

DINÁMICAS DE LA POLÍTICA COMERCIAL ARGENTINA EN EL MERCOSUR. UNA APROXIMACIÓN A PARTIR DEL SECTOR CALZADO*

LUCIANA GIL**

Introducción

Según el Tratado de Asunción que da origen al Mercosur, este proceso de integración pretendía formar un mercado común regional, entendido como una ampliación de los mercados nacionales y como un medio por el cual los estados partes alcanzarían el desarrollo económico. Para alcanzar ese mercado regional, el Tratado preveía distintas herramientas, entre ellas, la desgravación arancelaria al comercio intrarregional y la eliminación de otras restricciones, aquellas de naturaleza no arancelaria, en ese comercio. Sin embargo, desde los orígenes del Mercosur se observó una tensión entre las desgravaciones arancelarias que se hacían efectivas y la aparición de nuevos requisitos para el comercio regional que reafirmaban las fronteras de los mercados nacionales.

Esta observación llevó a que las restricciones no arancelarias fueran continuamente señaladas como expresión de la limitada evolución del proceso de integración y adquirieran una amplia visibilidad tanto en el ámbito periodístico como en la producción académica que, pese a mostrarlas como problema, hace poco por entender la compleja trama de elementos que lleva a la persistencia de estas restricciones¹. ¿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? ¿Son, en cambio, decisiones autónomas de los gobiernos preocupados por mantener la producción nacional de sectores "sensibles"? ¿O son, más bien, resultado de las acciones de ambas partes? En ese caso, ¿de qué manera interactúan como para que emerja tal resultado? Y, sobre todo, ¿cuáles son sus efectos para el proceso de integración?

Este artículo aporta elementos para responder estas preguntas. Estudia las restricciones en un sector industrial argentino en particular: el calzado, que estuvo entre los más afectados por el contexto liberalizador de los años 90 que caracterizó

* Agradezco el apoyo de Conicet para realizar la investigación doctoral que da origen a este artículo.

** Universidad de Buenos Aires. Instituto Gino Germani. Pres. J. E. Uriburu 950, 6to (C1114AAD) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dirección electrónica: lucianavgil@yahoo.com.ar.

¹ Solo a modo de ejemplos, ver Anderson (2001), Berlinski y otros (2005), Berlinski y Soifer (2000), Centurión López (2002), Delgado (2004), Peña (2006), Sanguinetti y Sallustro (2000), Vaillant (2001).

los inicios del Mercosur. Esto contribuyó a que figurara entre aquellos sujetos a condiciones especiales: sus productos fueron exceptuados de la primera desgravación arancelaria intrarregional (1991-1994), incluidos en el Régimen de adecuación a la unión aduanera (1995-1998) y protegidos por medio de restricciones no arancelarias a las importaciones provenientes tanto del Mercosur como de terceros países (1999 en adelante).

Con este estudio de caso, el artículo brinda una nueva perspectiva desde la cual comprender las restricciones al comercio regional, mostrando que son resultado de una forma específica de interacción entre empresarios y gobiernos en el país. Con ese fin, recurre al aporte teórico de las “arenas de poder”, propuesto por Theodore Lowi para el estudio de las dinámicas de distintas políticas públicas. Esta tipología permite identificar las dinámicas de las medidas de protección al calzado como “distributivas”, con las consecuencias previstas por Lowi. En este sentido, muestra que en el proceso analizado de decisión, elaboración y aplicación de las restricciones no arancelarias, las dinámicas generadas hicieron que estas medidas se constituyeran gradualmente en fuente de apoyo político interno, apoyo que, sin embargo, se consolidó como obstáculo político para desarrollar instrumentos regionales que regularan el intercambio o que promovieran, de alguna otra manera, los objetivos de desarrollo del Mercosur.

