en la industria del calzado en asociación con Alpargatas<sup>89</sup>, atacaba las proyecciones que minimizaban los efectos de la devaluación de Brasil y a quienes se oponían a los procesos de *antidumping*. De Mendiguren era entonces secretario de la UIA; desde mayo de

---

<sup>86</sup> José Luis Machinea como ministro de Economía –ex director del Instituto de Economía Industrial de la UIA–; Eduardo Casullo al frente de la Aduana –ex director de la UIA–; y Javier Tizado como secretario de Industria –luego de 30 años como directivo de Techint–, eran avalados por los dirigentes industriales. *Ibid.*, 277.

<sup>87</sup> *Ibid.*, 280.

<sup>88</sup> Alejandra Gallo, “La UIA tiene un plan para crecer”, *Clarín*, 11 de octubre de 2000.

<sup>89</sup> En los años '80 era titular de las oficinas Nike en Argentina, en momentos en que Alpargatas producía para dicha marca y su oficina se ocupaba de la promoción. Luis Ceriotto, “¿Se vienen las Nike industria argentina?”, *Clarín*, 13 de mayo de 2005.

2001 sería presidente de la institución y, luego, pasaría del ámbito privado al público, como ministro de Producción de la presidencia temporaria de Eduardo Duhalde desde 2002. En la misma ocasión de la conferencia industrial, Guillermo Gotelli (titular de Alpargatas) criticaba la política monetaria de la convertibilidad, equivaliéndola a aquella de un país “sin soberanía sobre sus mercados”<sup>90</sup>. Los empresarios reclamaban medidas “transitorias que permitan superar esta crisis bilateral sin erosionar las bases del bloque comercial, tales como la reinstauración del régimen de adecuación o acuerdos sectoriales urgentes”<sup>91</sup>. La idea de un MERCOSUR “en crisis” se mantuvo y, hacia fines de 2001, en un contexto de crisis productiva generalizada, los sectores más extremos llegaron a solicitar su suspensión<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Las oscilaciones en las opiniones de los industriales sobre la política monetaria fueron permanentes y la postura crítica hacia el gobierno varió de nivel. En septiembre de 2001, por ejemplo, un sector importante de los empresarios argentinos defendía la introducción del factor de convergencia cambiaria, que alteraba el tipo de cambio efectivo para todas las operaciones de comercio exterior argentino como medio para compensar los cambios en las cotizaciones del euro y del real con relación al dólar. Además, aplaudieron la modificación del arancel extrazona efectivo para las importaciones de automotores, bienes de capital, informática y telecomunicaciones de la resolución N° 258/01 del Ministerio de Economía. Marina Virginia Dossi, “La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003,” 281–282.

<sup>91</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8*.

<sup>92</sup> Luego que dirigentes de primera línea de la UIA dejaran entrever a la prensa que la entidad solicitaría oficialmente la suspensión transitoria del proceso de integración, en el mes de septiembre algunas entidades representativas de los sectores más afectados por el desequilibrio cambiario y por la recesión interna tomaban dicha iniciativa con renovados bríos. En este marco, a mediados de septiembre la Asociación de Industriales Metalúrgicos de Argentina sostenía que “si no se toman medidas aumentará drásticamente el número de perdedores entre los productores argentinos” y que “el MERCOSUR es un buen proyecto, pero abrir un compás de espera es bueno para conservarlo”. Días más tarde y en el marco de un encuentro con el presidente De la Rúa, la conducción de la UIA entregaba un documento en el que advertía: “para que el MERCOSUR sobreviva hay que resolver las alteraciones, por lo menos de los sectores más afectados, suspendiendo

En medio de esta postura crítica del empresariado industrial se encontraban los fuertes reclamos provenientes del sector del calzado contra las importaciones de Brasil, que se dispararon ni bien se anunció la devaluación brasileña a principios de 1999 y se apoyaron en algunos datos que se difundían entonces. Ya durante todo enero de 1999 la fábrica de Tucumán de Alpargatas paralizaba su planta de Aguilares y, en febrero, la empresa suspendía a 1.600 de los 2.100 trabajadores por diez días, por “las dificultades que enfrenta la empresa por la caída de sus ventas al Brasil”. El 80 % del calzado producido por esa planta (zapatillas Nike) se exportaba hasta entonces al mercado brasileño<sup>93</sup>. Del lado de las importaciones, un informe de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados llamaba la atención sobre el aumento de importaciones desde Brasil<sup>94</sup>. Un mes más tarde, el subsecretario de Industria, Miguel Cuervo, mostraba al entonces presidente de la CIC, Carlos Bueno, un aumento del 11% en las importaciones brasileñas de enero respecto del mismo mes del año anterior, siendo uno de los pocos productos cuya importación había crecido (ya que la crisis brasileña había frenado ambos sentidos del flujo comercial bilateral)<sup>95</sup>. Así, el panorama económico coyuntural generado por la devaluación brasileña fue el principal incentivo para que la CIC activara con fuerza su acción política e instalara a Brasil como la principal amenaza para la producción de calzado desde los primeros meses de 1999. Por ejemplo, Fabián Bakchellian (entonces titular de Gatic, que se declaraba más afectada por las importaciones asiáticas) señalaba que la CIC se encontraba en “alerta

---

las ventajas arancelarias hasta que se resuelva el desequilibrio”. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8*, 52.

<sup>93</sup> “Crecen las suspensiones en las plantas exportadoras”, *Clarín*, 4 de febrero de 1999.

<sup>94</sup> Ismael Bermudez, “Suspensiones en aumento, un coletazo de la crisis”, *Clarín*, 10 de febrero de 1999.

<sup>95</sup> “Preacuerdo plástico”, *La Nación*, 12 de marzo de 1999.

total por el tema Brasil<sup>96</sup>. Tal era el alerta que, en vísperas de un fallo de la OMC que impugnaría las salvaguardias a la importación extra-zona aplicadas por Argentina años anteriores –y que, como se vio en la sección anterior, había concentrado la atención del sector en su conjunto– la CIC se mostraba más preocupada por las importaciones del calzado brasileño<sup>97</sup>.

Frente a esta manifiesta preocupación, los importadores –representados en CAPCICA– quitaban dramatismo al efecto de la devaluación brasileña sobre el sector. Grimoldi, fundador de la entidad y para entonces importador gran parte de sus productos desde Brasil (aunque se retiraría luego de aquel país) señalaba no verse especialmente beneficiado por la devaluación brasileña, ya que “el calzado hoy es un producto con un enorme componente importado, y si bien la mano de obra brasileña se abarató, nosotros no notamos que los productos que desarrollábamos en ese país cayeran más allá del 3 ó 4 por ciento”<sup>98</sup>. Según CAPCICA, el aumento de las importaciones desde el vecino país sólo era consecuencia de las restricciones a la importación desde terceros países que regían desde 1996 en distintos formatos. También el INTAL sostenía la tesis del desvío de comercio provocado por las restricciones al comercio extra-zona<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Luis Ceriotto, “La industria ya sufre por la devaluación brasileña”, *Clarín*, 26 de enero de 1999.

<sup>97</sup> En junio de 1999 se conocía dicho fallo de la OMC contra los derechos específicos y los cupos establecidos por Argentina contra las importaciones extra-zona en 1997 y 1998, que Argentina apelaría, pero que quedaría firme en diciembre del mismo año. César Illiano, “Calzado: la OMC falló en favor de los importadores”, *La Nación*, 16 de diciembre de 1999. El fallo consideraba que Argentina no había podido demostrar la causalidad entre las importaciones y el daño a la industria. “Fallo a favor de los importadores”, *Clarín*, 5 de junio de 1999 y “Calzado: la OMC contra la Argentina”, *La Nación*, 5 de junio de 1999. Un resumen sobre los principales errores marcados por el fallo en Juan Dumas, “La Argentina, un socio no confiable para la OMC”, *La Nación*, Comercio Exterior, 7 de marzo de 2000.

<sup>98</sup> Laura Ferrarese, “La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>99</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR*, No 8, 54.

En efecto, como se observa en el gráfico 16, las importaciones brasileñas aumentaban a medida que caían las de China, mientras la cantidad global de importaciones se redujo en todo el año 1999 respecto al año anterior, como puede verse en la tabla 12. Además, CAPCICA publicaba datos según los cuales la importación brasileña representaba solo el 8% del consumo local, por lo tanto no consideraba verosímil que afectara enormemente la producción nacional, atacando así el principal argumento de CIC. La entidad, cuyo origen había estado vinculado a la defensa de las importaciones asiáticas, se erigía ahora en cierta forma como defensora del MERCOSUR, acusando a las fábricas locales de perjudicar al consumidor, primero, evitando la importación desde terceros países, y ahora, pretendiendo evitarla desde Brasil, “poniendo en peligro la supervivencia del MERCOSUR”<sup>100</sup>.

De esta manera, se observó que desde que apenas se anunciaba la devaluación de Brasil, cada parte publicaba los datos coyunturales que acompañaban su argumentación y obviaba otros, haciendo expreso el sesgo con el que cada una los elaboraba para construir sus distintas posiciones: la de preocupación por la importación desde Brasil que sostenía principalmente la CIC, o la de defensa de las importaciones extra zona que esgrimía CAPCICA. Esta estrategia sería advertida por el gobierno, que desconfiaría de los datos provistos por las cámaras, que solían “exagerar los números”<sup>101</sup>. Lo mismo sucedía con las opciones políticas que se planteaban: mientras la UIA insistía en la subida de aranceles, desde la Fundación Fiel (conocida como *think tank* financiado por empresas que habían apoyado las reformas estructurales durante la década), se sugería, para abordar el efecto negativo de la devaluación brasileña en la industria, una “política activa diferente la protección arancelaria tradicional perdida

---

<sup>100</sup> “Quejas por protección”, *La Nación*, 11 de mayo de 1999.

<sup>101</sup> Entrevista a Javier Tizado, 24 de septiembre de 2013.

desde la Unión Industrial Argentina”<sup>102</sup>. En esta construcción se observaba que, sin desconocer la existencia de un interés económico en los actores privados, el mismo no era exógeno ni predeterminado, sino que más bien se construía a partir de la difusión de aquellos datos, sesgados según la posición que se buscaba justificar.

Recién más tarde, los datos acumulados durante todo el período apoyarían, con más sustento, la tesis de la crisis del sector, que se mantendría hasta inicios de 2002. Considerando todo el 1999, Brasil aumentó sustancialmente sus exportaciones de calzado a Argentina (ver gráfico 15), pasando así de representar en 1998, el 66% de las importaciones argentinas de calzado no deportivo y el 23% de las de calzado deportivo a *market shares* del orden del 76% y 40% respectivamente<sup>103</sup>. Como puede apreciarse en la tabla 12, las importaciones totales, que habían bajado en 1999, volvieron a aumentar en 2000 y 2001 y la participación de la importación en el consumo aparente pasó del 26,66% en 1999 al 40,76% en 2001. De esas importaciones, el porcentaje proveniente de Brasil aumentó del 67% en 1999 al 84% en 2001.

Tal como se adelantó en el capítulo 3.2.1, el sector del calzado fue uno de los que mayor retroceso sufrió en todo el período, para recuperarse a partir de 2002 (ver gráfico 15). Esta caída tuvo su consecuencia en el empleo generado por el sector, cuya participación en el total del empleo industrial se contrajo notoriamente hasta 2002 (gráfico 12). En términos de cantidad de trabajadores, se redujo constantemente desde 1997 (con 24,9 mil trabajadores registrados) hasta 2002 (16,7 mil, gráfico 17), y en ciertos contextos se publicaba una importante caída de salarios<sup>104</sup> en el sector. Alpargatas y Gatic recurrían desde fines de

<sup>102</sup> “Cinco sectores sentirán más el golpe de la crisis brasileña”, *Clarín*, 21 de febrero de 1999.

<sup>103</sup> *Informe MERCOSUR*, No 6.

<sup>104</sup> Ismael Bermúdez, “Caída de hasta un 23% en los salarios reales de la industria”, *Clarín*, 5 de septiembre de 1999.

1999 a nuevas suspensiones y despidos como parte de sus estrategias de reestructuración, poco antes de que empezaran a correr rumores de la relocalización de empresas del calzado argentinas en Brasil (algo que sólo en el caso de Alpargatas se concretaría más tarde)<sup>105</sup>. Si por un lado estas acciones justificaban los pedidos de protección y aunaban a patronos y empleados; por el otro, los sindicatos denunciaban maniobras de vaciamiento y posibilidades de cierres sorpresivos. En ocasión de la primera oleada de despidos de empleados de la histórica planta de Florencio Varela de Alpargatas, mientras que el subsecretario de la dirección provincial, Jorge Rampoldi, reconocía la “pésima situación” de la empresa, un delegado denunciaba que “la empresa quiere despedirnos y trasladar su planta a otras provincias donde pagan sueldos más bajos, y no abonan impuestos”. La UIA defendía explícitamente la situación de Alpargatas, sin atacar directamente a la nueva administración, denunciando el entonces secretario de la Unión Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren, que

fue el gobierno anterior el que decidió quién ganaría y quién perdería. O acaso se puede decir que Alpargatas es menos eficiente que Telefónica de Argentina. ¿Y si le hubiesen dado a Alpargatas la tarifa que le dieron a Telefónica? ¿Y si Alpargatas hubiese tenido precios como el de las naftas?

De Mendiguren vaticinaba que si el gobierno pensaba sólo “en desarrollar el sector de producción primaria, habrá que exportar a 15 millones de argentinos”<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> “Más despidos y suspensiones”, *Clarín*, 4 de abril de 2000. Alpargatas despidió a 300 empleados de su histórica planta de Florencio Varela como parte de su reestructuración y cerró sus plantas en Córdoba y una en Tucumán. Alejandro Bianchi, “Alpargatas despide, en un primer paso, a 300 obreros”, *La Nación*, 13 de enero de 2000. Sobre los rumores de relocalización, Alejandro Bianchi, “Confianza, pero se esperan hechos”, *La Nación*, 22 de enero de 2000.

<sup>106</sup> “Giorgi: nunca me consultaron”, *La Nación*, 14 de enero de 2000.



Como se adelantó en la sección anterior, a la apertura comercial y la devaluación del real se sumaron las perturbaciones financieras, que también generaron dudas sobre la solvencia de las principales empresas: Alpargatas y Gatic. Sin embargo, el contexto de crisis de 1999, a su vez, se transformaba en un marco relativamente ventajoso para una empresa como Alpargatas, cuya acumulada deuda fue reestructurada con apoyo de su principal acreedor, el Banco Nación, en una señal de que no dejaría caer la empresa<sup>107</sup>. Aunque las negociaciones de reestructuración de deuda no fueron sencillas, la recesión desde fines de 1998 contribuyó al acuerdo de los acreedores, así como justificó también el achicamiento de la empresa, que para este año ya no operaba con la licencia de Nike y concentraba el negocio del calzado en Tucumán y Catamarca (donde fabricaba Pampero, Avia y todo el calzado infantil), el textil en Corrientes y Catamarca; el centro de negocios en San Luis y la Pampa; y los centros de servicios logísticos en Tucumán y Catamarca<sup>108</sup>. Las ventas de este grupo económico se redujeron en

---

<sup>107</sup> “Alpargatas, a pasos de resolver su deuda”, *La Nación*, 8 de mayo de 1999. “Alpargatas se reestructura”, 25 de mayo de 1999. El plan de reestructuración incluyó que el 88% de la empresa quedara en manos de algunos bancos acreedores (Corporación Financiera Internacional, el Credit Suisse First Boston, fondos de inversión del exterior y la firma Newbridge), perjudicando a los accionistas minoritarios que quedaron sólo con el 7%. “Alpargatas alcanzó un acuerdo con los acreedores para capitalizar las deudas”, *La Nación*, 28 de mayo de 1999 y “Alpargatas genera dudas en los accionistas minoritarios”, *La Nación*, 29 de mayo de 1999. El plan de reestructuración fue aprobado a fin de año por la Comisión Nacional de Valores. Pilar Ferreyra y Claudia Boragini, “Operación salvataje para Alpargatas”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999 y Alejandro Bianchi, “Alpargatas completa su saneamiento financiero”, *La Nación*, 14 de diciembre de 1999.

<sup>108</sup> El vicepresidente de la firma, Guillermo Gotelli, se ocupaba de señalar que no irían a la quiebra porque “si la empresa en dos años no sólo ha podido subsistir a las condiciones adversas del mercado de capitales, a la recesión interna y a la desconfianza, sino que además ha sido capaz de reestructurarse operativamente, lograr la aprobación de la mayoría de los acreedores y de los accionistas para poder emitir los títulos, el costo marginal de que algún acreedor no apoye esta reestructuración sería muy perjudicial para ese acreedor. Lo peor sería pasar por una reestructuración legal”. Pilar Ferreyra y Claudia Boragini, “Operación salvataje para Alpargatas”, *Clarín*,

conjunto de 428.706 millones de pesos en 1992 a 45.000 millones de pesos en 2001<sup>109</sup>. Sin embargo, paralelamente, la empresa seguía figurando entre las que dominaban el mercado<sup>110</sup> y sumaba por entonces dos licencias de marcas deportivas<sup>111</sup>. Además, según el titular de Gatic, aún con los problemas financieros que aquejaban a Alpargatas, ésta intentó comprar a un bajo precio la empresa Gatic, en “colaboración” con funcionarios del estado<sup>112</sup>, en un nuevo capítulo sobre la rivalidad entre ambas.

Por su parte, Gatic llegaba al año 2000 con una situación financiera delicada que su titular atribuía a deudas del estado (por regímenes de promoción no cobrados), al mal desempeño de funcionarios públicos (especialmente del banco Central, que en 1995 por un embargo de cuentas había dejado a la empresa fuera del sistema financiero, lo que la obligaba a recurrir a “usureros cuevas de dinero”<sup>113</sup>) y, sólo en tercer lugar, a la apertura comercial<sup>114</sup>. Aun así, la empresa seguía teniendo grandes dimensiones (en 2000 tenía 35 grandes locales Show Sport propios y más de 80 en asociación<sup>115</sup>) y seguía incorporando nuevas marcas<sup>116</sup>; pero ese año el titular de la empresa daba un paso al costado

---

17 de octubre de 1999; Alejandro Bianchi, “Alpargatas dio punto final a su salvamento financiero”, *La Nación*, 17 de marzo de 2000.

<sup>109</sup> Andrés López, “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino.”, 235-237.

<sup>110</sup> Junto a Gatic y Unisol (Puma). En Brasil, entre las principales figuraban Azaleia, Beida Rio y Clin. Alejandra Gallo, “Acuerdo entre fabricantes de calzado de Brasil y Argentina”, *Clarín*, 29 de septiembre de 2009.

<sup>111</sup> Umbro y Avia. “Alpargatas suma dos licencias deportivas”, *La Nación*, 5 de junio de 1999.

<sup>112</sup> Bakchellian, *Así se destroza un país*, 133.

<sup>113</sup> *Ibid.*, 152.

<sup>114</sup> *Ibid.*, 156–159. En 1999, la empresa de Bakchellian sufrió una caída de ventas del 25% respecto del último año, algo que ponía en riesgo los pagos a los acreedores acordados en 1998. Asimismo, se preveía para 2001 el fin de su licencia de Adidas, marca alemana que ya había llegado al país para dedicarse a las ventas de calzado importado de los segmentos más caros del rubro. “Sin acuerdo entre Gatic y Adidas”, *La Nación*, 14 de diciembre de 1999.

<sup>115</sup> *Ibid.*, 103.

<sup>116</sup> Como Next en 2000. “Empresas”, *La Nación*, 28 de enero de 2000.

para dejar la conducción a su hijo (aunque volvería a fines de 2002 y quedaría afuera nuevamente a fines de 2003, por mayoría de accionistas), con lo que comenzaría una etapa de achicamiento de la empresa, que provocó sucesivas protestas por los despidos. Así, en continua recesión, el año 2000 comenzó con suspensiones de obreros en varias ramas, y en el calzado fueron las de grandes empresas como Alpargatas y Gatic las que estuvieron en la mira<sup>117</sup>. Paralelamente, en diciembre de 2001, Gatic se presentaba a concurso de acreedores y, para los primeros meses de 2002, perdía la licencia de Adidas<sup>118</sup>. Es interesante señalar que el fin de esa relación contractual se diera justamente a principios de 2002, cuando las perspectivas para la fabricación de calzado local comenzaban a mejorar con la devaluación de la moneda y, por ejemplo, Gatic y Alpargatas reabrían sus plantas<sup>119</sup>. Sin embargo, en sus declaraciones, Adidas se refería a las dificultades de Gatic en el contexto de recesión y aseguraba que aumentaría su producción local con varias empresas, incluyendo posiblemente a Gatic, aunque ya no como licenciataria sino como proveedora<sup>120</sup>.

También Grimoldi, que combinaba importación con producción local, sufría una reducción de sus ventas pero, a diferencia de las anteriores empresas, no se vio inmersa

---

<sup>117</sup> Alejandro Bianchi, "Gatic comenzó con su reestructuración operativa", *La Nación*, 4 de febrero de 2000; "Más despidos y suspensiones", *Clarín*, 4 de abril de 2000. Cabe señalar que Fabián Bakchellian (hijo de Eduardo, el fundador de la empresa) era arrestado en 2002 por presunta evasión de impuestos en 1997. "Detuvieron por evasión a uno de los dueños de la empresa Gatic", *La Nación*, 21 de febrero de 2002.

<sup>118</sup> Luego de pedidos de medidas cautelares, la empresa perdió definitivamente la licencia a fines de 2002. "Gatic perdió la licencia de la marca Adidas", *La Nación*, 6 de diciembre de 2002.

<sup>119</sup> "Reabrieron dos plantas de Gatic en el interior", *La Nación*, 14 de febrero de 2002; "Qué pasa", *La Nación*, 13 de marzo de 2002; "Qué pasa", *La Nación*, 16 de julio de 2002. De todas maneras, al menos en el caso de Gatic, lo hacía con menos personal del que tenía, pero es un indicio de que retomaba la producción.

<sup>120</sup> Silvia Stang, "Gatic ya no tiene la licencia de Adidas, pero sería la proveedora", *El Cronista*, 6 de febrero de 2002.

en grandes deudas y señalaba no haber tenido importantes problemas en la cadena de pagos. La empresa encaró una modernización que implicó la rebaja de salarios, aumento de la productividad y alianzas con jugadores internacionales que ponía a su titular en posición de sostener, en 2000, que Argentina tenía “ventajas comparativas para ciertos productos que requieren más tecnología y valor agregado”, por lo que había decidido “combinar esa producción local con compras en Brasil y en terceros países otros productos”<sup>121</sup>. La firma hasta aumentó su flota al inaugurar en 1999 una nueva planta industrial en Arroyo Seco, provincia de Santa Fe<sup>122</sup>. La empresa, sin embargo, era criticada por la alta rentabilidad que extraía de la importación de productos a bajo costo y su venta en el mercado argentino a precio alto<sup>123</sup>.

Además de estas grandes empresas, se conocían algunos casos de éxito en plena crisis. Por ejemplo, Boating señalaba como un éxito el crecimiento del 53% de su facturación global en 2000 respecto de 1998<sup>124</sup>; o una PyME de calzado industrial, que había crecido al calor de la demanda estatal en los '80 y orientaba ahora su producción hacia zapatos impermeables de golf, se refería a las ventajas del precio argentino para ser distribuidos en Estados Unidos. Según su titular, “el estado era nuestro mejor comprador: ordenanzas, choferes, policías, soldados, gendarmes, marineros, operarios de las empresas de servicios”, pero luego

---

<sup>121</sup> Como se señaló en el capítulo 4, la empresa tenía importantes deudas que había logrado sanear a fines de los '80. Su nueva deuda empezó a vencer en septiembre de 1999 y se reestructuró con el Banco Tornquist. Además de ampliarse en Argentina, la empresa compró en esta época empresas que pertenecían a Alpargatas Brasil y comercializaban marcas Timberland y otros productos en la Argentina, aunque más tarde se retiraría de aquel país. Laura Ferrarese, “La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>122</sup> Donde planeaba cortar y coser 50.000 pares mensuales de zapatos, con una dotación de 136 trabajadores. Se trataba de la tercera fábrica de calzado de la firma en esa provincia “Empresas”, *La Nación*, 28 de octubre de 1999.

<sup>123</sup> “El duro trance de sentirse excluido”, *La Nación*, 16 de enero de 2000 y “Alpargatas sigue con el ajusto de personal”, *La Nación*, 19 de enero de 2000.

<sup>124</sup> “De Lunes a Viernes”, *La Nación*, 23 de enero de 2000.

“las empresas estatales se privatizaron” y las Fuerzas Armadas “comenzaron a darles preferencia a los productos que vienen del sudeste asiático”. Interesante declaración si se toma como signo de que el propio estado había alentado las importaciones<sup>125</sup> y, con ello, la reconversión de la empresa hacia la exportación. Otro fabricante lanzaba su propia marca de calzado en 2001, asociando claramente la relación de su producción con sus expectativas sobre las importaciones: consideraba que “ya no iban a entrar tantas zapatillas de China y de Brasil y el negocio del calzado deportivo urbano no estaba siendo explotado en la Argentina”, según explicaba su titular<sup>126</sup>.

En este escenario, que combinaba la crítica situación del sector con las perspectivas positivas de algunas empresas, los *discursos* de las principales cámaras del sector eran elocuentes: CAPCICA alertaba sobre los altos precios que pagaban los consumidores argentinos por la protección, mientras que la CIC apuntaba a la defensa del empleo generado por las fábricas en el país<sup>127</sup>. Esta última cuestionaba la legitimidad de la política económica del gobierno –que “no prioriza la industria y el empleo”– así como su comportamiento en relación al MERCOSUR, cuya “debilidad e incapacidad han caracterizado la forma en que se llevaron adelante las negociaciones”. Por extensión, el propio proceso de integración era cuestionado, ya que “tal como está formulado [...] lleva a la desindustrialización de la Argentina”<sup>128</sup>. Tal desindustrialización era provocada porque las importaciones reemplazaban la producción local y la reducción de la producción conllevaba lógicamente a una reducción del empleo, por lo que esta posición era apoyada

---

<sup>125</sup> Enzo Scilinguo, “Zapatos que dan pelea”, *Clarín*, 3 de octubre de 1999. Se trata de la empresa Indecal de Fernando Tow.

<sup>126</sup> “Calzado deportivo urbano, con diseño propio y marca nacional”, *La Nación*, 10 de mayo de 2004.

<sup>127</sup> “La recesión y la apertura comercial fomentaron los conflictos entre compañías”, *Clarín*, 20 de junio de 1999.

<sup>128</sup> “Puntos de vista”, *Clarín*, 1 de agosto de 1999.

por el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Calzado<sup>129</sup>. Como se vio en el capítulo 5, la función social del empleo era un argumento que la CIC históricamente se había preocupado por resaltar en la defensa de su actividad económica y se reiteraba ahora<sup>130</sup>. CIC apuntaba, además, que estas reducciones se daban por una injusta diferencia de *condiciones de producción* en cada país, ya que en Brasil los productores contaban con la ventaja no sólo de la moneda (un fenómeno que se iniciaba recién en 1999) sino también subsidios a la producción y salarios más bajos. Así, los productores coincidían con sus trabajadores en defender expresamente los salarios más altos que se pagaban en Argentina en comparación con otros países (entre ellos, Brasil), algo que recordaba las denuncias contra el *dumping* social que se habían verificado ya a mediados de siglo (ver capítulo 5). Y para mantener aquellas condiciones laborales requerían, o bien similares subsidios –algo impensable en el contexto económico recesivo del país–, o bien evitar la competencia de las importaciones<sup>131</sup>.

Por su lado, CAPCICA señalaba que sólo parte de la producción local era reemplazada por importaciones, y se centraba en la necesidad de fomentar la *competitividad* de las empresas. El argumento de la falta de competitividad del sector local tenía distintas vetas. Como se mencionó, desde

---

<sup>129</sup> Como puede verse en varias declaraciones a medios, por ejemplo, en César Illiano, “Empiezan tratativas clave con Brasil”, *La Nación*, 16 de enero de 1999.

<sup>130</sup> Por ejemplo, Francisco Olivera, “La caída de salarios, el peor riesgo”, *La Nación*, 7 de marzo de 2000.

<sup>131</sup> Es interesante el hecho de que tanto un funcionario de aquel momento como representantes de CIC señalaran la imposibilidad de reclamar subsidios para su industria similares a los que otorgaba Brasil. De ambas partes se reconocía, por un lado, la limitación institucional y financiera (en comparación a la gran estructura del BNDES y su capacidad de financiamiento), por el otro, el efecto político que podía generar tal demanda: que todos los demás sectores demandaran el mismo tipo de subsidio. Aunque lo mismo pudiera suceder con la demanda de restricción de importaciones, esta opción se consideraba menos problemática que la anterior. Entrevista a Javier Tizado y Entrevista a personal de CIC, 2 de septiembre de 2013.

CIC argumentaban que la competitividad brasileña no era tal en iguales condiciones de producción con Argentina, sino que se basaba en las ayudas públicas y en los bajos salarios que manejaba el sector. También se vinculaba a la alta informalidad de las operaciones empresarias en aquel país. Inclusive el titular de Grimoldi, más cercano a la visión aperturista, denunciaba tal informalidad como un factor que no le había permitido a la empresa competir allí<sup>132</sup>. Sin embargo, prácticamente todos los entrevistados para esta investigación reconocieron un importante nivel de informalidad en el rubro también en Argentina, que dificulta las estimaciones sobre los datos reales del sector –en especial, del empleo– y, en consecuencia, el cálculo de los efectos de las diferentes políticas para el mismo<sup>133</sup>. En aquel momento, Grimoldi recordaba el hecho de que “las grandes empresas argentinas evitaron la informalidad mediante algunos artilugios formales pero evitando pagar impuestos. La promoción industrial, por ejemplo, que no deja de ser una forma legal de no pagar impuestos. La promoción que recibe uno es la “despromoción” de otro”<sup>134</sup>.

La competitividad no tenía por qué depender sólo de ayudas públicas, tipo de cambio o rebajas de salarios, sino también de la tecnología y la innovación, uno de los

---

<sup>132</sup> “Grimoldi hizo una inversión en locales en Brasil y se retiró habiendo perdido mucho dinero. Porque Brasil sigue operando en el mercado minorista con un grado de informalidad muy grande. Hay una enorme cantidad de negocios en negro; como Grimoldi no hace eso, le cuesta mucho competir. Las marcas en general han tenido problemas allí frente a la informalidad de evasión de los impuestos al trabajo y a los productos”. Laura Ferrarese, “La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>133</sup> Así lo expresaron los funcionarios públicos y representantes del sector en todas las entrevistas realizadas, además de verse en varias declaraciones en medios de comunicación, sólo a modo de ejemplo, Fabián Bakchellian (titular de Gatic) señalaba que “en la puerta de la AFIP hay un puesto callejero donde se venden productos falsificados de nuestra marca Adidas”, en Roberto Malatesta, “En la Argentina, los industriales quedaron pasados de moda”, *La Nación*, 30 de enero de 2000.

<sup>134</sup> “Lejos de la época de gloria”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

elementos definitorios del empresario según Schumpeter (ver sección 4.2). En momentos en que Alpargatas debía reestructurar su enorme deuda, se acusaba a la empresa de haberse limitado a “sacar provecho de las ventajas fiscales y los subsidios al crédito que daba el estado”, así como de conservar “maquinaria del siglo pasado”<sup>135</sup>. Por su lado, el titular de Gatic se defendía de similares críticas, recordando las continuas inversiones que había realizado su empresa y resaltando el hecho de que a las empresas argentinas no se les hubiera dado “el tiempo suficiente para que se prepararan para la competencia que se venía”<sup>136</sup>. Según algunos miembros de la CIC, aquellas empresas que sí habían invertido “para mejorar la calidad de los productos y para hacer más eficiente el proceso”, no habían podido hacer frente a la apertura y trabajaban para entonces al 50 por ciento de su capacidad<sup>137</sup>. Así, para la CIC, la apertura significaba una amenaza contra la industria, y la perspectiva, a menos que la apertura se revirtiera, era la desaparición, tal como se veía en las múltiples declaraciones de Carlos Bueno, su presidente, o de sus principales miembros, como Gatic, cuyo titular señalaba que “lamentablemente, por alguna decisión que es ajena a nosotros nos quieren decir que las industrias del calzado y la textil no deben estar radicadas en la Argentina, que no somos competitivos y que tenemos que cerrar nuestras puertas”<sup>138</sup>. En cambio, la visión sobre la relación entre apertura y competitividad en la industria del calzado era distinta para Grimoldi, que preveía

una fuerte reconversión en los próximos años, y no mediante mayor protección, porque en la práctica no va a ser posible.

---

<sup>135</sup> Pilar Ferreyra y Claudia Boragini, “Operación salvataje para Alpargatas”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999.

<sup>136</sup> Roberto Malatesta, “En la Argentina, los industriales quedaron pasados de moda”, *La Nación*, 30 de enero de 2000.

<sup>137</sup> María Teresa Morresi, “Las empresas argentinas tienen que volver a empezar”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>138</sup> “Giorgi: nunca me consultaron”, *La Nación*, 14 de enero de 2000.



El cambio vendrá desde la creatividad para buscar nuevos horizontes, ámbitos y tecnologías para fabricar productos. Ese proceso de adaptación es inexorable, nosotros hemos ido alterando el salario medio en la búsqueda de la posibilidad de subsistir fabricando en el país y hoy somos muy competitivos y exportamos a Brasil. Pero operamos a un nivel de productividad muchísimo más alto que hace unos años y una nómina salarial sustancialmente más baja<sup>139</sup>.

Para su titular,

este proceso de globalización y apertura de la economía argentina hace que si se realiza una tarea con la misma tecnología con la que la realiza un chino, mediante el intercambio de bienes, su salario va a ser igual al del chino a largo plazo. A menos que usted tenga un nivel de educación media, de costo de capital y de inventiva lo suficientemente alto como para hacer el mismo producto con otra tecnología o para que se fabriquen otros que no requieran el componente de la mano de obra barata como esencial. En el mundo ocurre un cambio sustancial y la Argentina, más allá de lo que quieran los políticos, va a tener que hacerlo<sup>140</sup>.

Desde esta perspectiva, la idea de que la apertura y sus efectos (entre ellos, la reducción de la incidencia de la mano de obra en la producción) eran irreversibles parecía indiscutible. Pero también dominaba una visión positiva sobre las posibilidades de modernización y aprovechamiento de la apertura para crecer y obtener una mayor rentabilidad. Veía el 2000 “con gran esperanza, porque creo que las reglas de juego van a ser más claras. Lo peor que puede haber en un sector industrial o comercial es la incertidumbre, y de eso tuvimos de sobra en 1999. Las condiciones en el mundo están mejorando. Yo espero un año económicamente

---

<sup>139</sup> “Lejos de la época de gloria”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>140</sup> Pilar Ferreyra y Claudia Boragini, “Operación salvataje para Alpargatas”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999.

positivo”<sup>141</sup>. En línea con esta visión optimista, es sugerente el hecho de que, en momentos en que las principales empresas agitaban en la CIC el alerta contra las importaciones, un interesado en la compra de Alpargatas<sup>142</sup> desafiara los pronósticos de desaparición de la fabricación local de calzado. El titular del grupo oferente señalaba que

por un problema de tiempos de reacción [de la oferta de productos respecto de la demanda] es imposible manejar totalmente desde el sudeste asiático una mezcla de tamaños y modelos como es la industria del calzado deportivo. Uno requiere constantemente un stock equilibrado, de colores, de talles. Es una combinación de fuentes, pero con una base logística y manufacturera acá<sup>143</sup>.

CAPCICA también apuntaba a la legitimidad del gobierno, pero frente al consumidor, ya que “los empresarios, con el objetivo legítimo de ganar dinero, van a pedir siempre más protección y es así acá y en cualquier país del mundo. Eso no quiere decir que el político que debe velar por el interés general haga lo que los empresarios quieren”<sup>144</sup>. Alberto Grimoldi no dudaba en señalar los problemas de credibilidad que habían generado “la actitud del gobierno argentino y la de la cámara de calzado local [CIC], de la que somos miembros. La Argentina tomó en los últimos años algunas decisiones que violaron toda regla de juego en el mundo del calzado”<sup>145</sup>, decía en relación a las

---

<sup>141</sup> Laura Ferrarese, “La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>142</sup> Alpargatas había tenido ofertas de compra de la empresa en 1998. “Al acecho por Alpargatas”, *La Nación*, 13 de junio de 1999.

<sup>143</sup> *Ibid.* La importancia de los cortos tiempos en el mercado (por tratarse de un producto muy vinculado a la moda y a las estaciones) sería mencionado en varias entrevistas realizadas durante esta investigación.

<sup>144</sup> “Lejos de la época de gloria”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>145</sup> El empresario explicaba: “teníamos un *joint venture* con British Shoe para el desarrollo de una cadena tipo Payless (firma norteamericana de autoservicio y precios bajos). Habíamos abierto siete locales y nosotros habíamos desarrollado un sourcing (compra de productos) en Oriente, que se ajustaba

restricciones a las importaciones asiáticas. El empresario –por entonces miembro de la mesa directiva del Consejo Empresario Argentino y del directorio del Banco Privado de Inversiones– resumía la postura que se reiteraría en las entrevistas realizadas a CAPCICA: “Grimoldi siempre fue partidaria de que hubiera protección razonable, pero no un disparate que implicara aranceles del orden del 100 y del 200 por ciento”<sup>146</sup>.

Las visiones más escépticas señalaban que el conflicto con Brasil por el calzado se había “armado” para “proteger a 200 PyMEs del calzado”, aquellas que competían con la importación brasileña de calzado femenino, sandalias y ojotas. Las grandes empresas, en cambio, se concentraban en calzado deportivo, por lo que su principal preocupación debían ser las importaciones de Asia<sup>147</sup>. Sin embargo, las declaraciones de los titulares de Gatic y Alpargatas (por ejemplo, durante la reestructuración de su deuda, como ser verá más adelante) y su liderazgo en CIC mostraban que el reclamo de las PyMEs estaba respaldado, si no agitado, por estas dos grandes empresas, con quienes *compartían*

---

a lo que la Argentina había declarado que iba a ser su política de aranceles del exterior. Y de la noche a la mañana la Argentina lo alteró con violencia e ilegítimamente a tal punto que acaba de ser condenada por la OMC en un fallo durísimo en el que los 17 jueces votaron en contra de la Argentina”. Laura Ferrarese, “La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>146</sup> Y seguía: “A Grimoldi eso le costó 3 ó 4 millones de dólares por lo menos, el cierre de todos los locales y la terminación del joint venture. Fue muy difícil y esa realidad recién ahora parece estar reparándose después de un enorme daño. En un momento Grimoldi tenía 500.000 pares que había comprado en marzo del año pasado parados en la frontera, sin ninguna posibilidad de entrar en el país, con un perjuicio fenomenal. Afortunadamente, un juez falló en favor de nosotros, pero la mercadería entró tarde y mal”. Inclusive, señalaba los obstáculos a la importación desde Brasil como el principal factor que había afectado las ventas de la empresa del año 1999, que habían caído ente 7% y 8% respecto del año anterior”. Laura Ferrarese, “La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.

<sup>147</sup> Pilar Ferreyra, “La historia secreta de la guerra del calzado”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999.

*representación* en la CIC. El hecho de que la CIC involucrara a las PyMEs parecía dar más fuerza a la dimensión social de su reclamo. Y esto tenía que ver también con la forma de producción de aquellas empresas, que tenían una estructura industrial diversificada regionalmente, gran parte de su producción realizada en el país y vinculada con una serie de PyMEs que producían para ellas. En cambio, otras grandes empresas, como Grimoldi, se mostraban más dependientes de la importación desde los años '90, aunque también producían localmente. Esto permitía a los importadores, ya en 1999, referirse al empleo que sus propios socios generaban<sup>148</sup>. En este sentido, si hasta entonces podía identificarse con relativa claridad el conflicto entre fábricas locales e importadores, esta línea comenzaba a resquebrajarse, para hacerse más borrosa en los períodos siguientes. Se hacían más evidentes los intereses cruzados: importadores y comercializadores de calzado denunciaban que una fábrica como Alpargatas, que respaldaban los fuertes pedidos protección, era la primera importadora de productos terminados<sup>149</sup>, aprovechando el régimen de especialización industrial que le permitía importar a un arancel del 2%<sup>150</sup>, mientras que se pedían restricciones para otros importadores. Para 2002, Gatic y Alpargatas eran identificadas como “principales fabricantes nacionales” que eran “también fuertes importadores”<sup>151</sup>. Esta haría que, si bien una forma de

---

<sup>148</sup> Carlos Restaino, “El calzado y un acuerdo cuestionado”, *La Nación*, 19 de octubre de 1999.

<sup>149</sup> “Alpargatas, a pasos de resolver su deuda”, *La Nación*, 8 de mayo de 1999.

<sup>150</sup> Al tener la licencia para vender Nike en Brasil, esta firma aprovechaba esa exportación que le permitía importar con bajo arancel, una ventaja que otras firmas no tenían. Oscar Martínez, “Ya estalló la guerra por el mercado de las zapatillas”, *Clarín*, 1 de junio de 1997 y Pilar Ferreyra, “La historia secreta de la guerra del calzado”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999. Cabe señalar que la empresa ya había sido acusada de tal maniobra en 1995, pero la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia había cerrado la investigación por no haberse “consumado” efectivamente. Expediente N° 034-006041/95, dictamen del 19 de diciembre de 1995, disponible en Ministerio de Economía: <https://bit.ly/47qSNPl> [consulta: 7 de enero de 2024].

<sup>151</sup> “Diferencias difíciles de establecer”, *La Nación*, 13 de enero de 2002.

simplificar el conflicto era observarlo como “importadores *versus* productores”, en poco tiempo, el problema de la restricción comercial se fuera transformando, en su sustancia, en un conflicto de “productores *versus* productores”, donde las barreras o el libre comercio se manifestarían como un arma ofensiva contra la competencia interna, tal como había observado Schattschneider en el caso estadounidense (ver 4.2).

### 6.2.2 La integración comercial como prioridad gubernamental, entre demandas internas y regionales

La preocupación de los productores locales, transformada en demandas al gobierno, generó reacciones gubernamentales de distinto tipo, que se analizarán en las próximas secciones. Las variadas formas que adquirieron estas reacciones fueron un ejemplo de que, contrariamente a los enfoques socio-céntricos sobre el funcionamiento del sistema político (ver sección 1.2.2), el gobierno no obedece ciegamente los dictados de ciertas partes de la sociedad –aun cuando tenga estrechos contactos con algunas de ellas–, ni dirime los conflictos desde una situación neutral. Las decisiones de los gobiernos que se sucedieron en este período estuvieron influidas por distintos elementos que se identificaron con las dimensiones electoral, institucional e ideológica del contexto político en este período, que construían las prioridades gubernamentales y orientaban, de acuerdo a ellas, las respuestas ante los reclamos sectoriales. Este contexto político se resume brevemente aquí, de manera tal que se comprendan las acciones analizadas luego.

En primer lugar, la conflictiva liberalización del comercio se daba meses antes de las elecciones presidenciales, que en octubre de ese año decidirían el cambio de mando del presidente Carlos Menem (del Partido Justicialista) a Fernando de la Rúa (radical, que emergía de la Alianza) el 10 de diciembre. Esto tendría sus consecuencias en los vaivenes de las decisiones comerciales, que se mostrarían como caso

concreto de área gris entre política externa y política interna en la que confluían las presiones más concretas y sectoriales de la industria local y con los compromisos regionales. Por un lado, el saliente gobierno menemista preferiría en un principio evitar toda acción que generase un conflicto con Brasil, principal socio del MERCOSUR, en tanto proyecto de integración al que el gobierno había dado una alta prioridad hasta entonces. En momentos en que se hablaba de la mayor “crisis” del bloque por la débil situación económica que atravesaban todos sus países (ver sección 3.2.1), la prioridad gubernamental era proteger las relaciones con su principal socio regional. La preocupación porque la figura del presidente Menem no quedase vinculada a una herida en el proyecto pareció jugar un papel importante a la hora de buscar alternativas con las que responder a las demandas del sector del calzado, como se verá en el apartado 6.2.3. Por un tiempo, la prioridad gubernamental en materia de relaciones exteriores demoraría la adopción de medidas que restringieran la importación. Pero, cuando el gobierno finalmente adoptara tales medidas, sería acusado de ceder ante los productores locales por la presión electoral.

En segundo lugar, la amplia visibilidad política que adquirió el conflicto por las importaciones de calzado en 1999 (que, como se verá a continuación, incluyó manifestaciones, declaraciones mediáticas y presentaciones formales ante las agencias de gobierno) hizo que el tema se tratara al más alto nivel, incluyendo una escala inesperada del presidente Menem en Brasil, la más manifiesta demostración de que el locus de poder en materia de política comercial seguía estrictamente ubicado en el poder Ejecutivo. Dentro del mismo se producirían algunos roces entre agencias, y fuera de él se observarían declaraciones y demandas de rendición de cuentas formales de legisladores, pero las decisiones finales tendrían siempre forma de resoluciones del poder Ejecutivo y estarían siempre avaladas por el propio presidente de la Nación. Esta dimensión institucional haría que las demandas del sector privado se dirigieran, en

sentido operativo, a las agencias de dicho poder, pero en sentido político, directamente al presidente, que sería percibido como el responsable directo de las decisiones adoptadas y, por lo tanto, cargaría con sus consecuencias en términos de legitimidad.

Todas las medidas que finalmente se adoptaron tendrían que ver con esa preocupación por mantener el apoyo político y la legitimidad del gobierno que, como se vio en la sección anterior, se cuestionaba en términos de responsabilidad de defender el empleo o de defender a los consumidores, según el actor que reclamara. Las medidas finalmente adoptadas irían acompañadas con un discurso vinculado a evitar la competencia desleal de las importaciones y sus efectos sobre la producción y el empleo nacionales. Y, a tono con la prioridad de la integración regional, en su mayoría se optaría por medidas que, desde el punto de vista formal, adquirirían la forma de condiciones de importación y no de impedimento al comercio intrarregional. Sin embargo, serían inevitablemente leídas como restricciones y generarían reclamos tanto de los importadores locales como del país vecino.

Así, en medio del clima pre-electoral, un ex funcionario acusaba al gobierno de alejarse de su línea aperturista para satisfacer los intereses sectoriales y, así, ganar apoyos<sup>152</sup>. Tal clima afectaba las acciones de todos los actores políticos, no solo del gobierno: tanto diputados del partido justicialista como de la oposición (Alianza) respaldaban los reclamos de los industriales<sup>153</sup>. De esta manera, los distintos sectores políticos hacían de estos reclamos sus propias banderas con vistas a la elección, avivando así la preocupación del gobierno por los efectos de su accionar en la contienda electoral.

---

<sup>152</sup> Así lo decía Manuel Solanet, ex secretario de Hacienda de José Martínez de Hoz, en Jorge Figueroa, "¿Defender la industria o cerrar la economía?", *Clarín*, 08/08/1999.

<sup>153</sup> Alejandra Gallo, "El PJ y la alianza piden más firmeza con Brasil", *Clarín*, 5 de agosto de 1999.