La tipología de las “arenas de poder”: una guía para el análisis de las dinámicas políticas

Las distintas teorías del comercio internacional y los enfoques sobre el funcionamiento del sistema político indican una variedad de elementos que deben observarse para analizar una decisión de política comercial. Entre ellos, la situación estructural económica de las industrias afectadas por la misma², la presión que distintos grupos pueden realizar a los gobiernos³, las preferencias que estos mismos pueden tener y su grado de autonomía respecto de aquella presión⁴. Sin embargo, existen distintos caminos –o distintas decisiones políticas– con los que se pueden atender las presiones de los grupos y/o determinadas preferencias gubernamentales. Para comprender por qué se adopta uno u otro camino, en este artículo se recurre al aporte teórico de Theodore Lowi (1964), quien presentó en los años 60 un marco de referencia para analizar las políticas públicas en función del tipo de política del que se tratara. El autor partía de la idea de que las distintas áreas de política o de actividad constituían arenas de poder y que cada arena desarrollaba su propia estructura política, sus procesos

² Por ejemplo, el teorema basado en los factores (tierras, trabajo y capital) de Stolper y Samuelson (1941) predecía que los dueños de factores limitados en un país se beneficiarían de la protección comercial, mientras que aquellos que contarán con factores productivos relativamente abundantes se posicionarían a favor del libre comercio; Ronald Rogowski (1989) 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.

³ Principalmente, las perspectivas pluralistas del funcionamiento del sistema político. Ver, por ejemplo, Truman (1960) y Dahl (1961).

⁴ Así como las capacidades institucionales del estado. Por ejemplo, la perspectiva institucionalista (Sikkink, 1991) o la corporativista (Schmitter, 1994).

y sus relaciones. Según algunos autores, esta propuesta fue uno de los primeros y principales aportes para el análisis de las políticas públicas que fue más allá de la simple descripción y diferenciación según sus contenidos (políticas de salud, educación, etc.) para, en cambio, diferenciar los procesos políticos (aquellas “arenas”) según sus dinámicas (Aguilar Villanueva, 1992).

El cuadro 1 resume los aspectos principales de la tipología en función de los tres tipos de arena que diferencia. Una arena política distributiva es aquella que se genera alrededor de políticas que reparten recursos ilimitados, o que al menos parecen siempre disponibles, donde no es evidente un juego de suma cero en su distribución. El establecimiento de estas políticas, además, no requiere reglas generales para discriminar a quién otorgar estos recursos y a quién no, sino que se decide específicamente. Estas políticas pueden ser fácilmente desagregadas e implementadas casi aisladamente respecto de otras, como puede cambiarse el arancel de un solo producto sin modificar otros⁵. Por eso, son decisiones individualizadas y sus principales activistas son personas, empresas o cámaras sectoriales estrechas. Lowi señalaba que en esta arena podía haber “tantas partes como ítems arancelarios”, es decir, ítems del recurso en cuestión. Las negociaciones particulares entre ellas y la autoridad de decisión hacen que la política distributiva sea lo más cercano a la privatización de lo público. Pese a esta pluralidad, se destaca la característica no conflictiva de la arena distributiva, ya que los problemas pueden resolverse a través de la asignación del recurso; lo que el autor llama un conflicto blando, fácilmente negociable de esa manera. En general, las demandas de cada actor en esta arena no están directamente relacionadas entre ellas, y por lo tanto facilitan una dinámica de no interferencia mutua entre las distintas demandas con la que, por ejemplo, cada empresario busca aranceles para sí mismo, pero no interfiere ni se opone a los aranceles buscados por otros⁶. Por sus características, el locus de decisión en esta arena tiende a concentrarse en torno a una unidad institucional reducida, como puede ser un comité del Congreso o bien una agencia de gobierno, que es adonde las partes dirigen sus demandas.

Una segunda arena es la regulatoria: se desarrolla en torno de políticas que implican reglas generales para actividades de todo un sector, declaran lo que es bueno y lo que es malo, imponen obligaciones y anticipan la aplicación de sanciones. A diferencia de la primera arena, al implicar esas reglas, las decisiones no pueden ser tan individualizadas y las unidades políticas que conviene analizar son más amplias: sindicatos, grupos y coaliciones sectoriales, aunque son coaliciones inestables porque se van formando según la regla en cuestión y a los clivajes que esta genere. Los típicos ejemplos de esta política pueden ser las regulaciones de precios o las condiciones de entrada al mercado. Aquí, la relación entre las unidades es más conflictiva que la primera, ya que los intereses de estos grupos son más amplios y están más basados en principios que en el primer caso, por lo tanto, son menos negociables. Así, suelen

⁵ 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 (Birkland, 2011).

⁶ Un estudio en el que se basa Lowi para explicar esta dinámica es el de Schattschneider (1963, p. 13-137), que en las negociaciones entre empresarios y representantes por la revisión de aranceles que analiza en el Congreso estadounidense describe en el sector privado “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”.

CUADRO 1
Tipología de las arenas de poder

Proceso político / "Arena de poder"	Características de política	Unidad política primaria	Relaciones entre unidades	Locus de decisión
Distributiva	-Específica -Desagregada	-Individuos -Empresas -Cámaras sectoriales estrechas	-Conflicto blando -No interferencia mutua	Unidad institucional Ej.: comité de Congreso o agencia de gobierno.
Regulatoria	-Regla general -No individualizadas	-Sindicatos -Grupos de interés -Coaliciones sectoriales inestables	-Conflictivas -Inestables	Discusión pública Ej.: sesiones generales del Congreso
Redistributiva	-Reglas con Categorías amplias (propiedad / poder) -Redistribución; suma cero	-Asociaciones patronales cúpula -Sindicatos generales	-Conflictivas -Estables	Poder Ejecutivo con asociaciones cúpula

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Lowi (1964 y 2008).

terminar discutiéndose en público, como puede ser en sesiones generales del Congreso, principal locus de decisión de esta arena.

La tercera arena política es la redistributiva, referida a políticas que requieren categorías de impacto más amplias, vinculadas a las relaciones de propiedad o poder establecidas, que tocan más de cerca que cualquier otra las líneas de clase. Dado que este tipo de políticas suponen una directa redistribución de los recursos, conllevan conflictos de suma cero. El clásico ejemplo es la política fiscal o el impuesto al ingreso. El autor no observa aquí una multiplicidad de actores, sino, por el contrario, dos partes claramente diferenciadas, abarcadoras y excluyentes, que representan a una clase social, como pueden ser típicamente las asociaciones cúpula de empresarios o sindicatos generales. Aunque la relación entre ellas es conflictiva, su configuración es 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.

Esta tipología, elaborada en principio para analizar la política norteamericana, permite, además de ponderar estas diferencias, conocer la forma de funcionamiento de un sistema político a partir del tipo de procesos que predomina en dicho sistema. Un ejemplo que ayuda a la interpretación del caso de este artículo es aquel de un sistema dominado por políticas distributivas que, al responder a los problemas individuales directamente, no requiere un trabajo de articulación de intereses en la sociedad, sino que simplemente atiende caso por caso y disipa así los problemas en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo, esta dinámica distributiva dificulta los cambios estructurales, porque no favorece la creación de una coalición amplia y sólida sobre la cual generar las visiones comunes y duraderas necesarias para proyectos de larga duración. Esto es distinto cuando predomina la política redistributiva, que obliga a formar aquellas unidades políticas amplias que articulen posiciones en su interior.

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”⁷. Pese a eso, varios autores siguen considerándolo uno de los mayores aportes al estudio comparativo de las políticas públicas⁸. Si bien la investigación que da origen a este artículo no busca dicha comparación, utiliza sus categorías para jerarquizar distintos elementos de un proceso político en particular y transformarse en un estudio de caso que en el futuro pueda utilizarse para trabajos comparativos. 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 resumen las restricciones no arancelarias aplicadas por Argentina al sector calzado y la interacción de empresarios y gobiernos (los dos actores principales identificados en la política comercial) en torno a ellas, de manera tal de comprender el por qué de aquella orientación y reflexionar sobre cuáles fueron sus consecuencias.