En tercer lugar, algunas ideas predominantes atravesarían prácticamente todo el período afectando la acción gubernamental: siguiendo aquellas promovidas desde los inicios del proceso de integración (ver sección 3.1.1), los nuevos candidatos presidenciales se presentaban como propuestas de cambio moderado, que no discutían las bases ideológicas vinculadas al libre comercio. Fernando De la Rúa, el vencedor, llegaba al poder con consignas relativas a reducir el desempleo y la exclusión social; pero se comprometía explícitamente a realizarlo en el marco de la convertibilidad de la moneda iniciada en 1991. Esto mostraba que al menos parte de las reformas estructurales económicas que habían tenido lugar durante toda la década se había transformado en un dato indiscutible de la realidad. Parte de esta ideología tenía que ver también con mantener buenas relaciones con el exterior y cumplir las normas internacionales, prioridad gubernamental que sobrevivió a la transición presidencial y que, como se vería pronto, limitó las opciones políticas vinculadas al comercio intrarregional: el gobierno cumpliría los fallos de la OMC y, luego de las decisiones adoptadas al final de la presidencia menemista (agosto–octubre de 1999) evitaría tomar nuevas medidas que fueran contra la normativa regional e internacional, por la alta prioridad política que tenían las relaciones con Brasil y las relaciones externas en general. En ese contexto, las herramientas de protección sólo podían vincularse a demandas del tipo contra subsidios o antidumping, avaladas internacionalmente. En el caso específico de Brasil, por la prioridad del vínculo mencionada, se diferenciaba la imposibilidad de pensar en una denuncia contra los subsidios que otorgaba aquel país a su industria –que podía tener serias consecuencias para el vecino y, por ende, no era válida dentro de las prioridades del gobierno argentino<sup>154</sup>–

---

<sup>154</sup> Una denuncia se consideraba iniciadora de un conflicto de alto nivel, ya que si Argentina ganaba tal demanda, incentivaba a otros países a demandar a Brasil por el mismo motivo. Entrevista a Javier Tizado. Una demanda



de la real posibilidad de encarar un proceso de *antidumping* (que, como se describió en el capítulo 2, se puede realizar contra una empresa y no contra un país)<sup>155</sup>. El gobierno promovería esta opción que, sin embargo, como se verá en la sección 6.2.3, no convencería a la CIC.

El escenario reinante en Argentina hacia el tercer trimestre de 1999 combinaba la mayor recesión de la década, la dramática contracción de las exportaciones intra y extra-zona, la latente amenaza de la invasión comercial brasileña y las cada vez más abiertas presiones y reclamos sectoriales sobre el Gobierno en relación con el comercio exterior en general y el del MERCOSUR en particular<sup>156</sup>. En ese escenario asumía el nuevo gobierno de Fernando de la Rúa, que adoptó algunas medidas que favorecían a la industria (como los planes de competitividad que se mencionan en la próxima sección), y sólo luego de importantes disidencias dentro del gabinete mantuvo los cupos para la importación extra-zona de calzado deportivo. Dado que varios sectores industriales demandaban públicamente medidas que promovieran su desarrollo en contexto recesivo, la presión fue tal que el presidente De la Rúa debió asegurar que “Argentina va a defender y promover la industria nacional” y que el plan del gobierno no era “convertir al país en un mero agroexportador”<sup>157</sup>. En el caso del calzado, asociado históricamente con su capacidad de generación de empleo, los altos niveles de desempleo (cuya tasa aumentaría del 13,8% el segundo semestre de 1999 al 18,3% en el segundo semestre de 2001, alcanzado los niveles de mediados de la década, como se ve en el gráfico 18) apoyaban los reclamos

---

de este tipo fue pedida por los productores locales ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, pero no prosperó cuando ambos gobiernos presionaron para resolver el problema por vía de acuerdos entre privados.  
*Informe MERCOSUR, No 6.*

<sup>155</sup> Entrevista a Javier Tizado.

<sup>156</sup> *Informe MERCOSUR, No 6.*

<sup>157</sup> “El Gobierno ensaya medidas para el rescate”, *La Nación*, 15 de enero de 2000.

del sector observados en la sección anterior. Pero aun así, el gobierno de la Alianza buscó otras alternativas con las que evitar la caída de las industrias que no fueran restricciones al comercio con Brasil. Cabe señalar, como un dato llamativo, el hecho de que los funcionarios de distintos períodos entrevistados coincidieran en señalar la dimensión territorial como un factor que contribuía a la atención que en general daban los gobiernos a este sector, que se caracterizaba por incluir muchas PyMEs a lo largo del país. Sin embargo, un estudio muestra que, en línea con su tendencia histórica y hasta 2000, las empresas de los sectores de cuero, marroquinería y calzado se concentraban sólo en Capital Federal, Gran Buenos Aires y Córdoba<sup>158</sup>.

Desde Brasil, el primer argumento con que sostenía la oposición a cualquier tipo de medida que restringiera el comercio era que destruiría las bases del MERCOSUR, asentadas en el libre comercio. Desde su visión, era la falta de competitividad de algunos sectores industriales la principal causa del aumento de importaciones de productos brasileños. Y en ocasiones parecía que hasta los funcionarios argentinos compartían la percepción de la falta de competitividad, pero la devaluación del real generaba una crisis que atentaba contra la gradualidad de su extinción. Un artículo periodístico citaba un supuesto intercambio entre funcionarios en el que Alieto Guadagni, entonces secretario de Industria, habría señalado: “puede ser que dentro de 20 años no haya industria del calzado en Argentina. Pero ahora no podemos mandarla a la quiebra por causa de la devaluación en el Brasil”<sup>159</sup>.

La dura posición de Brasil que contribuyó a aumentar la visibilidad regional del conflicto en 1999 bajaría de tono en 2001, cuando la crisis argentina hizo que se mostraran

---

<sup>158</sup> “La Nueva Geografía Industrial Argentina. La distribución territorial y la especialización sectorial de las pequeñas y medianas industrias en el año 2000”, Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas UIA/Università degli Studi di Bologna, Buenos Aires, noviembre de 2002.

<sup>159</sup> Eleonora Gosman, “El palo y la zanahoria”, *Clarín*, 31 de julio de 1999.

signos del “apoyo y la comprensión de parte de las autoridades brasileñas a efectos de aportar a una rápida y sostenida reactivación de la economía argentina”<sup>160</sup>.

### 6.2.3 El repertorio de acciones de empresarios y gobiernos en torno a la importación de calzado regional

Como se verá a continuación, las acciones que se registraron como consecuencia de la devaluación del real por parte del sector privado estuvieron centradas en la protesta pública (principalmente en forma de declaraciones a medios, pero también de manifestaciones), los recursos administrativos, la consulta y negociación con funcionarios de distintas carteras y, finalmente, las acciones jurídicas. El gobierno, con sus propias acciones, moldeó esas demandas y las presionó en sentidos que fueran compatibles con las opciones que se encuadraran dentro de sus prioridades.

En cuanto se produjo la devaluación brasileña, mientras reinaba la incertidumbre y se debatían los efectos coyunturales o de largo plazo de la misma sobre la industria argentina, una presentación de la cúpula de la Unión Industrial Argentina (UIA) al ministerio de Economía y al Congreso (en particular, a la Comisión de Industria de la Cámara de diputados), logró el apoyo de diputados del oficialismo y de

---

<sup>160</sup> Pese a algunas situaciones de conflictividad puntual, como las surgidas a partir de las decisiones argentinas de imponer el factor de convergencia cambiaria (resolución 258/01) y la modificación del arancel extrazona efectivo para las importaciones de automotores, bienes de capital, informática y telecomunicaciones. La resolución 258/01 disponía que cuando el arancel fuera superior a la diferencia que surgiera de aplicar el tipo de cambio basado en el factor de empalme sólo se pagaría el primero, y que cuando aquel fuera inferior a ésta, el excedente a pagar fuera la diferencia determinada por el factor de empalme. El efecto resultante era un deterioro de la preferencia relativa de los productos importados desde los países del bloque, que con arancel de importación cero se veían ahora afectados por el sobre-arancel que en los hechos implicaba el factor de empalme, lo que erosionaba fuertemente la preferencia MERCOSUR. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8*.

la oposición en sus reclamos contra las importaciones. Esta acción llegó a generar tensión dentro del ministerio cuando los legisladores ofrecieron su aval político al entonces secretario de Industria, Alieto Guadagni, para que aplicase medidas restrictivas sin tener que esperar una orden del ministro, Roque Fernández, quien se mostraba más reticente a dichas medidas. La estrategia del ministro era no aplicarlas hasta ver los reales efectos de la crisis brasileña, ya que se preveía una reactivación luego del *shock* inicial<sup>161</sup>.

El gobierno buscó una forma de responder a las presiones de la industria local sin recurrir a restricciones comerciales, que se consideraban “agresivas” contra el mayor socio del MERCOSUR. Así, tomó otras medidas para reducir costos a los empresarios, tales como reducción de aportes patronales, disminución de los aranceles de importación para bienes de capital y el monitoreo de las importaciones<sup>162</sup>. También decidió otorgar un subsidio a las empresas perjudicadas por la crisis brasileña para que no despidieran personal<sup>163</sup>.

Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para disipar la preocupación de los sectores más afectados. En el caso del calzado, esto se expresaba en las continuas declaraciones de representantes de la CIC acerca de los cierres de empresas, la pérdida de puestos de trabajo y la acumulación de stock<sup>164</sup> o de los reclamos contra la Aduana por el ingreso

---

<sup>161</sup> Ismael Bermúdez, “Gobierno y empresas, con la guardia alta”, *Clarín*, 22 de enero de 1999; “Aumenta la presión política para frenar las importaciones de Brasil”, *Clarín*, 28 de enero de 1999; César Illiano, “La industria no arranca”, *La Nación*, 2 de mayo de 1999.

<sup>162</sup> Ismael Bermúdez, “El MERCOSUR entró en su hora más crítica”, *Clarín*, 31 de enero de 1999.

<sup>163</sup> Ismael Bermúdez, “Subsidian a las empresas para que no echen gente por la crisis”, *Clarín*, 5 de febrero de 1999.

<sup>164</sup> Alejandra Gallo, “Los industriales debaten si se debe salir de la convertibilidad”, *Clarín*, 24 de marzo de 1999; César Illiano, “La industria no arranca”, *La Nación*, 2 de mayo de 1999.

de mercancías con subfacturación y dumping<sup>165</sup>. En paralelo a las declaraciones, el sector privado actuaba por vías administrativas. En febrero de 1999, Gatic presentaba un reclamo formal ante el ministerio de Economía por daños y perjuicios provocados por la demora en la instauración de las salvaguardias los años anteriores, cuyo resarcimiento estimaba en más de 300 mil pesos. Sin embargo, bajo la nueva gestión presidencial, a fines de ese año, el nuevo gobierno rechazaría el reclamo<sup>166</sup>. Por su lado, CAPCICA solicitaba y obtenía permiso para sumarse como observadora en la verificación de mercancías que realizaba la Aduana argentina<sup>167</sup>. Consultado por esa estrategia, el titular de la CAPCICA explicó que su solicitud buscó contrabalancear la participación de la CIC<sup>168</sup>, que indirectamente dificultaba las importaciones, ya que ejercía una presión sobre los funcionarios de la Aduana (por su temor a actuar equivocadamente ante los productos y que fueran denunciados). Personal entrevistado de la CIC consideró, en cambio, que sus observadores colaboraban porque los aduaneros no sabían distinguir los productos, y hasta admitió que a fines de los años '90 aquellos no tenían “mucho receptividad por parte de los verificadores” de la aduana. Con el tiempo, CIC mantendría y reforzaría el rol de sus observadores (ver sección 7.2.3), pero CAPCICA abandonaría esta participación, luego de sufrir algunas situaciones de discreción de sus propios designados ante la Aduana, algo que demuestra el espacio

---

<sup>165</sup> Como denunciaba la Cámara de la Industria del Calzado de Córdoba. César Illiano, “Cada provincia tiene su reclamo industrial”, *La Nación*, 25 de marzo de 1999.

<sup>166</sup> Lo haría recordando que “no existe un derecho a la rentabilidad de las explotaciones comerciales, ni un derecho a una determinada participación en mercado consumidor alguno” Bakchellian, *Así se destroza un país*, 135. Y César Illiano, “El Gobierno rechazó una demanda de Gatic”, *La Nación*, 29 de noviembre de 1999.

<sup>167</sup> Resolución N° 366/99. No era una estrategia aislada: la resolución N° 701/99 autorizaría en octubre a todas las asociaciones a participar en tal actividad.

<sup>168</sup> Autorizada a participar con la resolución N° 1380/94.

de informalidad que promueven estas prácticas<sup>169</sup>. En esta línea, del lado brasileño se llegó a denunciar también la presencia de la CIC en la Aduana, considerando que, con el argumento de asesorarla, varias veces tomaban muestras de calzado para ser examinadas, generando información para los competidores locales<sup>170</sup>.

Varias visitas de funcionarios argentinos y brasileños abordaron la situación comercial bilateral luego de la devaluación brasileña. A fines de enero, funcionarios argentinos fueron a Brasilia y volvieron con la promesa de que el vecino revisaría sus programas de financiamiento a las exportaciones. Argentina reclamaba que, en momentos en que la devaluación del real ya favorecía al sector exportador, era propicio eliminar tales ayudas a la industria. Brasil se comprometió a hacerlo, pero mientras tanto recordaba que Argentina se había mantenido superavitaria hasta entonces en la relación comercial bilateral, por lo tanto un cambio de signo ahora se leía como una situación coyuntural del flujo de comercio entre los países<sup>171</sup>. Las reuniones bilaterales se sucedieron<sup>172</sup> y Argentina sugirió a Brasil la posibilidad

---

<sup>169</sup> Concretamente, la CAPCICA había contratado agentes para tal verificación, que se desarrollaron brindando un buen servicio para los despachos de los socios de la cámara. Sin embargo, por un importador que estaba por asociarse a la misma, supieron que aquellos agentes solicitaban alguna recompensa a los importadores que no fueran de la cámara si pretendían también tal servicio. Al conocerse la situación, cancelaron su participación, que no fue retomada hasta que finalizó este estudio. Entrevista a Juan Dumas.

<sup>170</sup> Patrícia Anderson, "Barreiras Nao-Tarifárias Às Exportações Brasileiras No MERCOSUL: O Caso de Calçados," 15-18.

<sup>171</sup> La reunión se dio entre el secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la cancillería argentina, Jorge Campbell, el secretario de Industria, Comercio y Minería, Alieto Guadagni y sus pares brasileños: Celso Lafer, ministro de Desarrollo, Lampreia, de Relaciones Exteriores y botafogo Gonçalves, de Industria. Ismael Bermúdez, "El MERCOSUR entró en su hora más crítica", *Clarín*, 31 de enero de 1999.

<sup>172</sup> Incluyendo una visita del candidato presidencial Fernando de la Rúa al presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en marzo de 1999. "La Alianza le pidió a Brasil que limite los efectos de la crisis", *Clarín*, 10 de marzo de 1999 y una del canciller Guido Di Tella el 26 de abril a Brasilia. Luis Esnal, "El peligro de la fragmentación social y económica", *La Nación*, Economía, 26 de abril de 1999.

imponer cupos y/o salvaguardias a los sectores más afectados por la devaluación, pero la oposición brasileña fue inamovible.

En ese contexto, la CIC era la principal solicitante de la inmediata aplicación de salvaguardias, contempladas en la resolución 70/87 de la ALADI<sup>173</sup>, posibilidad que Brasil ya había dicho rechazar. El titular de la entidad reconocía que otra opción para atacar el problema de la importación era la utilización de derechos compensatorios, pero creía que su aplicación “demoraría mucho tiempo, más del que puede soportar la industria argentina”<sup>174</sup>. A fines de julio, pese al desacuerdo de la cancillería argentina –que defendía la prioridad de la integración regional–<sup>175</sup>, el ministro de Economía Fernández suscribió la norma ALADI, que terminaría siendo adoptada nacionalmente por Argentina a fines de julio con la resolución 911/99, sin hacer mención a ninguna excepción para con los países del MERCOSUR. Tal como preveía la cancillería, esto generó un profundo malestar en Brasil “aunque la normativa no [tuviera] efectos inmediatos ni concretos sobre ningún sector en particular”<sup>176</sup>. El Gobierno brasileño reaccionó enérgicamente: por vez primera desde la creación del bloque, anunció a través del vicesecretario de comercio exterior, José Alfredo Graça Lima, que todas las negociaciones –incluidas las del régimen automotor que estaban en marcha en ese momento– quedaban suspendidas<sup>177</sup>. Brasil se mantuvo firme en ese

---

<sup>173</sup> Esta resolución permitía al país aplicar medidas de salvaguardia contra las importaciones.

<sup>174</sup> “Calzado: piden salvaguardias”, *La Nación*, 13 de mayo de 1999.

<sup>175</sup> Ismael Bermúdez, “El MERCOSUR se dobla pero no se rompe”, *Clarín*, 1 de agosto de 1999.

<sup>176</sup> Para un resumen sobre los argumentos a favor y en contra de la validez de estas salvaguardias para con países del MERCOSUR, ver *Informe MERCOSUR*, No 6, 29–30.

<sup>177</sup> Malamud, Andrés, “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, núm. 15, octubre de 2010; Ismael Bermúdez, “Frenada brusca del régimen automotor”, *Clarín*, 15 de agosto de 1999.

anuncio por el temor a que los reclamos del sector del calzado desatara un efecto contagio de demandas sectoriales en todos los países del MERCOSUR, que terminaría anulando por completo el libre comercio. E insistía en que ciertos sectores, como el textil y el calzado, no habían aprovechado el tiempo otorgado para modernizarse<sup>178</sup>. Con este anuncio, el gobierno brasileño supo darle al caso especial visibilidad regional, provocando que el propio presidente Menem, en viaje de regreso desde Estados Unidos, hiciera una parada fuera de agenda en Brasil para abordar el tema<sup>179</sup>. La debilidad interna con la que se había emitido la resolución (por las diferencias con la cancillería) y tal presión externa lograron que el gobierno diera marcha atrás y debiera aclarar explícitamente que la norma 911/99 no comprendía a los países del MERCOSUR. Así, la prioridad gubernamental de mantener en un nivel bajo el conflicto con Brasil parecía mantenerse. Pero en la esfera interna, la marcha atrás fue duramente criticada por la UIA, llegando ésta inclusive a amenazar con recurrir al poder judicial<sup>180</sup>. Paralelamente, el reclamo se daba también en forma de manifestaciones en las que participaban tanto empresarios como trabajadores de los sectores afectados por el comercio con Brasil, entre ellos, el del calzado<sup>181</sup>. Los empresarios criticaban duramente a los negociadores argentinos y hasta amenazaron con “romper el diálogo” con el gobierno<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Eleonora Gosman, “Brasil no aceptará las medidas proteccionistas”, *Clarín*, 31 de julio de 1999.

<sup>179</sup> Ismael Bermúdez, “El MERCOSUR se dobla pero no se rompe”, *Clarín*, 1 de agosto de 1999.

<sup>180</sup> Para demostrar la ilegalidad de que el gobierno, por decreto, dejara sin efecto una resolución inspirada en un tratado internacional que había suscrito el país. Ismael Bermúdez, “La diplomacia de presidentes evitó la guerra comercial con el Brasil”, *Clarín*, 1 de agosto de 1999 y “La UIA amenaza con hacerle juicio al gobierno por Brasil”, *Clarín*, 4 de agosto de 1999.

<sup>181</sup> Eleonora Gosman, “Pelea en el MERCOSUR: entretelones de un día muy agitado”, *Clarín*, 31/07/1999.

<sup>182</sup> Alejandra Gallo, “Preparan una carta a Carlos Menem”, *Clarín*, 2/08/1999.



A principios de julio fue infructuosa una reunión en San Pablo en la que la CIC solicitó a la Asociación Brasileña de Calzados (Abicalçados) la implementación de un programa de autolimitación de las exportaciones<sup>183</sup>. Sin acuerdo logrado, y habiendo retrocedido en la apuesta por las salvaguardias, el gobierno argentino respondió a las demandas de los productores locales introduciendo una nueva reglamentación técnica (resolución 508/99), que disponía que todo calzado comercializado en el país debía poseer una etiqueta con información acerca de los materiales de elaboración junto a los datos del fabricante o importador. Pocos días más tarde, otra resolución (resolución 977/99) introducía un sistema de licencias no automáticas de importación a los fines de certificar el cumplimiento del requisito de etiquetado. Al reglamentarse las medidas anteriores (resolución 617/99, publicada a fines del mes de agosto), se estableció un plazo de más de tres meses para resolver la aprobación de las licencias, disposición que en los hechos implicaba la virtual paralización de las importaciones intrazona hasta fines de 1999. Las etiquetas obligatorias del calzado, además, debían ser certificadas por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)<sup>184</sup>.

Las quejas de los importadores no tardaron en llegar. Estas apuntaron al nivel de detalle requerido en las etiquetas y sobre todo a los tiempos, ya que si bien el requisito del etiquetado era utilizado en muchos países (y ya había sido utilizado anteriormente en Argentina, ver capítulo 5), se registraba un desfase entre el tiempo que demoraba la certificación de las etiquetas (hasta 90 días) y la validez de

---

<sup>183</sup> Informe MERCOSUR, No5, 27.

<sup>184</sup> Resolución N° 915/99 del 18 de agosto de 1999. Paralelamente, los productores argentinos presentaban, ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, una denuncia por los subsidios a favor de los productores brasileños, reclamando a ese respecto la imposición inmediata de derechos compensatorios al comercio intrazona. Informe MERCOSUR, No 6, 44. Ambos gobiernos pudieron disipar el reclamo más tarde, fomentando el acuerdo entre privados.

la licencia no automática de importación, de 30 días, interrumpiendo en la práctica el comercio<sup>185</sup>. Medios, representantes del sector privado<sup>186</sup> y el propio INTAL no dudaban en calificar a estas medidas como “técnicas y paraarancelarias”<sup>187</sup>.

Recurrir a estas licencias de importación era una opción polémica si se tiene en cuenta que en abril el Tribunal Arbitral Ad hoc del MERCOSUR había emitido un laudo en favor de Argentina contra las licencias no automáticas aplicadas por Brasil el año anterior (ver tabla 2). De hecho, Brasil respondió con una serie de medidas que podían afectar las ventas argentinas a dicho mercado, dando fuerza a la idea de una “guerra comercial”<sup>188</sup>. La particularidad de dicha situación fue que el conflicto se canalizaba por tales amenazas en lugar de utilizar el sistema de solución de controversias que el propio proceso de integración preveía.

El acercamiento finalmente se dio por la vía política, pero en el ámbito privado. Los gobiernos de ambos lados de la frontera presionaron a sus propios sectores privados para que alcanzaran un acuerdo temporario de restricción voluntaria de exportaciones, aunque sin participación formal de los representantes públicos<sup>189</sup>. Dicha presión se fundaba, por supuesto, en las amenazas de restringir el comercio mutuo que provenían de ambos gobiernos y que les daban argumentos para insistir, frente a sus respectivos

---

<sup>185</sup> Patrícia Anderson, “Barreiras Nao-Tarifárias Às Exportações Brasileiras No MERCOSUL: O Caso de Calçados,” 15–18.

<sup>186</sup> Alejandra Gallo, “El gobierno frenó la carta de la UIA contra Menem”, *Clarín*, 3 de agosto de 1999.

<sup>187</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*, 53.

<sup>188</sup> Juan Dumas, “El proteccionismo desvirtúa el bloque”, *La Nación*, 12 de octubre de 1999. Ver también esta calificación en “Sin acuerdo con Brasil”, *Clarín*, 17 de septiembre de 1999 y “Represalia de Brasil tras el fracaso de las negociaciones”, *La Nación*, 18 de septiembre de 1999.

<sup>189</sup> Aunque el propio sector privado argentino había propuesto este tipo de acuerdos (“MERCOSUR: proponen acuerdos transitorios”, *Clarín*, 8 de agosto de 1999), las conversaciones con el mismo sector brasileño no dieron frutos hasta que el gobierno presionó fuertemente para alcanzarlo.

sectores privados, con aquella opción. El gobierno argentino ya había impuesto las licencias, pero advertía que no serían aplicadas mientras se cumpliera el cupo a pactarse en el acuerdo entre privados<sup>190</sup>. Por su parte, Brasil reconocía la difícil situación del gobierno argentino y evaluaba como “prácticamente imposible” que revocara las anteriores “medidas proteccionistas”, pero aseguraba que “nos daremos por satisfechos si conseguimos que al menos no se extiendan hacia otros sectores las presiones”<sup>191</sup>. Por su parte, el presidente argentino era mencionado como parte de estas presiones por cerrar este acuerdo para no terminar su mandato con “una herida profunda abierta en el MERCOSUR”<sup>192</sup>.

El acuerdo se alcanzó recién a fines de septiembre de 1999 en un cupo de exportaciones brasileñas para lo que restaba de 1999 (1,7 millones de unidades, con cupos mensuales de octubre a diciembre) y una cuota de 4,4 millones de pares para el primer semestre de 2000. A cambio, a principios de octubre, el gobierno argentino emitía la resolución 736/99, por la cual redujo la demora del trámite para obtener la certificación para importar, disminuyendo así ese lapso de los originales tres meses a sólo treinta días y, en diciembre, la disposición 41/99 para facilitar la operatoria de tal certificación.

Pero este acuerdo no eliminó el problema, ya que las denuncias de incumplimiento de ambos lados no tardaron en hacerse notar: en octubre había un nuevo conflicto por la denuncia de Abicalçados de mercadería retenida en la aduana argentina por casi dos meses, que hizo que el ministro de Industria de aquel país cancelara su viaje a Argentina para discutir el régimen automotriz. Ante el episodio, la Secretaría de Industria rápidamente instruyó a la Aduana

---

<sup>190</sup> Alejandra Gallo, “Acuerdo entre los fabricantes de calzado de Brasil y Argentina”, *Clarín*, 29 de septiembre de 2009.

<sup>191</sup> “Sin acuerdo con Brasil”, *Clarín*, 17 de septiembre de 1999.

<sup>192</sup> Eleonora Gosman, “Calzado: a punto de un acuerdo”, *Clarín*, 25 de septiembre de 1999.

para que liberara la mercadería<sup>193</sup>. Del lado argentino, desde diciembre se registraban quejas públicas de la CIC sobre importaciones superiores a las acordadas<sup>194</sup>. Estas quejas mostraban las limitaciones de esta solución: las dificultades para monitorear el flujo de comercio y, como consecuencia, la imposibilidad de tomar acciones en caso de incumplimiento.

El acuerdo era públicamente cuestionado desde su concepción tanto por CAPCICA como por la Cámara de Importadores Argentina. La primera consideraba que su “encuadre dentro de la ley de defensa de la competencia” aparecía “como más que cuestionable” e insistía con el perjuicio que tal limitación a la importación provocaba al consumidor<sup>195</sup>. La segunda atacaba duramente la “hoja de papel sin membrete y con firmas casi ilegibles que los funcionarios parecen enarbolar como una verdadera victoria, a pesar de que no recibe la ratificación oficial ni por la Argentina ni por Brasil”. Denunciando la “ausencia de representantes de los importadores, de los exportadores o de los consumidores”, la Cámara atacaba la representatividad del proceso que había llevado a tal entendimiento, así como el contenido acordado<sup>196</sup>. La propia CIC, consultada para esta

---

<sup>193</sup> El freno se leyó como una “táctica electoral” en el mes de las elecciones presidenciales. Lo llamativo del caso es que no trascendió el motivo original por el cual la mercadería era frenada. “Nuevo round por el calzado brasileño”, *Clarín*, 22 de octubre de 1999 y “La vuelta de los zapatos”, *Clarín*, 30 de octubre de 1999.

<sup>194</sup> “Breves”, *La Nación*, 7 de diciembre de 1999.

<sup>195</sup> Juan Dumas, “El proteccionismo desvirtúa el bloque”, *La Nación*, 12 de octubre de 1999.

<sup>196</sup> Que hacía que, por ejemplo, “una entidad que agrupa parcialmente a representantes sectoriales de Brasil”, en referencia a Abicalçados, tuviera la prerrogativa de emitir un certificado que autorizaba la venta a Argentina. De esa manera, consideraba que quedaba en manos de una entidad extranjera la posibilidad de los importadores locales de importar mercadería de aquel país. Denunciaba que “el llamado acuerdo no es tal, pues hasta los mismos protagonistas lo bautizaron entendimiento; no es empresarial, pues es pactado solamente entre representantes del sector productivo; se desconocen y no se citan los fundamentos que sustentan las cantidades acordadas; las entidades representadas se arrojan derechos que exceden los límites de sus

investigación respecto de los textos de los acuerdos entre privados, no permitió el acceso a su contenido, ya que no eran documentos públicos.

El acuerdo venció a fines de junio de 2000 y llovían las denuncias de incumplimiento, que llegaron incluso a que la Cámara de Diputados trabajara en un proyecto de declaración sobre su preocupación ante las denuncias de la CIC<sup>197</sup>. Gatic denunciaba ante la Cámara de diputados la “exposición” de Argentina en materia de calzado y el riesgo que eso implicaba para sus 6200 empleados<sup>198</sup>, en una retórica que, en línea con el discurso expuesto en 6.2.1, apelaba el empleo generado por su sector y exponía las suspensiones y los despidos que habían debido llevar a cabo a principios de ese año. En tales momentos, naturalmente, la visibilidad del problema del sector del calzado aumentaba, con la participación de la prensa en la difusión del conflicto y de representantes políticos en las negociaciones para su resolución<sup>199</sup>. Como se adelantó en aquella sección, el Sindicato de Trabajadores de la Industria del Calzado se encolumnaba detrás de los reclamos sobre política comercial<sup>200</sup>, aun cuando, paralelamente, los empresarios acompañaban

---

campos de acción; no contiene las mínimas aclaraciones acerca de los procedimientos por aplicar; no ofrece garantías acerca de la objetividad con que sería administrado; resulta de compleja interpretación incluso para aquellos representados en el pacto”. Carlos Restaino, “El calzado y un acuerdo cuestionado”, *La Nación*, 19 de octubre de 1999.

197 En marzo de ese año CIC denunciaba que durante el último trimestre de 1999 habían ingresado 614 mil pares más de lo acordado. “MERCOSUR: queda mucho por resolver”, *La Nación*, 21 de marzo de 2000.

198 Luis Ceriotta, “El calzado brasileño pasa por la puerta”, *Clarín*, 22 de mayo de 2000.

199 “La desesperación, cuando el despido es inexorable” y “Alpargatas despide, en un primer paso, a 300 obreros”, ambos en *La Nación*, 13 de enero de 2000. “Alpargatas pactó un plan de despidos”, *La Nación*, 14 de enero de 2000.

200 César Illiano, “Empiezan tratativas clave con Brasil”, *La Nación*, 16 de enero de 2000. El INTAL registra que ese año el sindicato “realizaba una agresiva campaña por medio de carteles que tuvieron amplia difusión en el centro de la ciudad de Buenos Aires”. *Informe MERCOSUR*, No 6.

el proyecto de flexibilización laboral del gobierno<sup>201</sup>. Estos hechos generaban gran presión para el gobierno, por lo que incentivó negociaciones para un nuevo acuerdo, pero no se alcanzó<sup>202</sup>.

Mientras tanto, trabajando de cerca con la CIC<sup>203</sup>, el gobierno había adoptado en febrero una decisión polémica en relación a las importaciones extra-zona, cuando, en contra de la recomendación de la OMC de eliminar las salvaguardias instauradas a fines de los '90, decidió prorrogar los derechos específicos por cinco meses más<sup>204</sup>. Una nueva demanda judicial de la CAPCICA haría que en noviembre de ese año se declarara la nulidad de los mismos<sup>205</sup>.

Con todo, la crisis de 1999 parecía empezar a superarse para mediados de 2000. El gobierno adoptó algunas iniciativas que fueron acompañadas por el empresariado en su conjunto, como la flexibilización laboral o financiación para PyMEs<sup>206</sup> y algunas estadísticas sobre el crecimiento

<sup>201</sup> Francisco Olivera, "El crédito empresario permanece abierto", *La Nación*, 26 de febrero de 2000.

<sup>202</sup> Pese a las varias reuniones. "Puja por el calzado", *La Nación*, 7 de junio de 2000. En los encuentros participaba la CIC y algunos productores, como por ejemplo fabricantes de Córdoba y Santa Fe. "Sin acuerdo por el calzado", *Clarín*, 18 de junio de 2000. Ver también Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR*, No 8, 53.

<sup>203</sup> La entonces secretaria de Industria, Comercio y Minería, Débora Giorgi, reconocía trabajar con la CIC en cómo reemplazar la salvaguardia que ponía cupos a la importación de zapatos desde fuera del MERCOSUR rechazada por la OMC, ya que, si querían mantenerla, los principales países afectados pedirían compensaciones (como rebajas arancelarias) en otros productos, algo que involucraba nuevos intereses en juego (y en conflicto), no sólo de sectores industriales sino también de otros estados. "Giorgi: nunca me consultaron", *La Nación*, 14 de enero de 2000.

<sup>204</sup> La decisión no fue fácil de tomar y causó inclusive tensión dentro del gabinete presidencial entre quienes preferían responder a los productores locales y quienes preferían cumplir con los dictados internacionales. De todas maneras, se basó en un informe de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, que consideró justificada la extensión de la salvaguardia para el calzado deportivo y no para los demás. "Calzados: quejas por la salvaguardia", *La Nación*, 24 de febrero de 2000 y Julie Mendoza y Donald B. Cameron, "El dilema del calzado y la OMC", *La Nación*, 21 de marzo de 2000.

<sup>205</sup> "Mercados", *La Nación*, 18 de noviembre de 2000.

<sup>206</sup> "Más dinero para prestar a las PyME", *La Nación*, 8 de febrero de 2001.

de la producción a nivel nacional hicieron que a mediados de 2000 el propio titular de la CIC se mostrara optimista<sup>207</sup> aunque tal crecimiento no se reflejara en aumentos en el nivel de ocupación del sector<sup>208</sup>. La designación del nuevo secretario de Industria, Javier Tizado, en agosto, fue bien recibida por la UIA y por este sector en particular<sup>209</sup>, ya que se consideraba un empresario de la industria (provenía de Techint) y sus críticos hasta lo catalogaban de “proteccionista”<sup>210</sup>. Sin embargo, cuando en febrero de 2001 el secretario no atendió las demandas del sector, se hicieron públicas las denuncias de la CIC sobre su actitud<sup>211</sup>. La Cámara realizó una presentación a la secretaría en la que se señalaba que, con los subsidios que el gobierno brasileño brindaba a las exportaciones, el calzado podía ser comprado a más bajo costo en Argentina que en Brasil. Según la prensa y el relato del propio secretario, frente a tal realidad ofreció a los fabricantes poner “toda la secretaría de Industria a su disposición” para encarar una denuncia antidumping. Sin embargo, los fabricantes alegaban no contar con los datos necesarios y que tal trámite demoraba más de lo que la industria podía soportar. El secretario se mantuvo firme en la propuesta y en la negativa a otro tipo de medidas, llegando inclusive a bromear con que los productores se convirtieran

---

207 César Illiano, “Persiste la cautela entre industriales”, *La Nación*, 18 de agosto de 2000.

208 “Córdoba: creció 9,8% la producción industrial”, *Clarín*, 30 de septiembre de 2000.

209 César Illiano, “Gatic sigue con su programa de ajuste”, *La Nación*, 15 de septiembre de 2000.

210 “El Salón Blanco, abarrotado de empresarios en la asunción”, *La Nación*, 31 de agosto de 2000.

211 Aunque fue muy criticado por estos dichos, Tizado explica que había iniciado en la Secretaría estudios sobre la protección efectiva de cada sector y había iniciado tratativas con Brasil (con el embajador Botafogo) con el objetivo final de acordar protección comercial escalonada, es decir, según el grado de valor agregado de los productos. Entrevista a Javier Tizado. Ver también Claudio Scaletta, “Campo hostil para Savanti”, *Página 12*, 1 de marzo de 2001.

en importadores<sup>212</sup>, algo que le costó “un dolor de cabeza con el presidente” por la publicación de tal comentario<sup>213</sup>. La propuesta de iniciar una denuncia antidumping sin dudas era más lenta que una protección administrativa (por requerir la previa apertura de una investigación<sup>214</sup>); sin embargo, el secretario insistía en que también favorecía al sector en cuestión porque le brindaba una mayor previsibilidad, ya que medidas adoptadas por esa vía podían durar hasta cinco años, mientras que las administrativas siempre están sujetas a los cambios en las prioridades y voluntades gubernamentales<sup>215</sup>. La CIC no aceptó esa vía y mantuvo su reclamo, que se sumaría al malestar general de todo un sector empresario, como se describió en 6.2.1.

Intentando una reactivación económica de la industria nacional, en 2001 el entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, elaboró un plan de incentivos y rebaja de impuestos a cambio de compromisos de producción y generación de empleo (“Plan de Competitividad”<sup>216</sup>) en tres sectores prioritarios (textiles, calzado y complejo siderome-

---

<sup>212</sup> Según el propio Tizado, ante la negativa de la CIC, y convencido de que la Cámara exageraba los números, él bromeó con que entonces la solución era hacer un *pool* de importación de tales productos económicos desde Brasil, para volver a exportarlos a aquel país. Entrevista a Javier Tizado.

<sup>213</sup> El recuento casi anecdótico de este hecho realizado por el propio Javier Tizado brinda una clara percepción de los frentes que se abren para un funcionario y la relevancia que adquieren algunos temas. El secretario señala haber recibido unas tres llamadas del presidente en toda su gestión, una de las cuales fue por este problema con el sector del calzado. También lamenta la presión de las publicaciones de la prensa en la gestión, que a veces ganaba prioridad en las reuniones, antes que los hechos en sí mismos. Además, recuerda que el mismo tema llevó a Alejandro Dragún, secretario del sindicato SMATA en Córdoba, a decir que Tizado era un “traidor a la patria” por sus dichos. El incidente hizo que Tizado iniciara una demanda por injurias contra Dragún, que se resolvió con un pedido de disculpas, aunque el proceso le costó a Tizado “seis mil dólares de mi bolsillo”. Entrevista a Javier Tizado.

<sup>214</sup> Sobre los tiempos y detalles del procedimiento antidumping, ver Eduardo Ablin and Adrián Makuc, *Comercio Exterior*, 124.

<sup>215</sup> Entrevista a Javier Tizado.

<sup>216</sup> Decreto 730/01.



talúrgico), considerados “fuertes creadores de empleo”<sup>217</sup>. Mediante este plan, el estado, a través del ministerio, se comprometía a conceder una serie de beneficios fiscales a los actores empresariales de la industria del calzado, en la medida que estos últimos se comprometían a cumplir, siguiendo metas y objetivos cuantificables, las pautas necesarias para incrementar la ocupación y la competitividad de la industria en cuestión. Pero poco tiempo después se registraban serias dificultades para lograr el cumplimiento de los tópicos comprometidos por sindicalistas y empresarios y, al mismo tiempo, la ineficacia de la implementación de los diferentes mecanismos establecidos para una completa percepción de los beneficios anteriormente mencionados<sup>218</sup>.

A nivel regional, en abril de 2001, los países del MERCOSUR acordaban –bajo el paraguas jurídico de un *waiver*– que Argentina pudiera subir excepcionalmente el arancel externo común de algunos productos<sup>219</sup>, entre ellos, el calzado (del promedio del 20 al 35%), que se extenderían hasta el 31 de diciembre de 2002<sup>220</sup>. Además, en el marco del “relanzamiento” anunciado a mediados de junio (ver sección 2.3) se comenzaba a hablar de proyectos para la integración de las cadenas productivas, que podrían involucrar la asociación de empresas de los dos países o bien de la instalación de empresas brasileñas en Argentina<sup>221</sup>, una posibilidad que más tarde se concretaría (ver capítulo 7). Por el momento,

---

<sup>217</sup> “La nueva etapa: autopartistas, fabricantes de máquinas, textiles, indumentaria, papeleras y calzado”, *Clarín*, 01/04/2001 y “Calzado, acero y textiles tendrán menos impuestos”, *Clarín*, 3/04/2001. El ministro acordó este plan con gobernadores provinciales, dado que la baja de impuestos afectaba la recaudación. “El nuevo escenario: intentan mejorar la competitividad de las empresas”, *Clarín*, 11/05/2001.

<sup>218</sup> Julia Cerutti, “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final,” 26.

<sup>219</sup> Decisión CMC N° 1/01 “Medidas Excepcionales en el ámbito Arancelario”.

<sup>220</sup> “Mercados”, *La Nación*, 11 de noviembre de 2000; Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR*, No 8, 53.; Decisión CMC N° 01/2001 que autoriza a Argentina a aplicar los aranceles establecidos por sus resoluciones N° 8/2001 y N° 27/2001.

<sup>221</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR*, No 7.

el sector era uno de los primeros en ser incluidos dentro de los creados “foros de las cadenas productivas” para discutir esas posibilidades, pero ningún acuerdo logró concretarse en ese marco<sup>222</sup>. También se negociaba un sistema especial de salvaguardias intrazona (dentro del cual los calzados argentinos eran grandes candidatos a verse beneficiados). Brasil había mostrado siempre muy poca disposición para discutir el asunto, aunque hubo ocasiones en que las negociaciones para la instauración formal de un mecanismo de salvaguardias registraron avances considerables, principalmente entre mediados y fines de 2001<sup>223</sup>.

Pero la percepción del sector fue que estas acciones gubernamentales eran insuficientes y de trámite lento. La CIC, desde una posición debilitada por la reducción de socios (a raíz del cierre de empresas durante toda la década), se venía apoyando en la histórica fluidez de los contactos de algunas de sus empresas con el gobierno, que se veía en las reuniones de los titulares de Alpargatas y Gatic con el ministro de Economía y hasta el presidente de la nación<sup>224</sup>. También se apoyaba en el asesoramiento prácticamente honorario de consultores que compartían la preocupación por el sector<sup>225</sup>. Así todo, hacia fines de diciembre la entidad buscó reforzar la visibilidad del conflicto, por lo que fabricantes, gremios del sector –incluidos los empresarios y trabajadores del cuero<sup>226</sup>– y la CGT protestaron a comienzos de diciembre de 2001 frente a la cancillería argentina contra la importación de calzados desde Brasil. Según el INTAL, la posición “extrema” de este sector no tenía “comparación con ningún otro sector productivo”, ya que habían llegado a

---

<sup>222</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8*, 53.

<sup>223</sup> *Informe MERCOSUR, No 11*, 57.

<sup>224</sup> “Promesas para los textiles”, *Clarín*, 2 de mayo de 2001 y “El Ejecutivo recibió bien la propuesta de los industriales”, *Clarín*, 1 de junio de 2001.

<sup>225</sup> Como fue el caso de Miguel Peirano.

<sup>226</sup> Alejandro Rebossio, “Un sector del calzado reclamó que se frenen las importaciones”, *La Nación*, 19 de diciembre de 2001.

solicitar “la prohibición inmediata de las importaciones de calzado desde Brasil”. Durante la protesta, fueron arrojados en la puerta de la cancillería miles de pares de calzados, como forma de repudio a una política que consideraban “demasiado complaciente” respecto a la competencia brasileña<sup>227</sup>. A fines de ese mes estallaba la crisis, con protestas y saqueos masivos que llevaron a la renuncia de Fernando De la Rúa. Pasados tres presidentes interinos en 10 días, el fin de la convertibilidad y la subsiguiente devaluación de la moneda argentina, el encarecimiento de las importaciones modificaría la intensidad de aquellos reclamos.

#### 6.2.4 Restricciones no arancelarias y dinámicas políticas: una interpretación desde las “arenas de poder”

La integración regional iniciada en 1991 para conformar el MERCOSUR formó parte del proceso de reformas iniciado a fines del siglo XX, aunque sus efectos en el sector del calzado tardaron en aparecer. Algunos estudios muestran que, por entonces, los protagonistas del sector consideraban la integración regional como un factor relativamente menor en la transformación del mismo en los años '90 en comparación con la estabilización macroeconómica y la apertura unilateral<sup>228</sup>. Fue la combinación de la liberalización completa del comercio intrarregional y la devaluación brasileña en 1999 el factor que desencadenó la alarma en el sector privado por las importaciones desde Brasil.

El análisis de sus acciones y las de los gobiernos, entendidas en el marco de sus ideas y prioridades, muestra que las restricciones no arancelarias de este período se presentaron como una alternativa intermedia entre aquello que demandaban los productores locales (restringir la importación) y

---

<sup>227</sup> Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 8*, 54, y “Fuerte protesta por importaciones de calzado brasileño”, *Clarín*, 19/12/2001.

<sup>228</sup> Marta Bekerman y Pablo Sirlin, “Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina,” 1010–1011.

aquello que los gobiernos establecían como prioridades (la inserción económica internacional y el proceso de integración regional). Intermedias porque, mientras respetaba la liberalización comercial arancelaria establecida por el proceso de integración, imponía en el sector del calzado (y en algunos otros) condiciones de importación que, en su efecto, restringían aquella liberalización. Así, las licencias de importación complicaban la importación (dando una señal positiva a los fabricantes argentinos), pero no la impedían expresamente, sino que exigían ciertas condiciones (etiquetado, licencias de importación), por lo cual los importadores sólo debían cumplirlas. El efecto más restrictivo parecía venir, en realidad, de los cupos establecidos por el acuerdo entre privados que, no por casualidad, concentró la mayor crítica de los importadores.

Sin embargo, como se vio, el propio hecho de que fueran una vía intermedia las transformaba en “respuestas” incompletas para cada una de las partes afectadas: lejos de resolver el conflicto, más bien lo suspendían temporalmente, ya que volvería a tener repercusión en cada denuncia de los productores de incumplimiento del acuerdo entre privados o cada vez que alguna medida de control de importaciones (como las referidas al etiquetado o a las licencias) generaba demoras para los importadores.

La permanencia de este mismo problema a lo largo del tiempo (se verá que se extenderá a los próximos períodos de estudio) amerita un análisis que permita comprender por qué se utilizaron siempre las barreras no arancelarias como herramientas para abordarlo. En este sentido, los aportes de Lowi y sus seguidores (ver capítulo 4) se mostraron útiles para comprender este caso. Siguiendo a Cook, desde el punto de vista de las expectativas de los actores, tanto las resoluciones administrativas gubernamentales como los acuerdos entre privados se mostraban como expresiones de *políticas distributivas* más que regulatorias o redistributivas. Acorde con la definición de esas políticas, las expectativas sobre la intención y el efecto de su diseño se relacionaban a

ellas, principalmente, porque *no requerían una regla general*, sino que se trataba de exigencias específicas para la importación de un tipo de producto (aunque no fuera el único) que se presentaba particularmente afectado, y por lo tanto se podían tomar estas medidas de manera aislada respecto de otras. En los discursos del sector privado se reflejaba esta percepción, vinculada a la idea de excepción o ayuda para los sectores perjudicados por las importaciones. Del lado del gobierno, más que las declaraciones públicas, las medidas adoptadas hablaban por sí mismas: primero las salvaguardias ALADI, luego el etiquetado o las licencias, el fomento de los acuerdos entre privados, y hasta los planes de competitividad eran pensados y aplicados sólo a determinados sectores en problemas. Y no sólo para sectores en problemas, sino para sectores en problemas cuyo achicamiento amenazaba con tener un importante impacto social por su capacidad generadora de empleo. En este punto, la tradición histórica del sector vinculado a su contribución a la generación de empleo y su histórica defensa de la función social del empleo (descriptos en el capítulo 5) parecieron adquirir más fuerza que los datos en sí mismos: desde el punto de vista macro, aunque la caída de los puestos de trabajo estaba en claro descenso, su comparación con otras industrias muestra que su participación en el total del empleo registrado rondaba el 0,6% (gráfico 12) y el porcentaje del empleo del sector en relación al total industrial no pasó del 2,4% (gráfico 19). Estos datos, de todas maneras, deben matizarse a raíz de la informalidad característica en el sector, que evitaba que se registraran muchos otros puestos de empleo. La propia CIC, crítica históricamente de dicha informalidad (ver capítulo 5), hacía uso de la misma para estimar que las pérdidas del sector en términos de empleo eran mayores a las señaladas por los datos oficiales. Lo mismo plantearía en las entrevistas realizadas para este trabajo; el empleo en negro sería reconocido por todos los entrevistados.

Al analizar las características de la *arena de poder* que se desarrolló en torno a las restricciones no arancelarias se observó que también predominaban aquellas de la arena distributiva, aun cuando se requieran algunos ajustes conceptuales sobre la misma. En primer lugar, podría argüirse que existen amplias diferencias entre el universo de estudio de Schattschneider (el congreso norteamericano) y el de esta investigación, dado que, en este caso, las autoridades que adoptan las mencionadas barreras no arancelarias en Argentina están, en general, concentradas en el poder ejecutivo<sup>229</sup>. Sin embargo, esta diferencia no opaca la similitud en las dinámicas observadas por los autores referenciados. De hecho, Lowi identificaba el *locus decisional* de la arena distributiva en una unidad institucional, fuese esta un comité del congreso o una agencia específica, por lo que la concentración del locus de decisión en un ministerio del poder ejecutivo (como fue el de Economía en este momento) no implicaría una gran diferencia con su modelo. Ese locus, entonces, sería el principal destinatario de las demandas empresariales (viéndose, como única excepción importante, la manifestación frente a cancillería de fines de 2001, que parecía más una protesta contra la prioridad que esta agencia daba al MERCOSUR).

En segundo lugar, como pudo observarse, los principales actores que dieron voz a las demandas del sector privado fueron las asociaciones sectoriales (CIC y CAPCICA) y las principales empresas del sector, transformándose así en las unidades políticas más relevantes del proceso. Lowi destacaba en esta arena la acción empresaria individual, y reconocía a los grupos más bien como unidades políticas de la arena regulatoria. En este análisis, las acciones opuestas de las dos asociaciones eran evidentes, pero el conflicto no terminaba en ese enfrentamiento. La CIC estuvo debilitada

---

<sup>229</sup> El ministerio de Industria era la autoridad de aplicación de licencias no automáticas, teniendo por ende la “decisión” de demorarlas (tal como se daba según continuos reclamos de ciertos sectores).

por la desaparición de muchos de sus socios PyMEs, por lo que, aunque se mantuvo activa, debió apoyarse en sus principales empresas que –aunque en frágil situación financiera– mantenían sus históricos lazos con los gobiernos, algo que les permitía presentar sus demandas ante las más altas autoridades (más allá de obtener o no las respuestas solicitadas). Por su parte, se ve que Grimoldi era una empresa fundadora tanto de la tradicional CIC como de la nueva CAPCICA, desde la cual defendía su posición en temas comerciales, mientras seguía siendo socia de la primera, un indicio de los cambios en el mapa político del sector. Estas dinámicas no podían comprenderse si se limitaba el enfoque a las asociaciones, por lo que se requirió analizar tanto dichas asociaciones como las empresas individuales como unidades políticas de esta arena. Ambas se mostraron como unidades que llevaban a cabo actividades de representación y construcción de posiciones políticas acerca de la política comercial. Por su lado, la UIA, como entidad cúspide industrial, tuvo un rol importante en su apoyo y/o crítica al gobierno según el contexto<sup>230</sup> que enmarcaba el accionar individual o sectorial, pero no fue el canal de representación preponderante en el conflicto por las importaciones de calzado desde Brasil. Si bien es claro que los reclamos de protección provenían desde más de un sector (hubo otros con similares problemas y con distintos niveles de conflicto según el contexto, como el textil, el papel, la línea blanca), la acción sectorial e individual fue la principal registrada.

Esta acción tuvo, además, la característica de no ser conflictiva hacia otros sectores industriales, más allá de los importadores. Las diferencias que podía tener el sector del calzado con el del cuero, por ejemplo, no surgieron

---

<sup>230</sup> Lowi identifica esa limitada actuación de las asociaciones en la articulación de intereses como patrón constante esta arena, a diferencia de otras, como la redistributiva, donde las grandes asociaciones sí pueden representar a toda una parte que, normalmente en esta arena, confronta con otra y no con una pluralidad de otras (como en la arena distributiva). Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory."

visiblemente en este período, y hasta realizaron acciones conjuntas (la manifestación frente a cancillería). Los pedidos del sector del calzado no generaban oposición más que de Brasil y de los importadores, que en realidad, estaban más interesados en defender la importación desde Asia que desde el vecino país. Así, las dinámicas expresaban aquello que Lowi llamaba “*no interferencia mutua*” de quienes operan en esta arena solicitando cierto recurso (en este caso, la protección). Como consecuencia, se trataba de un *conflicto blando*, es decir, solucionable con ciertas concesiones (o “asignaciones oportunas de recursos”), como en este caso las restricciones no arancelarias y los acuerdos entre privados.

El conflicto adquirió amplia visibilidad sólo como consecuencia de los reclamos públicos de los productores locales y por las reacciones de Brasil, que recordaban que la política comercial se encuentra en esa área gris entre política interna y externa, como se definió en el capítulo 1. A diferencia de lo que observaba Schattschneider, los productores locales buscaron ampliar la visibilidad de su problema para llamar la atención del gobierno y forzarlo a adoptar ciertas medidas de protección. El autor veía la búsqueda de la ampliación del conflicto en manos de estado, que buscaría involucrar a más partes para limitar las pretensiones de pocos grupos; pero en este caso se observó más bien que, mientras eran los privados quienes buscaban ampliarlo, el estado buscó reducirlo con sus respuestas. No por casualidad era el propio estado el que presionaba para acuerdos entre privados, evitando ser parte formalmente de dichos arreglos. Sin embargo, con este accionar, el estado elegía una herramienta con la que cedía su principal prerrogativa: la administración del conflicto, dejándola en algunas manos privadas. En este sentido, fue sintomático que, cuando se observó el incumplimiento de dichos acuerdos, fuera el sector privado el que pidiera mayor participación del gobierno



en su control<sup>231</sup>, algo que efectivamente se pondría en marcha en el próximo período.

---

<sup>231</sup> “El calzado también está a la deriva”, *La Nación*, 7 de julio de 2000.



## Las restricciones comerciales en tiempos de crecimiento<sup>1</sup>

*El calzado, de “antesala del fin” a “prioridad”*

En este capítulo se describe, en primer lugar, el período inmediatamente posterior a la crisis de 2001, en el que el contexto de crisis, la devaluación y la cesación de pagos hicieron que las prioridades gubernamentales y la atención del sector privado se centraran en la superación de dicha situación. Paralelamente, la reducción de las importaciones y la casi inmediata recuperación del crecimiento económico hicieron que los temas comerciales no dominaran la agenda de unos ni otros. Por eso, se caracteriza este período de “rebote” después de la crisis como un interludio del conflicto (2002-2004). Sin embargo, el conflicto reaparecerá hacia fines de 2004, con el crecimiento de las importaciones del sector, que hará que los empresarios las vuelvan a poner en la agenda política como una amenaza persistente. Con la misma estrategia de análisis del capítulo anterior, se analizan, a partir de 2005, los discursos de ambos actores acerca de las importaciones brasileñas de calzado, los datos económicos disponibles, las prioridades gubernamentales y las acciones con las que ambos actores buscan encauzar el conflicto. El análisis de este capítulo muestra una serie

---

<sup>1</sup> Las tablas y los gráficos mencionados en éste y otros capítulos se encuentran en los anexos A (Tablas) y B (Gráficos), disponibles en el siguiente link: <https://bit.ly/4c3zgrK>.

de diferencias respecto del período anterior, tanto desde el punto de vista de la situación y perspectivas económicas del sector como del de las prioridades gubernamentales. En este período, las restricciones no arancelarias formaron parte integral de la nueva estrategia industrialista orientada a fortalecer el mercado interno y, como tales, unieron al gobierno y a los productores locales, sentándolos a negociar ante los reclamos brasileños. Con todo, el capítulo muestra que las dinámicas que rodean estas restricciones siguen caracterizadas, por lo menos hasta el fin del período de estudio, predominantemente por elementos distributivos, que tienen consecuencias tanto para el sistema político interno como para el desarrollo del proceso de integración.

## 7. 1 El “rebote” como interludio del conflicto (2002-2004)

La crisis de fines de 2001, como se vio en el capítulo anterior, incluyó el paso de tres presidentes interinos en 10 días<sup>2</sup>, la posterior designación de Eduardo Duhalde como presidente provisional, el fin de la Convertibilidad y la subsiguiente devaluación de la moneda argentina<sup>3</sup>. En este contexto, el encarecimiento de las importaciones modificaría la intensidad de los reclamos del sector del calzado contra las mismas.

En el aspecto financiero, la cesación de pagos o *default* obligó al gobierno a concentrarse en una activa negociación con el FMI para resolver la situación de su deuda<sup>4</sup>, pero

---

<sup>2</sup> Las tres presidencias interinas que se sucedieron entre el 21 de diciembre de 2001 y el 1º de enero de 2002 fueron las de Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño.

<sup>3</sup> Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario, N° 25.561.

<sup>4</sup> La idea compartida sobre la prioridad de las reglas internacionales que había caracterizado a los gobiernos del período anterior se mantenía aun con el estallido de la crisis. En este sentido, Lavagna describe la férrea defensa que, en plena crisis, hacían los gobernadores provinciales del cumpli-

también le dio un margen de autonomía para avanzar con decisiones impensables anteriormente. En materia comercial, se consideraba que la devaluación era el principal elemento que situaba a la industria en una mejor posición, por lo que se redujeron los aranceles a la importación; en el caso del calzado, del 35% que se había permitido (ver capítulo 6) al 22, 5%<sup>5</sup>. El nuevo ministro de Economía desde abril de 2002 (hasta 2005) sería Roberto Lavagna, quien en materia comercial se orientó a reducir las “restricciones comerciales innecesarias”<sup>6</sup> e impulsó la eliminación de los planes de competitividad que se habían iniciado con el ministerio de Cavallo en 2001<sup>7</sup>.

A partir de la devaluación, la estrategia del gobierno se orientaba a un crecimiento basado en mayores exportaciones y ya se hablaba de “sustitución de importaciones”<sup>8</sup>, una idea que adquiriría aún mayor presencia en el discurso del

---

miento de las reglas internacionales y “la vocación de integrar a la Argentina al mundo” en su “Documento de los 14 puntos”. Lavagna, Roberto, *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-mayo de 2003)*, 28.

- 5 Con el factor de convergencia instrumentado por Domingo Cavallo en 2001 habían bajado ya al 28%. “Bajaron los aranceles a la importación”, *La Nación*, 20 de marzo de 2002. Cabe señalar que la rebaja se hizo meses antes de lo que el acuerdo con los socios del MERCOSUR permitían, ya que habían dado plazo hasta el 31 de diciembre de 2002. Resolución 690/2002.
- 6 Por ejemplo, la resolución 119/2002 de la secretaría de Industria extendió el plazo de validez de los certificados de importación que se habían impuesto en 1999 (resolución 736/99) a 120 días, cuando antes era de 30.
- 7 Lavagna, Roberto, *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-mayo de 2003)*, 226. También se eliminaron algunas restricciones para el comercio extra-zona, como el incremento arancelario admitido bajo el *waiver* (ver sección 6.2.3) y los remanentes de la salvaguardia OMC, aunque esta última se produjo por vía judicial. Juan José Taccone y Uziel Nogueira (editores), *Informe MERCOSUR, No 7*.
- 8 Marina Virginia Dossi, “La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003,” 310. Como un ejemplo de las declaraciones en este sentido, ver la del vice-ministro de Economía, Jorge Todesca, en referencia a que preveía una etapa de este tipo en el sector de calzado, entre otros. Martín Kanenguiser, “Las trabas del Gobierno para acordar con el FMI”, *La Nación*, 15 de abril de 2002.

nuevo gobierno a partir de 2003 y que estaba perfectamente en línea con el desarrollo histórico del sector calzado orientado al mercado interno (ver capítulo 5). Además, buscó frenar los despidos otorgando subsidios del Fondo Nacional de Empleos a los empleados cesanteados en el período anterior, entre ellos 1600 obreros de Gatic<sup>9</sup>; y estableció un plan de empleo en el cual el primer beneficiado fue el sector del calzado, a raíz de un acuerdo entre sindicalistas y empresarios con el gobierno<sup>10</sup>. A fines de año se lanzó también una línea de crédito PyME para prefinanciar exportaciones y generar capital de trabajo, contando entre los posibles beneficiados al mismo sector<sup>11</sup>. Si en otros momentos la situación de crisis era el motivo principal de reclamos del sector privado hacia el gobierno, en este período la crisis unió los esfuerzos de uno y otro en varios sentidos. En términos prácticos, la Fundación Invertir (entre cuyos miembros había grandes empresas de distintos sectores, del calzado estaban Alpargatas y Grimoldi) hacía gestiones ante el FMI, mientras negociaba con el gobierno, para lograr financiación del organismo<sup>12</sup>.

Las condiciones establecidas a partir de la devaluación permitieron que varias empresas pesificaran sus deudas (entre ellas, Gatic<sup>13</sup>), mientras que por otro lado se establecían retenciones a la exportación, afectando principalmente al agro y generando rupturas en el Grupo Productivo, que en 1999 había reunido a empresas de distintos sectores con objetivos de reindustrialización. El nombramiento de De Mendiguren (hasta entonces representante de la UIA) como ministro de Producción dio más fuerza a los sectores

---

<sup>9</sup> Silvia Stang, "Logran frenar despidos en dos compañías", *La Nación*, 11 de enero de 2002.

<sup>10</sup> "Planes de empleo, por decreto", *La Nación*, 18 de enero de 2002.

<sup>11</sup> Javier Blanco, "Bancos lanzan líneas de crédito para PyME por \$ 152 millones", *La Nación*, 7 de octubre de 2002.

<sup>12</sup> "Ruego de los empresarios al FMI", *La Nación*, 14 de marzo de 2002.

<sup>13</sup> Silvia Naishtat, "Gatic: vuelve el fundador y desplaza a su hijo", *Clarín*, 14/10/2002.

exclusivamente industriales, que presentaron sus propuestas sin buscar consensos ni del ámbito rural, ni de la construcción, que habían formado parte de aquel grupo. Así, la entidad mostraba otra vez la limitación en su capacidad de representación, dejando las puertas abiertas a las “viejas prácticas de presión directa sobre el ejecutivo”, dirigida hacia “la obtención de beneficios particulares, relegando la preocupación por la definición de una política industrial y económica nacional”<sup>14</sup>. El mandato del ministro sólo duraría hasta mayo de 2002, pero cabe señalar que, el industrial –del sector textil y con antecedentes en el calzado– era acompañado por empresarios a su debut en Brasil, entre ellos, representantes de Alpargatas y de la CIC<sup>15</sup>.

A nivel regional, la elección de Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil permitió que se acercaran posiciones con el objetivo de “reconstruir” el MERCOSUR<sup>16</sup>. El presidente brasileño había llegado al poder sostenido principalmente por el Partido de los Trabajadores, tradicionalmente favorable a la integración regional<sup>17</sup>. La crisis también hizo su parte en ese acercamiento, a través de expresiones que buscaban acercar a ambos países en el proceso de integración. En una conferencia en Buenos Aires, Marco Aurélio García (asesor de política exterior brasileño) aseguraba que “a Brasil no le interesa que cierre una fábrica en una parte del MERCOSUR y que se traslade a nuestro país”, sino que “le interesa que en los otros socios haya industrialización y diversificación de la producción, porque así habrá más mercado, una economía más saludable y estabilidad política

---

<sup>14</sup> Marina Virginia Dossi, “La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003,” 312.

<sup>15</sup> Matías Longoni, “Estrechan más lazos con Brasil”, *Clarín*, 14/02/2002.

<sup>16</sup> “Lula da Silva instó a Duhalde a reconstruir el MERCOSUR”, *Clarín*, 3 de diciembre de 2002.

<sup>17</sup> Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Jr, “Brasil en el centro de la integración,” *Nueva Sociedad*, February 2009, 91.

y social en esos países”<sup>18</sup>. Se comenzó a hablar de definir patrones de especialización para el sector de madera y calzado, ya que se consideraba que, luego de los últimos años de conflicto, la devaluación argentina aumentaba las posibilidades de que los sectores de ambos lados de la frontera complementaran su producción<sup>19</sup>. Pero para hacerlo, se consideraba, otra vez, que el estado sólo debía “promover acuerdos entre privados” y convencer a los empresarios de “cambiar de visión”, para no verse como competidores<sup>20</sup>. Empresarios y gobierno “aplaudían” la idea de la integración de las cadenas productivas y acordaban avanzar en ese sentido, mientras los ministros se comprometían a “eliminar las barreras paraarancelarias que perjudican al comercio bilateral”, aunque sin poner una fecha<sup>21</sup>, para que poco después en los medios ya se leyera que la CIC, “que abandonó sus disputas con Brasil tras la devaluación, convino con sus colegas del bloque realizar acciones comunes de defensa del sector”<sup>22</sup>.

El apoyo de la CIC a la línea del gobierno se hacía explícita en una serie de declaraciones, como en momentos en que se anunciaban posibles aumentos generalizados como la contracara de la devaluación<sup>23</sup> o en las acciones de la Cámara en búsqueda de exportaciones: “después de diez años sin casi poder exportar, ahora estamos en condiciones de reabastecer nuevamente los mercados que perdimos en el mundo”, auguraba Carlos Bueno<sup>24</sup>. Este apoyo se daba

---

18 Alejandro Rebossio, “Brasil promete solucionar los conflictos regionales”, *La Nación*, 11 de junio de 2004.

19 Luis Esnal, “Queremos eliminar todas las barreras”, *La Nación*, 8 de febrero de 2002.

20 Alejandro Rebossio, “Todavía no se sabe cuán competitiva es la devaluación”, *La Nación*, 10 de febrero de 2002.

21 Alejandro Rebossio, “Prometen eliminar trabas con Brasil”, *La Nación*, 14 de febrero de 2002.

22 “Qué pasa”, *La Nación*, 25 de mayo de 2002.

23 “Fuerte controversia por las subas en diversos productos”, *La Nación*, 5 de enero de 2002.

24 “La industria del calzado apunta a la exportación”, *La Nación*, 1º de abril de 2002.



pese a los bajos niveles de producción (gráfico 15) y a que en septiembre de 2002 se estimara la capacidad ociosa del sector en un 60%<sup>25</sup>. También la cantidad de puestos de trabajo fue la más baja ese año (gráfico 17). Pero la explicación del apoyo pasaba en gran parte por las expectativas. Dada la recesión de fines de 2001, a principios del nuevo año la industria desagotaba el *stock* de la temporada pasada, en gran parte compuesto por importaciones que no habían sido vendidas; sin embargo, la devaluación permitía prever que “en la temporada próxima sólo se venderá lo nacional”<sup>26</sup>. En efecto, en 2002, la crisis hizo que tanto el consumo (tabla 12) como la importación desde todos los destinos se redujeran drásticamente en todo 2002, para aumentar luego (gráficos 13 y 14). Sin embargo, no todas las percepciones de los empresarios del sector eran optimistas. Según Daniel Villariño, presidente de Toot (calzado infantil):

“sin capital para comenzar la producción, con materias primas que se pagan a corto plazo o al contado, con clientes endeudados y a veces con cheques rechazados impagos o problemas para pagar antes de vender la mercadería, el proceso de sustitución de importaciones se dará lentamente en nuestro sector”.

Además, según él, con ese modelo “la calidad se deteriora porque hay insumos que no se fabrican localmente y además nos falta tecnología”<sup>27</sup>. Paralelamente, ante la primera turbulencia financiera de Brasil (previa a sus elecciones presidenciales), el entonces economista jefe de la UIA y asesor de CIC, Miguel Peirano, temía que la momentánea

---

<sup>25</sup> “Puntos de vista”, *Clarín*, 11/08/2002; “Empleo: durante julio hubo 58.500 despidos”, *Clarín*, 06/08/2002; “En agosto hubo menos despidos”, *Clarín*, 3/09/2002.

<sup>26</sup> Alejandro Rebossio, “La industria nacional aún no se adaptó a la devaluación y todavía hay más perdedores que ganadores”, *La Nación*, 20 de octubre de 2002.

<sup>27</sup> Nino Fernandez, “Las PyMEs miran al mercado interno”, *Clarín*, 24/03/2002.

devaluación del real aumentara la importación en ciertos sectores, entre ellos, el calzado, por lo que pedía la implantación de salvaguardias<sup>28</sup>. Peirano sería quien, en 2005, instrumentaría las licencias no automáticas para el sector.

El panorama económico que empezó a despejarse hacia fines del 2002 siguió estabilizándose al año siguiente, como se vio en el capítulo 3. La recuperación económica mundial contribuyó al aumento del precio de las materias primas, algo que benefició la recuperación económica del país, donde los efectos de la crisis de 2001 todavía dejaban huellas, en especial, en el desempleo que, aunque comenzaba a reducirse, aún se mantenía en altos niveles (gráfico 18). En el sector del calzado, empresas internacionales abrieron nuevas fábricas en el país<sup>29</sup>, las nacionales reabrieron sus fábricas y la producción aumentó (gráfico 15). A principios de 2003, algunos informes ya presentaban al sector como uno de los “ganadores” de la devaluación<sup>30</sup> y tanto la CIC como otras cámaras afines al sector (como las de curtidores y manufactureros del cuero) se mostraban optimistas<sup>31</sup>.

En ese escenario, en mayo de 2003 asumía el nuevo presidente electo, Néstor Kirchner, que llegaba al poder con una señal de debilidad que dejaban las urnas: los dos candidatos con más votos (Carlos Menem y Néstor Kirchner) debían presentarse a *ballotage*; sin embargo, éste se evitó luego de la renuncia de Menem a la contienda. Así, Kirchner asumía su cargo sólo con el 22% de las votaciones, pero con el apoyo político del ex presidente provisional Duhalde, y

---

<sup>28</sup> Alejandro Rebossio, “La crisis causa daño a nuestra economía”, *La Nación*, 28 de septiembre de 2002.

<sup>29</sup> Martín Feldman, “Lotto se relanza en el país con nuevas líneas de fabricación local”, *La Nación*, 6 de febrero de 2002; “Llega una fabricante chilena de calzado”, *La Nación*, 4 de noviembre de 2003 (en referencia a la chilena Guante); Alfredo Sainz, “Una firma francesa de artículos deportivos se instalará en Tucumán”, *La Nación*, 6 de noviembre de 2003 (en referencia a Berugbe Virsho).

<sup>30</sup> Leandro Uría, “Ganadores y perdedores”, *La Nación*, 8 de abril de 2003.

<sup>31</sup> María Josefina Grosso, “A pesar de las vacas flacas, el negocio del cuero está creciendo”, *La Nación*, 14 de febrero de 2003.

continuaba los lineamientos económicos iniciados en 2002, entre ellos, la definición del empleo como una de sus prioridades.

Por su lado, los empresarios reunidos en la UIA atravesaban una dura discusión sobre sus propias elecciones<sup>32</sup>, que derivaron en la presentación de candidatos bajo dos nuevas líneas enfrentadas que redefinían a los tradicionales MIA y MIN: Consenso (una coalición, en general, de grandes empresas y cámaras alimenticias, así como del sector químico y papelerero; liderada por Álvarez Gaiani) e Industriales (que reunía a los sectores textil, de calzado, siderúrgico y PyMEs; liderados por Guillermo Gotelli, ex ejecutivo de Alpargatas que, para ese momento, era dueño de una nueva empresa mediana textil y de calzado deportivo, Tracid)<sup>33</sup>. Ambas líneas acordaban puntos en común, entre ellos, la idea de una “apertura comercial justa y controlada en el marco de las negociaciones en el MERCOSUR”, el aval a la devaluación y el impulso al rol de las PyMEs. Las elecciones tuvieron un carácter particular por casi coincidir con las elecciones nacionales, y dieron como resultado a Álvarez Gaiani como presidente de la entidad<sup>34</sup>.

A nivel regional, la UIA se mostraba partidaria de aprovechar “los tiempos de paz para la prevención de futuras

---

32 Por un pacto de alternancia originado en la división del MIA y el MIN, en esta oportunidad la presidencia de la entidad correspondía a un miembro del MIA, cuyo candidato era Álvarez Gaiani. Sin embargo, el MIN pretendía una mayor presencia del sector PyME en la dirigencia. Pese a la disputa, el candidato finalmente fue aprobado con la anuencia de la dirigencia del MIN, generando el rechazo de muchas de sus cámaras.

33 “Un grupo de empresarios presentó su propuesta para conducir la UIA”, *La Nación*, 29 de marzo de 2003. Es interesante observar la descripción de la firma Tracid en aquel momento: respondiendo a necesidades de empresas que querían minimizar el riesgo al reactivarse, compraban materia prima importada, la entregaban, supervisaban la calidad del producto terminado y lo comercializaban. “Talleres que calientan motores”, *Clarín*, 07/03/2003.

34 Marina Virginia Dossi, “La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003,” 315–323.

guerras en el MERCOSUR”, activando su pedido de establecer, para el mercado regional, la figura de las salvaguardias, de manera tal de proteger a sectores productivos que sufrieran daños concretos en caso de que otro socio del bloque devaluara su moneda en exceso o invadiera otro mercado con bajos precios<sup>35</sup>. La propuesta volvió a toparse con la negativa de Brasil, y con las críticas internas<sup>36</sup>. Esa negativa prevaleció y sólo se logró crear, como se expuso en las secciones 2.4 y 3.2.2, una Comisión bilateral de monitoreo de comercio (en adelante, “Comisión bilateral”) en octubre de 2003. Su objetivo era “minimizar las tensiones sectoriales” acompañando la evolución del comercio bilateral de los “productos sensibles” y formular recomendaciones encaminadas a perfeccionarlo y hacerlo más equilibrado. En la práctica, esta Comisión actuó como “foro para la discusión de las restricciones al comercio entre los países”, promoviendo el acercamiento entre las asociaciones de productores de los dos estados para que alcanzaran acuerdos privados de administración del comercio sectorial<sup>37</sup>. El comercio de calzados comenzó a ser objeto de estudio en la Comisión bilateral<sup>38</sup> y, en ese marco, en junio de 2004, el secretario de Industria, Alberto Dumont, y su par brasileño, Márcio Fortes, acompañaron un acuerdo por el que los empresarios brasileños se comprometieron a no vender ese año en la Argentina “más de 12 o 13 millones de pares de calzado”<sup>39</sup>. Al igual que en 1999 esta restricción cuantitativa no se cumplió, alcanzando la importación, a fines de diciembre,

---

<sup>35</sup> Alejandro Rebossio, “La UIA teme que haya conflictos en el MERCOSUR”, *La Nación*, 23 de mayo de 2003; “La UIA quiere un salvavidas”, *Página 12*, 2 de junio de 2003.

<sup>36</sup> “Niegan la invasión de calzado brasileño”, *La Nación*, 16 de julio de 2003.

<sup>37</sup> *Informe MERCOSUR*, No 11, 131.

<sup>38</sup> *Informe MERCOSUR*, No 10, 57–58.

<sup>39</sup> Alejandro Rebossio, “Brasil promete solucionar los conflictos comerciales”, *La Nación*, 11 de junio de 2004. También se firmaron acuerdos en otros sectores, como textil, ropa blanca, calzado y vinos, muchos de los cuales se iban renovando anualmente. *Informe MERCOSUR*, No 10, 50 e *Informe MERCOSUR*, No 12, 65.

unos 15,7 millones de pares<sup>40</sup> y fortaleciendo los reclamos para 2005.

A medida que crecía el déficit en el comercio entre Argentina y Brasil (como se ve en el gráfico 2 y se describió en el capítulo 3), la atención de la UIA se enfocó en buscar que el proceso de integración fuera “perfeccionado”, en todo momento, aclarando que su postura no era contra el MERCOSUR<sup>41</sup>. La visibilidad de este tema desde la UIA era incentivada por el grupo Industriales, inclusive en disidencia con la otra ala de la entidad. Industriales tuvo un altercado de declaraciones públicas con el entonces subsecretario de Integración Económica Americana, Eduardo Sigal, que los acusó de tener una visión “cortoplacista, con una intencionalidad política y representativa de sólo unos determinados sectores”. En este altercado, una frase del grupo mostraba la intención de los empresarios de orientar el conflicto a la arena distributiva, en tanto que “la situación no admite soluciones genéricas, que en general (sic) sólo responden a la necesidad de sectores de bajo valor agregado”; por el contrario, destacaban los avances en la solución de conflictos con Brasil mediante acuerdos entre privados con la tutela de los gobiernos (que para 2004 ya se habían firmado en automotores, metalmecánicos, de bicicletas y de calzado)<sup>42</sup>; claro que esto se decía antes de conocerse, en el caso del calzado, que las importaciones terminarían ese año superando las cantidades acordadas.

Además de fomentar estos acuerdos, el nuevo gobierno tomó nuevas medidas de apoyo a PyMEs en general y al sector del calzado en particular. En materia de comercio exterior, en mayo de 2003 se establecían valores de referencia de carácter preventivo, “para evitar daños a la economía nacional y resguardar el interés fiscal en la importación de

---

<sup>40</sup> Informe MERCOSUR, No 10, 58.

<sup>41</sup> “La UIA cuestiona el MERCOSUR”, *La Nación*, 19 de junio de 2004.

<sup>42</sup> Alejandro Rebossio, “Otra disputa en la UIA por el MERCOSUR”, *La Nación*, 23 de junio de 2004.

mercaderías”. La resolución incluía varios productos provenientes de varios destinos, entre ellos, el calzado originario de países del MERCOSUR<sup>43</sup>. Además, las deudas impositivas de las PyMEs podrían pagarse con reintegros de sus exportaciones; a la vez que se iniciaba un programa piloto (en cuatro sectores, uno de ellos calzado y marroquinería de cuero) para simplificar los trámites y los costos asociados a las exportaciones<sup>44</sup>. En materia productiva se creó, a nivel provincial, un “fondo productivo para el desarrollo integral del sector del calzado” en la localidad de 25 de mayo<sup>45</sup>. En materia de empleo, se lanzó a nivel nacional un programa que se inició con el acuerdo con cuatro sectores empresariales y sindicales (naval, del calzado, de la indumentaria y el vestido, y de la pastelería) para que los empresarios contrataran a beneficiarios del plan de subsidios Jefas y Jefes de Hogar y completaran dicho subsidio con un aporte de la empresa con el que llegaban a un sueldo completo<sup>46</sup>. En noviembre de 2003, la secretaría de Industria, Comercio y PyMEs creaba los “Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas”, con el objetivo de “incrementar la agregación de valor y el valor total de la oferta exportable desde todos los eslabones de las mismas y aumentar la sustitución competitiva de importaciones”<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Resolución AFIP 1507/03.

<sup>44</sup> “Beneficios para PyME con deudas impositivas”, *La Nación*, 3 de septiembre de 2003.

<sup>45</sup> “Qué pasa”, *La Nación*, 30 de julio de 2003.

<sup>46</sup> Con el aporte de los 150 pesos que abonaba el ministerio de Trabajo al plan Jefes y Jefas de Hogar, los empresarios completaban la otra mitad para llegar al salario de convenio de 300 pesos. Las empresas y sectores de la actividad productiva que adhieran al programa debían comprometerse a tomar los empleados por seis meses (prorrogable a tres meses más), no podían efectuar despidos en ese período y debían ingresar los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social sobre el complemento salarial. Si los despedían, debía indemnizarlos y no podrían tomar nuevo personal subsidiado. “Kirchner anunció un plan de empleo para los desocupados”, *La Nación*, 24 de octubre de 2003.

<sup>47</sup> Resolución 148/2003 del 5 de noviembre de 2003.

Sin embargo, en este período tuvo lugar un hecho singular que marcó un cambio importante en la composición del sector y sacó a la luz los vínculos (positivos y negativos) entre empresarios y gobierno: la quiebra de Gatic. Con deudas acumuladas, una presentación a concurso de acreedores, y sin la licencia de Adidas<sup>48</sup>, en 2003 el estado se aprestaba a un “rescate” de la empresa en el que participarían tanto el estado nacional como el provincial<sup>49</sup>. Aunque para 2004 la familia Bakchellian seguía siendo formalmente dueña de la empresa, ya habían cerrado la última de las fábricas y los trabajadores habían formado cooperativas para autogestionar algunas de las plantas. El Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) indicaba entonces que “el 80 por ciento de la deuda de Gatic es con el Estado y los trabajadores, porque los Bakchellian le deben 280 millones a la AFIP, 180 a los bancos oficiales y 70 millones” a sus ex empleados. Luego de varios episodios, que incluyeron desalojos violentos, acusaciones del titular de la empresa al gobierno bonaerense<sup>50</sup> y embates legales por quién se quedaría con las plantas, el poder judicial decretó la quiebra de la empresa (decreto 81.295). Hubo enfrentamientos entre sindicatos y oposición de algunos de ellos a que algunas plantas fuesen traspasadas al conocido empresario Guillermo Gotelli, ex titular de Alpargatas. Finamente, el empresario (asociado

---

<sup>48</sup> Adidas no renovó el contrato de licencia a principios de 2002. La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra y Soldati,” 14.

<sup>49</sup> Se planeaba que éstos se convirtieran en los nuevos accionistas de Gatic mediante la capitalización de sus acreencias y la constitución de una dirección colegiada en la que participarían la Nación, la provincia de Buenos Aires, los trabajadores y una dirección independiente. Para hacerlo, entre la Nación y la provincia desembolsarían 15 millones de pesos. Según la prensa, “la cuenta que hacen en el Gobierno es que 15 millones de pesos es aproximadamente la misma cifra que tendrían que desembolsar durante los próximos dos años si finalmente Gatic cierra y sus más de 4000 empleados comienzan a percibir, primero, el seguro de desempleo y después el plan Jefes y Jefas de Hogar”. Alfredo Sainz, “El Gobierno avanza en otro rescate: el de la textil Gatic”, *La Nación*, 3 de octubre de 2003.

<sup>50</sup> “El dueño de Gatic, contra Solá”, *Clarín*, 17 de mayo de 2004.

con el fondo Leucadia, conocido como “fondo buitres” que compraba empresas a bajo costo), adquirió la planta de Coronel Suárez y otras dos que, en 2007, vendió a la brasileña Grendene<sup>51</sup>. Otras plantas importantes, como Pigüe y San Martín, fueron expropiadas a favor de cooperativas formadas por los propios empleados de la empresa<sup>52</sup>. Según el entonces asesor del Diputado Nacional Fernando O. Salim (del Partido Justicialista), Omar S. Gadea, las negociaciones anteriores a la quiebra habían involucrado a varios funcionarios de la presidencia de la Nación, delegados de sindicatos y representantes del Banco Nación hasta el punto de haber alcanzado una solución que evitaría la quiebra y que contaba con el acuerdo de todas las partes, pero se enfrentó a la negativa del propio presidente Néstor Kirchner, porque “Bakchellian no gozaba de la simpatía del Sr. Presidente”, quien prefería dejar la empresa en manos del movimiento de fábricas recuperadas o del Polo Obrero<sup>53</sup>. El propio Eduardo Bakchellian, en cambio, se refería en una entrevista a “un personaje muy conocido que lo vio al doctor Kirchner

---

51 Laura Vales, “La planta de Gatic que quedó en custodia de un juez comercial”, *Página 12*, 13 de agosto de 2004; “Quiebra para Gatic”, *Página 12*, 15 de septiembre de 2004; “Argentina: Tras la quiebra de Gatic, los trabajadores conformados en cooperativa piden la continuidad laboral”, *Agencia de noticias de información alternativa*, 15 de octubre de 2004; “Ex Gatic: apuran la expropiación por el exíguo margen de tiempo”, *Movimiento Nacional de Fabricas Recuperadas*, 23 de noviembre de 2004; “La dueña de Reebok en Brasil compró la fábrica de la ex Gatic”, *Clarín*, 14 de julio de 2007.

52 “Gatic Pigüé y San Martín es de los trabajadores”, *Agencia de Noticias Redacción*, 26 de diciembre de 2004.

53 En la misma declaración, Gadea apunta que, unos días antes de este episodio, Gotelli, entrevistado en la revista *Fortuna*, habla “maravillas del Dr. Néstor Kirchner” y recuerda que compró las tres plantas sólo por doce millones de pesos (“un regalo”), vendiéndola más tarde en sesenta millones de dólares a capitales brasileños. Omar S. Gadea, “Espero que ahora se den cuenta que hizo este desgobierno con la empresa Gatic S.A. y sigue...”, *Política y desarrollo*, 18 de enero de 2009. El artículo tiene formato de carta abierta. Allí se mencionan nombres y cargos de los funcionarios que estaban entonces involucrados en las citadas negociaciones y que, según Gadea, “terminaban la reunión diciendo: ‘siempre y cuando esté de acuerdo Néstor’”.



para que nos baje el pulgar”<sup>54</sup>. Con Gatic quebrada, Adidas comenzó a abastecer a Argentina con producción brasileña a partir de 2004<sup>55</sup>.

## 7.2 El aumento de importaciones reactiva el conflicto con Brasil. Las características distributivas de las nuevas restricciones no arancelarias (2005-2008)

### 7.2.1 La nueva configuración de los empresarios y sus grupos: datos e ideas en el discurso sobre Brasil como amenaza persistente

Como se vio en el capítulo 3, la recuperación de la industria desde el año 2002 se hizo visible en casi todos los sectores, al igual que el optimismo de sus empresarios. La crítica principal ahora se orientaba al modelo anterior, que había dado “forma a la decadencia económica”; pero se vislumbraba el “renacimiento” y la “reindustrialización”. El entonces vicepresidente de la UIA y conocido empresario del sector papelerero, Héctor Massuh, lo resumía así en 2005:

el nuevo modelo económico, basado en un tipo de cambio competitivo, bajas tasas de interés, depósitos que vuelven a los bancos, salida del default de una manera seria y sostenible, y recomposición de índices aceptables y generalizados de crecimiento e inversión, representa una oportunidad histórica en gestación<sup>56</sup>.

Desde el sector del calzado, Francisco Pugliese, presidente de CAIPIC, señalaba que “la política implementada en

---

<sup>54</sup> “Si hoy estuviera a cargo de Gatic tendríamos 20 mil operarios en todo el país”, *Nuevo Día*, Coronel Suárez, 29 de marzo de 2010.

<sup>55</sup> *Informe MERCOSUR*, No 10.

<sup>56</sup> Héctor Massuh, “Industriicidio y renacimiento”, *La Nación*, 15 de mayo de 2005.

la década del '90 nos causó uno de los más grandes desastres que recuerde el sector” y la CIC acompañaba las declaraciones de Marcelo Fernández, presidente de la Confederación General Económica, que llamaba a los empresarios a “asumir un compromiso real con la industria nacional y enfrentar cualquier desafío que atente contra la sustentabilidad del proceso de recuperación económica”<sup>57</sup>.

Un estudio de CEPAL resumía de la siguiente manera la situación del sector:

la modificación de la paridad monetaria produjo una alteración de los precios relativos que mudaron el escenario para la toma de decisiones. La nueva paridad cambiaria presionó hacia la baja el nivel de las importaciones e hizo ganar en competitividad de precios al calzado fabricado localmente en el mercado internacional. Por tanto, la industria argentina del calzado pasó, de tener un perfil con fuerte presencia de productos importados y escasa o nula inserción internacional, a ser un sector con posibilidades de aumentar sus volúmenes de producción por sustitución de importaciones y por recuperación de mercados externos.

Al mismo tiempo, señalaba que

otras consecuencias de la modificación cambiaria atemperaron el efecto positivo de las nuevas oportunidades. Gran parte de los insumos incrementaron sus precios, por diferentes razones. En el caso del insumo de mayor gravitación en la estructura de costo del sector, el cuero, su calidad de commodity hizo que se trasladara al mercado interno su valor internacional. Asimismo, otros componentes, como los fondos y los tacos fabricados a base de materiales plásticos u otros derivados del petróleo, subieron de precio por suba de sus insumos importados o por estar cotizados con precios internacionales<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> “Todas las industrias son viables”, *El Cronista*, 18 de agosto de 2005.

<sup>58</sup> Julia Cerutti, “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final,” 34.

Además, a partir de 2005, se observaba que los costos directos de producción comenzaban a subir; en aquellas ramas de mano de obra intensiva como el calzado, se trataba, en particular, del aumento de los costos laborales. Un estudio en 2005 estimaba la suba de estos costos en un 30%, provocando una pérdida de rentabilidad unitaria del 20% para las PyMEs industriales<sup>59</sup>.

Con todo, la producción aumentaba notoriamente (gráfico 15), acompañada por un más lento aumento del empleo en el sector (gráfico 17), y se conocían distintas iniciativas empresarias, que involucraban nuevas licencias de marcas internacionales: Alpargatas empezaba a producir para Adidas en 2005 y tenía en actividad todas sus plantas del país, reabrían talleres externos que trabajaban para ésta y otras empresas; Unisol –cuyo titular era Carlos Buenos, ex presidente de la CIC– era comprada por la alemana Puma, reabría una ex planta de Gatic en La Rioja; la Compañía de Calzado Argentino (Etiqueta Negra) adquiría la licencia de Gola (británica)<sup>60</sup>; MV Shoes renovaba su licencia con Nike por otros tres años, además de ampliarse con nuevas plantas; e Indular –exGatic, cuyo dueño ahora era Guillermo Gotelli– relanzaba la marca Signia, que había sido, años antes, de la propia Gatic<sup>61</sup>. Hasta el titular de la quebrada empresa iniciaba una nueva firma de calzado deportivo<sup>62</sup>.

Pese a este contexto favorable, el hecho de que el acuerdo de cupos de importación firmado entre la CIC y Abicalçados en 2004 no se cumpliera (ver 7.1) hizo que los empresarios fortalecieran su *discurso* orientado a mostrar

<sup>59</sup> Silvia Stang, “Marcada caída de rentabilidad entre las PyMEs industriales”, *El Cronista*, 29 de junio de 2005.

<sup>60</sup> “Llega al país una marca británica de calzados”, *La Nación*, 30 de marzo de 2005 y “De los pies del ejército británico a la moda masiva”, *La Nación*, 27 de abril de 2014.

<sup>61</sup> “Las Adidas, en Alpargatas”, *Clarín*, 25 de mayo de 2005; “La producción de calzado chino preocupa a los fabricantes regionales”, *Clarín*, 17 de julio de 2005; “Los sobrevivientes”, *El Cronista*, 16 de septiembre de 2005.

<sup>62</sup> Gustavo Grimaldi, “Eduardo Bakchellian busca tomarse revancha luego de la quiebra de Gatic”, *El Cronista*, 26 de abril de 2005.

los efectos perjudiciales de la importación brasileña para el sector, aunque en un tono moderado que se diferenciaría del período anterior. La Cámara de la Industria del Calzado de Córdoba señalaba que “es preciso que se contenga el ingreso de mercadería proveniente de Brasil, que es nuestro principal competidor”<sup>63</sup>. La CIC emitía un comunicado en el que denunciaba aquel incumplimiento y señalaba tener “confianza” en el gobierno nacional “que entiende y apoya nuestro planteo”, pero instaba a las autoridades a que despearan “la incertidumbre para no continuar poniendo en peligro al sector (sic), y a los puestos de trabajo que genera”. Según el comunicado, las importaciones brasileñas habían aumentado un 15% en el primer trimestre de 2005; “si a eso sumamos los incrementos alarmantes de las importaciones del resto de los orígenes, particularmente de China, podemos concluir que estamos en la antesala del fin de la industria del calzado argentino”<sup>64</sup>.

Por su lado, CAPCICA salía al cruce desestimando la información provista por CIC, ya que aclaraba públicamente que la variación del 15% correspondía a los precios de los productos, como consecuencia de la valorización del real, ya que en términos de volumen no se habían registrado cambios<sup>65</sup>. En línea con las críticas brasileñas, CAPCICA justificaba la importación por la imposibilidad de la producción local de satisfacer la demanda en aumento en tiempos de bonanza, y estimaba que la importación en 2004 sólo ocupaba el 15% del mercado, que alcanzaba unos 99 millones<sup>66</sup>. Datos de CIC, en cambio, indican que ese año el consumo aparente era menor, 87,47 millones, por lo que

63 “Brasil vuelve a poner en vilo a los zapateros locales”, *La Voz del Interior*, 15 de agosto de 2005.

64 “Industria del calzado en riesgo por importaciones de calzado”, *Economic & Business Report – Latin American Daily News*, 20 de abril de 2005.

65 Aunque no se pudo acceder a información detallada por mes, datos de la aduana muestran que la cantidad total de importaciones en pares bajaron de 15.317.734 en 2004 a 14.177.329 en 2005.

66 “Guerra de cifras por la compra de calzado brasileño”, *El Cronista*, 29 de abril de 2005.

las importaciones ocupaban una participación mayor, el 21,64% (ver tabla 12). Así, al igual que en el período anterior, los datos utilizados por los representantes de cada grupo se mostraban de acuerdo al discurso que cada uno buscaba promover.

El sector sindical se sumaba a la divulgación de la preocupación, señalando en un documento que la presencia de Brasil en las importaciones se acercaba “peligrosamente a los niveles récord registrados en los años que marcaron la virtual destrucción de la manufactura local”<sup>67</sup>. Los datos no eran necesariamente erróneos, pero exacerbaban el papel de las importaciones brasileñas. Si se toma como paradigma de esos años la más baja producción de 2001 (gráfico 15), era cierto que el total de importaciones desde Brasil en 2005 alcanzaban casi los mismos niveles que ese año, pero su participación en comparación con China era sensiblemente menor, tal como se ve en el gráfico 16. A la vez, señalaba que “como consecuencia de una caída del consumo, estimada en 25% en relación a los niveles de los '90, y del aumento de las importaciones, la participación de la industria argentina en el consumo aparente se ha reducido aproximadamente 25%”<sup>68</sup>. Datos recogidos por la propia CIC en un informe años posteriores contrastaban esta información: medido en pares, si se toma el año de mayor consumo de los '90 (1991) y se lo compara con el año 2004, el consumo se había reducido sólo un 15,6% (y un 9,02 % en 2005), mientras que la participación de la industria local en el mismo sólo se reducía del 84% en 1992 al 79% en 2004 y 2005 (ver tabla 12).

Aunque el reclamo por las importaciones uniera al sector patronal y sindical, el crecimiento también generaría, a través de los años, la tradicional confrontación redistributiva. Los gremios presionaban por mejoras salariales denunciando que “a pesar del notable crecimiento del sector, la

---

<sup>67</sup> “El sindicato del calzado apunta directo a Brasil”, *El Cronista*, 8 de abril de 2005.

<sup>68</sup> *Ibid.*

mayoría de los empresarios de la actividad aplican políticas antisociales, 50% de la actividad no registrada [...], el salario promedio (...) encontrándose entre los salarios más bajos del país”<sup>69</sup>. Y en esta confrontación, el presidente de la Cámara del Calzado de Córdoba acusaría a la Unión de Trabajadores de la Industria del Calzado (Uticra) de decir “que apoyan al gobierno nacional, pero toman medidas desestabilizadoras”<sup>70</sup>, una forma de asociarse con el gobierno en momentos en que el sindicato pedía aumentos de sueldo por la inflación y amenazaba con iniciar un paro.