Las restricciones comerciales en el sector calzado (1999-2008)

Las restricciones en tiempos de crisis

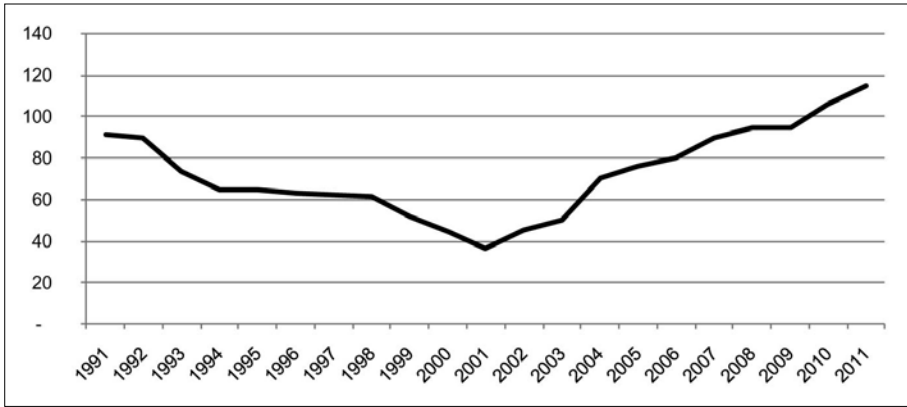
La integración regional iniciada en 1991 para conformar el Mercosur fue parte del proceso de reformas estructurales iniciado en Argentina a fines del siglo XX, que en su dimensión comercial se centró en la apertura. Durante los primeros años del proyecto, los empresarios del calzado consideraban la integración regional como un factor relativamente menor en la transformación de su sector en comparación con la estabilización macroeconómica y la apertura unilateral de esa década (Marta Bekerman y Pablo Sirlin 2002, 1010-1011), que los sometía a la competencia de las importaciones desde distintos orígenes, principalmente desde Asia, y reducía progresivamente la producción local, como se aprecia en el gráfico 1. Sin embargo, ya desde principios de los años 90, las importaciones desde Brasil se mantenían en aumento (gráfico 2).

El comercio de calzados entre Argentina y Brasil estuvo completamente libre de aranceles solo a partir de 1999, al finalizar el cronograma de reducción arancelaria

⁷ Ver Wilson (1974). 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 y Saurugger (2006), Majone (1996). Lowi admitía esta dificultad, pero la superaba considerando principalmente el impacto de cada política en el corto plazo, como se explica en el texto. Según él, las categorías 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 con su impacto más inmediato. Cabe aclarar que se trata de una tipología y no de una clasificación (en cuanto que no cumple con las condiciones de exhaustividad y exclusividad que permiten clasificar el proceso de una política en una u otra arena); sino que sirve para ponderar el tipo de dinámicas que se observan en cada caso, según estos tipos ideales.

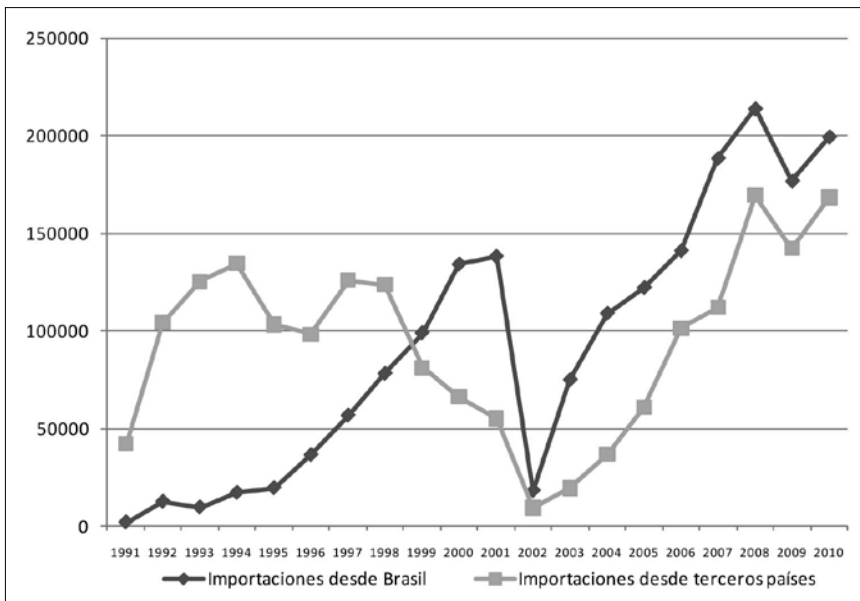
⁸ Como Grossman y Saurugger (2006) y Aguilar Villanueva (1992).