La denuncia del sindicato no era llamativa si se piensa en que tradicionalmente había sido un sector caracterizado por una importante informalidad. Para 2008, la UIA estimaba una incidencia del 56% de informalidad en los trabajadores ocupados en el sector<sup>71</sup>. La importante presencia de empresas PyMEs del sector, tradicionalmente más propensas a la actividad informal y los salarios bajos, contribuía a esa situación. Para 2003, un estudio de CEPAL señalaba que las PyMEs concentraban el 95% de la producción de calzado en el país<sup>72</sup>. En 2005, un estudio de ProArgentina, si bien asumía el mismo 95% de producción local de calzado en manos de PyMEs, aclaraba que esto era así en los segmentos deportivo “no de performance”<sup>73</sup> y no deportivo,

<sup>69</sup> “Fabricantes de calzado amagan con despidos si se declara un paro”, *La Voz del Interior*, 16 de noviembre de 2007.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> De los sectores seleccionados por el estudio publicado por la UIA, el sector se encuentra en el 4º puesto, luego de “prendas de vestir” (73%), “aserraderos” y “productos de madera” (62%) y muebles y colchones (59%). El porcentaje es importante si se lo compara con un sector industrial de características similares como el de productos textiles (que varían entre 19 y 38%). Diego Coatz; Fernando García Díaz y Sergio Woyecheszen, “Acerca de la dinámica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina: un aporte para repensar las políticas públicas a partir del análisis desde la estructura ocupacional,” *Boletín Informativo Techint*, mayo de 2010.

<sup>72</sup> Julia Cerutti, “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final,” 10.

<sup>73</sup> El calzado deportivo “de performance” se asocia con capelladas de cuero, textil o plástico y suelas de materiales distintos a PVC o caucho mezclado sin vulcanizar, mientras que los “no de performance” son mayoritariamente

mientras que en la producción de calzado deportivo de performance se destacaban empresas de “tamaño relativo mayor”<sup>74</sup>. En 2008, el CEP estimaba que la industria estaba compuesta por alrededor de 800 empresas, “mayormente PyMES”<sup>75</sup>. Vale notar que, para 2011, la UIA estimaba la misma mayoría de PyMES sobre una base más amplia, de 1000 empresas<sup>76</sup>.

Pese a esta fuerte informalidad, la importancia de la industria del calzado como generadora de *empleo* sostenía los discursos en defensa del sector contra las importaciones Brasil<sup>77</sup>. En general, los argumentos no variarían respecto del período anterior: la diferente escala de producción de Brasil, con grandes empresas productoras mundiales de calzados, en comparación con la mencionada mayoría de PyMES argentinas<sup>78</sup>; las *condiciones de producción* disímiles, en particular por la ayuda del BNDES a la financiación y

---

de esa suela. Comisión Nacional de Comercio Exterior, “Expediente CNCE No21/09,” sec. IV, 3 y sec. V, 2.

74 *Manufacturas de cuero y calzado*, Documentos de Pro Argentina, Serie de Estudios Sectoriales (Argentina: Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional Secretaría de Industria, Comercio y PyMES Ministerio de Economía y Producción, mayo de 2005), 43. Dado que sólo son estimaciones no parecen relevantes las diferencias entre las fuentes, aunque un estudio estricto de este dato podría brindar un panorama de la dinámica empresarial en este sector a través de estos años.

75 *La industria del calzado en la Argentina* (Centro de Estudios para la Producción/Secretaría de Industria, Comercio y PyME/Ministerio de Economía y Producción, abril de 2008).

76 Unión Industrial Argentina, “La industria del Calzado en Argentina”, Nota técnica, UIA, 2011 (no publicado).

77 Cabe decir, también, que el momento de crecimiento se aprovechaba para la discusión por la reforma de la ley 12.713 de trabajo a domicilio. En este tema, la CIC pedía limitar la responsabilidad del empresario “que tercerizaba” parte de su trabajo, de manera tal que eso facilitarla el blanqueo de empleados de esos talleres, que normalmente facturaban como monotributistas y eran considerados, así, talleres clandestinos. “Negocian un nuevo régimen laboral para los tercerizados”, *El Cronista*, 1 de agosto de 2006. Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 92. 1o de Julio de 2007 - 30 de Junio de 2008,” n.d.

78 Norberto Malatesta, “La industria nacional del calzado busca un lugar”, *La Nación*, 5 de junio de 2005.

las subvenciones que recibía el sector<sup>79</sup>. En Argentina, en cambio, el estudio de CEPAL señalaba que, para 2003, la estructura de reintegros en Argentina favorecía la exportación de fundas de cuero en lugar de calzado terminado (ya que el monto reintegrado a la exportación de cada producto era el mismo), lo que dificultaba la provisión de cuero para el sector, uno de sus tradicionales problemas<sup>80</sup>.

Sólo había un tema que ya no aparecía en este período en comparación con el anterior, por obvias razones: el valor de la moneda. Mientras en el período anterior el elemento principal que había desatado el conflicto había sido la devaluación del real, ahora ambas monedas fluctuaban en valores similares, por lo que no podían ser motivo de diferencias importantes de competitividad. De hecho, el propio sector privado brasileño, representando en Paulo Skaf, presidente de la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), señalaba que ahora la ventaja cambiaria estaba del lado argentino (en mayo de 2005, 2,4 reales mientras que 2,90 pesos argentinos equivalían a 1 dólar), factor de competitividad que consideraba más importante que los préstamos del BNDES a los que el empresariado de su país accedía<sup>81</sup>. En algunos casos, las críticas iban directamente contra la actitud del empresariado argentino, como cuando Roberto Gianetti da Fonseca, director de Relaciones internacionales de la FIESP, señalaba que “acá tienen máquinas de 30 años de antigüedad, no invierten, y claro después

---

79 El informe final de la investigación por dumping contra China incluye la descripción de 14 tipos de incentivos que daba Brasil a la producción del calzado como parte de su programa de desarrollo del Nordeste, entre facilidades para créditos; concesiones impositivas; reducciones en los impuestos a los ingresos para ser reinvertidos; fondos para financiar actividades productivas e incentivos a la exportación. Dirección de Competencia Desleal, “Informe final relativo a la investigación por presunto dumping en operaciones de exportación hacia la República Argentina de calzados, originarias de la República Popular China” (Expte. N° S01:0022967/2009), 362-364.

80 Julia Cerutti, “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final,” 24.

81 “Los productores locales buscan limitar la competencia de Brasil”, *El Clarín*, 27 de mayo de 2005.



no pueden competir”, aunque reconocía que “tal vez no invirtieran por [falta de] seguridad jurídica o falta de financiamiento”<sup>82</sup>. La observación de los brasileños tampoco era necesariamente certera: un estudio de CEPAL consideraba en 2003 que el sector no mostraba “retraso tecnológico” dadas las inversiones realizadas en la década del ’90<sup>83</sup>.

Las preocupaciones del sector se atemperaron cuando en 2005 se firmó un acuerdo entre privados promovido por el gobierno y se establecieron licencias no automáticas oficiales que controlarían los cupos establecidos por los primeros, como se verá en la sección 7.2.3. Ese año, el nombramiento de Miguel Peirano como secretario de Industria había sido recibido con optimismo por los empresarios del sector, ya que provenía “del sector industrial” y “directa o indirectamente siempre” había estado “vinculado a la industria nacional”<sup>84</sup>. Otra fuente señalaba que “pocos anuncios fueron festejados este año con mayor entusiasmo por los fabricantes locales que la designación de Miguel Peirano al frente de la secretaría de Industria”<sup>85</sup>. Y es que el secretario había ocupado varios puestos en la UIA hasta 2004 y, como se adelantó en el capítulo 6, había asesorado a la CIC entre 1996 y 1998 en las discusiones sobre las salvaguardias<sup>86</sup>. El secretario decidió imponer las licencias no automáticas en 2005, por lo que la CIC destacó la “receptividad” del gobierno<sup>87</sup> ante sus preocupaciones. Y

---

82 Alejandro Rebossio, “El gobierno amenazó con barreras al calzado de Brasil”, *La Nación*, 24 de junio de 2005. Esta percepción sobre la falta de confianza de los empresarios argentinos a la hora de invertir en su país se vio también en las entrevistas realizadas a empresarios brasileños, como Domingos Mosca.

83 Julia Cerutti, “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del Calzado. Informe Final,” 31. Ver también capítulo 6.

84 “La industria nacional del calzado busca un lugar”, *La Nación*, 5 de junio de 2001; Norberto Malatesta, “Los productores locales buscan limitar la competencia de Brasil”, *La Nación*, 27 de mayo 2005.

85 “Deben preocuparse las empresas que no invierten”, *El Cronista*, 2/09/2005.

86 “¿Quién es Miguel Peirano?”, Guía Senior, 19 de julio de 2007.

87 “En su Asamblea, la C.I.C. nombró a Alberto Sellaro por un nuevo período”, 29 de octubre de 2005, Calzado Online, disponible en: <https://bit.ly/>

pese a esa receptividad, en 2006, un estudio de la Fundación Observatorio PyME de la UIA cuantificaba la percepción de las empresas del sector cuero y calzado, indicando que el 88% de ellas decían encontrarse “severamente amenazadas” por las importaciones, y el 70% señalaba a Brasil como el principal país de amenaza<sup>88</sup>. Esta percepción estaba sustentada en que Brasil seguía siendo el principal origen de las importaciones de calzado. Sin embargo, como se dijo, los mismos datos podían leerse de manera distinta: desde 2003, las mismas tenían una clara tendencia decreciente, mientras que aumentaban las importaciones de China (gráfico 16), algo que llevaría, en 2009, a una investigación por *dumping* contra el país oriental.

Al poco tiempo de impuestas las licencias no automáticas, y en línea con la internacionalización de las empresas brasileñas (ver 3.2.2), varias empresas de ese origen compraron fábricas de calzado local. Ese movimiento se vinculaba a la combinación de una serie de factores: las restricciones a las importaciones, el crecimiento del mercado argentino y la disponibilidad de fábricas y empresas (con Gatic quebrada, algunas de sus plantas terminaron en manos brasileñas; por ejemplo, Indular en Coronel Suárez, que fue primero propiedad del empresario local Guillermo Gotelli y luego la vendió a capitales brasileños –la firma VDA/Vulcabras; al igual que Alpargatas que, luego de su mencionada historia de deudas y reestructuraciones, fue comprada por el grupo Camargo Correa en 2007). Un cuarto factor que favoreció la instalación de empresas brasileñas fue el mayor costo de producción en Brasil por la apreciación del real de 2006 y, por ende, la relativa competitividad de los salarios en la

---

3S7n2Xa [consulta: 1 de octubre de 2010] y “Sellaro renovó su mandato en la Cámara de Calzado”, Cueroamerica, 29 de septiembre de 2005, disponible en: <https://bit.ly/3RP5AVO> [consulta: 12 de diciembre de 2010]

<sup>88</sup> *Amenazas de las importaciones al mercado interno* (Fundación Observatorio PyME, mayo de 2006).

Argentina<sup>89</sup>. Un quinto y último elemento, aunque no menos importante que los demás, fueron los incentivos fiscales que recibieron por parte de algunos municipios y provincias para su instalación allí<sup>90</sup>. De esta forma, lo que parecía una estrategia de fomento a la industria nacional, empezaba a tener una consecuencia distinta. Aunque también empresas nacionales se beneficiaban con aquellos incentivos –como Grimoldi, cuyo anuncio de apertura de una nueva planta en Santa Fe fue comunicada en una reunión con el propio presidente Néstor Kirchner<sup>91</sup>–, las condiciones favorables para las empresas brasileñas provocaron resquemores con la industria local, por lo que representantes nacionales del sector denunciaban que “si estas ventajas se mantienen, a

---

<sup>89</sup> “Cinco empresas ya manejan el 63% del negocio del calzado deportivo”, *Emprendedor XXI*, 19 de abril de 2010. El artículo se basa en un estudio de la Consultora Claves ICSA, al que no se tiene acceso aún de manera directa. Entre estas iniciativas, algunos rumores se refirieron a un proyecto conjunto de Guillermo Gotelli, ex Alpargatas y dueño de Indular (para entonces, exGatic) y el ex ministro de Producción José Ignacio de Mendiguren, aunque éstos fueron desmentidos. “Las Adidas, en Alpargatas”, *Clarín*, 25 de mayo de 2005.

<sup>90</sup> Tal como fue el caso de Paquetá-Perchet, que obtuvo una rebaja del alquiler por parte del municipio de Chivilcoy a medida que incluyera más mano de obra. Cuando llegase a contratar 1200 trabajadores, la empresa dejaría de abonar el alquiler por completo. Además, para que el terreno dispusiera de infraestructura y servicios básicos, la comuna solicitó un préstamo de 2 millones de dólares al Banco de la Provincia de Buenos Aires. “El calzado invierte en protección”, *La Nación*, 3/10/2000. Otras empresas que anunciaron su establecimiento en el país fueron Umbro do Brasil, Vulcabras (que compró Indular en Coronel Suárez), Camargo Correa (a través de la compra de Alpargatas y Dass Dilly (para fabricar Nike en El Dorado, Misiones). “Por trabas a Brasil ya se radica fábrica en Argentina”, *Ámbito Financiero*, 24/02/2006; “Un arma de doble filo para las inversiones”, *Clarín*, 12/03/2006; “Argentina en el horizonte”, *El Economista*, 17/03/2006; “Prometen un trato preferencial para el calzado brasileño”, *La Nación*, 19/09/2007. Otras marcas optaron por aumentar la producción local de sus productos, como Nike, Puma y Reebok –en manos de Adidas, que lo hizo a través de su principal proveedor regional, el mencionado Paquetá. “Las fabricantes de calzado deportivo prevén más trabas para importar zapatillas”, *El Cronista*, 12/04/2007. “Un pulmón estatal para el polo textil de Coronel Suárez”, *Clarín* 25/04/2006.

<sup>91</sup> ] “Kirchner recibe a empresarios del calzado en la casa de gobierno”, *DyN*, 2/10/2007.

largo plazo las compañías internacionales se comerán a las nacionales”<sup>92</sup>. Así, las medidas de protección generaban un doble efecto sobre las empresas del sector que, por un lado, las requerían y, por el otro, temían ante el nuevo escenario: ya para 2007, cinco de las ocho empresas identificadas como las más importantes del sector eran de capitales brasileños: Alpargatas (entre otras marcas, producía Topper, Adidas, Nike)<sup>93</sup>; Indular/Grendene (pertenciente al grupo brasileño Vulcabrás, producía Reebok); Perchet/Paquetá (Diadora y Adidas); Dilly (Fila, Umbro); Cooper Shoes (Converse)<sup>94</sup>. La tabla 14 muestra la ubicación de estas empresas respecto de los distintos segmentos y rubros del sector.

Así, las principales empresas brasileñas pasaron a formar parte de la estructura empresaria local y sus anteriores reclamos (desde Brasil) fueron mermando. Un representante del grupo brasileño Paquetá, cuando inauguraban su fábrica argentina (Perchet Argentina) admitía que “prácticamente ningún país puede sobrevivir con una industria del calzado propia si no cuenta con algún tipo de protección para frenar las importaciones chinas”, el punto en común que uniría a los empresarios de ambos países. Sin embargo, el mismo empresario reconocía también que “el mercado deportivo es tan amplio que es muy difícil que una marca trabaje con un 100% de producción nacional”<sup>95</sup>.

En cuanto a su participación en las entidades de representación, algunas empresas de capitales brasileños que se

---

<sup>92</sup> ] Miguel Hames, presidente de la Cámara de la Industria del Calzado de Córdoba, en “Los nuevos cruces entre las fábricas de calzado”, *La Voz del Interior*, 28/10/2007.

<sup>93</sup> La empresa tuvo un 30% de participación en sus capitales de Camargo Correa (a través de Sao Paulo Alpargatas), desde 2007, creciendo luego y alcanzando el 70% en 2010. Dato provisto por ISI Emerging Markets.

<sup>94</sup> Las otras tres eran Unisol (desde 2005 en manos de la alemana Puma), MV Shoes (Nike, Fila, Etonic, Kappa y Merrell) y Distrinando (Le Coq Sportif). “Los nuevos cruces entre las fábricas de calzado”, *La Voz del Interior*, 28 de octubre de 2007. “Cinco empresas ya manejan el 63% del negocio del calzado deportivo”, *Emprendedor XXI*, 19 de abril de 2010.

<sup>95</sup> Alfredo Sainz, “El calzado invierte en protección”, *La Nación*, 3 de octubre de 2007.

instalaban en el país para producir se nucleaban tanto en CIC como en CAPCICA (en los casos de Vulcabrás, Perchet/Paquetá), mientras que otras lo hacían sólo en CAPCICA (Dass, Grendene, Penalty). Poco a poco, la configuración de estas organizaciones se iría transformando. Mientras antes había una más clara oposición entre importadores y productores nacionales, ahora CAPCICA nucleaba empresas que también eran productoras locales. Esto parecía traducirse en que, pese a seguir teniendo un mucho menor número de socios que CIC, se fortaleciera su discurso a favor de la importación, ya que hablaba en nombre de empresas que, si bien importaban, también producían y generaban empleo en el país. A medida que las empresas brasileñas se instalaban en el país y las empresas internacionales otorgaban licencias a fábricas locales, éstas evocaban sus propias inversiones y su propia capacidad de generar empleo como argumento para solicitar la libre importación de algunos de sus productos. CAPCICA identificaba, entre las empresas que más inversiones habían realizado hasta 2009, a sus miembros de capitales brasileños (Paquetá –producía Adidas–, Dass y Vulcabrás), además de otras locales como Grimoldi y MV Shoes<sup>96</sup>. Nike y Adidas, miembros de CAPCICA, inclusive llegaban a la secretaría de Industria asegurando que el 70% de su producción era local y sólo el 30% importado, así como mostrando sus inversiones<sup>97</sup> y solicitando no “que nos dejen importar cualquier tipo de producto, sino las líneas de más alta tecnología que no sería rentable fabricarlas en el país, pero que son muy demandadas entre el público”<sup>98</sup>. Según ellas, las “distorsiones” a las que sus importaciones debían hacer frente, especialmente, las licencias no automáticas, los obligaban a programar las

---

<sup>96</sup> Entrevistas a Juan Dumas, 29 de octubre y 2 de noviembre, Buenos Aires.

<sup>97</sup> Nike se instalaría en Villa Soldati; Adidas cerraba un acuerdo con Alpargatas para producir la mayoría de sus calzados deportivos. “Nike y Adidas reclaman menos trabas para importar calzado”, *El Cronista*, 25/02/2008.

<sup>98</sup> En dicha nota se habla de inversiones de una empresa, no identificada, de 75 millones de dólares en maquinarias y ampliación de fábricas. *Ibid.*

operaciones tanto del exterior como de Brasil hasta con seis meses de anticipación<sup>99</sup>.

Para la tradicional CIC, la llegada de empresas brasileñas a su organización no se convirtió en un problema, pero tal vez sí contribuyó a concentrar su perfil de representación: según sus representantes, la Cámara se dedicaba más bien a representar a la cantidad de PyMEs que eran sus socias, mientras que las grandes empresas –también socias– tenían sus propios canales y recursos para hacer llegar sus demandas y posiciones a la esfera política; muchas de ellas participaban de la CIC por una para abordar una variedad de temas en conjunto, desde las negociaciones salariales hasta las ferias del sector, pero para perseguir sus intereses en materia de comercio exterior podían hacerlo tanto con CIC –si compartían la posición común– como de manera individual o a través de la cámara rival, CAPCICA. Ese perfil PyME de la CIC, que en la década anterior había sido causa de debilidad en su accionar (ver capítulo 6), ahora se transformaría en una fuente de apoyo mutuo entre ella y el gobierno, expresada, por ejemplo, en su participación en la nueva asociación empresaria cercana al gobierno, Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA), en 2008 (ver 7.2.2).

Hacia 2009, varias de las empresas con capitales brasileños anunciaban incrementar su producción local debido a que, según sus representantes, las demoras en las licencias no automáticas para el calzado deportivo se habían incrementado<sup>100</sup>. Paralelamente, sus proyecciones de producción

---

<sup>99</sup> Ibid. Aun así, un estudio estimaba que, en el período 2008/09 las empresas netamente comerciales subsidiarias y licenciatarias de marcas extranjeras con alto componente de producto importado operaban con rangos de rentabilidad promedio del 8% al 10%, mientras que las empresas productoras mostraban niveles de entre el 4 y el 6%. “Cinco empresas ya manejan el 63% del negocio del calzado deportivo”, *Emprendedor XXI*, 19/04/2010. El artículo se basa en un estudio de la Consultora Claves ICSA, al que no se tuvo acceso de manera directa.

<sup>100</sup> Alfredo Saíz, “Por las trabas a la importación, abren tres plantas de calzado”, *La Nación*, 4/06/2009.

e inversión en el país se supeditaban “a la evolución de las políticas antidumping contra las importaciones de China”<sup>101</sup>. No por casualidad, las acciones gubernamentales se orientaron a dichas importaciones: en 2008 se formalizaba un pedido de aumento del arancel externo común para el calzado (entre otros sectores)<sup>102</sup> y, en 2009, se iniciaba una nueva investigación antidumping contra China<sup>103</sup>.

El episodio de la investigación antidumping contra China es un hecho en el que puede verse cristalizado cómo el conflicto se expresaba, en este período más que en el anterior, como uno que oponía a productores contra productores (en lugar de productores contra importadores). Una empresa brasileña (Vulcabrás, socia de ambas cámaras), por ejemplo, impulsaba junto a la CIC dicha investigación contra China, y era acusada por otras empresas que importaban desde ese origen por buscar frenar dicha competencia porque prefería importar desde Brasil. La investigación provocó un enfrentamiento que, como en otras épocas, podía simplificarse entre CIC y CAPCICA, pero en realidad era más complejo. Vulcabrás pertenecía a ambas cámaras y se enfrentaba a otras empresas de ambas cámaras (no sólo otras grandes brasileñas, sino también locales medianas) que, preferían importar desde China a menores precios<sup>104</sup>, como fue el caso de Distrinando (también socia de CIC y CAPCICA)<sup>105</sup>. El caso se resolvió con un precio mínimo para las importaciones de China, que se consideró

---

<sup>101</sup> María Agustina Rato, “Un grupo brasileño de calzado expande su producción local”, *La Nación*, 16/10/2009.

<sup>102</sup> “Se controlará la importación de unos 1200 bienes de consumo”, *La Nación*, 30/10/2008.

<sup>103</sup> *Informe MERCOSUR*, No 15, 127.

<sup>104</sup> “Alpargatas apoyó restricción de importación de calzado chino”, *Nosis*, 2 de julio de 2009; “Pelea por la importación de calzado”, *El Cronista*, 3 de julio de 2009.

<sup>105</sup> Según representantes de CIC, Distrinando fue uno de los pocos socios que se opuso férreamente a la posición oficial de la cámara. En su sitio web, destaca como parte de su historia la importación de “pequeñas cantidades de zapatos”, <https://bit.ly/4aO3v5s> [consulta: 1 de enero de 2024].

satisfactorio para todas las partes, brindando protección –y eliminando así la competencia asiática– en el calzado más económico y permitiendo la importación de calzado deportivo de performance<sup>106</sup>.

A fines de 2008, estudios tanto de entidades oficiales como de consultoras privadas afirmaban la caída de las importaciones como consecuencia exitosa de las licencias no automáticas<sup>107</sup>. Otros consultores se referían al desvío de comercio de Brasil a China que estaban provocando dichas licencias, sin tener como consecuencia un aumento en la producción local<sup>108</sup>. En efecto, entre 2008 y 2009 la producción se mantuvo en el mismo nivel (gráfico 15), pero esto sucedía en un contexto en el que la crisis de 2008 había reducido la demanda. Y tal crisis generaba distintas percepciones: por un lado, la CIC alertaba sobre la elevada cantidad de importaciones en tal contexto, mientras que el presidente del Consorcio del Calzado de San Martín, Ricardo Suárez, destacaba el control ejercido por el gobierno sobre las importaciones para evitar un desplome “mucho más vertiginoso”<sup>109</sup>.

Sin dudas, se trató de un período de crecimiento económico para el sector, que acompañaba el crecimiento general de la economía (como se vio en el capítulo 3). Para todo el período de estudio, la rentabilidad del sector sería

---

<sup>106</sup> Comisión Nacional de Comercio Exterior, “Expediente 21/09. Acta N° 1522”, 12 de febrero de 2010, disponible en: <https://bit.ly/3NT4reG> [consulta: 5 de enero de 2024].

<sup>107</sup> “Caen 26% las importaciones de calzado, según informe oficial”, *DyN*, 13/10/2009; “Cae el ingreso de calzado importado”, *La Nación*, 14 de octubre de 2009.

<sup>108</sup> Gustavo Segre, “Brasil y las licencias no automáticas”, *MERCOSUR ABC*, 29/10/2009.

<sup>109</sup> “PyMEs de calzado registran caída del 20% en actividad por crisis y esperan repunte en demanda”, *DyN*, 26 de mayo de 2009 y Emilia Subiza, “La industria del calzado apunta a la sustitución de importaciones”, *La Nación*, 26 de marzo de 2009.



considerada muy buena<sup>110</sup>, aunque menor al promedio de la economía<sup>111</sup>. Un estudio del Centro de Estudios para la Producción (CEP) del ministerio de Economía señalaba, en 2007, que el sector se consolidaba entre los más beneficiados, creciendo sostenidamente desde 2002, aunque su contribución al producto y el empleo seguía siendo “modesta”<sup>112</sup>. En efecto, la participación del sector en el valor bruto industrial no superó el 1% en todo el período, siendo más bajo en la década del '90 (ver gráfico 11). Como se observa en el gráfico 12, para ese año la participación del empleo generado por el sector se mantenía en alrededor del 0,5% del empleo registrado, mientras que en el gráfico 19 puede verse que rondaba el 2,1% del empleo industrial, aumentando a partir de 2008 y llegando en 2009 al 2,35%. De todas maneras, como se adelantó en el capítulo 6, estos valores oficiales tienden a reducir la importancia del empleo del sector, tanto por el hecho de que parte del trabajo necesario para la confección de calzado suele quedar incluido en otros rubros (como textil o caucho), como por el ya mencionado elevado número de trabajadores informales que caracterizaban al sector y lo siguieron haciendo: en la investigación antidumping de 2009, algunas empresas se referían a la “competencia desleal interna”, en la que incluían desde la contratación ilegal hasta la informalidad impositiva, las falsificaciones y la existencia de centros de comercialización sin habilitación<sup>113</sup>. Aquel estudio del CEP resaltaba también 150 millones de dólares invertidos por las empresas en los últimos años para adquirir máquinas importadas, tema en

---

<sup>110</sup> “Cinco empresas ya manejan el 63% del negocio del calzado deportivo”, *Emprendedor XXI*, 19/04/2010. El artículo se basa en un estudio de la Consultora Claves ICESA, al que no se tiene acceso aún de manera directa.

<sup>111</sup> Así lo indica la AFIP entre 2005 y 2008 para lo que considera sector “cuero y calzado” entre 2005 y 2008. En 2009, sin embargo, el sector obtiene una rentabilidad mayor (10%) al promedio de la economía (6,2%). *Cueros y calzado* (AFIP, 2010).

<sup>112</sup> “Calzado: una industria que camina muy bien”, *Clarín*, 4 de marzo de 2007.

<sup>113</sup> Comisión Nacional de Comercio Exterior, “Expediente CNCE No21/09”, sección V, 84.

el que la cuestión del libre comercio con los dos principales orígenes de la competencia del sector se veía distinto: el presidente de CAIPIC señalaba que “ayudó mucho que las máquinas vengan de Brasil y China, más baratas que las europeas”<sup>114</sup>.

### 7.2.2 El mercado interno como prioridad gubernamental, entre demandas internas y regionales

Desde fines de 2004, un informe de INTAL consideraba que aún si la relación bilateral entre Argentina y Brasil en algunos “productos sensibles” siempre había sido problemática, ahora esta dimensión era renovada por una mayor defensa del gobierno argentino de la producción local. Esta defensa formaba parte de la idea de que, luego de la fallida experiencia de apertura de los años '90, ahora el desarrollo llegaría a través de la re-industrialización del país<sup>115</sup> y que, para ello, el comercio de ciertos bienes amenazados debía regularse. En efecto, el gobierno de Néstor Kirchner reforzó el discurso industrialista que había tomado forma luego de la crisis de 2001 y, progresivamente, hizo suya la bandera de la sustitución de importaciones como medio prioritario para fomentar la producción y el empleo. Este discurso se consolidó con el pasar de los años y modificó, así, la *dimensión ideológica* que había predominado en el gobierno anterior a la crisis, en la que el mantenimiento de buenos términos en las relaciones regionales y el cumplimiento con los acuerdos regionales e internacionales eran prioridad (ver 6.2.2). En este nuevo contexto, distintos funcionarios se referían a la importancia de las medidas de control de comercio en los casos en que las importaciones (entre ellas, las de Brasil) impidieran la recuperación de la industria y,

---

<sup>114</sup> “Calzado: una industria que camina muy bien”, *Clarín*, 4 de marzo de 2007.

<sup>115</sup> *Informe MERCOSUR, No 10*, 49. Para un resumen del desarrollo de esta reindustrialización para toda la industria desde 2003, ver Diego Coatz, Fernando Grasso, *Realidades y desafíos de la industrialización argentina* (Centro de Estudios UIA, February 2012).

como consecuencia, del empleo<sup>116</sup>. El calzado era un claro ejemplo de este tipo de sector, y de hecho estuvo siempre presente entre las prioridades mencionadas por los distintos funcionarios<sup>117</sup>.

Así, las mencionadas preocupaciones y demandas del sector, fortalecidas desde 2005, se combinaban con el motivo oficial defendido por funcionarios del gobierno para aquellas restricciones: la importancia de las industrias, en particular, aquellas de mano de obra intensiva, para la recuperación de la producción y el empleo en el país. La relativa facilidad (en cuanto a baja inversión) con la que una empresa o taller de calzado generaba puestos de trabajo contribuía a tal objetivo, por lo que no era llamativo que se auspiciara al sector. No por casualidad, el calzado figuró entre los sectores que más participaron de contrataciones de beneficiarios de los planes sociales Jefes y Jefas de Hogar (instaurados en 2002 a raíz de la crisis, ver 7.1), junto a cuero, textiles, indumentaria y metalurgia. En 2005, el ministerio de Trabajo señalaba estas incorporaciones ante las críticas que aparecían a su política social, en particular orientada al uso político de los subsidios<sup>118</sup>.

Aunque en la UIA hubiera resultado ganadora la línea Consenso para la conducción de la entidad en 2003 (ver 7.1), la línea Industriales se identificaba como aquella de mayor “afinidad con el gobierno”. Guillermo Gotelli, líder de tal línea –y, según él mismo, “un zapatero que vende zapatillas”, proveniente de “una industria pobre, como la

---

<sup>116</sup> A modo de ejemplo, se plasma muy bien esta idea en el discurso del entonces secretario de Industria en la 12ª Conferencia de la UIA, 18, 19 y 20 de octubre de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3S7dudB> [consulta: 30 de octubre de 2013]. Ver también las declaraciones del secretario PyME, Federico Poli, en “Guillermo Gotelli, tras dejar Alpargatas, ahora impulsa Indular”, *El Cronista*, 16 de septiembre de 2005.

<sup>117</sup> Además de otros artículos mencionados en todo el capítulo, ver, como ejemplo, “Los sectores sensibles serán la prioridad en los controles”, *El Cronista*, 31 de julio de 2006.

<sup>118</sup> Silvia Stang, “La industria, en el centro de concepciones contrapuestas”, *La Nación*, 10 de mayo de 2005.

textil”– exponía una “perfecta simbiosis” en los “grupos de trabajo” que, a propuesta del grupo Industriales, se habían armado “con Planificación, Economía, el Banco Nación y el BICE”. Para el empresario, tal simbiosis se debía a “que el Gobierno adoptó dos definiciones concretas: que es necesario priorizar el valor agregado y que la Argentina tiene que integrarse al mundo a partir de una negociación sustentable”<sup>119</sup>. Esta sintonía entre las prioridades gubernamentales y aquel grupo formó el núcleo duro del apoyo de esta ala industrial al gobierno, que tuvo sus expresiones en la *dimensión electoral*. Por ejemplo, en un seminario organizado por el grupo Industriales, el ministro de Planificación, Julio de Vido, agradecía el apoyo del sector, pero reclamaba al auditorio que “reiteren más que nunca el compromiso con el modelo de producción que se está gestando”<sup>120</sup>. A pedido del poder ejecutivo, la UIA acordó en 2005 una nueva presidencia de la entidad que terminaba con estos años de disputa entre distintos grupos, a cargo de Héctor Méndez (del sector plástico)<sup>121</sup>. Lo sucedió, dos años más tarde, el nuevo presidente, Juan Carlos Lascurain<sup>122</sup>, y bajo su mandato la entidad mantuvo una buena llegada al gobierno –reconocida por la CIC– apoyando su “modelo económico”. Este apoyo se expresó también ante las elecciones presidenciales en octubre de ese año. La candidata presidencial ganadora fue Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente, y ante su elección Lascurain expresaba su satisfacción y señalaba la importancia de que se hubiera “pronunciado el electorado con ese porcentaje [45,29%], ya que

---

<sup>119</sup> Clevis Candelaresi, “la interna de la UIA, política de crecimiento y modelo productivo”, *Página 12*, 31 de agosto de 2003.

<sup>120</sup> David Cufre, “El cálido abrazo de los industriales”, *Página 12*, 23 de mayo de 2004.

<sup>121</sup> *Página 12* resumía así el perfil de Méndez: “su historia política va de una relación estrecha con el menemismo en los ’90 –era uno de los visitantes de La Rosadita, en La Rioja– a un acercamiento al kirchnerismo en la actualidad”. “Elegido sin elección”, *Página 12*, 27 de abril de 2005.

<sup>122</sup> David Cufre, “No hay un comportamiento irresponsable con los precios”, *Página 12*, 8 de mayo de 2007.

ratifica el modelo productivo que nosotros apoyamos”<sup>123</sup>. Sin embargo, cuando la UIA se tornó más crítica (en especial, a partir de los efectos de la crisis internacional de fines de 2008), la entidad que sostuvo su apoyo al gobierno fue la Confederación General Empresaria (CGERA), lanzada con impulso gubernamental en 2004 como sucesora de la antigua Confederación General Económica (CGE)<sup>124</sup>. Formada principalmente por Cámaras que nucleaban PyMEs (entre ellas, CIC), esta nueva entidad contaría con el beneplácito del gobierno, y viceversa, relación que se expresaría no sólo en las medidas de apoyo gubernamental a las PyMEs, sino también en reuniones de estos empresarios con funcionarios públicos. Estas reuniones, inclusive, serían luego mostradas como contraposición de la ausencia de los funcionarios en reuniones de la UIA, como fue el caso de la Conferencia Industrial de diciembre de 2009<sup>125</sup>. Paralelamente, la CIC mantenía sus propias reuniones con autoridades de las más altas esferas gubernamentales<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> “Empresarios se abren al diálogo tras las elecciones nacionales”, *Análítica*, 30 de octubre de 2007; “Industriales, optimistas con el modelo del nuevo Gobierno”, *IProfesional*, 29 de octubre de 2007.

<sup>124</sup> “Nuevo nucleamiento empresario con onda setentista, nacional y popular”, *Página 12*, 12 de agosto de 2004. Esta asociación seguía existiendo, aunque una pelea interna de distintas líneas hizo que se abriera la nueva entidad por separado. Para 2012, el gobierno buscaría unir ambas entidades para contrarrestar la influencia de la UIA. “El Gobierno impulsa a la CGE como única central empresaria”, *Mutual PyME*, 4 de abril de 2012.

<sup>125</sup> “No hay frente empresario opositor”, *Página 12*, 3 de diciembre de 2009.

<sup>126</sup> Gracias al acceso que la CIC permitió a sus Memorias y balances generales de este período, se pudo constatar la gran actividad de la entidad en cuanto a reuniones con autoridades nacionales y provinciales. Se destacan entre ellas las reuniones con miembros del poder ejecutivo, desde presidentes de la Nación hasta subsecretarios de temas específicos, pasando por ministros de Economía, Producción, Trabajo, secretarios de Comercio Interior, Exterior e Industria. Pero vale también mencionar reuniones con miembros de la AFIP, de Aduanas, Cancillería, de la CNCE, de la provincia de Buenos Aires, y de los Bancos Central y BICE, además de encuentros con legisladores de la Comisión de Industria y Comercio del Senado. Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 89. 1o de Julio de 2004 - 30 de Junio de 2005”; Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 90. 1o de Julio de 2005 - 30 de Junio de 2006”;

La combinación de este diálogo y la sintonía que generaban los objetivos gubernamentales con los de los empresarios agilizó la aplicación de medidas que restringían el comercio y evitó que aumentara la visibilidad de sus reclamos. El estado asumió, así, más temprano que tarde un rol activo en su defensa. Algunos instrumentos de restricción de importaciones serían formalmente similares a los del período anterior (aunque sustancialmente se diferenciarían, en especial, en el rol de control que ejercería el gobierno); pero aparecerían nuevos, más vinculados a subsidios o facilidades para fábricas y talleres, como se verá en 7.2.3.

En cuanto a la *dimensión institucional*, el *locus de poder* de las decisiones comerciales se mantuvo concentrado siempre en el poder ejecutivo, y hasta en ocasiones serían los propios presidentes quienes tomarían personalmente alguna definición sobre el tema. Por ejemplo, el presidente Kirchner se comprometía a ayudar al sector a cambio de que éste “lo ayudara” invirtiendo y generando empleo, según el presidente de la CIC<sup>127</sup>. Este apoyo mutuo fue tal, y tan duradero, que en 2010, en una reunión de la ministra de industria y representantes del sector privado a la que asistía gran número de empresarios elogiando la política oficial, un periódico citaba a un asistente señalando “me gustaría ver

---

Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 91. 1o de Julio de 2006 - 30 de Junio de 2007,”; Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 92. 1o de Julio de 2007 - 30 de Junio de 2008”; Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 93. 1o de Julio de 2008 - 30 de Junio de 2009”; Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 94. 1o de Julio de 2009 - 30 de Junio de 2010”.

<sup>127</sup> Tanto Brasil como Argentina reconocieron el status de economía de mercado a China en 2004. El gobierno argentino, al hacerlo, garantizó que se protegerían las industrias locales sensibles a la importación desde aquél origen, entre ellos, el calzado. “El gobierno argentino reconoce el status de economía de mercado de China”, *Embajada de China en Argentina*, 17 de noviembre de 2004; y “Aceptan a China como economía de mercado”, *La Gaceta*, 19 de noviembre de 2004.

qué dice toda esta gente si mañana tienen que desmantelar las licencias por pedido de Brasil”<sup>128</sup>.

En este locus se concentró también la tarea de persuadir al sector privado más reacio o desconfiado sobre la nueva perspectiva industrializadora. En este sentido, el entonces secretario de Industria, Miguel Peirano, mantuvo reuniones con representantes de distintas empresas del sector, como Grimoldi, Adidas y Nike, en las que debió convencerlos de que el control de importaciones que llevaba a cabo su cartera se mantendría en el largo plazo con vistas a la reindustrialización<sup>129</sup>. Se trató de un proceso difícil, con diversas respuestas iniciales de las empresas, que fueron desde una mayoría que apoyaba las decisiones hasta expresiones puntuales de amenazas con instancias judiciales. De todos modos, poco a poco las firmas consolidaron sus inversiones en el país, cumpliéndose así el objetivo gubernamental. En este período se observó también un renovado y activo papel por parte de otros niveles de gobierno que apoyaron al sector, como las municipalidades de aquellas ciudades en que se buscaba reabrir fábricas y talleres cerrados. Pero, en general, esas ayudas estuvieron patrocinadas por el gobierno central, tal como lo mostraban las visitas de los ministros nacionales a tales emprendimientos (ver 7.2.3).

Volviendo al proceso de integración, se fueron consolidando los cambios de visión que habían comenzado en 2002. A diferencia de la década anterior, y a causa de la crisis con la que había concluido, la confianza en el libre comercio desapareció y Argentina buscó dar una nueva impronta a la integración regional, dando más jerarquía en la agenda a los problemas de las diferencias o “asimetrías” entre las economías nacionales y a las posibilidades de integración productiva, tal como describe en la sección 2.4. La preocupación por el creciente déficit comercial con Brasil iría en

---

<sup>128</sup> Oliver Galak, “Elogio de industriales a la protección oficial”, *La Nación*, 29 de enero de 2010.

<sup>129</sup> Entrevista a Miguel Peirano, 19 de mayo de 2014, Buenos Aires.

aumento y daría bases al cuestionamiento sobre el tipo de vinculación económica que propiciaba el MERCOSUR, que ahora se veía como “desindustrializador” para Argentina<sup>130</sup>. El gobierno propugnaba por un “replanteo de fondo respecto del MERCOSUR”<sup>131</sup>. Se apuntaba a “equilibrar el marcado sesgo mercantilista que la formalización institucional de los años '90 imprimió a la estructura” del bloque<sup>132</sup> y redoblaba la presión para frenar las importaciones brasileñas en varios sectores, “según la coyuntura, aunque con la intención de largo plazo de reducir la participación de Brasil en el mercado local para fortalecer a la producción nacional”, tal como señalaba un funcionario<sup>133</sup>. En la conferencia anual de la UIA de 2006, el entonces secretario de industria Peirano<sup>134</sup> admitía que se había abandonado “la apertura comercial como fin en sí mismo”, y destacaba las decisiones del gobierno de restringir el comercio como medio para el desarrollo industrial del país, mostrando como ejemplo de éxito de tales decisiones la recuperación de sectores previamente “al borde de la extinción”. El secretario hacía explícito que el gobierno priorizaba “en cada una de sus decisiones el impacto” que ellas tenían “sobre la producción, sobre las inversiones y sobre el empleo”, pero buscaba, a la vez, dar un lugar al proceso de integración sentenciando que “tenemos

---

<sup>130</sup> Damián Paikin, “La Argentina y el MERCOSUR en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista”, en Ingrid Sarti et al., *Por una integración da América do Sul no século XXI*, Volume 1 (Rio de Janeiro: Fomerco, 2013), 96.

<sup>131</sup> Martín Kanenguiser, “Buscan frenar importaciones brasileñas”, *La Nación*, 21 de abril de 2005.

<sup>132</sup> Jorge Taiana, “Objetivos y desafíos de la política exterior argentina,” *DEP. Diplomacia, Estrategia, Política*, June 2006, 11.

<sup>133</sup> Martín Kanenguiser, “Buscan frenar importaciones brasileñas”, *La Nación*, 21 de abril de 2005.

<sup>134</sup> El secretario había trabajado, entre 2003 y 2004, como asesor de la subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, donde se ocupaba especialmente de la resolución de las asimetrías entre Argentina y Brasil. “Peirano, un hombre de perfil bajo y excelente relación con los industriales”, *Clarín*, 16 de julio de 2007. Entre julio y diciembre de 2007 fue ministro de Economía y Producción.



una enorme valorización del mercado interno que tiene la Argentina y que tiene el MERCOSUR”<sup>135</sup>.

Así, las medidas que se adoptaron en este período con vistas a restringir las importaciones desde el país vecino convivieron con el objetivo prioritario explícito del gobierno del “fortalecimiento del MERCOSUR”. El gobierno consideraba que su principal desafío era “avanzar en su consolidación como un mercado único, dotado de una estructura institucional funcional a la búsqueda de integración productiva efectiva de las cadenas de valor regionales”. Allí, el tema de la integración productiva y las “asimetrías” entre las economías nacionales del bloque dominarían la agenda regional en este período<sup>136</sup>.

La elección del presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil facilitó la voluntad de este país de buscar respuestas a esta preocupación argentina, pero éstas se mantuvieron en la dimensión comercial, favoreciendo, por ejemplo, acuerdos de restricción voluntaria de importaciones o avalando informalmente las licencias no automáticas que Argentina imponía a ciertos sectores, y sin avanzar hacia planes estratégicos para integrar cadenas productivas o alcanzar una política industrial común<sup>137</sup>. La “evidente compatibilidad ideológica”<sup>138</sup> entre Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva los acercó e involucró directamente en las negociaciones, a la vez que permitió que Brasil diera lugar a estos temas, prioritarios para Argentina más que para su vecino, y que las posiciones políticas sobre varios temas se expresaran claramente en distintas ocasiones, como en el rechazo a la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA),

---

<sup>135</sup> *12a Conferencia Industrial Argentina* (Córdoba: Unión Industrial Argentina, 18, 19 y 20 de octubre), 173–174.

<sup>136</sup> Jorge Taiana, “Objetivos y desafíos de la política exterior argentina,” 13–14.

<sup>137</sup> María Julieta Cortes y Nicolás Creus, “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005–2009),” en *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones Promediando Su Mandato* (Rosario: Cerir/UNR, 2010), 379.

<sup>138</sup> Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Jr, “Brasil en el centro de la integración,” 91.

que ambos lideraron en la cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005.

Esa sintonía también permitió que las restricciones se implementaran con la venia del propio gobierno brasileño, suavizando momentáneamente la intensidad del conflicto que éstas podían causar con el vecino (y que, de hecho, habían causado en el período anterior). A su vez, para mantener en un nivel bajo los reclamos que podían provenir del sector privado importador local y brasileño, el gobierno argentino insistía en el carácter meramente “preventivo” de aquellas medidas (es decir, que se aplicaban las restricciones sólo si se excedían los cupos acordados entre privados)<sup>139</sup>, buscando evitar su difusión como elementos conflictivos para el MERCOSUR.

En este marco, las restricciones se transformarían en las principales herramientas de administración de comercio con las que el gobierno argentino buscaría orientar la sustitución de importaciones y dar forma al desarrollo industrial. También aquí las decisiones comerciales eran muestra de esa área gris en la que se vinculaban estrechamente tanto elementos externos como internos, cuyas características contribuían a evitar el conflicto creado por las importaciones a nivel interno y, a la vez, a que las restricciones no se transformaran en un nuevo conflicto regional. Esta situación, sin embargo, no sería estable, ya que los reclamos contra las restricciones resurgirían a lo largo de todo el período<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> “Deben preocuparse las empresas que no invierten”, *El Cronista*, 2 de septiembre de 2005. Daniel Muchnik, “La competitividad de la industria local”, *Clarín*, 5 de septiembre de 2005.

<sup>140</sup> En 2004 se creó el Consejo Empresario del MERCOSUR, con el objetivo de promover el diálogo entre estos actores y con los gobiernos; pero desde sus primeras reuniones, según describe el INTAL, los representantes del sector privado no lograron patrones comunes para iniciar acuerdos que los satisficieran. Aun así, durante su segunda reunión se lanzó también el Foro Empresarial del MERCOSUR, que acompañaría con futuros encuentros las cumbres de jefes de estado. *Informe MERCOSUR, No 10*, 46–47. Recién en 2012, la decisión CMC 62/12 estableció que se reuniría siempre en las

En este contexto, las restricciones en este período tuvieron una doble lectura. Por un lado, se consideraba que era una forma del gobierno de presionar a Brasil para lograr un mayor equilibrio en el patrón de comercio, cambiando el que se había verificado históricamente, con una exportación argentina concentrada en productos de menor valor agregado y una importación desde Brasil en los de mayor valor agregado. En palabras del entonces ministro de Economía Roberto Lavagna, era una manera “de decirle a Brasil que la integración así no funciona”<sup>141</sup>. Por otro lado, se buscaba con las restricciones a la importación alentar tanto a los empresarios brasileños como a las marcas internacionales a producir en Argentina<sup>142</sup>, algo que, como se señaló en 7.2.1, efectivamente sucedería. Así, las restricciones no representaban sólo una respuesta a demandas del sector privado local, sino una decisión gubernamental sobre las industrias que quería fortalecer, sobre la participación que buscaba para el país en el MERCOSUR (en tanto factor de atracción de inversiones para estas industrias) y sobre la forma que debía adoptar el proceso de integración (fomentando la inversión productiva del país vecino en su propio territorio). Pero estas definiciones del gobierno argentino encontraría un limitado eco en su socio comercial y, como se verifica en 7.2.3, la sintonía de ideas en torno a la necesidad de fortalecer institucionalmente el bloque no pasaría del discurso. Esto se demostraría, por ejemplo, en las duras negociaciones en torno al Mecanismo de Adaptación Competitiva impulsada por el ministro de Economía, Roberto

---

cumbres y sería organizado por la presidencia pro tempore del bloque. CIC participó de esta primera reunión en diciembre de 2012. “Para la Cámara de la Industria del Calzado, Primer foro empresarial del MERCOSUR fue una reunión histórica”, *Terra*, 7 de diciembre de 2012.

<sup>141</sup> Entrevista a Roberto Lavagna, 10 de octubre de 2013, Buenos Aires.

<sup>142</sup> “No baja el país barreras al calzado importado de Brasil”, *Ámbito Financiero*, 3 de noviembre de 2005; “Los fabricantes de calzado brasileño demandarán al país”, *La Nación*, 5 de diciembre de 2005.

Lavagna, que recién se aprobaría en 2006 y nunca sería utilizado.

El gobierno de Cristina Kirchner, iniciado en diciembre de 2007, siguió los mismos lineamientos y observó desde sus comienzos el crecimiento sostenido del sector. En la principal feria del calzado, EFICA, eran tanto representantes de CIC y como del gobierno quienes destacaban las últimas inversiones y hasta el aumento de exportaciones<sup>143</sup>. En otro nivel de gobierno, el secretario de promoción de las inversiones, de Fomento de las Exportaciones y cooperación internacional de la provincia de Buenos Aires, Alfredo Atanasof, resaltaba la recuperación “lograda por los industriales del calzado que pusieron el hombro en los años de libre importación” y la consideraba “apuntalada por una política económica de defensa de los intereses argentinos”<sup>144</sup>.

La crisis económica y financiera internacional que se desató a fines de 2008 interrumpió la expansión de la economía (como se describió en el capítulo 3) y llevó al gobierno a tomar medidas para evitar una mayor repercusión de la crisis en la economía local. De la mano de un nuevo equipo y una nueva estructura en el poder ejecutivo (Débora Giorgi encabezó el nuevo ministerio de Industria<sup>145</sup>), las medidas de regulación de comercio se expandieron a más sectores, y las decisiones comerciales comenzaron a estar más vinculadas a la situación de la balanza comercial del país y a ser criticadas con mayor intensidad desde Brasil, que veía

---

<sup>143</sup> Estuvo presente el director general de Aduanas, Ricardo Echegaray. “La producción de calzado creció cerca de 10%”, *El Cronista*, 15 de enero de 2008.

<sup>144</sup> “Atanasof destacó el esfuerzo de la industria del calzado y abogó por mayores inversiones”, *DyN*, 15 de enero de 2008.

<sup>145</sup> Como se mencionó en el capítulo 6, Débora Giorgi había sido secretaria de Industria, Comercio y Minería bajo el gobierno de De la Rúa, y en ese entonces había trabajado cerca de CIC para extender las salvaguardias contra la importación extra MERCOSUR. Personal de CIC indicó que se trataba de una ministra con una sensibilidad especial para con el sector, por haber sido por mucho tiempo asesora de la entidad, a través de su trabajo en la Unión Industrial Argentina.

un “cambio ideológico” que ahora “exageraba” el papel del proteccionismo como vía a la reindustrialización y el crecimiento<sup>146</sup>. Cabe aclarar que estas críticas siempre apuntaban a las medidas argentinas que obstaculizaban el comercio intrarregional, y no a aquellas referidas a las importaciones desde terceros países. De hecho, ya desde 2007 el propio Brasil tomó la iniciativa para contener el avance de las importaciones chinas en los sectores de calzados, tejidos y confecciones, y ese año el Consejo del Mercado Común promovió una significativa elevación de los niveles arancelarios de productos de esos sectores. Las alícuotas fueron fijadas en un 26%, en el caso de los tejidos, y un 35% en el caso de confecciones y calzado<sup>147</sup>.

### 7.2.3 El repertorio de acciones de empresarios y gobiernos en torno a la importación de calzado regional

A diferencia del período anterior, las acciones políticas de los grupos empresarios del sector calzado no pasaron de declaraciones y diálogo con funcionarios, a diferencia del período anterior, que habían llegado a reclamos administrativos, demandas judiciales y manifestaciones públicas (ver 6.2.3). Como se verá más adelante, estas acciones también adquirieron la forma de ofrecimiento de *expertise*, en particular a través de la participación de observadores de la CIC en las aduanas. Como se vio en las secciones anteriores, el hecho de que la preocupación de los fabricantes locales coincidiera con los objetivos gubernamentales prioritarios de reindustrialización y recuperación del empleo facilitó que los primeros obtuvieran respuestas a sus demandas y,

---

<sup>146</sup> Entrevista a Welber Barral, 26 de junio de 2012, San Pablo.

<sup>147</sup> Decisión CMC N° 37/07. Ver también *Informe MERCOSUR, No 17, 87*; “Eleva Brasil a 35% tarifas para importar calzado”, *El Cronista*, 26 de abril de 2007.

así, poco a poco, se transformaran en fuente de apoyo político para el gobierno.

Como se mencionó en 7.1, luego del incumplimiento del acuerdo entre privados del 2004, para 2005 la CIC solicitaba públicamente (por medio de comunicados y declaraciones a la prensa) que las exportaciones brasileñas se limitaran a 10 millones de pares y requería participación del estado para garantizarlas. Desde el poder ejecutivo, en un principio hubo dudas sobre el grado de atención que debía darse a aquellos reclamos<sup>148</sup>, pero con la asunción de Miguel Peirano en la secretaría de Industria se redobló su presión para que varios sectores cerraran acuerdos entre privados y “en la lista de prioridades, la primera corresponde al sector del calzado”<sup>149</sup>. Este acuerdo requirió intensas negociaciones, se enfrentó a evasivas brasileñas<sup>150</sup> y las primeras reuniones no dieron fruto: un encuentro entre CIC y Abicalçados mostraba como resultado apenas un acuerdo con el objetivo de “pedir al INDEC que realice un estudio para determinar el verdadero tamaño del mercado argentino”<sup>151</sup>. Por su parte, CAPCICA pedía evitar cualquier tipo de restricción al comercio dentro del MERCOSUR, y señalaba que “la principal razón para que el país ponga en marcha estas nuevas barreras al comercio es la capacidad que tiene el lobby del calzado de convencer a las autoridades, una y otra vez, [de] que requieren protecciones de las que no gozan otros sectores”<sup>152</sup>.

---

<sup>148</sup> El secretario de Industria Alberto Dumont relativizaba el impacto de las estadísticas de importaciones, en las que debía restarse que parte de la importación estaba realizada por los propios productores argentinos. Cledis Candelaresi, “Industriales del calzado de Brasil y Argentina siguen a los pisotones”, *Página 12*, 10 de febrero de 2005.

<sup>149</sup> Martín Kanenguiser, “Buscan frenar importaciones brasileñas”, *La Nación*, 21 de abril de 2005.

<sup>150</sup> Cledis Candelaresi, “Industriales del calzado de Brasil y Argentina siguen a los pisotones”, *Página 12*, 10 de febrero de 2005.

<sup>151</sup> “El sindicato del calzado apunta directo a Brasil”, *El Cronista*, 8 de abril de 2005; “Barreras al calzado”, *Clarín*, 25 de mayo de 2005.

<sup>152</sup> “Piden que no se trabe al calzado brasileño”, *El Cronista*, 5 de julio de 2005.

Finalmente, y ante la recurrente amenaza de las autoridades argentinas de interponer licencias no automáticas de importación de manera unilateral, se alcanzó un acuerdo por dos años que fijaba para 2005 un límite de las exportaciones brasileñas a Argentina en 12,9 millones de pares<sup>153</sup> y, hasta mediados de 2006, cerca de 6,5 millones. La reunión en la que se llegó a ese acuerdo fue muy difícil, el sector privado brasileño se oponía a tal restricción cuantitativa, y el acuerdo se logró recién a las 4:30 am. La presión que ejercieron ambos gobiernos por lograr este acuerdo tenía que ver con su preferencia de alcanzar cierto consenso, por difícil que fuera, en el sector privado de ambos lados de la frontera. Inclusive para el gobierno brasileño era mejor, políticamente, mostrar tal acuerdo que una medida unilateral del gobierno argentino. Y aunque formalmente fueran acuerdos entre privados, los gobiernos participaban en la definición del volumen, los tiempos de las importaciones, los tipos de calzado y, una vez cerrado ese acuerdo, era Abicalçados la entidad que junto a su par argentino monitoreaba los alcances de los acuerdos y su cumplimiento (volumen del comercio, estacionalidad).

Con la venia del gobierno brasileño, y ante los incumplimientos que anteriormente habían denunciado los productores locales, esta vez el estado argentino controlaría que las importaciones no superasen lo acordado, y lo haría a través de licencias no automáticas, establecidas por la secretaría de Industria, con el aval total del ministro de Economía y hasta el presidente de la Nación. Oficialmente, estas licencias, impuestas por la resolución 486/05 en forma de certificados de importación<sup>154</sup>, implicaban sólo un cambio en la forma de verificación del cumplimiento de la resolución 508/99, aquella que a fines de los '90 controlaba

---

<sup>153</sup> *Informe MERCOSUR, No 10, 58*; "El lunes ponen cupo al calzado de Brasil", *El Cronista*, 18 de mayo de 2005; "Alejandro Rebossio, "El gobierno amenazó con barreras al calzado de Brasil", *La Nación*, 24 de junio de 2005.

<sup>154</sup> Estos certificados se impusieron simultáneamente con certificados para la importación de juguetes, resolución 485/05.

las normas técnicas, de calidad y de composición de las importaciones de calzado y reemplazaban las licencias que por entonces regulaba la resolución 977/99 (ver capítulo 6). Pero, en su aplicación, se trataría de una restricción cuantitativa, en tanto que no se aprobarían las licencias de aquellas importaciones que superaran el monto pautado entre los privados. Este mecanismo constaba de un proceso de certificaciones y autorizaciones que incluía la intervención de varias dependencias públicas, entre ellas, la secretaría de Industria, la subsecretaría de Defensa de la Competencia, la Aduana (en varios niveles), la AFIP y el INTI<sup>155</sup>. Además, en este período, la aprobación de estos certificados se iría dilutando, llegando a demorarse hasta 270 días, cuando la OMC permitía demoras de hasta sólo 60 días. Aunque habían sido aceptadas informalmente por el gobierno brasileño, la implementación de estas licencias fue mal recibida por los empresarios de aquel país, que hasta amenazaron con llevar a Argentina al Tribunal Arbitral Ad Hoc del MERCOSUR en septiembre de 2005<sup>156</sup>, aunque finalmente no lo hicieron.

Paralelamente, el mismo año se adoptaban otras medidas que tendían a otro tipo de control de comercio, como la reducción de los puestos aduaneros por los cuales se podía importar este producto (junto a textiles y juguetes). La decisión oficial, emitida por la resolución de AFIP 1924/05 que establecía sólo la entrada de los mismos por “aduanas especializadas”, se conoció repentinamente, provocando que en los puestos de aduana entre Brasil y Argentina (Paso de los Libres y Uruguayana) se encontrasen “retenidos 650 mil pares de zapatos provenientes de Brasil en paso

---

<sup>155</sup> “Comenzaron trabas a productos brasileños”, *Ámbito Financiero*, 14 de septiembre de 2005; “No baja el país barreras al calzado importado de Brasil”, *Ámbito Financiero*, 3 de noviembre de 2005.

<sup>156</sup> “Los fabricantes de calzado brasileño demandarán al país”, *La Nación*, 5 de diciembre de 2005.



hacia Argentina”<sup>157</sup>. Es interesante ver la presión de la CIC respecto de esa medida: su presidente, Alberto Sellaro, ante la decisión, precisó que habían “pedido al gobierno cinco o seis aduanas y no ocho como finalmente dispuso”<sup>158</sup>. Aun así, con la definición de estas aduanas, se cumplía con el objetivo gubernamental de generar “alguna molestia” para el importador, a la vez que permitía contar, en las aduanas indicadas, con personal capacitado para controlar las importaciones de estos productos<sup>159</sup>. Como se vio en el capítulo 6, la CIC participaba con sus propios observadores en la Aduana desde 1994; pero, según personal de la entidad, recién con el nuevo gobierno electo después de la crisis de 2001 estos observadores tendrían más receptividad por parte de los verificadores aduaneros, quienes recibían cursos auspiciados por la entidad para distinguir los aspectos técnicos de productos, en una clara expresión de ofrecimiento de *expertise* que les permitía defender sus intereses en el lugar mismo de la implementación del control a la importación<sup>160</sup>. Esta participación estaba estrechamente

---

<sup>157</sup> “La Aduana restringe el acceso de importados”, *La Nación*, 13 de agosto de 2005. Sebastián Valdomir, “MERCOSUR con problemas varios, mientras se esfuerzan en relanzar el ALCA”, REDES – AT, *Alainet*, 22/09/2005.

<sup>158</sup> “Comienzan a operar las aduanas especializadas”, *El Cronista*, 17/08/2005.

<sup>159</sup> Entrevista a Roberto Lavagna. El ex ministro recuerda que la idea de las aduanas especializadas fue tomada de Francia, donde en 1982 se restringió la entrada de electrodomésticos japoneses a la aduana de Poitiers, especializándola en este tipo de productos. Para un resumen de aquella situación ver William Safire, “Essay; The Battle of Poitiers”, *New York Times*, 22 de noviembre de 1982, disponible en: <https://bit.ly/3vwU9KT> [consulta: 4 de enero de 2024].

<sup>160</sup> En sus memorias, la CIC señala un “fluido diálogo con los funcionarios de la Aduana” para detectar irregularidades en importaciones. Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 91. 1o de Julio de 2006 - 30 de Junio de 2007.” La defensa de aquel interés se ve claramente en un video público de la intervención del presidente de la CIC en el 8º Foro de Cámaras de Calzado en América Latina. Aunque dicho foro es posterior al período de estudio, brinda una aproximación a la forma en que su participación en la Aduana le permite tal defensa. Alberto Sellaro indica que, a través de sus observadores de la entidad en la Aduana, “nosotros decidimos desde la Cámara a quién vamos a controlar” el cumplimiento del etiquetado, los materiales, y a partir de esa observación envían una nota a

vinculada al interés de la CIC por reducir la cantidad de puestos aduaneros de entrada, ya que les permitía llegar con sus observadores a un mayor porcentaje de importaciones, que ahora pasaban sólo por Buenos Aires, Ezeiza, La Plata, Campana, Córdoba, Rosario, Mar del Plata y Paso de los Libres, el principal lugar de paso de la importación brasileña.

Las medidas no apuntaban sólo al control de la importación brasileña, sino también a aquella asiática. De hecho, el gobierno argentino se comprometía a controlar que el calzado chino no desplazase al brasileño<sup>161</sup> y, hacia el interior, el propio presidente prometía a los empresarios “ayudarlos” limitando la competencia China a cambio de su compromiso de crecer en términos de producción y empleo. A diferencia del período anterior, el cumplimiento con los acuerdos internacionales no se mostraba como prioridad en la agenda gubernamental, más atenta a su objetivo reindustrializador, por lo que las críticas que llovieron sobre los tiempos de demora de las licencias de importación y los procedimientos que no cumplían las condiciones de la OMC<sup>162</sup> no hicieron mella sobre las decisiones gubernamentales.

El mismo año, una resolución del Banco Central obligaba a pagar por adelantado las importaciones de productos terminados, algo que también beneficiaba al sector y era

---

la Dirección de Aduanas, firmada por las autoridades de CIC; llegando a firmar 100 de esas notas por semana. Es a partir de esta observación que la Aduana cita al importador, puede aplicarle una fuerte multa y “sino, lo mandamos a una zona franca, cuando viene mal etiquetado, le demoramos 60 días el contenedor, para que el señor re-etiquete y después ingrese”. En esta última frase, no es tan llamativa la sanción al importador, sino la forma en que el presidente de CIC expresa como propias las decisiones de la aduana (“lo mandamos”, “le demoramos”). *8o Foro de Cámaras de Calzado En América Latina. Panel 1*, 2013, <https://bit.ly/3HddtiQ>.

<sup>161</sup> Alejandro Rebossio, “Aplicarán licencias a Brasil y China”, *La Nación*, 20 de julio de 2005.

<sup>162</sup> A modo de ejemplo, ver “Conferencia: Temas aduaneros. Restricciones a la importación – Licencias no automáticas”, *LaHoja on-line*, Nro. 127, marzo de 2010, disponible en: <https://bit.ly/3tGfjfw> [consulta: 15 de julio de 2014].

apoyado por la CIC. Aunque tenía este efecto, la resolución era defendida por otro objetivo, que era favorecer la compra de dólares para mantener el tipo de cambio competitivo. Pero el propio secretario de Industria, Miguel Peirano, señalaba que favorecía “a los sectores sensibles, porque ya no correrán con desventaja respecto de los productos importados, que vienen financiados a mayor plazo que los que pueden ofrecer los fabricantes nacionales”<sup>163</sup>. En los años '90, esa desventaja había sido uno de los orígenes principales de los problemas financieros de Gatic (ver capítulo 6).

En noviembre de 2005, el ministro Lavagna bajaba del 15% al 8% las retenciones a la exportación del cuero crudo (resolución 655/05), pero en marzo de 2006 (luego de la salida del ministro), se daba marcha atrás con la medida, con el contento de quienes lo precisaban localmente como insumo para la elaboración de sus productos, entre ellos, los empresarios de la CIC<sup>164</sup>. Como otras veces en la historia (ver capítulo 5), fue el propio presidente quien asumió la decisión de favorecer los productos elaborados. Aunque ésta incluyó un acuerdo de precios con los proveedores del cuero, dos meses antes de que éste venciera, CIC y CIMA reiniciaron sus advertencias ante el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, y el secretario de Industria Peirano y denunciaron que se estaba exportando cuero con apenas un baño de cromo que le permitía exportarlo con bajas retenciones (como si fuera un producto industrial) y se desabastecía así al mercado interno<sup>165</sup>. Para evitar que aumentara

---

<sup>163</sup> “Debate empresarial por las importaciones”, *La Nación*, 29/06/2005.

<sup>164</sup> “Acuerdo con curtidores, calzado y marroquinería”, *El Cronista*, 27 de marzo de 2006.

<sup>165</sup> Se trata del cuero llamado “wet blue”. Es interesante señalar que el sector del calzado estimaba que el cierre de exportación de carne –vigente en el país a raíz del aumento de los precios internacionales, para evitar el desabastecimiento interno– complicaba la situación, porque había menos faena y eso producía menos oferta de cuero. “Reclama la industria por el alza del cuero”, *La Nación*, 1 de agosto de 2006.

el precio del calzado<sup>166</sup>, los funcionarios presionaron por mantener el precio del cuero<sup>167</sup>.

El acuerdo entre privados firmado con Abicalçados venció el 30 de junio de 2006 y Brasil solicitó la eliminación definitiva de los contingentes, argumentando que la restricción generaba una desviación del comercio, especialmente a favor de China y de otros países asiáticos. De hecho, la participación de Brasil en las importaciones de Argentina se reducía mientras la china aumentaba (tal como se observa en el gráfico 16). Sin embargo, en términos netos, las importaciones desde ambos orígenes se mantenían en aumento, como lo muestra el gráfico 14. Este aumento de importaciones se daba en paralelo al aumento de la producción local, que se observa en el gráfico 15, y del empleo del sector (gráfico 17), conjunción que respondía al ciclo expansivo de la economía argentina luego de la crisis, que generaba una mayor demanda del producto, abastecida tanto con producción local como con importaciones. Ante el buen resultado que habían tenido los certificados de importación en el control de las importaciones, Argentina mantuvo su posición de no eliminarlos y, al quedar sin efecto el acuerdo entre privados, los certificados siguieron ejerciendo tal rol<sup>168</sup>. Consultado por la aplicación de estos controles, el entonces secretario de Industria consideró que se trataba de la forma “más eficaz y viable en función de la estructura existente” en dicha secretaría, ya que su aplicación no requería recursos

---

<sup>166</sup> Con la mira puesta en la inflación. A fines de 2007 un estudio señalaba que el precio del calzado había aumentado en relación al 2006 más que el índice de precios al consumidor (IPC): 9,6% frente al 8,7%. “El mercado del calzado”, *La Voz del Interior*, 28 de octubre de 2007.

<sup>167</sup> “Presión oficial sobre frigoríficos para evitar que suba el calzado”, *El Cronista*, 1 de agosto de 2006. El conflicto entre la industria del cuero y del calzado, calificado de “eterno” por personal de la CIC, tenía, sin embargo, momentos de cooperación. En 2008, en pleno auge de la crisis económica y financiera mundial, se auxiliaba a los frigoríficos que habían dejado de vender cueros para exportación por la crisis mundial, incorporándolos a la producción y venta de zapatos escolares, en un acuerdo que involucró a éstos, a la CIC y al gobierno. “Acuerdo por calzado”, *La Nación*, 25 de noviembre de 2008.

<sup>168</sup> *Informe MERCOSUR*, No 11, 132.

extra, por ser muy pocos los sectores sujetos a los mismos. De lo contrario, consideró que, si hubieran sido muchos más, hubiera sido imposible realizar un seguimiento monitoreado de todas las importaciones<sup>169</sup>.

Ese mismo año, con la venia de la UIA, el gobierno acordaba el Mecanismo de Adaptación Competitiva con Brasil (MAC), un procedimiento común a realizarse para restringir importaciones, que se aplicaría a ramas de producción nacional de alguno de los dos países que se vieran perjudicadas por las importaciones de su vecino. El acuerdo fue alcanzado luego de un año y medio de negociaciones y bajo la férrea oposición de la entidad cúpula paulista FIESP, pese a la cual el gobierno brasileño accedió<sup>170</sup>. Ni bien se conoció el acuerdo, comenzaron los rumores de utilización de dicho mecanismo por parte de sectores de ambos países<sup>171</sup>, cosa que nunca sucedió. Según el ministro Lavagna, impulsor de la negociación desde 2004, la idea era que aquellas licencias se eliminasen una vez aprobado el MAC, cosa que tampoco se hizo<sup>172</sup>. Claro que también el MAC recibió

---

<sup>169</sup> Entrevista a Miguel Peirano.

<sup>170</sup> "Esto es un grave error", *Página 12*, 2 de febrero de 2006 y entrevista a Federico Meira (FIESP), 12 de junio de 2012, San Pablo. El brasileño indicó que el acuerdo sobre el MAC fue cerrado por el gobierno brasileño, especialmente su ministerio de Industria y su cancillería (Itamaraty), con una posición "ideológica" y "sólo para satisfacer al gobierno argentino", sin contactos con el sector privado de Brasil, que se oponía rotundamente al mismo. Solo más tarde participaría el sector privado en la definición de los detalles del mecanismo, momento en el que habrían logrado que el acuerdo fuese "inaplicable", una definición cercana a la apreciación que el personal de CIC tuvo sobre el mecanismo, como se aprecia al final del párrafo. Algunos analistas y funcionarios de ambos países destacaron, sin embargo, la ganancia en términos de previsibilidad y transparencia resultante de la instauración del MAC, al que incluso consideraron una garantía jurídica para los inversores extranjeros. *Informe MERCOSUR*, No 11, 63.

<sup>171</sup> Ver, por ejemplo, "Brasil alerta que podría restringir el ingreso de productos argentinos", *El Cronista*, 7 de febrero de 2006 y "Empresarios de Argentina y Brasil buscan hacer las paces", *Clarín*, 13 de febrero de 2006.

<sup>172</sup> Entrevista a Roberto Lavagna. La misma idea de temporalidad de las medidas se veía en artículos de ese entonces, como "Comenzaron trabas a productos brasileños: inició con calzado", *Ámbito Financiero*, 14 de septiembre

críticas, que consideraban era otra medida “proteccionista”, para proteger a sectores con poca significación en la generación de valor agregado y de empleo, pero con “mayor poder de lobby ante el gobierno”<sup>173</sup>. Aunque la situación del sector mejorara y éste creciera en términos netos, el gráfico 11 muestra que su participación en el valor bruto de producción industrial apenas alcanzaba el 1% en este período, y su participación en el empleo industrial rondaría el 2%, como se ve en el gráfico 19. Así, se señalaba que pese a esta poca relevancia en términos generales, el acuerdo representaba un alivio para el gobierno, que mostraba a los sectores industriales sensibles a la competencia brasileña y “aliados de la política oficial” un resultado concreto para su protección<sup>174</sup>. La CIC, una posible beneficiada de la utilización de tal mecanismo, acompañó activamente las negociaciones y consideró, en sus memorias de ese año, que el mecanismo podía proporcionar “al sector calzado argentino un tiempo razonable para poder convertirse, luego de los coletazos de la crisis” provocada por “desacertadas políticas industriales” de la década del '90<sup>175</sup>. Sin embargo, entrevistados de la entidad para este trabajo (esto es, años más tarde) indicaron que dicho acompañamiento se realizó sin grandes expectativas sobre el mismo, ya que se sabía que los cálculos sobre el tamaño del mercado y la participación de las importaciones en el mismo podían ser siempre rebatibles, algo que trabaría el resto del procedimiento que el MAC requería para

---

de 2005 y “No baja el país barreras al calzado importado de Brasil”, *Ámbito Financiero*, 3 de noviembre de 2005.

<sup>173</sup> Así lo decía el economista José Luis Espert en “Los sectores beneficiados aportan sólo el 3% del PIB”, *El Cronista*, 5 de febrero de 2006. Allí se indica, con datos del INDEC, que todos los sectores incluidos en el MAC (textiles, cueros, calzado, baterías, electrodomésticos, televisores y bicicletas) aportaban menos del 3% del PBI y empleaban al 2,8% de los trabajadores.

<sup>174</sup> “El Mecanismo de Adaptación Competitiva: una herramienta que debe ser correctamente usada”, *El Economista*, 17 de febrero de 2006.

<sup>175</sup> Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 90. 1o de Julio de 2005 - 30 de Junio de 2006.”

demostrar el “daño” (sobre los detalles del procedimiento concreto, ver capítulo 2).

Así, pese a acordarse un mecanismo bilateral para regular el comercio, se mantuvo el uso de restricciones nacionales unilaterales a la importación. En el sector del calzado, en agosto de 2007, la resolución 61/07 imponía certificados a las capelladas (parte superior) de calzado, debido a “cambios significativos en los flujos de comercio”. De acuerdo a una explicación de la CIC, esto respondía también a la necesidad de proteger mano de obra, ya que la capellada era uno de los insumos del calzado que mayor mano de obra requería: era el calzado casi terminado, faltando sólo pegarle la suela. En 2008, por medio de la resolución 366, la secretaría de Industria actualizó la lista de productos del calzado sujetos a los certificados de importación y la Aduana reforzó sus controles de los productos sujetos a valores criterio, recurriendo a la “participación activa de los sectores privados involucrados”<sup>176</sup>.

Como se adelantó en 7.7.2, el estado contribuía no solo con estas medidas generales sino también con ayudas específicas a talleres y empresas del sector, como aquellas de Coronel Suárez (provincia de Buenos Aires), donde había funcionado Gatic y ahora la municipalidad buscaba construir un “distrito Industrial del Calzado”<sup>177</sup>. De esta forma, los nuevos talleres y empresas contaban con aportes de distintos niveles de gobierno: la municipalidad, la provincia y el ministerio de Trabajo de la Nación. En este caso, el dinero llegaba a través del Consejo para la Producción y el Desarrollo de Coronel Suárez (Coprodesu), que canalizaba la asistencia del estado para unos 10 talleres de calzado y 14 de indumentaria armados por 400 ex empleados de Gatic, comprando “máquinas caras, para uso común de todos los talleres”. Se visibilizaba la ayuda estatal también con visitas

---

<sup>176</sup> Nota externa 87/08 de la Dirección General de Aduanas.

<sup>177</sup> “Guillermo Gotelli, tras dejar Alpargatas, ahora impulsa Indular”, *El Cronista*, 16 de Septiembre de 2005.

oficiales, como la de la ministra de Producción bonaerense, Débora Giorgi, que “llegó a la ciudad con un nuevo cheque de 62.000 pesos para comprar dos máquinas más”. Pero la ayuda no era sólo para los pequeños talleres, sino también para empresas de mayor envergadura, como Indular (de Guillermo Gotelli), en la que “en una primera etapa, los honorarios y los gastos los paga la provincia”, según un empleado de la firma<sup>178</sup>.

Estas ayudas no fueron sólo para empresas nacionales, sino que, como se adelantó en 7.2.1, también para atraer empresas brasileñas, que empezaron a instalarse en el país especialmente a partir de 2006. Ese año, Paquetá anunció que empezaría a producir Adidas en la ciudad bonaerense de Chivilcoy (con facilidades provistas por el estado, como un acuerdo con el municipio que le rebajaba el alquiler a medida que incorporara determinadas cantidades de empleados y un préstamo pedido por el propio municipio para que el terreno cedido a la empresa contara con infraestructura y servicios básicos)<sup>179</sup>; en 2007 Vulcabrás inauguraba su planta en Coronel Suárez (comprando la mencionada Indular)<sup>180</sup> y Camargo Correa adquirió Alpargatas el mismo año, con su principal interés puesto en la división de calzados de la empresa<sup>181</sup>.

<sup>178</sup> “Un pulmón estatal para el polo textil de Coronel Suárez”, *Clarín* 25/04/2006.

<sup>179</sup> “Calzado argentino con sello brasileño”, *El Economista*, 13 de enero de 2006; “Por trabas a Brasil ya se radica fábrica en Argentina”, *Ámbito Financiero*, 24 de febrero de 2006. También pesaba la idea de la exportación y los acuerdos bilaterales firmados por Argentina con otros países: el calzado brasileño pagaba un arancel de 35% para entrar a México, en tanto que el argentino sólo está gravado con un 5%. “Brasil II”, *El Economista*, 17 de marzo de 2006. Alfredo Sainz, “El calzado invierte con protección”, *La Nación*, 3 de octubre de 2007. De todas maneras, como muestra la tabla 12, durante todo el período de estudio las exportaciones de calzado de Argentina no alcanzaron los niveles de exportación de los años '90, aunque mejoraron respecto del período crítico de 1999-2002.

<sup>180</sup> “Prometen un trato preferencial para el calzado brasileño”, *La Nación*, 19 de septiembre de 2007.

<sup>181</sup> “Alpargatas quedó en manos de la gigante brasileña Camargo Correa”, *Página 12*, 11 de octubre de 2007; la adquisición fue aprobada por la Comisión



La producción de estas empresas, en el ámbito deportivo, se concentró en productos de baja y media gama tecnológica, en tanto que continuaban importando los productos de alta tecnología. De este modo, las importaciones de calzado mantuvieron un alto nivel, particularmente en ese rubro. En el período 2004/2009 las importaciones del mismo crecieron a una tasa acumulativa anual de 9% en volumen y 15% en valores, en tanto que el índice de participación de las mismas en el consumo aparente fue, en promedio, del 47%. En cuanto a las importaciones provenientes específicamente de Brasil, otra medición indicaba que entre los períodos 1996-1998 y 2003-2005 habían crecido un 44%<sup>182</sup>.

El impulso que el gobierno daba a la llegada de empresas brasileñas era explícita y hasta formaba parte de la muestra de sus éxitos cuando era la propia casa de gobierno la que las anunciaba<sup>183</sup>. El ahora ministro de Economía, Miguel Peirano, se reunía con las grandes empresas brasileñas para tratar temas de complementariedad y prometía facilitar importaciones desde Brasil a cambio del compromiso de las empresas brasileñas de producir en el país. Estas, en cambio, solicitaban también restricciones a las importaciones provenientes de Asia<sup>184</sup>. Los empresarios argentinos también se preocupaban por mostrar sus inversiones ante el gobierno,

---

Nacional de Defensa de la Competencia recién en 2008, "Autorizan la compra de Alpargatas Argentina", *La Nación*, 23 de octubre de 2008.

<sup>182</sup> Marta Bekerman y Haroldo Montagu, "Transformaciones recientes en el comercio entre Argentina y Brasil: impacto de los factores macro y micro-económicos", Documento de Trabajo N° 17, UBA/FCE/CENES, 2007.

<sup>183</sup> Por ejemplo, luego de una reunión del presidente Kirchner con el entonces ministro de Economía Miguel Peirano, la secretaria de Industria Leila Nazar y representantes de la compañía. "Grupo brasileño anuncia inversión por USD 60 millones en plantas de calzado y ropa deportiva", *Agencia DyN*, 7 de agosto de 2007.

<sup>184</sup> "Peirano y empresarios brasileños del calzado coinciden en aplicar políticas complementarias", *Agencia DyN*, 18 de septiembre de 2007; "Prometen un trato preferencial para el calzado brasileño", *La Nación*, 19 de septiembre de 2007.

como fue el caso de Grimoldi, que en 2007 presentó ante el presidente de la Nación su proyecto<sup>185</sup>.

Con este proceso de instalación de fábricas brasileñas se mantenía el camino orientado a generar producción y empleo local, aunque ahora la posición del sector privado argentino dejaba entrever su reticencia: el mismo día de las elecciones presidenciales de 2007, que dieron como vencedora a Cristina Fernández de Kirchner con un amplio apoyo de este sector, la Federación Argentina de la Industria del Calzado (FAICA, que reunía a las cámaras del sector de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe y cuya principal actividad era la negociación paritaria) anunciaba que presentaría un informe al próximo gobierno nacional con las “desigualdades” que generaban las ayudas públicas a la instalación de capitales brasileños. Reconocían la importancia de “que empresas internacionales inviertan en el país”; pero reclamaban el “mismo trato”, con exenciones impositivas y subsidios por cada puesto de trabajo creado<sup>186</sup>. Así todo, con el tiempo las empresas brasileñas formaron parte de las cámaras de representación locales y fueron vistas positivamente por el sector, no sólo como capitales que sustituían empresas argentinas, sino que agrandaban fábricas y producción local.

De esta manera, la política comercial se transformó en un punto de cooperación entre el gobierno y la CIC, y brindó no sólo respuestas a las reivindicaciones del sector privado, sino también un apoyo sostenido al gobierno por parte de las cámaras representantes de los sectores beneficiados. Así lo mostró, por ejemplo, el conflicto con el campo a inicios de 2008, ante el cual aquéllas defendieron abiertamente la posición del gobierno<sup>187</sup>. Dicho conflicto se

---

<sup>185</sup> “Kirchner recibe a empresarios del calzado en la casa de gobierno”, *Agencia DyN*, 2 de octubre de 2007.

<sup>186</sup> Diego Ávila, “Los nuevos cruces entre las fábricas de calzado”, *La Voz del Interior*, 28 de octubre de 2007.

<sup>187</sup> Ya antes, la UIA no había acompañado reclamos de COPAL por la eliminación de los reintegros a las exportaciones dictada por el ministro Lavagna.

dio a raíz de la iniciativa del nuevo gobierno de aumentar las retenciones a la exportación. En este conflicto, que tuvo amplia prensa, lo que inicialmente iba a ser una decisión administrativa del gobierno se envió finalmente como proyecto de ley al Congreso, donde el debate fue arduo y concluyó con el rechazo al proyecto de ley por un voto, el del entonces vicepresidente y presidente del Senado, Julio Cobos. Durante el conflicto, mientras las organizaciones rurales organizaban paros contra la iniciativa presidencial, la CIC y otras entidades representantes de los sectores textil, autopartes y juguetes, organizaban una manifestación contra el paro y en abierto apoyo al gobierno<sup>188</sup>. Inclusive, meses más tarde, la CIC hablaba de “un trimestre bastante complicado” como una de las razones por las que el sector no había alcanzado la producción de 100 millones de pares, que había estimado junto al gobierno para ese año<sup>189</sup>, cifra que alcanzaría recién en 2010 (gráfico 15).

Ese año se registró un creciente déficit en el comercio bilateral con Brasil (ver gráfico 2) y los primeros efectos de la crisis económica y financiera internacional, a la que se asociaba el aumento de las importaciones argentinas en general. Este aumento se vinculaba tanto a la sobreoferta de productos en el mundo, por la falta de demanda en los países centrales, como a la sostenida demanda del mercado argentino. Estos elementos llevaron al gobierno a fortalecer, hacia fines de ese año, sus controles a las importaciones en general, ya no dirigidos a unos pocos sectores sino establecidos de manera más amplia y abarcadora<sup>190</sup>. El principal instrumento seguían siendo las licencias no automáticas

---

David Cufre, “La UIA no sabe, no contesta”, *Página 12*, 16 de noviembre de 2005.

<sup>188</sup> David Cufre, “Nos impiden trabajar”, *Página 12*, June 6, 2008.

<sup>189</sup> En este momento, el secretario de Industria era Fernando Fraguío. “El sector del calzado, afectado por la crisis rural y la baja del dólar”, *La Nación*, 30 de julio de 2008.

<sup>190</sup> Alejandro Rebossio, “Se controlará la importación de unos 1200 bienes de consumo”, *La Nación*, 30 de octubre de 2008.

de importación, cuya expedición se hacía ahora más lenta<sup>191</sup> y se reactivaba, paralelamente, la idea de reglamentar el Mecanismo de Adaptación Competitiva<sup>192</sup>. Estas acciones volvieron a generar conflictos diplomáticos con Brasil. Como se adelantó, en el sector del calzado, se reemplazaban los certificados de 2005 por otros nuevos (resolución 366/08) y se fortalecían los controles en aduana (resolución 87/08)<sup>193</sup>. En 2009, el presidente de la CIC, Alberto Sellaro, previendo que el mercado argentino caería, solicitaba nuevamente al gobierno que redujera el ingreso de calzado importado<sup>194</sup>. Según personal de la CIC, las licencias no automáticas para controlar las importaciones desde Brasil se convertían ahora en “esenciales” para su industria, ya que aquellas habían aumentado sensiblemente en 2008: la CIC estimó 18 millones de pares desde Brasil; el gráfico 13 muestra el peor déficit bilateral del sector ese año. Como consecuencia de la restricción gubernamental por medio de las licencias no automáticas, la importación volvía a reducirse desde fines de ese año, evitando afectar severamente la producción local y reduciendo los totales el año siguiente.

Con esta receptividad por parte del gobierno, las señales de apoyo y sintonía con la política oficial se mantuvieron a inicios de 2009, cuando Sellaro destacaba que, pese a la reducida rentabilidad que podía provocar la crisis, “no hay suspensiones ni despidos” en el sector<sup>195</sup>. La propia presidenta recibía a representantes de esta industria, que

---

<sup>191</sup> Alejandro Rebossio, “Se amplían las suspensiones en fábricas”, *La Nación*, 15 de octubre de 2008.

<sup>192</sup> “El Gobierno no quiere una invasión brasileña”, *La Nación*, 29 de octubre de 2008.

<sup>193</sup> Estrictamente, el refuerzo del control de importación se había iniciado ya a principios de año, cuando la resolución 11/08 establecía la imposibilidad de rectificaciones o modificaciones de los certificados emitidos.

<sup>194</sup> “Varios sectores piden protección”, *La Nación*, 22 de febrero de 2009.

<sup>195</sup> En realidad, fue pública la reducción de la semana laboral a cuatro días –luego de haber aplicado vacaciones forzosas de 35 días– que la empresa Alparagas notificó a sus 410 operarios. Sebastián Premici, “Crece la pulseada por el empleo”, *Página 12*, 21 de enero de 2009.

agradecían el apoyo gubernamental y, junto al secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, lograban un acuerdo con supermercados para reactivar la industria con la venta de calzado escolar a un precio moderado<sup>196</sup>. Además, el gobierno iniciaba “de oficio”, aunque incentivado por la CIC<sup>197</sup>, una investigación antidumping del calzado importado chino en el país (sobre las posiciones del sector privado en esta investigación, ver 7.2.1).

A nivel regional, el apoyo que Argentina había recibido por parte de Brasil luego de la crisis, así como su aceptación de la regulación del comercio, se fue desgastando y los conflictos comerciales se intensificaron en 2009, cuando el alcance de las licencias no automáticas llegó a más de 400 productos de exportación brasileños (en comparación con los 58 existentes en el año 2007, que se restringían a los sectores de calzados, juguetes y papel<sup>198</sup>). La Confederação Nacional da Indústria de Brasil (CNI) identificaba como especialmente “importantes para la producción brasileña” aquellas que abarcaban el calzado y los textiles, la línea blanca y el papel<sup>199</sup>. Pese a eso, la recuperación de la actividad en 2010 pareció mejorar la atmósfera de las relaciones comerciales con el socio regional. La combinación de ese contexto, inversiones brasileñas en Argentina, un nuevo

---

<sup>196</sup> “La producción de calzado tiene un número millonario en el horizonte”, *Zona Productos*, 25 de enero de 2009.

<sup>197</sup> En sus memorias, señala que dicha investigación fue “un logro importantísimo para el cual la Cámara venía trabajando durante largo tiempo, recabando la información necesaria que derivó en esta decisión, de vital importancia para nuestra industria, generadora de fuentes de trabajo”. Cámara de la Industria del Calzado, “Memoria y balance general. Ejercicio 93. 1o de Julio de 2008 - 30 de Junio de 2009.”

<sup>198</sup> Luego se extenderían a casi 600 en 2011.

<sup>199</sup> Confederação Nacional da Indústria, “Integração Internacional. Informativo da Confederação Nacional da Indústria”, Año 3, Número 2, junho de 2011, 1. Además, el calzado ocupaba el segundo lugar entre los sectores con más ítems sujetos a valores criterio y el quinto lugar entre los sectores con más ítems sujetos a licencias no automáticas (después de algodón, vestimenta y accesorios, reactores y máquinas, máquinas y materiales eléctricos). Los cuadros con esta información figuran en la misma publicación, páginas 13 y 14.

acuerdo de restricción de importaciones de calzado entre los sectores privados de ambos países y una liberación más rápida de las licencias de importación desde fines de 2009 crearon expectativas de que, al menos en este sector, debían superarse los conflictos comerciales. El INTAL esperaba que el debate evolucionara, así, hacia el “factor China”, es decir, a las importaciones asiáticas que afectaban al sector en ambos países<sup>200</sup>. La investigación antidumping iniciada de oficio por Argentina contra las importaciones chinas fueron en dicho sentido, y se hizo casi en paralelo con una que inició Brasil, mostrando la coordinación entre ambos países, con un interés común generado por la competencia de terceros. Sin embargo, el problema volvería a aparecer para 2011/2012, cuando el sector privado brasileño y su gobierno reclamaron por el desvío de comercio (la participación de Brasil en las importaciones de calzado se reducía desde 2010, aunque el INTAL señalaba que la protección no se mostraba orientada contra ningún país, ya que las importaciones de todos los orígenes se veían afectadas en proporciones similares<sup>201</sup>). La CNI, en particular, reclamaba a su gobierno el inicio de acciones ante el órgano de solución de controversias de la OMC contra las medidas argentinas, considerando que la instancia de negociaciones en la Comisión bilateral se había agotado. A diferencia de otros momentos y de otras voces del sector privado brasileño, la CNI desaconsejaba la utilización de medidas de retaliación por parte de Brasil porque agregaban “incertidumbre a los negocios” e incluso podían, según los productos involucrados, significar un “aumento de costos para las empresas brasileñas”<sup>202</sup>. En 2012, las preocupaciones por la

---

<sup>200</sup> Informe MERCOSUR, No 15, 131.

<sup>201</sup> Informe MERCOSUR, No 16, 126.

<sup>202</sup> Confederação Nacional da Indústria, “Integração Internacional. Informativo da Confederação Nacional da Indústria”, 12. La Comisión bilateral dejó de reunirse en 2011. Entrevistada para esta investigación, Lucía Maduro, consultora de la CNI, consideró que dicha comisión había tenido un rol

balanza comercial volvían a demorar la autorización de las licencias no automáticas del gobierno argentino, además de ampliar su alcance a nuevos productos, volviendo a poner a las restricciones no arancelarias en el centro de la agenda de problemas bilaterales y alimentando las críticas hacia el proceso de integración.

#### 7.2.4 Restricciones no arancelarias y dinámicas políticas: una interpretación desde las “arenas de poder” en el nuevo contexto

A diferencia del primer período de estudio, en esta sección se observó un contexto general de crecimiento económico, así como prioridades gubernamentales orientadas a incentivar y administrar ese crecimiento a partir de lo que identificaban como un objetivo de (re)industrialización del país. La crisis de 2001 facilitó ese cambio de prioridades y la devaluación contribuyó para modificar las expectativas sobre la situación del sector del calzado. En el primer período el sector era visto como uno de los más afectados por la combinación de apreciación de la moneda y apertura comercial, por lo que las restricciones no arancelarias se leían como excepciones a la regla general de libre comercio dentro del MERCOSUR; excepciones que tenían como objetivo superar la crisis provocada por la devaluación brasileña y evitar que la industria del calzado argentino desapareciera repentinamente. En este segundo período, en cambio, se fue abandonando progresivamente la idea del libre comercio regional (y también internacional) como prioridad política, para subsumirlo al objetivo de industrialización. En el discurso gubernamental, las restricciones fueron pasando de excepciones a herramientas constitutivas de la nueva política comercial, con un claro rol del estado en su administración y con acuerdos tácitos con Brasil acerca del mismo.

---

importante en el tratamiento del comercio entre los países, y el hecho de que dejara de reunirse mostraba que “el tema no está bien”.

Con la preocupación más puesta en el ámbito doméstico que en los acuerdos internacionales, el gobierno dudó menos que en el período anterior en imponer restricciones comerciales cuando resurgía el conflicto a partir del aumento de las importaciones que, luego del interludio provocado por la crisis, volvían a ser vistas como “amenazas” para la recuperación del sector del calzado. El papel activo del gobierno mostró, de manera más manifiesta en este período que en el otro, que su posición pesaba en la balanza de aquello que se puede identificar con el poder estructural de los grupos en cuestión: el poder económico de grandes empresas internacionales interesadas en la importación no fue suficiente para “ganar” la competencia pluralista con los grupos locales demandantes de protección, cuyo poder no radicaba tanto en la dimensión económica, sino más bien, como se hizo evidente, en su potencial como fuente de apoyo político.

Así, a diferencia del período anterior, las restricciones no se mostraban tanto como esa alternativa intermedia entre los reclamos de los productores locales y la prioridad gubernamental de cumplir con el compromiso regional, sino más bien como parte integral de las nuevas prioridades orientadas al mercado interno, que unían al gobierno y a los productores locales y los sentaban a negociar ante los reclamos brasileños. La sintonía política entre los líderes de ambos países, la aceptación tácita del gobierno brasileño de estas medidas, así como la instalación de empresas brasileñas en territorio argentino, contribuyeron a que, por un tiempo, las restricciones no se transformaran en un nuevo conflicto bilateral, aunque, una vez más, éste sería un resultado temporario, ya que el conflicto volvería a surgir a finales del período.

Aún con las diferencias de contexto económico, ideas y prioridades gubernamentales, y hasta con el cambio de actores privados que se observó en el segundo período (en particular, con la instalación de las empresas brasileñas en el mercado argentino), se puede decir que en aquello que



se refiere a decisiones comerciales en el sector del calzado, las herramientas utilizadas fueron similares a las del período anterior. La elección de los mismos mecanismos para abordar el conflicto, con sus características distributivas, lo mantuvo en la misma arena política y generó las mismas consecuencias.

Al igual que en el período anterior, tanto el sector privado como el gobierno veían las medidas adoptadas –como certificados de importación, las aduanas especializadas o los acuerdos entre privados incentivados por los gobiernos– como decisiones específicas para algunos productos (aquellos “prioritarios”) o hasta partes de productos (como los certificados para capelladas en 2007), y no como parte de una regla general para el comercio. A primera vista, los acuerdos entre privados parecían establecer una regla y acercarse más a la idea de una política regulativa, dado que establecían un cupo, una cantidad permitida, y una clara sanción para quien pretendiera violarla: la no autorización de certificados de importación. Sin embargo, en primer lugar, el hecho de que los cupos fuesen acordados entre empresas privadas pertenecientes a las cámaras (en Argentina y Brasil) dejaba a otros actores fuera de tal permiso, por lo que no podía considerársela una regla general aplicable a toda empresa que quisiera importar y se acercaban más a la apreciación de política distributiva como aquello “más cercano a la privatización de lo público”<sup>203</sup>. Héctor Méndez, presidente de la UIA, mostraba esta característica como algo positivo cuando defendía este mecanismo señalando: “no interferimos en los ministerios de ambos países. Solamente negociamos entre los privados”<sup>204</sup>. El incentivo a los acuerdos entre privados una y otra vez fue la *confirmación de la preferencia política por resolver el conflicto en la arena distributiva*.

---

<sup>203</sup> Lowi, Theodore, *Arenas of Power*, 57–58.

<sup>204</sup> “Los productores locales buscan limitar la competencia de Brasil”, *La Nación*, 27 de mayo de 2005.

En segundo lugar, con el tiempo se observó que las demoras en las autorizaciones de los certificados de importación tampoco tenían que ver estrictamente con aquellos cupos, sino también con la situación de la balanza comercial, como empezó a suceder en 2008. Así, estas herramientas brindaban una alta flexibilidad al gobierno para utilizarlas en función de sus objetivos en cada circunstancia. Sin embargo, esa misma flexibilidad era la que no permitía tomarlas como reglas claras y generales, sino específicas y cambiantes. De hecho, mostró ser una herramienta siempre sujeta a vaivenes políticos, no sólo argentinos: el gobierno brasileño amenazaba con “dejar de aceptar” las restricciones impuestas por los acuerdos entre privados y las licencias no automáticas en momentos en que necesitaba electoralmente fortalecer su posición en estados donde la presencia de empresas del calzado era importante<sup>205</sup>.

Las dinámicas políticas que se desarrollaron fueron también predominantemente acordes a las previstas para la arena política distributiva. El *locus decisional* se mantuvo concentrado en el poder ejecutivo, y la sintonía entre el sector y el gobierno no hizo más que potenciarlo, ya que la CIC dirigía tanto sus pedidos como sus halagos a la secretaría de Industria y a la presidencia de manera directa. Pese a la diferencia que esta sintonía significaba respecto del período anterior, las dinámicas eran similares en cuanto a los actores que las definían. En todas las medidas adoptadas, el papel del ministerio de Economía y su secretaría de Industria fue central, y su acción no implicó sólo tomar las decisiones de protección, sino también persuadir a los actores privados para fomentar la inversión local.

En el diálogo con el gobierno, fueron las asociaciones sectoriales y las empresas individuales las que dieron voz concreta a las demandas y a los halagos del sector, y actuaron de manera autónoma respecto de la entidad cúpula industrial. En una entrevista, el presidente de la CIC

---

<sup>205</sup> “Paradojas con Brasil”, *Ámbito Financiero*, 28 de agosto de 2006.

evaluaba la participación de la cámara en la UIA como positivo desde el punto de vista técnico<sup>206</sup>, pero reconocía sus acciones políticas como independientes y su llegada “autónoma” a los gobiernos. Esta autonomía les permitió, como se vio, cuando la UIA se tornó más crítica, canalizar su apoyo al gobierno a través de la nueva CGERA. Al igual que en el período anterior, observar tanto a cámaras como a empresas permitió entender los cambios en el mapa político del sector, expuestos en la sección 7.2.1 y que se reflejaron en las posiciones de estos actores ante la investigación antidumping de 2009 contra China allí descripto, constituyéndose en muestra de que se trataba de un conflicto “entre productores” de un mismo sector más que entre importadores y productores locales, como se lo había caracterizado en el período anterior.

Este hecho también permitió observar la posibilidad que brindan las políticas distributivas de desagregar el conflicto, dividir a los grupos (incentivando las acciones individuales) y convertirlo, en palabras de Lowi, en un *conflicto blando*. En aquella investigación, en la que las posiciones individuales de las empresas se cruzaron con las posiciones oficiales de las cámaras (ver sección 7.2.1), la distinción entre distintos tipos de calzado llevó a establecer un precio mínimo que dejaba a todas las partes en conflicto satisfechas: se limitaba la importación de calzado económico sin perjudicar la importación de calzado deportivo de performance. Aquella misma desagregación se observó cuando, en 2007, se incluyeron licencias no automáticas específicas para las capelladas de calzado.

La dinámica de la *no interferencia mutua* se siguió percibiendo en cuanto a que no se registraban importantes oposiciones de otros sectores a la protección del calzado; por el contrario, la entidad cúpula industrial más bien acompañó los pedidos de las cámaras sectoriales. En cambio, sí fue el

---

<sup>206</sup> Destacó especialmente el trabajo del Departamento PyMI. Entrevista a Alberto Sellaro, 25 de marzo de 2014, Buenos Aires.

sector del calzado el que interfirió en las decisiones relativas al comercio exterior del cuero, presionando para que se redujera su exportación. Aquí también, el papel jugado por el poder ejecutivo, y el propio presidente, sería central para mediar el conflicto y resolverlo según sus prioridades.

Las ventajas inmediatas que tuvo el recurso a estas medidas en este período fueron claras: el sector creció desde el punto de vista económico y político, se mantuvo bajo el nivel de conflicto con Brasil (hasta 2008) y el gobierno obtuvo, a cambio, un definido apoyo político de su principal cámara. Este apoyo se construyó progresivamente, y las restricciones comerciales fueron una herramienta fundamental para tal construcción. El cambio de prioridades de los gobiernos (entre el período anterior y éste) fue tanto una respuesta a la demanda proveniente del empresariado industrial en general como una elección política a consecuencia de la crisis. Si en un principio el objetivo de la industrialización permitió generar un importante consenso en el empresariado en su conjunto, los conflictos que fueron surgiendo (el más visible, aquél con el campo por las retenciones a sus exportaciones) mostraron la divergencia sobre las herramientas a utilizar para alcanzarlo. En esas divergencias se evidenciaba el apoyo mutuo entre el gobierno y el sector del calzado, que se extendió en el tiempo. En su asunción en 2010, el presidente Sellaró seguía destacando la “excelente receptividad que la problemática del sector tiene en las más altas esferas del gobierno” y enumeraría, entre las principales medidas gubernamentales, la aplicación de las licencias no automáticas (tanto para calzado terminado como para capelladas), los valores criterio, la participación de dos observadores de CIC en el 90% de los despachos de Aduana, así como la acción antidumping iniciada “de oficio” por el estado nacional contra la importación proveniente de China.

El recurso a estas medidas pareció mostrar también una consecuencia inmediata a nivel regional, más allá de las quejas del sector privado brasileño. Y es que, al tener éstas el

efecto inmediato y positivo buscado, pudieron haber reducido el interés por avanzar en otros mecanismos con los cuales se pudiera regular el comercio, como el Mecanismo de Adaptación Competitiva. Constituyéndose en una herramienta consensuada (y vale decir, de carácter más público que los acuerdos entre privados), fue firmado en 2006, pero nunca se puso en práctica. El MAC había sido negociado inicialmente con la idea de que reemplazara las anteriores licencias, cosa que no hizo. Los motivos por los cuales el MAC no se instrumentó varían según el actor consultado: tanto el empresariado brasileño como el argentino consideraba que era “inaplicable” por la dificultad de demostrar los valores y el daño producido al sector en cuestión; su mentor, el entonces ministro Lavagna, consideró simplemente que ni el sector privado ni el público tenía en cuenta la mera existencia del mecanismo. En cambio, el ex secretario de Industria, Miguel Peirano, en funciones cuando se firmó el acuerdo, aclaró que la idea no era reemplazar las LNA, sino establecer, a través del MAC, una garantía para las inversiones que se establecieran en cualquiera de los dos países, de manera tal que un cambio macroeconómico importante (como una devaluación en el país vecino, por ejemplo, o un aumento drástico de las importaciones) activara la aplicación del MAC. Como tales cambios no se produjeron en todo el período (en el que no hubo cambios bruscos en las monedas y las importaciones estaban controladas por medio de las licencias), no hubo razones para su utilización<sup>207</sup>. Así, la regulación del comercio continuó realizándose por medio de restricciones nacionales, que le daban a los gobiernos un mayor margen de discrecionalidad tanto en el manejo de los tiempos como de los sectores a los que se aplicarían estas medidas. Tal margen era mayor porque, como se detalló en la sección 2.3, en caso de aplicarse medidas restrictivas por medio del procedimiento del MAC, las mismas podían extenderse hasta por 3 años, pero

---

<sup>207</sup> Entrevista a Miguel Peirano.

pasado ese período no podían volver a aplicarse durante, por lo menos los 2 años siguientes. En cambio, las licencias nacionales obviamente no estaban sujetas a tal límite, y el amplio margen que éstas brindaban fue aprovechado especialmente desde principios de 2009, como consecuencia de la ya mencionada crisis internacional.

De esta manera, se reprodujo una dinámica con la que, si bien las restricciones se mostraban como herramientas que permitían al estado moldear la forma del proceso de integración (en cuanto a que limitaba su dimensión de libre comercio y sus efectos), también limitaban la construcción de capacidades regionales del mismo. Y así, pese a que discursivamente se insistía en la importancia del MERCOSUR, el paralelo discurso industrialista asoció el desarrollo nacional a una serie de medidas que no favorecieron el consenso entre los países sobre el camino regional hacia aquel desarrollo y que se constituyeron en blanco de las difundidas críticas sobre las debilidades y los problemas del proceso de integración.

Como se dijo, la aceptación tácita por parte de Brasil, así como el fomento a las inversiones de empresas brasileñas en el país, contribuyó a mantener bajo el nivel de conflicto. Esto se leyó como un inicio de la mentada “integración productiva”; pero personal de CIC indicaba, en las entrevistas realizadas durante 2013 y 2014 –esto es, años después del fin del período de estudio– que aún no veían altas posibilidades de avanzar en ese sentido, ya que tal integración productiva requería una especialización en un tipo de producto en Argentina y otro en el vecino, algo que la entidad no consideraba viable por la alta competencia entre la mayoría de los productos del sector. Además, consultado sobre otras posibilidades de encarar la integración productiva con Brasil, un entrevistado de la entidad estimó que “se podría hacer algo con la importación de partes”, sobre cuya calidad los propios socios de CIC “se quejan”. Dado que Brasil tiene un sector de proveedores de esta industria mucho más desarrollado, sería muy ventajoso para los

fabricantes nacionales, en términos de precios y calidades, importar las partes desde allí para producir localmente, mejorando la calidad y el precio de los productos realizados por esta industria. Sin embargo, el entrevistado consideró que la CIC no podía activar pedidos de liberalización de la importación de partes, porque los principios que la asociación defiende son aquellos de promoción de la producción local, por lo que no podía ir contra su propio discurso y generar fricciones con la entidad asociada, aquella que representa a los proveedores de la industria (CAIPIC). Esta es una muestra clara del peso (en este caso, limitativo) que puede tener el discurso construido por la propia entidad en sus alternativas de acción.

Con respecto a ese mismo tema, fue interesante obtener, de una fuente distinta y tradicionalmente opuesta, la misma respuesta a la consulta sobre las posibilidades reales de integración productiva con Brasil. De manera coincidente, el presidente de CAPCICA señaló la misma opción de importación de partes como alternativa para un mejor desarrollo del sector local. El presidente llegó a señalar que esta entidad, más cercana a la idea del libre comercio, había realizado propuestas ante las autoridades en este sentido de manera escrita y oral en varias oportunidades, durante los dos períodos de estudio. Pero, según sus propias palabras, a fines de los '90 "era tal el lobby de CIC y CAIPIC que fue imposible", mientras que durante el segundo período "la propuesta no iba con la ideología reinante"<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> Entrevista a Juan Dumas.





## Conclusiones

Esta investigación se inició con el objetivo general de contribuir a la comprensión de los problemas de la integración regional sudamericana a partir del análisis de los procesos políticos que han llevado al establecimiento de restricciones argentinas a la importación de un producto en particular, el calzado. En el MERCOSUR, las restricciones no arancelarias en el comercio intrarregional han tenido especial repercusión como una de las expresiones de dichos problemas, tal como se describió en el capítulo 2; sin embargo, no abundan los estudios que analicen el conjunto de elementos que llevan a tales restricciones, sus modalidades y sus consecuencias. Esta investigación buscó superar ese vacío.

El análisis se concentró en las relaciones entre empresarios y gobiernos, para identificar las dinámicas que las caracterizaban y que daban forma a aquellos procesos políticos. Abordadas en dos períodos históricos distintos, con una serie de diferencias desde el punto de vista del contexto tanto económico como político, estas dinámicas evidenciaron continuidades que contribuyeron a comprender la presencia de las medidas de protección a lo largo de todo el proceso de integración. Analizar dichas dinámicas a partir de un sector particular involucrado en las restricciones no arancelarias permitió profundizar el análisis, observar en detalle a sus actores, sus relaciones, sus acciones, ideas y discursos, a modo de exponerlo como microcosmos del amplio universo de temas y sectores que involucra la integración regional, con el objetivo de aportar nuevos elementos de análisis que permitan comprender mejor la evolución del MERCOSUR. Asimismo, el estudio de estas dinámicas disparó reflexiones sobre los supuestos más difundidos en la teoría política y permitió inferir algunas consecuencias de las restricciones no arancelarias tanto a nivel nacional

como regional, que se desarrollan a continuación. A nivel nacional, se destacaron los cambios en las organizaciones de representación política del sector calzado y en sus relaciones con los gobiernos en cada período. A nivel internacional, sobresalió la limitación de los mecanismos regionales para resolver conflictos comerciales y/o establecer protecciones comerciales de manera consensuada.

### ***Las relaciones entre empresarios y gobiernos en las dinámicas de la política comercial argentina***

#### Reflexiones sobre supuestos de la teoría política

Como se vio en el capítulo 1, el análisis encarado en esta investigación partió de la identificación de las restricciones no arancelarias como parte de lo que corrientemente se entiende como política comercial de un país, una política que se sitúa en un área gris entre las tradicionales “política interna” y “política exterior”. Si esta diferenciación puede brindar algunos parámetros para diferenciar las dinámicas de unas y otras (como se vio, en función del proceso de toma de decisiones, de la participación de las partes y sus relaciones), en el caso de las decisiones comerciales, el hecho de que éstas vinculen tan estrechamente elementos externos e internos no favorece tal diferenciación.

En el mismo capítulo se repasaron los contenidos más difundidos de las teorías del comercio internacional, que aportaron elementos para relacionar la situación económica estructural de un sector industrial con el comportamiento de sus principales actores. En base a esto fue que el capítulo 3 ubicó al sector estudiado, la industria del calzado argentina, en la estructura productiva del país, y el capítulo 5 identificó los intereses económicos principales que históricamente habían promovido sus empresarios. Las teorías del comercio internacional expuestas en el capítulo 1 permitían comprender claramente que, dado el precio no competitivo

del calzado argentino a nivel mundial (o, mejor dicho para este estudio, a nivel regional, y en especial en comparación con el precio del mismo producto brasileño), los productores de calzado en Argentina demandarían siempre protección; en cambio, productores de su insumo principal, el cuero, al tener un precio competitivo, se posicionarían a favor del libre comercio. Algo similar puede decirse con respecto a productores situados en distintos modos de producción internacional: tal como resumía Woll, se espera que aquellos que no forman parte de procesos de producción transnacionales tengan una posición proteccionista (como fue la de los productores de calzado locales), mientras que aquellos que sí lo hacen sean aperturistas (como fue la posición de los importadores). Sin embargo, ¿cuál sería la postura derivada de una posición híbrida, de una empresa que produce localmente y también importa, como mostraron ser varias empresas del calzado especialmente a partir del comienzo del nuevo siglo? Aunque la observación de estos clivajes económicos fue sin duda útil para observar uno de los orígenes de las demandas que los empresarios hacían llegar al gobierno, no permitía ver que éstas se formaban no sólo a partir de su situación estructural, sino también de un conjunto complejo de ideas y experiencias que impregnaban de manera distinta el comportamiento de cada actor, tal como se vería en la parte II de este libro. Especialmente en los capítulos 6 y 7 se expuso la forma que estos elementos hacían parte de la *construcción de las demandas empresarias*: por ejemplo, a fines de los años '90, la apertura unilateral no posicionaba a todo el sector del calzado de la misma manera: para algunas empresas, era una oportunidad para importar maquinaria y/o bienes terminados que les permitían obtener mayor rentabilidad; para otras, se transformaba en una amenaza por el menor precio de venta de los productos importados. En efecto, las consecuencias de la apertura no fueron iguales para todas. Pero el hecho de que muchas empresas, sobre todo PyMEs, cerraran o quebraran a partir de aquél momento, sirvió para que, aún en pleno

contexto de crecimiento económico, el progresivo aumento de las importaciones de calzado desde Brasil observado desde fines de 2004 se instalara en la agenda política como una amenaza para todos los productores argentinos.

Así, además de ser incompleta como explicación de la formación de posiciones respecto al libre comercio y de las demandas políticas, la sola observación de la situación estructural económica nada decía sobre el posicionamiento de esas demandas entre las prioridades de la agenda gubernamental, sobre los disparadores del conflicto, sobre la fortaleza que podía adquirir cada demanda, ni sobre el resultado de un enfrentamiento entre demandas opuestas.

De allí la importancia de encontrar enfoques para analizar la *naturaleza política* de las decisiones de restricción. Es así que esta investigación indagó en la teoría política, en busca de elementos que contribuyeran a comprender los procesos que, en un sistema político, se desarrollan para reconciliar las exigencias de distintos actores, individuales o colectivos.

La literatura sobre el funcionamiento del sistema político suele distinguirse entre enfoques que priorizan la autonomía de la sociedad o la autonomía del estado en aquellos procesos. Entre los primeros, hay enfoques que subrayan la importancia del *poder estructural* que tiene la clase capitalista por sobre otras partes de la sociedad. Las decisiones del estado serían un mero reflejo de ese poder, así como de sus intereses. Sin embargo, en este estudio se vio que el conflicto justamente se daba entre distintas fracciones del capital (por ejemplo, productores contra importadores, pero también productores contra productores, como se vio hacia el final del período de estudio).

Aun en aquellos casos en que el poder estructural parecía dar una fuerza privilegiada a algunos actores, no se vio una traducción, sino más bien una transformación, de sus demandas en decisiones estatales. En el primer período de análisis, por ejemplo, la presión individual que podían realizar las dos principales grandes empresas del sector en

los años '90 (Alpargatas y Gatic) a través de su histórica posición dominante en el mercado del calzado deportivo y sus contactos privilegiados con los gobiernos facilitaba la interpretación de las restricciones comerciales como decisiones estatales que reflejaban una estructura de poder en la sociedad. Pero, como se vio en el capítulo 6, los tiempos y las formas en que los gobiernos implementaron estas decisiones, lejos estuvieron de responder satisfactoriamente a sus demandas. En el segundo período, analizado en el capítulo 7, se evidenció que la presión de empresas transnacionales –en general consideradas fuertes desde el punto de vista económico-estructural– a favor de la importación no fue suficiente para que el gobierno la liberara. El gobierno priorizó claramente a los actores considerados más “débiles” desde ese aquél punto de vista, los productores locales, que eran más “fuertes” en términos políticos, ya que sus planteos estaban en consonancia con el nuevo discurso gubernamental de desarrollo y brindaban un expreso apoyo interno al gobierno cuando era necesario (como fue evidente en ocasión del “conflicto con el campo”).

Además, se observó la dificultad de medir ese poder estructural: como se vio en el capítulo 5, a fines de los años '90, cuando la apertura amenazaba hasta a las empresas más grandes del sector, ¿podían considerarse éstas poderosas, por el tamaño y proporción del mercado que habían adquirido, o débiles, porque se encontraban a punto de sucumbir ante la apertura? Mientras desde el punto de vista económico era cuestionable situarlos en una u otra posición estructural, el análisis de sus relaciones con los gobiernos permitió situarlos como actores claramente privilegiados desde el punto de vista de sus contactos políticos.

En el capítulo 7 se vería también que, en pleno contexto de crecimiento, una de estas empresas tendría un fin nefasto desde el punto de vista estructural-económico, ya que quebraría. Una segunda empresa, sin llegar a ese punto, pero con importantes problemas de deudas y reestructuraciones acumuladas durante los años anteriores, terminaría vendida

a capitales brasileños. Estos resultados desafían la vinculación directa entre el plano estructural-económico y el plano político. Asumiendo la racionalidad de los actores, si las decisiones políticas reflejaran los intereses estructurales de las empresas, su evolución no debería más que mejorar. El hecho de que esto no fuera así llevaría a cuestionar algunos supuestos que subyacen en los enfoques que priorizan la autonomía de la sociedad en el sistema político: o bien la racionalidad instrumental de los actores (es decir, que éstos, siendo empresas, buscan maximizar sus ganancias), o bien que estos actores conozcan cómo hacerlo (ya que pueden mantener ese objetivo pero no saber –o equivocarse sobre– cómo llegar a él); o bien que las decisiones gubernamentales sean simplemente reflejo de tal poder estructural, abriendo la pregunta sobre los matices que adquirieron las decisiones políticas durante los distintos períodos, la orientación que les dieron los distintos gobiernos y los motivos por los que lo hicieron.

La situación descripta escapa también a los ojos del enfoque pluralista sobre el funcionamiento del sistema político, que considera que las demandas de todos los grupos tienen potencialmente llegada al estado, sin explicar con qué mecanismos éste las reconcilia. Su foco en los grupos de interés permite observar la *pluralidad* de actores e intereses que se cruzan en la arena política y la acción de individuos o asociaciones ha tendido a asociarse también con una acción racional e instrumental.

En este análisis se observó que el “interés” en sí mismo, tomado como algo dado y exógeno a aquellos actores, no es una categoría analítica persuasiva para la interpretación de la política comercial. En cambio, se mostró necesario interpretar la *construcción social* de ese interés, cambiante, dinámico, a partir de las necesidades que identificaban los actores de un sector (y de sus distintas fracciones) y que se transformaban en una demanda política. En esa construcción no participaron sólo los grupos representativos del sector, sino también los sucesivos gobiernos que, con

sus propias preferencias y discursos, la moldeaban. El papel de las ideas (en gran parte, ligadas a experiencias anteriores, pero también a contextos ideológicos dominantes), así como su traducción en los discursos de las asociaciones, fue fundamental en la definición de la intensidad y la dirección de las demandas, así como en la elección de las acciones por medio de las cuales hacerlas llegar al gobierno y, en palabras de Schattschneider, en la definición de alternativas políticas que brindaban los gobiernos como respuesta a aquellas. En los capítulos 6 y 7, aún con contextos económicos distintos, se vio que las experiencias del sector que relacionaban importaciones con cierre de fábricas (aunque éstas no fueran sólo consecuencia de las importaciones, sino de una combinación de hechos en los que se debía incluir el tipo de cambio y los tiempos financieros, que provocaron su endeudamiento) fortalecieron su discurso proteccionista posterior. En la sección 7.4, además, se explicó que la opción de integrar la industria con el exterior (referida a la posibilidad de importar partes por su mayor calidad y menor precios que las partes locales), se mostraba conveniente para los productores locales desde el punto de vista racional e instrumental, pero estaba claramente limitada por la ideología que la cámara representativa tradicional apoyaba –y en la que se basaba su cercanía al gobierno– orientada a fortalecer la producción y el empleo local.

Estas observaciones se realizaron con ayuda de los enfoques que priorizaban la autonomía del estado, aunque ésta no fuera absoluta ni libre de limitaciones. Aquellos enfoques suelen poner el énfasis en la explicación del funcionamiento del sistema político a partir de las elecciones de las elites estatales, elecciones que responden a sus intereses electorales o sus propias ideas sobre determinado problema. Esta visión fue útil para recuperar la observación de la *capacidad del estado* (en este estudio, identificado con los sucesivos gobiernos) de dar forma a los intereses de la sociedad (en este estudio, observados en sólo un sector de ella, los empresarios del calzado) y a la manera en que éstos

se expresan. Así, el hecho de que las decisiones comerciales se concentraran en el poder ejecutivo tuvo sin dudas un efecto en las acciones de los grupos y actores individuales de este sector, que se dirigieron principalmente a las agencias de dicho poder, e inclusive a la presidencia, a la hora de presentar sus demandas. Esto alentó la relación directa entre unos y otros y las respuestas específicas para el sector. Paralelamente, esa concentración del locus decisional desalentaba la articulación de aquellas demandas por medio de la asociación cúpula industrial, la UIA, o su agregación a través de partidos políticos. En efecto, consultadas las asociaciones por sus relaciones con los gobiernos, destacaron siempre la importancia de los contactos con distintas agencias del poder ejecutivo (no sólo nacional, sino también provincial), mientras que dijeron tener poco contacto con representantes del poder legislativo.

Y aunque esta característica se mantuvo constante a lo largo de todo el período de estudio, la diferencia en la relación de los productores locales con los distintos gobiernos implicó también un diferente accionar de los mismos. En el capítulo 7, por ejemplo, el gobierno incluyó en su discurso a los así llamados “sectores sensibles” en relación con el comercio con Brasil. Esta inclusión haría que, en el momento de mayor preocupación por las importaciones de Brasil, las delcaraciones de la tradicional CIC demandaran atención al problema y pidieran medidas restrictivas para la importación, pero en un tono mucho más moderado, mientras que en el período anterior habían llegado a la protesta pública como modo de ganar visibilidad. De todas maneras, la autonomía del estado tampoco podía explicar por sí sola las decisiones gubernamentales, las acciones de los grupos de interés ni el proceso político en su conjunto. Así lo mostraron las épocas de recesión y crisis, que alteraban las agendas de los gobiernos, o las coyunturas electorales, que limitaban y moldeaban su accionar. En el capítulo 6, por ejemplo, pese a la clara dirección ideológica de la agenda del gobierno de Carlos Menem y de la prioridad que se daba



al proceso de integración, la inmediatez de las elecciones contribuyó a convencer al gobierno de otorgar las primeras licencias no automáticas a los sectores demandantes de protección frente al libre comercio con Brasil.

Por eso, para comprender las dinámicas políticas en su complejidad, esta investigación apuntó principalmente a interpretar intereses y acciones de gobiernos y empresarios como elementos dinámicos que se generan y transforman a partir de su continua interacción, observando su influencia mutua y, sobre todo, exponiendo las diferencias que se evidenciaban en ellas de acuerdo a cada período de análisis.

### Una tipología para interpretar las dinámicas políticas

A partir de las reflexiones expuestas, la investigación identificó algunos aportes de autores del “pluralismo crítico” como las herramientas más útiles para analizar el proceso político de las restricciones no arancelarias en el sector del calzado con el foco puesto en la mencionada interacción entre gobiernos y empresarios. Estos aportes fueron expuestos en el capítulo 4 y su referente obligado fue E. E. Schattschneider, cuyos estudios mostraban que, además de las demandas que un sector industrial hiciera llegar al gobierno, existían medios con los que éste podía orientar el comportamiento de individuos o grupos. Sus estudios destacaban, así, la importancia de comprender los procesos políticos a partir de la capacidad de cada uno de aquellos actores de *manejar el alcance del conflicto*. El capítulo 5 permitió identificar los principales conflictos del sector calzado que históricamente habían adquirido estatus público, los actores que involucraban y las direcciones que habían tomado, muchos de los cuales dejarían una impronta en las características del sector observadas durante el período de análisis. Entre ellos, se destacó la convivencia de empresas grandes y avanzadas y pequeños talleres en el mismo sector; la lucha contra la informalidad (producto de dicha convivencia); el enfrentamiento entre el calzado y

sus proveedores de cuero; la clásica pugna entre patronal y sindicato por las condiciones laborales; y la denuncia contra las importaciones como amenaza para el sector. Ésta última, que se erigía como una de las principales causas de creación de la cámara empresaria representativa de los productores locales a principios de siglo (CIC), involucraría, en distintos contextos, principalmente a los empresarios y a los gobiernos, en especial, en su poder ejecutivo, aunque en ciertas coyunturas también participarían los partidos en el Congreso y los sindicatos. En general, serían los empresarios locales quienes incentivarían las acciones para visibilidad al problema de las importaciones y para instalarlas políticamente como una amenaza a las fuentes de trabajo, ampliando así el alcance del conflicto y haciendo público un conflicto iniciado entre privados (productores locales contra productores externos), mientras que los gobiernos tenderían a buscar reducir tal alcance, bajando su visibilidad pública con medidas que protegieran a los primeros de aquella amenaza.

En los capítulos 6 y 7 se observaron similares dinámicas en el período de estudio, que se contraponían con una observación general de Schattschneider: él consideraba que los grupos de interés pretenderían evitar un conflicto amplio, porque la actuación en las sombras les permitiría obtener mayores concesiones, mientras que el gobierno buscaría ampliar la participación en el mismo para contrarrestar el poder de aquellos grupos (en este caso, por ejemplo, podía buscar la participación de consumidores, que podían estar más interesados en los precios más bajos del calzado importado que en sostener la industria local del producto). Sin embargo, en cada oportunidad en que el sector se consideró amenazado por las importaciones, fue su principal grupo representativo el que el buscó más bien ampliar la visibilidad del problema para llamar la atención de los gobiernos. Si se disgrega el análisis en la observación de los dos grupos principales que representaban a los empresarios del calzado, el principal grupo que buscó tal

visibilización fue siempre la CIC, mientras que los importadores (o luego también las empresas que combinaban producción local e importación) representados en CAPCICA se limitaban a reaccionar a aquellas acciones, minimizando el papel problemático de las importaciones y hasta orientándose a acciones judiciales que, más tarde, redimían a las empresas afectadas por la protección. Como se dijo, las acciones variaron en cada contexto, pero la característica más llamativa desde este punto de vista fue que el gobierno siempre respondió al conflicto priorizando los acuerdos entre empresarios, es decir, buscando reducirlo a un conflicto entre privados. En el segundo período, inclusive, el gobierno se transformó en garante de aquellos acuerdos a través de las licencias no automáticas. Esto tenía sentido en la explicación de Wilson, quien también consideraba las intenciones de ampliar o reducir el conflicto al revés de lo que lo hacía Schattschneider. Para él, los gobiernos orientarían el conflicto de manera tal de garantizarse la adopción de la política que ellos decidían, y si se trataba de beneficiar a un grupo a expensas de costos distribuidos entre toda la sociedad, normalmente buscarían reducir el alcance de dicho conflicto para reducir la visibilidad de tales costos, mientras que los oponentes a aquella política buscarían ampliarlo. En este caso, la insistencia de CAPCICA en el perjuicio que las restricciones a la importación generaban para los consumidores es una muestra de esa voluntad de ampliar el conflicto hacia ellos<sup>1</sup>.

El alcance del conflicto es una de las variables que permiten a Lowi, en su tipología, diferenciar los distintos tipos de arenas de poder. Esta tipología permitió analizar las características de los procesos políticos de las restricciones no arancelarias a partir de la identificación de sus principales actores, el patrón de relaciones entre ellos, el locus decisional, la naturaleza de las decisiones y el mencionado

---

<sup>1</sup> Wilson, *Political Organizations*, 721.

alcance del conflicto, así como reflexionar sobre sus consecuencias.

Las principales restricciones no arancelarias argentinas para la importación de calzado desde Brasil fueron formalmente de distinta naturaleza, y se pueden resumir de la siguiente forma:

- acuerdos entre privados que restringían cuantitativamente el comercio;
- licencias no automáticas (llamadas oficialmente también de otras maneras, como certificados de importación) requeridas antes de cada importación<sup>2</sup>. Como se vio en el capítulo 2, estas dos formas de restricción son cuantitativas;
- requerimientos de etiquetado (con información de origen y materiales);
- valores criterio que evitaban la importación por debajo de determinado precio;
- aduanas especializadas, fuera de las cuales no podía ingresar el producto.

La diferencia entre las distintas restricciones puede observarse desde variadas ópticas. Por ejemplo, mientras casi todas son decisiones oficiales (resoluciones publicadas en el Diario Oficial), los acuerdos entre privados no lo son; y aunque su firma y contenido general sea de público conocimiento, no pudo accederse al contenido detallado de los mismos por ser de naturaleza privada. Según la información recabada en las entrevistas, su contenido fue variando: en ocasiones se establecía el detalle de la importación permitida a cada empresa, en otras ocasiones sólo se establecía el máximo de importación permitido (dato que en general dieron a conocer los propios firmantes) y era la cámara brasileña la que debía debatir internamente qué empresas y en

---

<sup>2</sup> Más tarde fueron derogadas por haber sido denunciadas ante la OMC, pero reemplazadas por una figura similar, que son las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI), implementadas oficialmente por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), pero, a su vez, controladas por la Secretaría de Comercio Interior.

qué cantidad exportaban a Argentina, ya que una vez cumplido el cupo no se permitirían más ingresos del producto.

Las restricciones también pueden diferenciarse según el radio de cada norma: por ejemplo, los requerimientos de etiquetado eran aplicables no sólo a las importaciones, sino a todos los productos de calzado, aunque funcionaran como una restricción a la importación porque los controles en aduana eran más asiduos (y más fáciles) que en el mercado interno.

Una tercera forma de distinguirlas es la propuesta por Lowi, con la que podrían separarse entre políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Esta *tipología*, con todas sus limitaciones, brindó tipos ideales a partir de los cuales se pudieron ponderar las características de las distintas restricciones y vincularlas, así, a la “arena de poder” distributiva. Aunque el etiquetado, los valores criterio y las aduanas especializadas parecían responder, en su naturaleza, más bien a una política regulatoria, tanto su implementación como el hecho de que estuvieran acompañadas por acuerdos entre privados y licencias no automáticas, de más clara *naturaleza distributiva*, hizo que las dinámicas se acercaran a las de este tipo de arena de poder. Desde fines de los '90, las restricciones no arancelarias se mostraron como herramienta distributiva con la que el gobierno acallaba las demandas de algunos sectores específicos, como decisiones más bien aisladas, entendidas como excepciones a la regla general del libre comercio dentro del mercado común regional en desarrollo. Cuando, en tiempos de crecimiento, el sector se vio nuevamente amenazado por las importaciones de Brasil, logró posicionarse nuevamente en la agenda política como un sector sensible –siempre, entre otros– y por ende demandante de una administración del comercio regional. En este discurso, la dimensión distributiva de tal administración volvía a resaltarse, ya que eran sólo algunos sectores seleccionados los que merecían atención. Es cierto que el hecho de que poco a poco, a partir de 2005 y progresivamente hasta pasado el período de este estudio,

aumentaran los sectores “administrados” por las licencias no automáticas podía mostrar un indicio de tendencia hacia una política comercial regulatoria en su conjunto. Sin embargo, las licencias que predominaron en esta política no establecieron una regla general que declarase las condiciones de entrada al mercado sino que, hasta que terminó el período de estudio, su autorización siguió dependiendo de restricciones cuantitativas (hasta 2006, formalizada por los acuerdos entre privados, luego, sin tal formalización) y cambiantes (como se vio en los tiempos de autorización, que se extendieron especialmente hacia fines de 2008), volviendo a acercarse entonces, por su aplicación, a las características distributivas<sup>3</sup>.

Otro elemento resaltó también tales características. Si, en lugar de concentrarnos en su sustancia, observamos más bien las *expectativas* generadas por dichas medidas, como propone Cook, éstas también tenían características distributivas, y por lo tanto, generaban determinados patrones de relaciones y de coalición entre los actores. De manera positiva (CIC) y negativa (CAPCICA), las decisiones

---

<sup>3</sup> Pasado el período de este estudio, hubo intentos gubernamentales por establecer reglas generales para esta aplicación, aunque sus términos siempre se mantuvieron poco transparentes. Durante la gestión del ministro de Industria Eduardo Bianchi (desde que se creó tal ministerio en octubre de 2009 hasta la creación de la secretaría de Comercio Exterior en diciembre de 2011, que concentró el manejo de los permisos de importación), representantes del sector del calzado indicaron que se permitían importaciones a las empresas que demostraban inversiones en el país; desde febrero de 2012, el entonces secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, estableció que las importaciones se autorizarían sólo si se compensaban con exportaciones de la empresa que buscaba importar. Esta regla, sin embargo, se aplicó en principio sólo a las empresas que más importaban. Según personal de CIC, esta medida no afectó las importaciones realizadas por las empresas del sector del calzado, aunque reconoció que en ocasiones la Cámara recibía llamados del ministerio de Economía (del cual depende la secretaría de Comercio Interior) realizando consultas sobre empresas que solicitaban importar calzado. “Paglieri será la secretaria de Comercio Exterior”, *TN*, 10 de diciembre de 2011; “Renunció el secretario de Industria”, *Clarín*, 9 de abril de 2012; Javier Lewkowicz, “Si quieren importar tendrán que exportar”, *Página 12*, 23 de febrero de 2012.

de restricción comercial fueron entendidas por los grupos afectados, y por el propio gobierno, como asignaciones especiales debidas a su situación particular. Para CIC, estas asignaciones eran necesarias por las diferentes condiciones de producción que había entre un país y otros y que los ponía en desventaja; para CAPCICA, eran asignaciones innecesarias que sólo se debían al poder de *lobby* de la primera cámara. Pero en ambos casos, los actores las percibían como políticas que asignaban recursos individualmente, incentivando entonces acciones individuales de demanda ante la autoridad, una de las características de la arena de poder distributiva. Esta *acción individual* iba desde los contactos de las empresas más tradicionales destacados en el capítulo 6 hasta el accionar de la CIC de manera autónoma respecto de la entidad cúspide industrial destacado también en el capítulo 7. La entidad industrial cúspide otorgaba apoyo general a los sectores sensibles; pero los representantes de la CIC reconocían su accionar independiente de la UIA, y atribuían gran parte de la atención lograda ante los gobiernos a su continua actividad autónoma de demanda y consulta con las distintas agencias gubernamentales: “somos un gremio peleador”, señaló el presidente de CIC. Por su lado, también CAPCICA evaluó su accionar como independiente de otra entidad que podría considerarse cúpula para los intereses que representaba: la Cámara de Importadores. Su presidente indicó que CAPCICA se había constituido a raíz de la insatisfacción de varias empresas con aquella cámara y para potenciar reclamos que allí permanecían diluidos.

Además de dicha acción individual, Lowi identificaba otras dinámicas características de la arena de poder distributiva que se verificaron en los procesos analizados. El *locus decisional* concentrado, en este caso en el poder ejecutivo, cuando no en una de sus agencias, se mantuvo durante todo el período de estudio, y formó parte del desarrollo de esa acción individual, como se mencionó en el apartado anterior, desalentando la articulación de aquellas demandas

por medio de la asociación cúpula industrial, la UIA, o su agregación a través de partidos políticos.

En ese locus, las autoridades gubernamentales hicieron uso de la posibilidad de *desagregar* el conflicto que brindan las políticas distributivas, siempre con el objetivo de reducir su intensidad y *limitar su alcance*. Así, a fines de los años '90 fue claro que se desagregaba un conflicto protección/libre comercio por medio de asignaciones proteccionistas a algunos sectores (evitando que se generara una coalición más amplia contra el libre comercio prioritario); en el segundo período de estudio, y ahora con prioridades más industrialistas, se vio que la asignación individual de esta protección podía desagregarse hasta niveles más específicos, llegando a decidirse especialmente la imposición de licencias no automáticas a las capelladas de calzado. En este sentido, Lowi señala que en la arena distributiva, si de comercio exterior se trata, "hay tantas partes como ítems arancelarios"<sup>4</sup>. Esta posibilidad de desagregar los productos del sector se vio también en el proceso de antidumping iniciado contra las importaciones chinas, cuando se decidió establecer un precio mínimo que dejaba a las dos partes en conflicto satisfechas: se limitaba la importación de calzado económico y no se perjudicaba la importación de calzado deportivo de *performance* que más interesaba a los defensores de la importación.

En cuanto al tipo de relación entre las unidades políticas, la *no interferencia mutua* se observó con relación a otras industrias, tal como vaticinaba Lowi: las acciones de CIC de solicitud de protección comercial al calzado no provocaron nunca la oposición de otras industrias. Y, sin embargo, sí se reiteró un enfrentamiento con el sector del cuero, surgido cuando escaseaba como insumo para la industria y, allí, era CIC la que activaba sus pedidos de restricción a las exportaciones de tal insumo. Este conflicto, sin embargo,

---

<sup>4</sup> Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory," 711.



desaparecía ante el pedido de protección del calzado, ya que el sector cuero no tenía motivos para oponerse al mismo.

Así, aunque se trataba de políticas que en su naturaleza podían clasificarse como distributivas o regulatorias, las dinámicas que desarrollaron fueron claramente aquellas previstas por Lowi para la arena política distributiva. El hecho de que poco a poco aumentaran los sectores “administrados” podía mostrar un indicio de tendencia hacia una política comercial regulativa, pero la elección de los mecanismos mostró que difícilmente cumplía con una de las condiciones básicas de su definición, por lo menos, hasta el fin del período de estudio: establecer alguna regla general que declarase las condiciones de entrada al mercado. El incentivo a los acuerdos entre privados, así como su refuerzo por vía de licencias no automáticas o certificados de importación, fue la confirmación de la preferencia gubernamental por resolver el conflicto en la arena distributiva<sup>5</sup>. De esta manera, tanto el sector privado como el gobierno percibieron las medidas adoptadas como decisiones específicas para algunos productos o hasta partes de productos y no como parte de una regla general para el comercio. Las dinámicas de estas restricciones se convirtieron en un sistema en sí

---

<sup>5</sup> Esa preferencia no fue una simple elección gubernamental. Como se vio en el capítulo 6, fue el sector privado el que insistió en el establecimiento de licencias no automáticas, como decisión administrativa, negándose a encarar una denuncia antidumping contra Brasil, aún con la certeza de tener la entonces secretaría de Industria a su disposición para hacerlo. Cabe aclarar que una investigación antidumping puede entenderse también como una asignación distributiva, dado que se dedica a un producto particular y está sujeta a altos niveles de discrecionalidad (tal como se señaló en el capítulo 2). Sin embargo, en comparación con las licencias no automáticas, hubieran brindado no sólo una justificación más sólida a la protección (puesto que esta emergería como fruto de una investigación) sino también una mayor previsibilidad, ya que las protecciones que emergen de dichas investigaciones se mantienen en el tiempo, y no estarían sujetas a cambios de parecer de los gobiernos. Por otro lado, es de destacar que en el capítulo 7, en cambio, llegado casi el final del período de estudio, sería el propio gobierno el que encargaría de oficio la investigación antidumping contra China, una muestra más de la cercanía del gobierno y el sector en este período y del mayor protagonismo del gobierno en temas comerciales.

mismo, una arena de poder con características distributivas que se mantuvo en el tiempo, al punto tal que, años después, el entonces presidente de la UIA, José Ignacio de Mendiguren, seguía evaluando las restricciones comerciales a la importación de Brasil como medidas “temporales”<sup>6</sup>, de la misma manera que se las había considerado en los inicios del MERCOSUR.

Y acorde a lo previsto para esta arena, tales dinámicas fueron positivas en el corto plazo, puesto que permitieron mantener *conflictos blandos*, esto es, solucionables con aquellas concesiones (o “asignaciones oportunas de recursos”). Sin embargo, la contención del conflicto lograda en cada período de estudio tendría corta vida, puesto que resurgiría luego, a partir de demandas locales y regionales, como se observó hacia el final de cada uno de esos períodos. Estas demandas y las discusiones que incentivarían a su alrededor alimentarían continuamente las críticas al proceso de integración regional y expondrían la falta de una visión común del mismo como proyecto de desarrollo.

## **Reflexiones finales sobre dinámicas políticas nacionales e integración regional**

La reducción momentánea de los conflictos en cada período no fue el único logro de la política comercial argentina para el sector. Las restricciones no arancelarias tuvieron efectos económicos y políticos a nivel nacional que vale la pena resumir, de manera tal de vincularlos con sus efectos para el proceso de integración.

Como se vio, las distintas medidas adoptadas se justificaron siempre con el objetivo principal de cuidar el empleo producido por un sector históricamente caracterizado como

---

<sup>6</sup> Daniel Rittner, “Mendiguren; la industria argentina y la protección”, *Valor Económico*, 15 de junio de 2011.

trabajo-intensivo, tal como se vio, especialmente, en los capítulos 3 y 5. En el capítulo 6, la necesidad de proteger los puestos de trabajo se planteaba en un contexto de recesión generalizada y de alto desempleo, en el que la desgravación arancelaria total para el comercio intrarregional, combinada con una fuerte devaluación brasileña ese año, aparecía como una amenaza para la situación ya desgastada del sector. Aun así, la aplicación de medidas de protección no fue suficiente para limitar la caída de los puestos de trabajo que, como se vio en el gráfico 17, duró hasta 2002 inclusive, mientras que la producción empezó a recuperarse ese año, como muestra el gráfico 15. Esto pudo tener que ver tanto con otras medidas de política económica que no favorecieron la situación económica general del país, como con la forma de aplicación de las medidas comerciales en un contexto en el que la integración regional aún se incluía como prioridad en la agenda gubernamental: se anunciaban como respuesta a las demandas del sector, como excepciones al libre comercio intrarregional para sectores particularmente afectados, pero a la vez, y luego de algunos conflictos puntuales con Brasil, se implementaban bajo la forma de trámites que aumentaban los tiempos y los costos de la importación, con dudosos efectos como restricción cuantitativa efectiva, al punto que la CIC denunciaba que las importaciones reales excedían los cupos acordados entre privados, que carecían de instrumentos para hacerse cumplir.

Esta falencia desaparecería en el período abordado en el capítulo 7. Allí, el discurso se orientó ya no a “frenar” el desempleo, sino más bien a “generar” nuevos puestos de trabajo, teniendo en cuenta el empleo perdido durante los años anteriores. Con la prioridad de industrialización, las restricciones no arancelarias pasaron de leerse como excepciones al libre comercio intrarregional a ser herramientas de administración de comercio con las que se impulsaba tal industrialización. El rol del estado en dicha administración fue más fuerte y claro que en el período anterior, al punto que desde 2005 las licencias no automáticas se

fueron transformando en garantía estatal de acuerdos entre privados, ya que el gobierno no autorizaba tales licencias si las importaciones excedían los cupos acordados. El calzado pasó a ser uno de los sectores identificados como prioritarios y hasta, con el tiempo, ejemplar de la relación positiva entre la protección comercial y el aumento de la producción y el empleo nacionales. Así, progresivamente, las decisiones comerciales fueron tomadas por el gobierno y por los empresarios locales, desde el punto de vista económico, como sinónimo de éxito para el crecimiento del sector; y desde el punto de vista político, como uno de los pilares del apoyo mutuo que se generó entre ellos desde el período estudiado en adelante, permaneciendo esa relación hasta que este trabajo terminó de escribirse.

El *crecimiento económico* del sector fue fácilmente observable en el continuo aumento de su producción que, llegada al punto más bajo en 2001, recién en 2007 alcanzó casi la misma cantidad de pares producidos en 1991, y siguió aumentando, tal como se observa en el gráfico 15. El aumento de los puestos de trabajo siguió una tendencia similar, encontrándose el empleo del sector en su punto más bajo en 2002 y luego el más alto en 2009 (gráfico 17). El papel de las restricciones comerciales en el crecimiento del sector y su generación de empleo fue resaltado tanto por empresarios como por gobiernos, aun cuando su relación con el freno a las importaciones no fuera lineal: como se observa de la comparación del gráfico 17 y de la tabla 12, el empleo siguió aumentando pese al aumento –leve– de la participación de las importaciones en el consumo aparente (y por ende la leve baja de la participación de la producción local) entre 2006 y 2008.

Parte de ese crecimiento económico provino de la instalación de empresas brasileñas en el país, así como de nuevos acuerdos de licencias de empresas internacionales para la fabricación local de sus productos. Las empresas brasileñas, al ver complicadas sus exportaciones hacia Argentina, compraron fábricas locales (como Alpargatas o las empresas

que se fueron formando a partir de la quiebra de Gatic) creando producción y empleo nacional, algo que cumplía el objetivo de industrialización a través de lo que se veía como otra dimensión de la integración regional que no era aquella estrictamente comercial y que se acercó más a la idea de *integración productiva*. Y si bien se podía esperar que este proceso eliminara el conflicto comercial, no fue así: hasta el momento en que se terminó de escribir este trabajo, los productores de calzado brasileños alzaban su voz contra los obstáculos comerciales para exportar hacia Argentina<sup>7</sup>. En cambio, se produjo una cierta *dependencia entre ese proceso y las restricciones*: todos los actores involucrados admitían que, si no fuera por esas restricciones, las empresas brasileñas volverían a producir en Brasil y exportar desde allí al mercado argentino, dados los menores costos de producción<sup>8</sup>. Este elemento lleva, nuevamente, a las mismas bases del conflicto que se desató en 1999, que eran las distintas condiciones de producción o el problema de las “asimetrías”, que fue ganando espacio en la agenda regional, como se vio en el capítulo 7 y que se erigía como argumento central de la permanencia de las restricciones comerciales. Tal permanencia suscitó reclamos brasileños y conflictos, en especial desde

---

7 “La industria del calzado de Brasil debate por las trabas argentinas a importaciones”, *CueroAmérica*, 6 de mayo de 2014; “Brasil: caen las ventas a la Argentina y crece el ingreso de calzado de origen asiático”, *CueroAmérica*, 21 de noviembre de 2013.

8 Terminado el período de estudio estas condiciones diferentes se mantuvieron: un empresario de la firma Dass afirmaba en 2011 que el costo de producción en Misiones era 12,5% superior al de Brasil, aunque reconocía que la diferencia se había achicado respecto de períodos anteriores por el desfase cambiario brasileño acumulado y los aumentos salariales en Brasil en aquel momento. En otras provincias argentinas la diferencia era más alta: en Buenos Aires, productores brasileños de calzados deportivos aseguraban que el costo de mano de obra local llegaba a duplicarse en comparación con el de Brasil. En ese momento, el sindicato de empleados de la industria de calzados en Buenos Aires había conseguido uno de los mayores ajustes salariales del país, con aumento de 39%, mayor que el 9% de inflación oficial reconocida y que el 23% estimado en forma privada. “Por las trabas, se fabricará más calzado brasileño en la Argentina”, *El Cronista*, 20 de septiembre de 2011.

finés de 2008, cuando se agudizaron los efectos comerciales de la crisis internacional: Argentina restringió aún más las importaciones de distintos productos y se acentuaron las presiones del sector privado brasileño que sufría también la reducción de exportaciones por ese contexto de crisis.

Cabe destacar que, mientras que tradicionalmente se asocia la protección a comportamientos rentistas de los empresarios, los datos disponibles sobre la productividad del sector muestran que ésta se mantuvo en aumento desde 2002, como muestra el gráfico 4. Sin embargo, la lectura de estos datos debe tener en cuenta una serie de precisiones que la hacen más compleja. La propia CIC consideró que era difícil calcular la productividad teniendo en cuenta el alto nivel de contratación informal que existe, ya que si se considera sólo el trabajo registrado, ofrece valores muy altos que son ficticios; paralelamente, una menor productividad podría implicar un aumento del registro de puestos de trabajo formales. Aun así, la investigación antidumping iniciada por la Comisión Nacional de Comercio Exterior señala una caída del producto físico medio del empleo entre 2006 y 2008 para los que considera “productores grandes”<sup>9</sup>; mientras que observa un aumento del mismo en esos años para los “productores pequeños”<sup>10</sup>. Por su lado, sin datos directos, un trabajo de CEPAL que estudia toda la cadena del cuero, observa indicios de una mayor productividad en el sector cuero que en el de calzados<sup>11</sup>. En otro trabajo de la misma entidad se calcula una variación menor de la

---

<sup>9</sup> De 3311 pares por empleado al año a 2523 en el total de las empresas. Comisión Nacional de Comercio Exterior, “Expediente CNCE No21/09,” f. 22500.

<sup>10</sup> De 4130 pares por empleado al año a 4418 en el total de las empresas. *Ibid.*, f. 22501.

<sup>11</sup> Nelson Correa, Diego Rivas y Giovanni Stumpo, “La cadena productiva de cuero y calzado en Argentina” in *Giovanni Stumpo Y Diego Rivas (comps), La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI* (Santiago de Chile: CEPAL, 2013), 353.

productividad entre 2002 y 2006 (29%) que entre 1991 y 1998 (100%)<sup>12</sup>.

Paralelamente, el aumento de inversiones fue destacado por todos los actores durante el segundo período, pero no pudo conocerse en detalle su evolución. CAPCICA estimó que los principales inversores eran empresas de capitales extranjeros, además de pocas locales como Grimoldi y MV Shoes. Aunque esta información puede estar sesgada por el tipo de empresas representadas por la entidad, CIC admitió no tener datos sobre estas inversiones, dada la dificultad de calcularlas<sup>13</sup>. En este sentido, nuevos estudios económicos que analizaran este tipo de datos facilitarían la apreciación sobre la sustentabilidad del crecimiento del sector en el largo plazo.

Pese a estas inversiones y al aumento de productividad del sector (si se toman como válidos los datos expuestos en el gráfico 4), las exportaciones mantuvieron una muy baja participación en la producción total de calzado (tabla 12), confirmando la importancia del mercado interno para el desarrollo del sector y su baja inserción internacional. Esta situación, naturalmente, está relacionada con las características del mercado mundial de calzado que, como se describió en el capítulo 5, está dominado por grandes productores, entre quienes se destaca Brasil. Dada esta situación, un reciente estudio de CEPAL consideraba que, pese al dinamismo que el sector había mostrado “para ampliar la producción y recuperar espacios en el mercado local a partir de 2003, el conjunto de empresas del sector necesitará realizar esfuerzos, inversiones, transformaciones e incorporaciones de tecnologías importantes para poder llegar a

---

12 Cecilia Fernández Bugna y Fernando Porta, “El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural”, 82.

13 Personal de CIC señaló que las estadísticas de importación no abren las posiciones arancelarias de la maquinaria según sector (por ejemplo, las máquinas inyectoras, utilizadas tanto para la industria del calzado como del plástico, y también otras industrias, simplemente se registran en el capítulo 84 junto a una serie de otras maquinarias).

insertarse de manera eficaz y significativa en un mercado internacional complejo y en evolución”. Consideraba que medidas puntuales, como restricciones a las importaciones, “si bien pueden ser útiles y necesarias, no son suficientes para sentar las bases de una transformación importante de la cadena”, para la que auguraba la “necesidad de una estrategia coordinada de mediano/largo plazo” que tuviera en cuenta “la posición que actualmente detiene Brasil como productor y exportador de calzado a nivel internacional”, ya que “apostar a una expansión de las exportaciones de Argentina en los mismos segmentos de productos y en los mismos mercados de destino de Brasil llevaría a conflictos al interior del mismo MERCOSUR”<sup>14</sup>. Desde este punto de vista, es evidente que aquellos conflictos que se iniciaron por la competencia entre productores de ambos países en el mercado interno, amenacen con trasladarse al mercado internacional, poniendo de manifiesto el escaso avance en la pretendida integración productiva, cuyas limitaciones se expusieron en el capítulo 7: por un lado, por la competencia que existe entre la mayoría de los productos (algo que imposibilita un acuerdo de especialización en un tipo de producto en Argentina y otro en Brasil); por el otro, por una limitación ideológica que provenía de la propia construcción de las demandas de los empresarios del calzado: dado que su discurso se concentraba en la producción y el empleo local, no podían proponer la importación de partes, aunque esto fuera conveniente para mejorar la calidad de los productos realizados por esta industria y aunque fuera una forma posible de integración con Brasil.

Como se adelantó, además de estos efectos económicos, la permanencia de las restricciones comerciales tuvo también efectos políticos, entre los que se destaca aquí el *apoyo político* que progresivamente generaron para los gobiernos. Las primeras restricciones comerciales apuntaban a

---

<sup>14</sup> Nelson Correa, Diego Rivas y Giovanni Stumpo, “La cadena productiva de cuero y calzado en Argentina” 361–363.



demorar los efectos del mercado común, en particular, su “destrucción creativa”, como se vio en el capítulo 1, para que sus consecuencias sociales fuesen más graduales. Como ya se mencionó, no sólo no lo lograron (dado el contexto recesivo y de alto desempleo que empeoró hasta llegar a la crisis de 2001), sino que tuvieron una consecuencia política: generaron expectativas de que algunos sectores –como habían sido también automotriz y el azúcar desde los orígenes del proceso de integración– podían ser excluidos de ese proceso por medio de ese tipo de medidas. De hecho, el apoyo interno que fueron ganando los gobiernos a medida que perfeccionaron las restricciones no arancelarias (mejorando su control de las importaciones) contribuyó a que éstas se mantuvieran en el tiempo y ambas cosas se terminaran reforzando mutuamente, en línea con lo previsto por Hayes: transformándose las restricciones en fuentes de dicho apoyo y el apoyo en fundamento de la permanencia de las restricciones, como parte del discurso industrialista<sup>15</sup>.

Como se expuso en el capítulo 7, esta dinámica a la vez generó una despreocupación por buscar otros mecanismos con los cuales se pudieran manejar los efectos sociales del mercado común. En varios capítulos (2, 3, 6 y 7) se dio cuenta de que Argentina por años demandó el establecimiento de alguna forma de salvaguardia regional para sectores amenazados en el mercado común, encontrándose siempre con la reticencia de Brasil. Recién en 2006 se acordó –primero bilateralmente, pero dejando abierta la posibilidad de que se transformara en regional– el Mecanismo de Adaptación Competitiva, que establecía un proceso formal por el cual un sector podía demostrar su situación problemática, iniciar consultas entre el sector privado y el público de los países involucrados en el problema, a lo que seguía

---

<sup>15</sup> Si bien Hayes ve este efecto en el congreso norteamericano, amerita una reflexión similar acerca de este tipo de relación entre los intereses particulares y el poder ejecutivo, como se vio en este caso. Michael Hayes, “The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and Alternative Typology,” *The Journal of Politics*, February 1978, 154.

la búsqueda de acuerdos y, pasadas todas las instancias, se podían aplicar cupos o aranceles como salvaguardia para dicho sector. Este mecanismo parecía erigirse como un mecanismo consensuado, formal y regional, que daba cierta previsibilidad y que estaba abierto a todos los sectores que demandaran dicha atención.

Con todo, hasta finalizada la escritura de este trabajo, el mecanismo nunca se utilizó, y los actores consultados expusieron distintos motivos de esta situación, expuestos el capítulo 7. A cambio, se mantuvieron las restricciones nacionales, que le daban a los gobiernos un mayor margen de discrecionalidad tanto en el manejo de los tiempos como de los sectores a los que se aplicarían estas medidas, un margen aprovechado especialmente desde principios de 2009, como consecuencia de la ya mencionada crisis internacional. Entonces, se reprodujo una dinámica identificada en aquel capítulo: si bien las restricciones se mostraban como herramientas que permitían al estado orientar las fuerzas del mercado, también limitaban la construcción de capacidades regionales para encarar esa orientación. Y la inexistencia de esas capacidades regionales retroalimentaba la utilización de restricciones nacionales. Así, pese a que discursivamente se insistía en la importancia del MERCOSUR, el paralelo discurso interno industrialista asociaba el bienestar a una serie de medidas, entre ellas, las restricciones no arancelarias, que no favorecían el consenso entre los países sobre el camino hacia el desarrollo de la región y que sirvieron, y siguen haciéndolo, de argumento a quienes se mostraban contrarios al proceso de integración, alimentando las críticas al mismo y debilitando su legitimidad.

De lo expuesto surge que la utilización de las restricciones no arancelarias –que contribuyó a la resolución del conflicto en una arena política predominantemente distributiva, como se vio en el primer apartado–, tuvo el efecto previsto por Lowi: al no requerir ni incentivar la articulación de intereses entre varios sectores (ya que son herramientas

flexibles aplicables a distintos sectores de manera particular y discrecional), no favoreció la formación de una coalición política amplia, fuese ésta para apoyar el avance del proceso de integración en su formato original o para generar un cambio del mismo. Así, el hecho de que el proceso de integración haya tenido, desde un principio, su foco centrado en el intercambio comercial y que haya desarrollado dinámicas distributivas de la política comercial podría ser justamente el elemento explicativo de su limitada evolución: en primer lugar, no habría favorecido una coalición estable que lo sostuviera como proyecto a largo plazo para el desarrollo del país; en segundo lugar, y como consecuencia del primero, habría generado desconfianza en cuanto a la continuidad del proceso de integración y al sostenimiento de su objetivo inicial de alcanzar un mercado común. Esto, a su vez, tuvo el potencial de incentivar nuevas y continuas demandas de protección frente a un proceso que no se considera inapeable, sin generar una coalición que propugnara un cambio hacia otro proyecto de desarrollo.

Por último, cabe señalar que la identificación de estas dinámicas en un sector particular afectado por aquellas medidas de protección permitió exponerlo como microcosmos del amplio universo de temas y sectores que involucra la integración regional. Si bien este universo no tiene por qué replicar dichas dinámicas, puede verse afectado por las mismas. En este sentido, se abren a partir de este trabajo distintas líneas de investigación posibles, que van desde la comparación de dinámicas en distintos sectores en el MERCOSUR, de manera tal de estimar su importancia para la evolución del proceso de integración; hasta la réplica de este tipo de estudio en otros procesos de integración, que permita establecer similitudes y diferencias en cuanto a las consecuencias de la utilización de determinadas herramientas comerciales para el desarrollo de ciertas arenas de política (y sus consecuencias para aquellos procesos); o también el estudio de este aspecto particular del funcionamiento del

sistema político en otras políticas o proyectos de desarrollo que no necesariamente estén vinculadas a la integración regional.

## Epílogo

Como corolario, y aunque no fue el objetivo de este estudio, el análisis realizado permite un ejercicio de reflexión sobre la relación planteada por Olson –esbozada en el capítulo 4– entre la naturaleza de los grupos de interés, su comportamiento y el desarrollo económico de un país. En este caso de estudio se vio que la política reformista de los años '90 incentivó acciones particulares concentradas en la presión política para obtener legislación favorable a sus intereses, al punto que llegó a quebrar la representación de los empresarios del sector calzado en dos cámaras diferentes. Este desdoblamiento generaba una nueva actividad de representación frente a las autoridades (la de CAPCICA), que se sumaba (y oponía) a la ya existente de CIC, siendo ahora dos asociaciones con intereses particulares las que ponían en marcha su, en palabras de Olson, “lobby eficaz”. El decir del propio dueño de Gatic es elocuente sobre los efectos que Olson preveía de esta tendencia del accionar de los intereses particulares en la distribución del producto de una sociedad: el empresario dijo haberse transformado de industrial concentrado en la producción en “cortesano” de las altas esferas del poder y en “jurisconsulto” para explotar textos legales en su beneficio (como la ley sobre salvaguardias, que inclusive fue reglamentada por presión de la CIC)<sup>1</sup>. Esta expresión, aunque anecdótica, era un indicio del aumento de los recursos consagrados a aquellas actividades<sup>2</sup>, poniendo en cuestión la principal función que se

---

1 Bakchellian, *El error de ser argentino*, 280. Bakchellian, *Así se destroza un país*, 95.

2 Otra frase de este tipo se recogió de un crítico de la protección, que señaló que si los productores locales “trabajaran tanto como hacen lobby, estarían exportando a China”.

atribuye al empresario según la definición schumpeteriana: realizar innovaciones en el sistema de producción. El fortalecimiento de sus actividades políticas no significa que las motivaciones del empresario de Gatic fueran exclusivamente egoístas: su interés en la defensa de los puestos de trabajo se aprecia en todo su relato. Pero el medio para dicha defensa era la protección de su empresa. La década siguiente mostraría, además, en línea con lo previsto por Olson, una ineficiente utilización de recursos públicos (humanos y materiales) en el camino que intentó ayudar a esta empresa a sobrevivir. El propio Bakchellian se refería a tal ineficiencia cuando consideraba las restricciones a la importación tardías o incumplidas, así como la sucesión de reuniones con funcionarios de alta envergadura que no contribuyeron a solucionar su situación, hechos que inclusive llevarían a la empresa a presentar un reclamo por daños y perjuicios al ministerio de Economía en 1999. La dedicación de recursos públicos al conflicto por las importaciones se extiende aún más si se tiene en cuenta que las salvaguardias instauradas en 1997 fueron objeto también de demandas ante la justicia por parte de las empresas nucleadas en CAPCICA, que varias veces dieron la razón a los socios de la entidad (implicando la asignación de recursos del estado a resarcirlos) y que implicaron años de proceso judicial (una de ellas hasta 2012 aún estaban en proceso).

La investigación permitió conocer otras formas en las que aumentaron los recursos de las asociaciones dedicados al control de las importaciones a partir de la complejización de las disposiciones comerciales desde la eliminación del arancel intrarregional en 1999. En efecto, se involucraron más actores en el proceso, como fue la participación de CIC y CAPCICA en la Aduana, y la capacitación, por parte de la CIC, de sus agentes. Esta participación, como se vio en el capítulo 6, llegó a dar lugar a prácticas oscuras en la Aduana.

Por estos motivos, a estas dinámicas Olson les atribuye efectos negativos en términos de desarrollo económico de

la sociedad en su conjunto, ya que las actividades se dirigen más a la presión política para conseguir rentas que a la búsqueda de eficacia productiva. Como se vio, los datos disponibles para el sector del calzado no permiten inferir ese comportamiento rentista; pero hacia fines del período de estudio la CIC mostró que priorizaba la coherencia de su discurso y ciertas vinculaciones políticas por sobre la eficacia del sector cuando explicó que no podía promover la importación de partes, ya que iría contra su promoción de la producción y el empleo local y contra una cámara amiga, aquella de los proveedores nucleados en CAIPIC.

Las dinámicas políticas observadas en la arena política distributiva, donde predomina la representación segmentada, los arreglos y las relaciones particulares, son otra manera de describir aquellas actividades “cortesanías” y sus efectos. Con la vista puesta en el sistema político, estas dinámicas pueden poner en tela de juicio las características representativas de una democracia. Si bien en todas las democracias coexisten intereses particulares e intereses generales, el espacio relativo que cada uno ocupa en la política y la consciencia ciudadana sobre dicho espacio afecta la percepción y confianza en la representación política<sup>3</sup>, con consecuencias para la legitimidad del gobierno involucrado y de cada decisión política que éste adopte.

En este sentido, la propuesta de Ana Castellani, que también se esbozó en el capítulo 4, analizaba algunas prácticas negativas identificadas en la relación entre empresarios y gobiernos en sectores estratégicos en Argentina. Esta propuesta disparó reflexiones sobre similares las observaciones en un sector que, aunque no se muestre como fundamental para la economía argentina en términos de participación en la producción o el empleo industrial, ha desarrollado algunas de las formas de articulación entre el sector público y privado que la autora atribuye a los ámbitos privilegiados

---

<sup>3</sup> Ludolfo Paramio, “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, en *Zona Abierta*, 88/89, 1999.

de acumulación y que tienen consecuencias negativas tanto para el desarrollo económico como para el sistema político democrático. A lo largo de la historia del sector se observaron situaciones de prácticas institucionalizadas de presión corporativa (expresadas principalmente en las demandas de las organizaciones representativas del sector); de prácticas de influencia directa (observadas principalmente a través de indicios e información no oficial sobre el acceso directo de algunas empresas individuales a funcionarios de gobierno); prácticas de colonización (percibidas en los nombramientos, para cargos en puestos decisorios de la administración pública, de miembros que eran empresarios del sector o estaban estrechamente vinculados al mismo); y hasta de prácticas colusorias, entre las cuales podrían incluirse las restricciones comerciales si se las lee como forma de garantizar mercado a empresas reduciendo su nivel de riesgo.

De todas maneras, por lo desarrollado en el trabajo, está claro que las consecuencias del uso de estas herramientas no son necesariamente negativas en términos de innovación: por el contrario, justamente la garantía de mercado podría ser un incentivo al aumento de la inversión e innovación en empresas que, de otra manera, no lo hubieran hecho (ante un mercado dominado –de manera real o esperada–, por productos brasileños). En este sentido, un análisis en profundidad de la evolución industrial de este sector sería de suma utilidad, aunque, para realizarse, debería saltar la dificultad mencionada acerca de la obtención de datos, tanto de productividad como de empleo reales. Este tipo de estudio permitiría analizar una serie de cuestiones cuya discusión permanece abierta, en particular, aquellas vinculadas al tipo de intervención estatal más adecuado para promover la industria o al tipo de industrias que pueden incentivarse con miras al desarrollo económico de una región.



## Bibliografía

- Ablin, Eduardo y Lucángeli, Jorge. “La política comercial argentina: Evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros”, *Boletín Informativo Techint*, 304, octubre de 2000.
- Ablin, Eduardo, y Makuc, Adrián. *Comercio exterior*. Buenos Aires, Argentina: Errepar, 1997.
- Acuña, Carlos. “La burguesía como actor político.” Tesis doctoral, Universidad de Chicago, 1995.
- AFIP, *Cueros y calzado*. 2010.
- Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Alves Teixeira, Rodrigo y Desidera Neto, Walter Antonio. “La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano”, en Desidera Neto, W. A. y Alves Teixeira, R. (organizadores), *Perspectivas para la Integración de América Latina*. Brasilia: IPEA, 2012.
- Alberti, Giorgio; Golbert, Laura y Acuña, Carlos. “Intereses industriales y gobernabilidad democrática en la Argentina”, *Boletín Informativo Techint*, 235, Buenos Aires, diciembre de 1984.
- Anderson, Patricia. “Barreiras nao-tarifárias ás exportações brasileiras no MERCOSUR: O caso de Calçados.” Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão No 791, maio 2001.
- Arza, Valeria, y López, Andrés. “Innovation and Productivity in the Argentine Manufacturing Sector.” IDB Working Paper Series No. IDB-WP-187, August 2010.
- Aznar, Luis y De Luca, Miguel. *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- Aspiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo. *La siderurgia argentina en el contexto del ajuste, las privatizaciones y el*

- MERCOSUR. Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, 1993.
- Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo, y Schorr, Martín. *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*. FLACSO, Área de Economía y Tecnología, mayo de 2001.
- Balassa, Béla, “Hacia una Teoría de la Integración Económica”, en Miguel Wionczek, *Integración de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Bakchellian, Eduardo. *El error de ser argentino: Vida, pasión y desventuras de un industrial*. Buenos Aires: Editorial Galerna, 2000.
- . *Así se destroza un país: el error de ser argentino 2: confesiones de un empresario que tuvo la osadía de resistir al genocidio industrial*. Buenos Aires: Galerna, 2004.
- Barbier, Maurice. *La Modernité Politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.
- Barral, Welber. *O Brasil e o Proteccionismo*. Sao Paulo: Aduaneiras, 2002.
- Bartesaghi, Ignacio. *El Mercado Común del sur 1991 – 2010. Los resultados alcanzados en las reuniones del Consejo del Mercado Común desde la perspectiva del sector industrial*. Cámara de Industrias del Uruguay, julio de 2011.
- Baruj, Gustavo y Porta, Fernando. “Políticas de competitividad en la argentina y su impacto en la profundización del MERCOSUR.” CEPAL, Documento de trabajo, julio de 2006.
- Basualdo, Eduardo. *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/FLACSO, 2006.
- Basualdo, Victoria. *La clase trabajadora durante la última dictadura militar argentina 1976-1983*. Memoria en las aulas. Buenos Aires: Comisión provincial por la memoria, s/f.
- Bauer, Raymond Augustine; De Sola Pool Ithiel and Dexter, Lewis Anthony. *American Business & Public Policy: The Politics of Foreign Trade*. Atherton Press, 1968.

- Baumgartner, Frank and Leech, Beth. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- Becker, Gary. "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence." *The Quarterly Journal of Economics*, August 1983.
- Bekerman, Marta y Montagu, Haroldo, "Transformaciones recientes en el comercio entre Argentina y Brasil: impacto de los factores macro y microeconómicos", Documento de Trabajo N° 17, UBA/FCE/CENES, 2007.
- Bekerman, Marta, y Sirlin, Pablo. "Nuevos enfoques sobre política comercial y sus implicancias para los países periféricos." *Desarrollo Económico*, septiembre de 1994.
- . "Impactos estáticos y dinámicos del MERCOSUR. El caso del sector del calzado", *Revista CEPAL*, N° 72, diciembre de 2000.
- . "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina." *Investigación Económica*, noviembre de 2002.
- Bentley, Arthur F. *Il processo di governo* (Uno studio delle pressioni sociali a cura di Giuseppe Buttà). Milano: Giuffrè, 1983 (ed.orig. 1908).
- Berger, Suzanne. *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Berlinski, Julio; Kume, Honorio y otros. "Defensa Comercial en el MERCOSUR", Documento de Trabajo 10/05, Universidad de la República, Montevideo, noviembre de 2005.
- Berlinski Julio, y Soifer, Ricardo J. *Evaluación de restricciones al comercio interno del MERCOSUR*. Proyecto desarrollado en el marco de la Red-MERCOSUR. Campinas: ITDT, Argentina; IPEA, Brasil; DE/FCS, Uruguay, mayo de 2000.

- Berrettoni, Daniel. *Inserción internacional de las manufacturas intensivas en mano de obra de la Argentina*. Serie de estudios. Centro de Economía Internacional, 2007.
- BID/INTAL. “El impacto sectorial del proceso de integración subregional en el MERCOSUR: sector calzado y sector farmacéutico”, 2000.
- Bielschowsky, Ricardo. “Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo”, *Revista de la Cepal*, N° 97, abril de 2009.
- Birkland, Thomas. *An introduction to the policy process*. New York: M. E. Sharpe, 2011.
- Bisang, Roberto. “Perfil tecno-productivo de los grupos económicos”, en Katz, Jorge, *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*. Buenos Aires: CEPAL/Alianza Editorial, 1996.
- Bisang, Roberto; Burachik, Gustavo y Katz, Jorge, eds. *Hacia un nuevo modelo de organización industrial*. Buenos Aires: Alianza Editorial, CEPAL y United Nations University Press, 1995.
- Bobbio Norberto, Matteucci N. y Pasquino G. *Diccionario de Ciencia Política* (redactores de la edición en español José Aricó, Marti Soler y Jorge Tula), 12ª ed. revisada y ampliada. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2000, ed. orig. 1976.
- Bonvecchi, Carlos E. “Una evaluación del desempeño de la industria argentina en los años noventa.” en Bernardo Kosacoff (ed.), *El desempeño industrial argentino más allá de la sustitución de importaciones*. CEPAL, 2000.
- Borzel, Tanja A. *The disparity of European Integration. Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst B. Haas*. New York: Routledge, 2006.
- Botto, Mercedes (coord.). *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo, FLACSO, 2007.
- Bouzas, Roberto. “El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?” *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N°162, 2001.

- — —. “Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El Caso del MERCOSUR”, Documento preparado para el seminario “Global y Local: El Desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe”, 22 de marzo de 2003.
- Bouzas, Roberto y Ffrench-Davis R. “Globalización y políticas nacionales: ¿Cerrando el círculo?” *Desarrollo Económico*, octubre de 2005.
- Briceño Ruiz; Jose, Rivarola Puntigliano, Andrés y Casas Gragea Ángel María, *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- Britti, María Soledad. *La opción de foro en el sistema de solución de controversias del MERCOSUR*. Edición electrónica gratuita, 2009, <https://bit.ly/3H7DyJv>.
- Burgos, Martín. “¿Reindustrialización en la Argentina? La industrialización en la des-convertibilidad.” *La revista del CCC, N° 13*, septiembre / diciembre 2011.
- Calcagno, Eric; Calcagno Alfredo Eric y Calcagno Alfredo Fernando. “Estrategia nacional para el desarrollo con justicia social.” Fundación Primero Argentina, 2007.
- Calleja, Walter Arturo. “La industria del calzado en la economía argentina.” Tesis, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, 1966.
- Cámara de Diputados de la Nación. Proyecto de declaración, Período 118, documento 0089-D-00, 1 de marzo de 2000.
- Cámara de Diputados de la Nación – Comisión especial investigadora sobre hechos ilícitos vinculados con el lavado de dinero. *Informe Parcial*, 2001.
- Cámara de la Industria del Calzado. “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1959-1960”.
- — —. “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1960-1961”.

- . “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1961-1962”.
- . “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1962-1963”
- . “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1966-1967”.
- . “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1967-1968”
- . “Memoria y balance general correspondiente al ejercicio período 1968-1969”
- . “Memoria y balance general. Ejercicio 89. 1o de julio de 2004 – 30 de junio de 2005”.
- . “Memoria y balance general. Ejercicio 90. 1o de julio de 2005 – 30 de junio de 2006”.
- . “Memoria y balance general. Ejercicio 91. 1o de julio de 2006 – 30 de junio de 2007”.
- . “Memoria y balance general. Ejercicio 92. 1o de julio de 2007 – 30 de junio de 2008”.
- . “Memoria y balance general. Ejercicio 93. 1o de julio de 2008 – 30 de junio de 2009”.
- . “Memoria y balance general. Ejercicio 94. 1o de julio de 2009 – 30 de junio de 2010”.
- . *La industria argentina del calzado. Informe sectorial*, 2012.
- Campbell, Jorge. “La actitud empresaria.” *Política, Economía y Sociedad*, julio 1987.
- , ed. *MERCOSUR. Entre la realidad y la utopía*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- Canelo, Paula. *El proceso en su laberinto: la interna militar de Videla a Bignone*. Prometeo Libros Editorial, 2008.
- Canitrot, Adolfo. “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976.” *Desarrollo Económico*, marzo de 1980.
- Cardoso, Fernando. H. y Faletto, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.

- Casa Enrique Schuster. *XXXV Aniversario. Álbum Conmemorativo*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Álvarez Hnos., 1950.
- Castellani, Ana. “La Relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino.” Ponencia presentada durante las 1ras. Jornadas de Estudios Sociales de la Economía co-organizadas por el CESE del IDAES y el NUCeC del Museu Nacional de la UFRJ, julio de 2006.
- . “Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. Cuestiones de Sociología.” FaHCE-Memoria Académica, 2009.
- Cawson A. “¿Hay una teoría corporatista del estado?” en Sanz Menéndez, Luis (comp), “Representación de intereses y políticas públicas: ¿Corporatismo o Pluralismo?”, *Zona Abierta*, 1994.
- Centurión López, Aldo. “Restricciones no arancelarias en el MERCOSUR.” presentado en el Seminario: “Los nuevos desafíos para la integración regional”, BID/INTAL, Buenos Aires, 2 y 3 de octubre de 2002.
- Centro de Estudios para la producción de la Secretaría de Industria, Comercio y PyME del Ministerio de Economía y Producción. *La industria del calzado en la Argentina*, abril 2008.
- Cerutti, Julia. “Estudios Sectoriales. Componente: Industria del calzado. Informe final.” Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de política económica. Unidad de preinversión (Unpre). Programa multisectorial de preinversión. II Préstamo BID 925 Oc-Ar, marzo 2003.
- Checkel, Jeffrey T. “Social Construction and European Integration.” en Christiansen, Thomas; Jorgensen, Knud E.; y Wiener, Antje, *The Social Construction of Europe*, London: Sage, 2001.
- . “Social Constructivisms in Global and European Politics (A Review Essay)”, *Arena Working Papers*, 15/2003. Oslo: Arena, 2003.

- Christiansen, Thomas J.; Knud E. and Wiener, A. *The Social Construction of Europe*. London: Sage, 2001.
- Chudnovsky Daniel; López, Andrés y Rossi, Gastón. “Derrames de la inversión extranjera directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001).” en *El desarrollo industrial del MERCOSUR*. Red MERCOSUR 7, 2006.
- Chudnovsky, Daniel; Porta, Fernando; López, Andrés y Chidiak, M. *Los Límites de la apertura. Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*. Buenos Aires: CENIT/Alianza Editorial, 1996.
- Coatz, Diego; García Díaz, Fernando y Woyecheszen, Sergio. “Acerca de la dinámica creciente de la heterogeneidad productiva y social en la Argentina: Un aporte para repensar las políticas públicas a partir del análisis desde la estructura ocupacional.” *Boletín Informativo Techint*, mayo de 2010.
- Coatz, Diego; Grasso, Fernando. *Realidades y desafíos de la industrialización argentina*. Centro de Estudios UIA, febrero de 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Vol. 39. Libros de La CEPAL, 1994.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior. *Informe Anual*, 1994.
- . “Expediente CNCE No21/09”, 21 de octubre de 2009.
- . “Expediente CNCE N°21/09. Acta N° 1522”, 12 de febrero de 2010.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. “Expediente N° 034-006041/95”, dictamen del 19 de diciembre de 1995.
- Confederação Nacional da Indústria. “Integração Internacional. Informativo da Confederação Nacional da Indústria”, Ano 3, Número 2, junho de 2011.



- Cook, Brian J. "Arenas of Power and New Policy Theory: Toward a Synthesis." Center for Public Administration and Policy, Virginia Tech, September 2, 2010.
- Cortes, María Julieta y Creus Nicolás. "Entre la necesidad y la desilusión: Los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)." en *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: Cerir/UNR, 2010.
- Correa, Nelson; Rivas, Diego y Stumpo, Giovanni. "La cadena productiva de cuero y calzado en Argentina." en Giovanni Stumpo y Diego Rivas (comps), *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.
- Crespo Armengol, Eugenia; Baruj, Gustavo; Perez Constanza, Gloria y Sarudianzky, Federico. "La evolución comercial y productiva del MERCOSUR." en Bernardo Kosacoff (Coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR*, Buenos Aires: CEPAL, 2004.
- Crisorio, Carolina. "Balance de la política comercial argentina." *Comercio exterior*, noviembre de 2002.
- Dahl, Robert. *Who governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- Deardorff, Alan V., and Robert Mitchell Stern. *Measurement of Nontariff Barriers*. University of Michigan Press, 1998.
- Delgado, Ricardo. "Asimetrías y competencia: Aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales." en Bernardo Kosacoff (Coord.), *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR*. Buenos Aires: CEPAL, 2004.
- Delrío, Fortunato. *Después de la ojota*. Buenos Aires: Álvarez Hnos y Cía., 1949.
- Delrío, Fortunato, y Delrío, Vidiri Gisberto. *Un cuarto de siglo. Bodas de plata de la Cámara de la industria del calzado*. Buenos Aires: Cámara de la industria del calzado, 1941.

- Derbez Bautista, Luis Ernesto. "Reflexiones sobre la medición del progreso y bienestar", *Realidad, datos y espacio*, Vol. 2, N°1, enero-abril de 2011.
- Dirección de Competencia Desleal, "Informe final relativo a la investigación por presunto Dumping en operaciones de exportación hacia la República Argentina de calzados, originarias de la República Popular China", Expte. N° S01:0022967/2009, s/f, disponible en: <ftp://ftp1.cnce.gov.ar/2009.021/Informe%20final%20de%20calzados.pdf> [consulta: 10 de junio de 2014].
- Dossi Marina, Virginia. "La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003." FLACSO, octubre de 2010.
- Dye, Thomas, *Understanding public policy*. Englewood Cliffs:Prentice Hall, 1975.
- Easton, David. *El sistema político*. Milano: Ediz. di Comunità, 1973 (ed. orig. en inglés, 1965).
- . "Categorías para el análisis sistémico de la política." en Almond, Gabriel y Dahl, Robert (*et al.*), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona: Ariel, 2001, 2a ed.
- El-Aagra, Ali M., *The Theory and Measurement of International Economic Integration*, (Basingstoke: Macmillan, 1989).
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. USA: Cambridge University Press, 1985, 9a ed.
- Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando. "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural." en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, 2007.
- Ferrer, Aldo. "Globalización, desarrollo y densidad nacional." Fundación de políticas públicas, 2005.

- Frieden, Jeffrey A. "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance." *International Organization*, Vol. 45, N°4, 1991): 425-51.
- Fundación Observatorio PyME. *Amenazas de las importaciones al mercado interno*. Mayo de 2006.
- Gadea, Omar S. "Espero que ahora se den cuenta qué hizo este desgobierno con la empresa Gatic S.A. y sigue..." *Política y desarrollo*, 18 de enero de 2009.
- Gaggero, Alejandro. "La desaparición de los grupos económicos nacionales de la cúpula empresarial argentina durante la década de 1990. Los casos de Gatic, Astra y Soldati." *Revista de Historia de la industria, los servicios y las empresas en América latina*, segundo semestre de 2012.
- García de la Cruz José Manuel (dir.); Lucena, Javier; Sánchez, Ángeles, y Gayo, Daniel. *La integración productiva en MERCOSUR: Orientaciones para la Unión Europea*. Serie Avances de Investigación 41. Madrid: Fundación Carolina CeALCI, 2010.
- García Menéndez, José Ramón. "Neoproteccionismo, dumping social y eco-dumping." *Nueva Sociedad*, N° 143, mayo - junio 1996, 124-141.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Ariel, 1998.
- . *Ved en trono a la noble igualdad. Crecimiento, equidad y política económica en la Argentina, 1880-2003*. Documento de trabajo. Fundación Pent, diciembre 2003.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos. "La política de liberalización económica en la administración de Menem." *Desarrollo Económico*, octubre de 1996.
- Gibbs, Murray. "Política Comercial", ONU/DAES, 2007.
- Gil, Luciana. "Las dinámicas políticas en la integración regional: El rol del sector privado argentino en los orígenes del MERCOSUR." Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales Europa - América Latina, Alma Mater Studiorum-Universidad de Bolonia, 2007.

- Gilpin, Robert. *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: GEL, 1990.
- González Espul, Cecilia. "Cómo se vio afectada la industria del calzado por el Plan Marshall durante el primer gobierno peronista." *Rebanadas de realidad*. 19 de septiembre de 2011.
- . "El gremio del calzado en la época colonial." *Rebanadas de realidad*. 22 de julio de 2013.
- Ghorashi, Reza. "Marx and free trade." *Science & Society*, Vol. 59, No. 1, Spring 1995, 38-51.
- Grossman, Emiliano. "Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne: le cas du secteur bancaire." *Revue française de science politique*, Vol. 53, No. 5, October 1, 2003: 737-60.
- Grossman, Emiliano and Saurugger, Sabine. *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin, 2006.
- Grossman, Gene M.; Helpman, Elhanan. "Protection for Sale." *The American Economic Review*, September 1994.
- Gutiérrez, Leandro, y Korol, Juan Carlos. "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la fábrica argentina de Alpargatas." *Desarrollo Económico*, octubre de 1988.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford University Press, 1968.
- . *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1975.
- Hayes, Michael. "The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and Alternative Typology", *The Journal of Politics*, Vol. 40, No. 1, February 1978.
- Hirst, Mónica. *El programa de integración Argentina-Brasil: balance y perspectivas*, Serie de documentos e informes de investigación. Programa de Buenos Aires, FLACSO, mayo de 1990

- Hont, Istvan. "Free Trade and the Economic Limits to National Politics: Noe-Machiavellian Political Economy Reconsidered." in John Dunn (ed.), *The Economic Limits to Modern Politics*. Canada: Cambridge University Press, 1990.
- Hunt, Guillermo y Aldaco, Alfredo. "El Mercado Común del Sur." en Felipe A. M. de la Balze (comp.) *El Comercio Exterior Argentino en la década del '90*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las relaciones internacionales/ Ediciones Manantial, 1992.
- Inchauspe, Eugenia. "Integración Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional? El caso del Foro de competitividad de madera y muebles", trabajo presentado en *II Jornadas del Centro de Estudios Sudamericanos/IV Encuentro del Centro de Reflexión de Política Internacional*, La Plata, 17 y 18 de septiembre de 2009.
- Jackson, John H.; Davey, Williams J. and Sykes, Alan O., Jr. *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text*. West Group. American Casebook Series. St. Paul, Minnesota, 2002.
- Jáuregui, Aníbal. "¿Industria sustitutiva o sustitución de industriales? Los empresarios argentinos y el peronismo (1945-1955)." *Revista de Sociología y Política*, noviembre de 2005.
- Kabat, Marina. *Del taller a la fábrica. Industria y clase obrera en la rama del calzado (Buenos Aires 1870 – 1940)*. Buenos Aires: Razón y Revolución, 2005.
- . "El Congreso de la productividad de 1955, Un análisis desde los enfrentamientos en la industria del calzado." *Razón y revolución*, N°17, 2º semestre de 2007.
- . "La industria del calzado: Cambios en la organización del trabajo entre 1880 Y 1940." *Desarrollo Económico*, marzo de 2008.
- . "La flexibilidad es su sueño eterno. La negociación colectiva en la industria del calzado 1946-2005." *El aroma*, noviembre de 2011.

- . “La industria del calzado argentina bajo los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955).” *Revista de Economía del Caribe*, 2013.
- . “Las exportaciones de calzado argentino a Estados Unidos (1940-1976).” *Comercio Exterior*, febrero de 2013.
- . “Un tigre herido. Crónica de una empresa que sobrevivió al comunismo (por ahora...).” *El aroma*, junio 2013.
- Kantis, Hugo; Morí-Koenig, Virginia y Yoguel, Gabriel. “Las empresas medianas y pequeñas de bienes de capital ante la apertura y el MERCOSUR; perfiles empresariales y escenarios para diseñar acciones de fortalecimiento de su competitividad”. CEPAL, 1993
- Kellow, Aynsley. “Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi’s Arenas of Power.” *Policy Studies Journal* 16, No. 4, Summer 1988.
- Klein, Wolfram. *El MERCOSUR. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2000.
- Knorrunga, Peter and van Staveren, Irene. “Social Capital for Industrial Development: Operationalizing the Concept.” United Nations Industrial Development Organization, 2006.
- Kosacoff, Bernardo. *El proceso de industrialización en la Argentina en el período 1976/1983. Documento de trabajo. CEPAL, julio de 1984*.
- (Coord). “Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del MERCOSUR.” CEPAL, septiembre de 2004.
- . “Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008).” CEPAL, abril de 2010.
- Kosacoff, Bernardo; Anlló, Guillermo, y Ramos, Adrián. “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007.” en Bernardo Kosacoff (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL, 2007.

- Lacroix, Bernard. “Comment faire avec la distinction de « l’interne » et de « l’externe » en science politique”, exposición en el *12ème Congrès Association Française de Science Politique*, 9 al 11 de julio de 2013.
- Laswell, Harold y Lerner, D. (eds), *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- Lavagna, Roberto. *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica 1986-2001*. Buenos Aires: Ciudad argentina, 1998.
- . *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-mayo de 2003)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.
- Laver, Michael, *Invitation to politics*. Oxford: Martin Robertson & Company Ltd., 1983.
- Lindblom, Charles. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1977.
- Lipset, Seymour. “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Gabriel A. Almond y Robert Dahl (et al.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001.
- Locke, John. *Tratados sobre el gobierno civil*. Madrid: Espasa Calpe, 1997 (ed. original 1690).
- López, Andrés. “Empresarios, instituciones y desarrollo económico: El caso argentino.” CEPAL, enero de 2006.
- López, A. y Porta, Fernando. “Acero, Papel y petroquímicos en el MERCOSUR. Reestructuración industrial e instrumentos de política”, Documento de Trabajo, Fundación Cenit, 14 de enero de 1994.
- Lowi, Theodore J.. “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory.” *World Politics*, Vol. 16, No.4, July 1964.
- . “Four systems of policy, politics and choice”, en *Public Administration Review*, Vol. 33, 1972.
- . *Arenas of Power*. Boulder/London: Paradigm Publishers, 2008.

- Lucángeli, Jorge. *La inserción argentina en el MERCOSUR*. Serie de Estudios. Centro de Estudios para el cambio estructural, septiembre de 1998.
- . “La competitividad de la industria manufacturera argentina durante los noventa.” *Boletín informativo Techint*, septiembre de 2001.
- . “La especialización intra-industrial en MERCOSUR. Un estudio sobre el intercambio intra-industrial entre Argentina y Brasil y su impacto sobre la productividad manufacturera y el comportamiento de Productos Químicos”, Documento de trabajo, agosto de 2007.
- Maier, Charles. “Fictitious bonds...of wealth and law: on the theory and practice of interest representation”, en Suzanne Berger, *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Maito, Miguel Ángel. *Reformulación de las instituciones para la eficacia del MERCOSUR en la integración económica*. Buenos Aires: La Ley, 2011.
- Majone, Giandomenico. *Regulating Europe*. Routledge, 1996.
- Malamud, Andrés. *Presidential Democracies and Regional Integration. An Institutional Approach to MERCOSUR (1985-2000)*, PhD. Dissertation, European University Institute, Florence, 2003.
- . “La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: un examen empírico”, *Relaciones Internacionales*, N° 15, octubre de 2010.
- Manzetti, Luigi. “The political Economy of MERCOSUR”, *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Winter 93/94, Vol. 35, Issue 4, 2004.
- Marx, Karl y Friedrich Engels. “Manifiesto Comunista.” Fundación Federico Engels, 2004 (ed. original 1848), disponible en: <https://bit.ly/3H7D5hf> [consulta: 4 de enero de 2024]
- Mattina, Liborio. *I Gruppi Di Interesse*. Bologna: Il Mulino, 2010.



- Mellado, Noemí (comp.) *Los actores empresariales argentinos frente al MERCOSUR*, La Plata: Edulp, 2006.
- Méndez, José Luis. "La política pública como variable dependiente: Hacia un análisis más integral de las políticas públicas." *Foro Internacional* 33, N° 1 (131), 1993.
- Mény Yves y Thöenig, Jean Claude, *Le politiche pubbliche*. Imola: Il Mulino, 1996 (ed. orig. 1989).
- Milbrath, Lester W. "Interest Groups and Foreign Policy." in *James N. Rosenau, Domestic Sources of American Foreign Policy*. New York: Free Press, 1967.
- Ministerio de Economía, "Estadística de privatización", disponible en: <https://bit.ly/3H7D5hf> [consulta: 3 de enero de 2024].
- Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires. *La provincia de Buenos Aires: Una mirada a su economía real*. Cuadernos de Economía. La Plata, enero de 2000.
- Miranda Encarnación, José Antonio. "La industria del calzado en España 1860-1959. La formación de una industria moderna y los efectos del intervencionismo estatal." Tesis doctoral, Universidad de Alicante, 1996.
- Mitidieri, Gabriela. "Evocando el pasado, construyendo la memoria. Las trabajadoras de Alpargatas Barracas en la huelga de abril de 1979", *Revista Herramienta*, Año XVI, N°51, octubre de 2012.
- Morata, Francesc. *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona: Ariel, 1999.
- Moravcsik, Andrew. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No. 4, diciembre de 1993.
- . "De Gaulle between Grain and Grandeur: The Economic Origins of French EC Policy, 1958-1970," Part I and Part II, *Journal of Cold War Studies*, Spring 2000 and Fall 2000.
- Moreno Ocampo, Luis. "Cuando el crimen no paga." *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, enero-abril 1991.

- Mueller, Dennis C. *Public Choice III*. Cambridge University Press, 2003
- Nogues, Julio J. "La economía política del proteccionismo y la liberalización en la Argentina." *Desarrollo Económico*, septiembre de 1988.
- Oatley, Thomas. *International Political Economy*. Pearson International Edition, 2008 (3rd. ed.).
- Obaya, Martín. "Crisis en el MERCOSUR: una interpretación a partir del proceso de reformas estructurales", Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales Europa – América Latina, Alma Mater Studiorum-Universidad de Bolonia, 2006.
- Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, "La Nueva Geografía Industrial Argentina. La distribución territorial y la especialización sectorial de las pequeñas y medianas industrias en el año 2000", UIA/Università degli Studi di Bologna, Buenos Aires, noviembre de 2002.
- O'Connell, Arturo. "La economía argentina: Situación e ideas para una estrategia alternativa." *Revista argentina de política económica y social*, enero-abril 1985.
- OEA. "Argentina – Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos. Informe del Grupo Especial", Sistema de Información sobre Comercio Exterior, s/f.
- Offe, Claus y Wiesenthal, Helmut. "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form." en Zeitlin, Maurice (ed.), *Political Power and Social Theory*. Connecticut: JAI Press, 1980.
- Olson, Mancur. *Grandeur et Décadence Des Nations*. Paris: Bonnel, 1983.
- . *The Logic of Collective Action*. Cambridge/ Massachusetts: Harvard University Press, 1971.
- . "The Varieties of Eurosclerosis: The Rise and Decline of Nations since 1982." in *Nicholas Crafts and Gianni Toniolo (eds.), Economic Growth in Europe since 1945*,

- 73–94. Team Valley, UK: Cambridge University Press, 1996.
- Orlandi, Hipólito y Zelaznik, Javier. “El gobierno”, en Pinto, Julio (comp), *Introducción a la Ciencia Política* (Buenos Aires: Eudeba, 1995).
- Ostiguy, Pierre. *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años '80*. Buenos Aires: Legasa, 1989.
- Paikin, Damián. “La Argentina y el MERCOSUR en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista”, en Ingrid Sarti et al., *Por uma integraçao da América do Sul no século XXI*, Volume 1, Rio de Janeiro: Fomerco, 2013.
- Palacio, Priscila. “Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín.” Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires, 2009.
- Paramio, Ludolfo. “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina.” *Zona Abierta*, 88/89, 1999.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México, 2013.
- Pegoraro, M. y Zulcovsky, F., “Gobierno”, en Aznar, Luis y De Luca, Miguel, *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- Peyrú, Pablo y Verna Etcheber, Roberto. “Evolución de la industria nacional argentina,” s/f.
- Peña, Felix. “Los grandes objetivos del MERCOSUR: Zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común.” Presentación al Seminario: “15 Anos de MERCOSUL: avaliação e perspectivas”, Fundação Memorial Da América Latina,, Sao Paulo, marzo 17, 2006.
- Perrotta, Daniela; Fulquet, Gastón e Inchauspe, Eugenia. “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?” *Nueva Sociedad*, enero de 2011.

- Piñeiro, M. y Piñeiro V., "El MERCOSUR agropecuario: lo importante no es el comercio intrarregional", en *El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*, Serie Red MERCOSUR N° 4, 2001.
- Prazeres, Tatiana Lacerda. *Comércio internacional e protecionismo. As barreiras técnicas na OMC*. Sao Paulo: Aduaneiras, 2003.
- Putnam, Robert D. "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, 74, 1996 (ed. orig. 1988).
- Rapoport, Mario, ed. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.
- Regalsky, Andrés. "Los comienzos de la industrialización en la Argentina, 1880-1930. Una aproximación historiográfica." *Anuario digital*, N° 23, 2011.
- Ricardo, David. *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London: John Murray, 1821 (ed. orig. 1817).
- Rogowski, Ronald. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*. The European Union Series. Hampshire and New York: Palgrave, 2000.
- Rosenau, James N. *Domestic Sources of American Foreign Policy*. New York: Free Press, 1967.
- Rougier, Marcelo. "El Estado y sus empresas en el desempeño económico argentino de la segunda mitad del siglo XX. Una revisión necesaria." Proyecto de historia de la industria argentina y latinoamericana/CEEED/Universidad de Buenos Aires – CONICET, s/f.
- Rueda-Junquera, F., "Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada", *Nueva Sociedad*, N° 219, enero-febrero de 2009.

- Salvador, Claudio. *Historia de la industria curtidora argentina*. Buenos Aires: Dunken, 2013.
- Sanguinetti, Pablo y Sallustro, Marina. *MERCOSUR y el sesgo regional de la política comercial: aranceles y barreras no tarifarias*. Centro de Estudios para el desarrollo institucional, marzo de 2000.
- Saurugger, Sabine. *Théories et Concepts de L'intégration Européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2010.
- Schattschneider, Elmer Eric. *Politics, Pressure and the Tariff. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*. Hamden, Connecticut: Archon Books, 1963.
- . "Review of Bauer, Pool, and Dexter: American Business and Public Policy", *Public Opinion Quarterly*, No. 29, 1965.
- . *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1988 (ed. orig., 1960).
- Schmitter, Philippe. "El corporatismo ha muerto! Larga vida al corporatismo!" en Sanz Menéndez, Luis (comp), "Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporatismo o pluralismo?", *Zona Abierta*, 1994.
- . "Los conceptos de cooperación e integración regional." *Puente @ Europa*, Año IX, N° 1, junio de 2011.
- and Lehmbruch, Gerhard. *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1979.
- Schneider, Ben Ross. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- . "La organización de los intereses económicos y las condiciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina." *Desarrollo Económico*, octubre 2005.
- Schorr, Martín y Azpiazu Daniel. "La industria argentina en la posconvertibilidad: derrotero sectorial, poder económico, dinámica comercial externa y relaciones con Brasil." *Industrializar Argentina*, diciembre de 2010.

- Schumpeter, Joseph A. *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997 (ed. orig. 1912).
- . *Capitalism, Socialism & Democracy*. London: Routledge, 2000 (ed. orig. 1943).
- Schvarzer Jorge. “Los avatares de la industria argentina.” *Todo Es Historia*, septiembre de 1977.
- . *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamerica, 1986.
- . *Empresarios del pasado: La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires: CISEA/Imago Munid, 1991.
- . *La industria que supimos conseguir*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2000.
- Sidicaro, Ricardo. *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.
- Sikkink, Kathryn. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1991.
- Simeon, Richard. “Studying Public Policy.” *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique* 9, No. 4 (December 1976): 548–80.
- Sirlin, Pablo. “El régimen de especialización industrial argentino: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?” *Revista de la CEPAL*, agosto 1999.
- Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*, Buenos Aires: Libros Perfil, 1998 (ed.orig. en inglés 1776).
- Smith, Kevin B. “Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification.” *Policy Studies Journal* 30, No. 3, August 1, 2002.
- Spitzer, Robert J. *The Presidency and Public Policy: The Four Arenas of Presidential Power*. University of Alabama Press., 1983.
- Stanley, Leonardo E. “La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor.” En *Victor Prochnik (coord.)*, *La*

- inserción de América Latina en las cadenas globales de valor.* Red MERCOSUR. Uruguay: Manuel Carballa, 2010.
- Stanley, Hoffman. *The European Sisyphus. Essays on Europe 1964-1994.* Oxford: Westview Press, 1995.
- Stone Sweet, A. y Sandholtz, W. *European Integration and Supranational Governance.* Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Stolper, M. y Samuelson, P. "Protection and Real Wages." *Review of Economic Studies*, Vol. 9, No. 1, 1941: 58-73.
- Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional de la Secretaría de Industria, Comercio y PyMes del Ministerio de Economía y Producción. *Manufacturas de cuero y calzado.* Documentos de Pro Argentina. Serie de Estudios Sectoriales. Mayo 2005.
- Taccone, Juan José y Nogueira, Uziel (editores). *Informe MERCOSUR, No 7.* Buenos Aires: BID/Intal, 2001.
- . *Informe MERCOSUR, No 8.* Buenos Aires: BID/Intal, 2003.
- . *Informe MERCOSUR, No 9.* Buenos Aires: BID/Intal, 2004.
- Taiana, Jorge. "Objetivos y desafíos de la política exterior argentina." *DEP. Diplomacia, estrategia, política*, junio de 2006.
- Tavosnanska, Andrés, y Herrera, Germán. "La industria argentina a comienzos del Siglo XXI. Aportes para una revisión de la experiencia reciente." GEENAP, 2010.
- Titelman, Daniel, Pérez Caldente, Esteban, Carvallo, Pablo "Weak expansions. A distinctive feature of the business cycle in Latin America and the Caribbean", ECLAC, Series Financing for Development, July 2013.
- Truman, D. B. *The Governmental Process*, New York: Alfred A. Knopf, 1960 (ed. orig. 1951).
- Tussie, Diana, Botto, Mercedes y Delich, Valentina, "El MERCOSUR en el nuevo escenario político regional", Doc. de trabajo No. 35, FLACSO, octubre de 2009.
- Tulloch Gordon. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and the Theft." in Thomas P. Lyon, *The Political*

- Economy of Regulation*. Cheltenham (UK)/Northampton (USA): Edward Eddgar Publishing, 2007.
- Unión Industrial Argentina, “La industria del Calzado en Argentina”, Nota técnica, UIA, 2011 (mimeo).
- . 12<sup>a</sup> Conferencia. 18, 19 y 20 de octubre de 2006, disponible en: <https://bit.ly/3S7dudB> [consulta: 30 de octubre de 2013].
- Universidad Nacional de Tres de Febrero, Ciclo “Historia del MERCOSUR contada por sus protagonistas”, agosto-noviembre de 2004, desgrabación del Ciclo, s/f.
- Valenzuela, Juan Guillermo. “Restricciones no arancelarias en los países de la ALADI.” *Integración Latinoamericana*, febrero de 1984.
- Vaillant, Marcel. “Profundización del proceso de integración económica en bienes.” en Daniel Chudnosvsky y José María Fanelli (coordinadores), *El desafío de integrarse para crecer, balances y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*. Madrid: Red MERCOSUR, Siglo XXI, BID, 2001.
- Vaz, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL*. IBRI, 2002.
- Vigevani, Tullo, y Ramanzini Jr, Haroldo. “Brasil en el centro de la integración.” *Nueva Sociedad*, febrero de 2009.
- Viguera, Aníbal. “La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996.” Tesis doctoral, FLACSO México, 1997.
- . “La Política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996.” *Prepared for Delivery at the 1998 Meeting of the Latin American Studies Association, The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24, 1998*.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- . *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, 13 ed.
- . *Sociología del poder. Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial, 2010, 2a ed.



- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- . “La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder”, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 1, marzo de 2005.
- Wilks, Stephen, and Wright, Maurice. *Comparative Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- Wilson, James Q. *Political Organizations*. Princeton University Press, 1974.
- Williamson, John. “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?” Peterson Institute, abril de 1990.
- Woll, Cornelia. *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Cornell University Press, 2008.

## Informes MERCOSUR

- Informe MERCOSUR, No1*. Buenos Aires: BID/Intal, 1997.
- Informe MERCOSUR, No3*. Buenos Aires: BID/Intal, 1997.
- Informe MERCOSUR, No4*. Buenos Aires: BID/Intal, 1998.
- Informe MERCOSUR, No5*. Buenos Aires: BID/Intal, 1999.
- Informe MERCOSUR, No6*. Buenos Aires: BID/Intal, 2000.
- Informe MERCOSUR, No10*. Buenos Aires: BID/Intal, 2005.
- Informe MERCOSUR, No11*. Buenos Aires: BID/Intal, enero 2007.
- Informe MERCOSUR, No12*. Buenos Aires: BID/Intal, noviembre 2007.
- Informe MERCOSUR, No13*. Buenos Aires: BID/Intal, febrero 2009.
- Informe MERCOSUR, No14*. Buenos Aires: BID/Intal, diciembre 2009.
- Informe MERCOSUR, No15*. Buenos Aires: BID/Intal, febrero 2011.

*Informe MERCOSUR, No 16.* Buenos Aires: BID/Intal, diciembre 2011.

*Informe MERCOSUR, No 17.* Buenos Aires: BID/Intal, 2013.

### **Artículos periodísticos (por fuente y fecha):**

#### **Agencia DyN**

“Grupo brasileño anuncia inversión por USD 60 millones en plantas de calzado y ropa deportiva”, *Agencia DyN*, 7 de agosto de 2007.

“Peirano y empresarios brasileños del calzado coinciden en aplicar políticas complementarias”, *Agencia DyN*, 18 de septiembre de 2007.

“Kirchner recibe a empresarios del calzado en la casa de gobierno”, *Agencia DyN*, 2 de octubre de 2007.

“Atanasof destacó el esfuerzo de la industria del calzado y abogó por mayores inversiones”, *Agencia DyN*, 15 de enero de 2008.

“Pymes de calzado registran caída del 20% en actividad por crisis y esperan repunte en demanda”, *Agencia DyN*, 26 de mayo de 2009.

“La Matanza tendrá un polo productivo de calzado de 60 hectáreas”, *Agencia DyN*, 14 de agosto de 2009.

“Caen 26% las importaciones de calzado, según informe oficial”, *Agencia DyN*, 13 de octubre de 2009.

“Fabricantes de calzado argentinos y brasileños reafirmaron su acuerdo de compromiso comercial”, *Agencia DyN*, 10 de diciembre de 2009.

#### **Ámbito Financiero**

“Comenzaron trabas a productos brasileños: inició con calzado”, *Ámbito Financiero*, 14 de septiembre de 2005.

“No baja el país barreras al calzado importado de Brasil”, *Ámbito Financiero*, 3 de noviembre de 2005.

“Por trabas a Brasil ya se radica fábrica en Argentina”, *Ámbito Financiero*, 24 de febrero de 2006.

“Paradojas con Brasil”, *Ámbito Financiero*, 28 de agosto de 2006.

“Fuerte caída de las exportaciones de calzado”, *Ámbito Financiero*, 13 de octubre de 2009.

## Clarín

Oscar Martínez, “Ya estalló la guerra por el mercado de las zapatillas”, *Clarín*, 1 de junio de 1997.

Luis Ceriotto, “Adidas controlará su filial argentina”, *Clarín*, 21 de enero de 1999.

Ismael Bermúdez, “Gobierno y empresas, con la guardia alta”, *Clarín*, 22 de enero de 1999.

Luis Ceriotto, “La industria ya sufre por la devaluación brasileña”, *Clarín*, 26 de enero de 1999.

Luis Ceriotto, “Efecto Brasil: alimentos, gráficos, calzados y juguetes”, *Clarín*, 26 de enero de 1999.

“Aumenta la presión política para frenar las importaciones de Brasil”, *Clarín*, 28 de enero de 1999.

Ismael Bermúdez, “El MERCOSUR entró en su hora más crítica”, *Clarín*, 31 de enero de 1999.

“Crecen las suspensiones en las plantas exportadoras”, *Clarín*, 4 de febrero de 1999.

Ismael Bermúdez, “Subsidian a las empresas para que no echen gente por la crisis”, *Clarín*, 5 de febrero de 1999.

Ismael Bermúdez, “Suspensiones en aumento, un coletazo de la crisis”, *Clarín*, 10 de febrero de 1999.

“Cinco sectores sentirán más el golpe de la crisis brasileña”, *Clarín*, 21 de febrero de 1999.

“La Alianza le pidió a Brasil que limite los efectos de la crisis”, *Clarín*, 10 de marzo de 1999.

Alejandra Gallo, “Los industriales debaten si se debe salir de la convertibilidad”, *Clarín*, 24 de marzo de 1999.

“La recesión y la apertura comercial fomentaron los conflictos entre compañías”, *Clarín*, 20 de junio de 1999.

Eleonora Gosman, “El palo y la zanahoria”, *Clarín*, 31 de julio de 1999.

Eleonora Gosman, “Pelea en el MERCOSUR: entretelones de un día muy agitado”, *Clarín*, 31 de julio de 1999.

Eleonora Gosman, “Brasil no aceptará las medidas proteccionistas”, *Clarín*, 31 de julio de 1999.

Ismael Bermúdez, “El MERCOSUR se dobla pero no se rompe”, *Clarín*, 1 de agosto de 1999.

“Puntos de vista”, *Clarín*, 1 de agosto de 1999.

Ismael Bermúdez, “La diplomacia de presidentes evitó la guerra comercial con el Brasil”, *Clarín*, 1 de agosto de 1999.

Alejandra Gallo, “Preparan una carta a Carlos Menem”, *Clarín*, 2 de agosto de 1999.

Alejandra Gallo, “El gobierno frenó la carta de la UIA contra Menem”, *Clarín*, 3 de agosto de 1999.

Alejandra Gallo, “El PJ y la alianza piden más firmeza con Brasil”, *Clarín*, 5 de agosto de 1999.

“MERCOSUR: proponen acuerdos transitorios”, *Clarín*, 8 de agosto de 1999.

Jorge Figueroa, “¿Defender la industria o cerrar la economía?”, *Clarín*, 8 de agosto de 1999.

Ismael Bermudez, “Frenada brusca del régimen automotor”, *Clarín*, 15 de agosto de 1999.

Ismael Bermúdez, “Caída de hasta un 23% en los salarios reales de la industria”, *Clarín*, 5 de septiembre de 1999.

“Sin acuerdo con Brasil”, *Clarín*, 17 de septiembre de 1999.

“Disputas comerciales en el MERCOSUR”, *Clarín*, 17 de septiembre de 1999.

Eleonora Gosman, “Conflicto en el MERCOSUR: represalias”, *Clarín*, 19 de septiembre de 1999.

“La horma de los zapatos”, *Clarín*, 23 de septiembre de 1999.

Eleonora Gosman, “Calzado: a punto de un acuerdo”, *Clarín*, 25 de septiembre de 1999.

Alejandra Gall, “Acuerdo entre los fabricantes de calzado de Brasil y Argentina”, *Clarín* 29 de septiembre de 1999.

- Enzo Scilinguo, “Zapatos que dan pelea”, *Clarín*, 3 de octubre de 1999.
- Pilar Ferreyra, “La historia secreta de la guerra del calzado”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999.
- Pilar Ferreyra y Claudia Boragini, “Operación salvataje para Alpargatas”, *Clarín*, 17 de octubre de 1999.
- “Nuevo round por el calzado brasileño”, *Clarín*, 22 de octubre de 1999.
- “La vuelta de los zapatos”, *Clarín*, 30 de octubre de 1999.
- Alejandra Gall, “Denuncias cruzadas”, *Clarín*, 5 de febrero de 2000.
- “Más despidos y suspensiones”, *Clarín*, 4 de abril de 2000.
- Luis Ceriotto, “El calzado brasileño pasa por la puerta”, *Clarín*, 22 de mayo de 2000.
- “Sin acuerdo por el calzado”, *Clarín*, 18 de junio de 2000.
- “Córdoba: creció 9,8% la producción industrial”, *Clarín*, 30 de septiembre de 2000.
- Alejandra Gall, “La UIA tiene un plan para crecer”, *Clarín*, 11 de octubre de 2000.
- “Las empresas deben arreglar sus conflictos comerciales”, *Clarín*, 26 de diciembre de 2000.
- “El plan de Cavallo protegería a las industrias frente a la apertura”, *Clarín*, 22 de marzo de 2001.
- “La nueva etapa: autopartistas, fabricantes de máquinas, textiles, indumentaria, papeleras y calzado”, *Clarín*, 1 de abril de 2001.
- “Calzado, acero y textiles tendrán menos impuestos”, *Clarín*, 3 de abril de 2001.
- “Promesas para los textiles”, *Clarín*, 2 de mayo de 2001.
- “El nuevo escenario: intentan mejorar la competitividad de las empresas”, *Clarín*, 11 de mayo de 2001.
- “El Ejecutivo recibió bien la propuesta de los industriales”, *Clarín*, 1 de junio de 2001.
- Luis Ceriotto, “Gatic pidió su concurso preventivo”, *Clarín*, 10 de octubre de 2001.
- “Fuerte protesta por importaciones de calzado brasileño”, *Clarín*, 19 de diciembre de 2001.

Matías Longoni, “Estrechan más lazos con Brasil”, *Clarín*, 14 de febrero de 2002.

Martín Sassone, “Caso Clutterbuck: ¿final para un misterio de trece años?” *Clarín*, 19 de marzo de 2002.

Nino Fernandez, “Las PyMEs miran al mercado interno”, *Clarín*, 24 de marzo de 2002.

“Empleo: durante julio hubo 58.500 despidos”, *Clarín*, 6 de agosto de 2002.

“Puntos de vista”, *Clarín*, 11 de agosto de 2002.

“En agosto hubo menos despidos”, *Clarín*, 3 de septiembre de 2002.

Silvia Naishtat, “Gatic: vuelve el fundador y desplaza a su hijo”, *Clarín*, 14 de octubre de 2002.

“Hay 5000 nuevos puestos de trabajo”, *Clarín*, 26 de noviembre 2002.

“Lula da Silva instó a Duhalde a reconstruir el MERCOSUR”, *Clarín*, 3 de diciembre de 2002.

“Talleres que calientan motores”, *Clarín*, 7 de marzo de 2003.

“El dueño de Gatic, contra Solá”, *Clarín*, 17 de mayo de 2004.

Luis Ceriotto, “¿Se vienen las Nike industria argentina?”, *Clarín*, 13 de mayo de 2005.

“Barreras al calzado”, *Clarín*, 25 de mayo de 2005.

“Las Adidas, en Alpargatas”, *Clarín*, 25 de mayo de 2005.

“Los productores locales buscan limitar la competencia de Brasil”, *El Clarín*, 27 de mayo de 2005.

“La producción de calzado chino preocupa a los fabricantes regionales”, *Clarín*, 17 de julio de 2005.

“Deben preocuparse las empresas que no invierten”, *El Cronista*, 2 de septiembre de 2005.

Daniel Muchnik, “La competitividad de la industria local”, *Clarín*, 5 de septiembre de 2005.

“Empresarios de Argentina y Brasil buscan hacer las paces”, *Clarín*, 13 de febrero de 2006.

“Un arma de doble filo para las inversiones”, *Clarín*, 12 de marzo de 2006.

- “Un pulmón estatal para el polo textil de Coronel Suárez”, *Clarín* 25 de abril de 2006.
- “Calzado: una industria que camina muy bien”, *Clarín*, 4 de marzo de 2007.
- “La dueña de Reebok en Brasil compró la fábrica de la ex Gatic”, *Clarín*, 14 de julio de 2007.
- “Peirano, un hombre de perfil bajo y excelente relación con los industriales”, *Clarín*, 16 de julio de 2007.
- Alejandra Gallo, “Acuerdo entre los fabricantes de calzado de Brasil y Argentina”, *Clarín*, 29 de septiembre de 2009.
- “Renunció el secretario de Industria”, *Clarín*, 9 de abril de 2012.
- Lisellotte Leiser, “El argentino que nos ayudó a escapar del nazismo.” *Clarín*, 24 de agosto de 2013.
- Marcelo Cantelmi, “No hay peor tiranía que aquella que se ejerce a la sombra de las leyes”, *Clarín*, 24 de noviembre de 2013.

## El Cronista

- “El sindicato del calzado apunta directo a Brasil”, *El Cronista*, 8 de abril de 2005.
- Gustavo Grimaldi, “Eduardo Bakchellian busca tomarse revancha luego de la quiebra de Gatic”, *El Cronista*, 26 de abril de 2005.
- “Guerra de cifras por la compra de calzado brasileño”, *El Cronista*, 29 de abril de 2005.
- “El lunes ponen cupo al calzado de Brasil”, *El Cronista*, 18 de mayo de 2005.
- Silvia Stang, “Marcada caída de rentabilidad entre las Pymes industriales”, *El Cronista*, 29 de junio de 2005.
- “Piden que no se traben al calzado brasileño”, *El Cronista*, 5 de julio de 2005.
- “Comienzan a operar las aduanas especializadas”, *El Cronista*, 17 de agosto de 2005.

“Todas las industrias son viables”, *El Cronista*, 18 de agosto de 2005.

“Deben preocuparse las empresas que no invierten”, *El Cronista*, 2 de septiembre de 2005.

“Los sobrevivientes”, *El Cronista*, 16 de septiembre de 2005.

“Guillermo Gotelli, tras dejar Alpargatas, ahora impulsa Indular”, *El Cronista*, 16 de septiembre de 2005.

“El gobierno protegerá la producción de calzado”, *El Cronista*, 19 de septiembre de 2005.

“Los sectores beneficiados aportan sólo el 3% del PIB”, *El Cronista*, 5 de febrero de 2006.

“Brasil alerta que podría restringir el ingreso de productos argentinos”, *El Cronista*, 7 de febrero de 2006.

“Acuerdo con curtidores, calzado y marroquinería”, *El Cronista*, 27 de marzo de 2006.

“Los sectores sensibles serán la prioridad en los controles”, *El Cronista*, 31 de julio de 2006.

“Presión oficial sobre frigoríficos para evitar que suba el calzado”, *El Cronista*, 1 de agosto de 2006.

“Negocian un nuevo régimen laboral para los tercerizados”, *El Cronista*, 1 de agosto de 2006.

“Los sectores beneficiados aportan sólo el 3% del PIB”, *El Cronista*, 6 de octubre de 2006.

“Las fabricantes de calzado deportivo prevén más trabas para importar zapatillas”, *El Cronista*, 12 de abril de 2007.

“Eleva Brasil a 35% tarifas para importar calzado”, *El Cronista*, 26 de abril de 2007.

Ricardo Echegaray, “La producción de calzado creció cerca de 10%”, *El Cronista*, 15 de enero de 2008.

“Nike y Adidas reclaman menos trabas para importar calzado”, *El Cronista*, 25 de febrero de 2008.

“Pelea por la importación de calzado”, *El Cronista*, 3 de julio de 2009.



## El Economista

- “La negociación con Brasil: una estrategia inteligente”, *El Economista*, 29 de mayo de 2005.
- “Calzado argentino con sello brasileño”, *El Economista*, 13 de enero de 2006.
- “El Mecanismo de Adaptación Competitiva: una herramienta que debe ser correctamente usada”, *El Economista*, 17 de febrero de 2006.
- “Brasil II”, *El Economista*, 17 de marzo de 2006.
- “Argentina en el horizonte”, *El Economista*, 17 de marzo de 2006.
- “¿Otra vez la industria amenazada por las importaciones?”, *El Economista*, 30 de junio de 2006.

## La Nación

- Luis Cortina, “Las ventajas de Brasil siguen desvelando a la UIA”, *La Nación*, 20 de septiembre de 1997.
- “Alpargatas, en lenta reestructuración”, *La Nación*, 30 de octubre de 1998.
- César Illiano, “Empiezan tratativas clave con Brasil”, *La Nación*, 16 de enero de 1999.
- César Illiano, “Cada provincia tiene su reclamo industrial”, *La Nación*, 25 de marzo de 1999.
- César Illiano, “La industria no arranca”, *La Nación*, 2 de mayo de 1999.
- “Alpargatas, a pasos de resolver su deuda”, *La Nación*, 8 de mayo de 1999.
- “Quejas por protección”, *La Nación*, 11 de mayo de 1999.
- “Calzado: piden salvaguardias”, *La Nación*, 13 de mayo de 1999.
- “Alpargatas se reestructura”, *La Nación*, 25 de mayo de 1999.
- “Alpargatas alcanzó un acuerdo con los acreedores para capitalizar las deudas”, *La Nación*, 28 de mayo de 1999.
- “Alpargatas genera dudas en los accionistas minoritarios”, *La Nación*, 29 de mayo de 1999.

- “Alpargatas suma dos licencias deportivas”, *La Nación*, 5 de junio de 1999.
- “Al acecho por Alpargatas”, *La Nación*, 13 de junio de 1999.
- “Represalia de Brasil tras el fracaso de las negociaciones”, *La Nación*, 18 de septiembre de 1999.
- Juan Dumas, “El proteccionismo desvirtúa el bloque”, *La Nación*, 12 de octubre de 1999.
- Carlos Restaino, “El calzado y un acuerdo cuestionado”, *La Nación*, 19 de octubre de 1999.
- César Illiano, “El Gobierno rechazó una demanda de Gatic”, *La Nación*, 29 de noviembre de 1999.
- “Breves”, *La Nación*, 7 de diciembre de 1999.
- Alejandro Bianchi, “Alpargatas completa su saneamiento financiero”, *La Nación*, 14 de diciembre de 1999.
- “Sin acuerdo entre Gatic y Adidas”, *La Nación*, 14 de diciembre de 1999.
- César Illiano, “Calzado: la OMC falló en favor de los importadores”, *La Nación*, 16 de diciembre de 1999.
- Laura Ferrarese, “La Argentina debe ser coherente en materia de comercio exterior para dejar de equivocarse”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.
- María Teresa Morresi, “Las empresas argentinas tienen que volver a empezar”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.
- “Lejos de la época de gloria”, *La Nación*, 9 de enero de 2000.
- Alejandro Bianchi, “Alpargatas despide, en un primer paso, a 300 obreros”, *La Nación*, 13 de enero de 2000.
- “La desesperación, cuando el despido es inexorable”, *La Nación*, 13 de enero de 2000.
- “Alpargatas pactó un plan de despidos”, *La Nación*, 14 de enero de 2000.
- “Giorgi: nunca me consultaron”, *La Nación*, 14 de enero de 2000.
- “El Gobierno ensaya medidas para el rescate”, *La Nación*, 15 de enero de 2000.
- “El duro trance de sentirse excluido”, *La Nación*, 16 de enero de 2000.

- César Illiano, "Empiezan tratativas clave con Brasil", *La Nación*, 16 de enero de 2000.
- "Alpargatas sigue con el ajuste de personal", *La Nación*, 19 de enero de 2000.
- Alejandro Bianchi, "Confianza, pero se esperan hechos", *La Nación*, 22 de enero de 2000.
- "De Lunes a Viernes", *La Nación*, 23 de enero de 2000.
- "Empresas", *La Nación*, 28 de enero de 2000.
- Roberto Malatesta, "En la Argentina, los industriales quedaron pasados de moda", *La Nación*, 30 de enero de 2000.
- Alejandro Bianchi, "Gatic comenzó con su reestructuración operativa", *La Nación*, 4 de febrero de 2000.
- "Calzados: quejas por la salvaguardia", *La Nación*, 24 de febrero de 2000.
- Francisco Olivera, "El crédito empresario permanece abierto", *La Nación*, 26 de febrero de 2000.
- Juan Dumas, "La Argentina, un socio no confiable para la OMC", *La Nación*, Comercio Exterior, 7 de marzo de 2000.
- Francisco Olivera, "La caída de salarios, el peor riesgo", *La Nación*, 7 de marzo de 2000.
- Alejandro Bianchi, "Alpargatas dio punto final a su salvamento financiero", *La Nación*, 17 de marzo de 2000.
- "MERCOSUR: queda mucho por resolver", *La Nación*, 21 de marzo de 2000.
- Julie Mendoza y Donald B. Cameron, "El dilema del calzado y la OMC", *La Nación*, 21 de marzo de 2000.
- "Puja por el calzado", *La Nación*, 7 de junio de 2000.
- César Illiano, "Persiste la cautela entre industriales", *La Nación*, 18 de agosto de 2000.
- "El Salón Blanco, abarrotado de empresarios en la asunción", *La Nación*, 31 de agosto de 2000.
- César Illiano, "Gatic sigue con su programa de ajuste", *La Nación*, 15 de septiembre de 2000.
- "Mercados", *La Nación*, 18 de noviembre de 2000.

“Más dinero para prestar a las PyME”, *La Nación*, 8 de febrero de 2001.

“La industria nacional del calzado busca un lugar”, *La Nación*, 5 de junio de 2001.

Alejandro Rebossio, “Un sector del calzado reclamó que se frenen las importaciones”, *La Nación*, 19 de diciembre de 2001.

“Fuerte controversia por las subas en diversos productos”, *La Nación*, 5 de enero de 2002.

Silvia Stang, “Logran frenar despidos en dos compañías”, *La Nación*, 11 de enero de 2002.

“Diferencias difíciles de establecer”, *La Nación*, 13 de enero de 2002.

“Planes de empleo, por decreto”, *La Nación*, 18 de enero de 2002.

Martín Feldman, “Lotto se relanza en el país con nuevas líneas de fabricación local”, *La Nación*, 6 de febrero de 2002.

Luis Esnal, “Queremos eliminar todas las barreras”, *La Nación*, 8 de febrero de 2002.

Alejandro Rebossio, “Todavía no se sabe cuán competitiva es la devaluación”, *La Nación*, 10 de febrero de 2002.

Alejandro Rebossio, “Prometen eliminar trabas con Brasil”, *La Nación*, 14 de febrero de 2002.

“Reabrieron dos plantas de Gatic en el interior”, *La Nación*, 14 de febrero de 2002.

“Detuvieron por evasión a uno de los dueños de la empresa Gatic”, *La Nación*, 21 de febrero de 2002.

“Qué pasa”, *La Nación*, 13 de marzo de 2002.

“Ruego de los empresarios al FMI”, *La Nación*, 14 de marzo de 2002.

“Bajaron los aranceles a la importación”, *La Nación*, 20 de marzo de 2002.

“La industria del calzado apunta a la exportación”, *La Nación*, 1º de abril de 2002.

Martín Kanenguiser, “Las trabas del Gobierno para acordar con el FMI”, *La Nación*, 15 de abril de 2002.

- “Qué pasa”, *La Nación*, 25 de mayo de 2002.
- “Qué pasa”, *La Nación*, 16 de julio de 2002.
- Alejandro Rebossio, “La crisis causa daño a nuestra economía”, *La Nación*, 28 de septiembre de 2002.
- Javier Blanco, “Bancos lanzan líneas de crédito para PyME por \$ 152 millones”, *La Nación*, 7 de octubre de 2002.
- “Gatic perdió la licencia de la marca Adidas”, *La Nación*, 6 de diciembre de 2002.
- Alejandro Rebossio, “La UIA teme que haya conflictos en el MERCOSUR”, *La Nación*, 23 de mayo de 2003.
- “Niegan la invasión de calzado brasileño”, *La Nación*, 16 de julio de 2003.
- “Qué pasa”, *La Nación*, 30 de julio de 2003.
- “Beneficios para PyME con deudas impositivas”, *La Nación*, 3 de septiembre de 2003.
- Alfredo Sainz, “El Gobierno avanza en otro rescate: el de la textil Gatic”, *La Nación*, 3 de octubre de 2003.
- “Llega una fabricante chilena de calzado”, *La Nación*, 4 de noviembre de 2003.
- Alfredo Sainz, “Una firma francesa de artículos deportivos se instalará en Tucumán”, *La Nación*, 6 de noviembre de 2003.
- “Calzado deportivo urbano, con diseño propio y marca nacional”, *La Nación*, 10 de mayo de 2004.
- Alejandro Rebossio, “Brasil promete solucionar los conflictos comerciales”, *La Nación*, 11 de junio de 2004.
- “La UIA cuestiona el MERCOSUR”, *La Nación*, 19 de junio de 2004.
- Alejandro Rebossio, “Otra disputa en la UIA por el MERCOSUR”, *La Nación*, 23 de junio de 2004.
- “Llega al país una marca británica de calzados”, *La Nación*, 30 de marzo de 2005
- Martín Kanenguiser, “Buscan frenar importaciones brasileñas”, *La Nación*, 21 de abril de 2005.
- Silvia Stang, “La industria, en el centro de concepciones contrapuestas”, *La Nación*, 10 de mayo de 2005.

Héctor Massuh, “Industricidio’ y renacimiento”, *La Nación*, 15 de mayo de 2005.

Norberto Malatesta, “Los productores locales buscan limitar la competencia de Brasil”, *La Nación*, 27 de mayo 2005.

Norberto Malatesta, “La industria nacional del calzado busca un lugar”, *La Nación*, 5 de junio de 2005.

Alejandro Rebossio, “El gobierno amenazó con barreras al calzado de Brasil”, *La Nación*, 24 de junio de 2005.

“Debate empresarial por las importaciones”, *La Nación*, 29 de junio de 2005.

Alejandro Rebossio, “Aplicarán licencias a Brasil y China”, *La Nación*, 20 de julio de 2005.

“La Aduana restringe el acceso de importados”, *La Nación*, 13 de agosto de 2005.

Los fabricantes de calzado brasileño demandarán al país”, *La Nación*, 5 de diciembre de 2005.

“Reclama la industria por el alza del cuero”, *La Nación*, 1 de agosto de 2006.

“Prometen un trato preferencial para el calzado brasileño”, *La Nación*, 19 de septiembre de 2007.

Alfredo Sainz, “El calzado invierte en protección”, *La Nación*, 3 de octubre de 2007.

“Alpargatas, o la historia de la madre que se volvió hija”, *La Nación*, 11 de octubre de 2007.

“El sector del calzado, afectado por la crisis rural y la baja del dólar”, *La Nación*, 30 de julio de 2008.

Alejandro Rebossio, “Se controlará la importación de unos 1200 bienes de consumo”, *La Nación*, 30 de octubre de 2008.

Alejandro Rebossio, “Se amplían las suspensiones en fábricas”, *La Nación*, 15 de octubre de 2008.

“Autorizan la compra de Alpargatas Argentina”, *La Nación*, 23 de octubre de 2008.

“El Gobierno no quiere una invasión brasileña”, *La Nación*, 29 de octubre de 2008.

“Se controlará la importación de unos 1200 bienes de consumo”, *La Nación*, 30 de octubre de 2008.

“Acuerdo por calzado”, *La Nación*, 25 de noviembre de 2008.

“Varios sectores piden protección”, *La Nación*, 22 de febrero de 2009.

Emilia Subiza, “La industria del calzado apunta a la sustitución de importaciones”, *La Nación*, 26 de marzo de 2009.

Alfredo Saiz, “Por las trabas a la importación, abren tres plantas de calzado”, *La Nación*, 4 de junio de 2009.

María Agustina Rato, “Un grupo brasileño de calzado expande su producción local”, *La Nación*, 16 de octubre de 2009.

“Cae el ingreso de calzado importado”, *La Nación*, 14 de octubre de 2009.

Oliver Galak, “Elogio de industriales a la protección oficial”, *La Nación*, 29 de enero de 2010.

“De los pies del ejército británico a la moda masiva”, *La Nación*, 27 de abril de 2014.

## La Voz del Interior

“Brasil vuelve a poner en vilo a los zapateros locales”, *La Voz del Interior*, 15 de agosto de 2005.

“El mercado del calzado”, *La Voz del Interior*, 28 de octubre de 2007.

Diego Ávila, “Los nuevos cruces entre las fábricas de calzado”, *La Voz del Interior*, 28 de octubre de 2007.

“Fabricantes de calzado amagan con despidos si se declara un paro”, *La Voz del Interior*, 16 de noviembre de 2007.

## Página 12

Alfredo Zaiat, “Deudores”, *Página 12*, 28 de junio de 1998.

“Elección recalentada por denuncia a Santilli”, *Página 12*, enero de 2001.

Susana Viau, “Un texto de seis mil millones”, *Página 12*, 25 de febrero de 2001.

Claudio Scaletta, “Campo hostil para Savanti”, *Página 12*, 1 de marzo de 2001.

“La UIA quiere un salvavidas”, *Página 12*, 2 de junio de 2003.

Cledis Candelaresi, “la interna de la UIA, política de crecimiento y modelo productivo”, *Página 12*, 31 de agosto de 2003.

Claudio Zlotnik, “El Estado padece el recorte.” *Página 12*, 19 de marzo de 2004.

David Cufre, “El cálido abrazo de los industriales”, *Página 12*, 23 de mayo de 2004.

“Nuevo nucleamiento empresario con onda setentista, nacional y popular”, *Página 12*, 12 de agosto de 2004.

Laura Vales, “La planta de Gatic que quedó en custodia de un juez comercial”, *Página 12*, 13 de agosto de 2004.

“Quiebra para GATIC”, *Página 12*, 15 de septiembre de 2004.

Cledis Candelaresi, “Industriales del calzado de Brasil y Argentina siguen a los pisotones”, *Página 12*, 10 de febrero de 2005.

David Cufre, “La UIA no sabe, no contesta”, *Página 12*, 16 de noviembre de 2005.

“Esto es un grave error”, *Página 12*, 2 de febrero de 2006.

“Alpargatas quedó en manos de la gigante brasileña Camargo Correa”, *Página 12*, 11 de octubre de 2007.

“Un favor del Nación a Gatic”, *Página 12*, 27 de diciembre de 2007.

David Cufre, “Nos impiden trabajar”, *Página 12*, 6 de junio de 2008.

Sebastián Premici, “Crece la pulseada por el empleo”, *Página 12*, 21 de enero de 2009.

“No hay frente empresario opositor”, *Página 12*, 3 de diciembre de 2009.

Javier Lecowicz, “En la UIA, seduciendo al capital”, *Página 12*, 10 de marzo de 2010.

Ana Castellani, “Estrategia o privilegios.” *Página 12*, 20 de marzo de 2011.



Javier Lewkowicz, “Si quieren importar tendrán que exportar”, *Página 12*, 23 de febrero de 2012.

### Otros artículos de prensa (ordenados por fecha)

William Safire, “Essay; The Battle of Poitiers”, *New York Times*, 22 de noviembre de 1982, disponible en: <https://bit.ly/3vwU9KT> [consulta: 4 de enero de 2024].

“Argentina: Tras la quiebra de Gatic, los trabajadores conformados en cooperativa piden la continuidad laboral”, *Agencia de noticias de información alternativa*, 15 de mayo de 2004.

“El Gobierno Argentino Reconoce el Status de Economía de Mercado de China”, *Embajada de China en Argentina*, 17 de noviembre de 2004.

“Aceptan a China como economía de mercado”, *La Gaceta*, 19 de noviembre de 2004.

“Ex Gatic: apuran la expropiación por el exiguo margen de tiempo”, *Movimiento Nacional de Fabricas Recuperadas*, 23 de noviembre de 2004.

“Gatic Pigué y San Martín es de los trabajadores”, *Agencia de Noticias Redacción*, 26 de diciembre de 2004.

“Industria del calzado en riesgo por importaciones de calzado”, *Economic & Business Report – Latin American Daily News*, 20 de abril de 2005.

Sebastián Valdomir, “MERCOSUR con problemas varios, mientras se esfuerzan en relanzar el ALCA”, *REDES – AT, Alainet*, 22 de septiembre de 2005.

“En su Asamblea, la C.I.C. nombró a Alberto Sellaro por un nuevo período”, 29 de octubre de 2005, *Calzado Online*, disponible en: <https://bit.ly/3S7n2Xa> [consulta: 1 de octubre de 2010].

“¿Quién es Miguel Peirano?”, *Guía Senior*, 19 de julio de 2007.

“Industriales, optimistas con el modelo del nuevo Gobierno”, *IProfesional*, 29 de octubre de 2007.

“Empresarios se abren al diálogo tras las elecciones nacionales”, *Analítica*, 30 de octubre de 2007.

- Omar S. Gadea, “Espero que ahora se den cuenta qué hizo este desgobierno con la empresa GATIC S.A. y sigue...”, *Política y desarrollo*, 18 de enero de 2009.
- “La producción de calzado tiene un número millonario en el horizonte”, *Zona Productos*, 25 de enero de 2009.
- Juan Patricio Cotter, “Las licencias de importación”, *Aduana News, Archivos Doctrinas*, 1 de mayo de 2009.
- “Alpargatas apoyó restricción de importación de calzado chino”, *Nosis*, 2 de julio de 2009.
- “Aplican derecho antidumping para calzado de origen chino”, *BAE*, 2 de julio de 2009.
- Gustavo Segre, “Brasil y las licencias no automáticas”, *MERCOSUR ABC*, 29 de octubre de 2009.
- “Conferencia: Temas aduaneros. Restricciones a la importación – Licencias no automáticas”, *LaHoja on-line*, Nro. 127, marzo de 2010, disponible en: <https://bit.ly/3tGfjfw> [consulta: 15 de julio de 2014].
- “Si hoy estuviera a cargo de Gatic tendríamos 20 mil operarios en todo el país”, *Nuevo Día*, Coronel Suárez, 29 de marzo de 2010.
- “Cinco empresas ya manejan el 63% del negocio del calzado deportivo”, *Emprendedor XXI*, 19 de abril de 2010.
- “Sellaro renovó su mandato en la Cámara de Calzado”, *Cueroamerica*, 29 de septiembre de 2005, disponible en: <https://bit.ly/3RP5AVO> [consulta: 12 de diciembre de 2010].
- Daniel Rittner, “Mendiguren; la industria argentina y la protección”, *Valor Económico*, 15 de junio de 2011.
- “Paglieri será la secretaria de Comercio Exterior”, *TN*, 10 de diciembre de 2011.
- “El Gobierno impulsa a la CGE como única central empresaria”, *Mutual PyME*, 4 de abril de 2012.
- “Fallo del día: aduana, un caso de derecho de importación y salvaguardas en calzados”, *Thomson Reuters*, 6 de marzo de 2012.

“Para la Cámara de la Industria del Calzado, Primer foro empresarial del MERCOSUR fue una reunión histórica”, *Terra*, 7 de diciembre de 2012.

“Brasil: caen las ventas a la Argentina y crece el ingreso de calzado de origen asiático”, *CueroAmérica*, 21 de noviembre de 2013.

“La industria del calzado de Brasil debate por las trabas argentinas a importaciones”, *CueroAmérica*, 6 de mayo de 2014.

### **Sitios web y videos consultados (por orden alfabético y con cita de fecha de última consulta)**

Alpargatas, disponible en: <https://bit.ly/48JyWvx> [consulta: 20 de mayo de 2014].

Bata disponible en: <https://bit.ly/3HewJMV> [consulta: 2 de enero de 2024].

Cámara de la Industria Curtidora Argentina, disponible en: [www.cica.org.ar](http://www.cica.org.ar) [consulta: 21 de junio de 2014].

Cámaras de Calzado en América Latina. *8o Foro. Panel 1*, 2013. <https://bit.ly/3HddtiQ> [consulta: 10 de enero de 2024].

CAIPIC, disponible en: <https://bit.ly/4aW1sfE> [consulta: 3 de enero de 2024].

Cinematografía del Valle, “Exposición de la Industria Argentina”, 1924. Max Glücksmann, Buenos Aires, 1929, Archivo General de la Nación; François Verstraeten, *En las nuevas tierras donde el oro abunda*, 1924, Colección Museo del Cine “Pablo Ducros Dicken”. Fernando Kabusacki, música. Expuesto en la “Exposición Collivadino. Buenos Aires en construcción”, Museo de Bellas Artes, 23 de julio al 22 de septiembre de 2013. El video está disponible en: <https://bit.ly/3tGvenE> (última revisión: 9 de enero de 2024).

Grendene, disponible en: <http://www.grendene.com.br/> [consulta: 28 de junio de 2014].

Grimoldi, disponible en: <https://bit.ly/3NT7gfP> [consulta: 10 de junio de 2014].

Infoleg, disponible en: [infoleg.gov.ar](http://infoleg.gov.ar) [consulta: 23 de mayo de 2014]

ISI Emerging Markets, disponible en: [www.securities.com](http://www.securities.com) [consulta: 14 de octubre de 2013]

Ministerio de Industria, disponible en: <https://bit.ly/3NNq68f> [consulta: 23 de noviembre de 2013].

Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, “Cumbre de Buenos Aires”, disponible en: <https://bit.ly/47mJ7VV> [consulta: 29 de diciembre de 2011].

Organización Mundial de Comercio, disponible en: <http://www.wto.org/> [consulta: 28 de mayo de 2014].