GRÁFICO 1
Evolución de la producción argentina de calzado (en millones de pares)



Fuente: *La industria argentina del calzado. Informe Sectorial*. (Cámara de la Industria del Calzado, 2012).

GRÁFICO 2
Argentina: Importaciones de calzado desde Brasil y desde terceros países (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de DATAINTAL, disponible en: <http://www10.iadb.org/dataintal/CnsConsultaCompleta.aspx> [consulta: 2 de julio de 2013].

prevista en el Régimen de adecuación final a la unión aduanera que regía desde 1995. De acuerdo con ese régimen, mientras que la mayor parte del comercio intrarregional se liberaba a partir de ese año, los aranceles a la importación del calzado y otros productos seleccionados recién comenzaron a reducirse gradualmente entre 1995 y 1998⁹. El sector del calzado argentino tenía históricamente algunas características que habían facilitado su inclusión entre los productos beneficiados por tal régimen, y las mismas llevarían a que, luego, los gobiernos recurrieran a nuevas medidas de protección comercial. En primer lugar, se trataba de un sector bien organizado políticamente, con una cámara histórica y activa en términos de demandas a los gobiernos, la Cámara de la Industria del Calzado (CIC), fundada en 1916. En segundo lugar, se trataba de un sector con un número limitado de grandes empresas que tenían sus propios canales de acceso a los gobiernos (principalmente, Alpargatas y Gatic, dos grandes empresas de calzado deportivo, alrededor de las cuales funcionaban muchas fábricas y talleres menores; pero también Grimoldi, una empresa histórica dedicada al calzado de vestir)¹⁰. En tercer lugar, era un sector tradicionalmente trabajo-intensivo, caracterizado por la relativa facilidad (en cuanto a baja inversión) con la que una empresa o taller de calzado generaba puestos de trabajo; por eso, la protección comercial históricamente había adquirido una justificación social: preservar empleos, aun cuando su participación en el empleo total industrial, en el período estudiado, apenas superara el 2% (ver gráfico 3).

El contexto en el que se redujeron a cero los aranceles a la importación de calzados estuvo signado por la crisis brasileña y la inmediata devaluación de su moneda en enero de 1999¹¹. La incertidumbre provocada por esta devaluación desencadenó la alarma en el sector privado por las importaciones desde Brasil, traduciéndose en una serie de acciones públicas para alertar sobre la amenaza que significaban para la producción y, como consecuencia, para el empleo local. Entre esas acciones se destacaron la protesta pública¹², la consulta y la negociación directa con representantes y funcionarios¹³. Las principales unidades políticas que llevaron a cabo estas acciones fueron la asociación sectorial, CIC, y sus principales empresas socias.

⁹ Los productos con mayor presencia en la lista argentina del Régimen de adecuación fueron metales, prendas de vestir, pasta de madera, papel y cartón, y calzados. Cabe señalar que también Paraguay y Uruguay incluían al sector calzado entre sus productos seleccionados para este régimen. Un resumen sobre los sectores incluidos por cada país en BID/INTAL (1997).

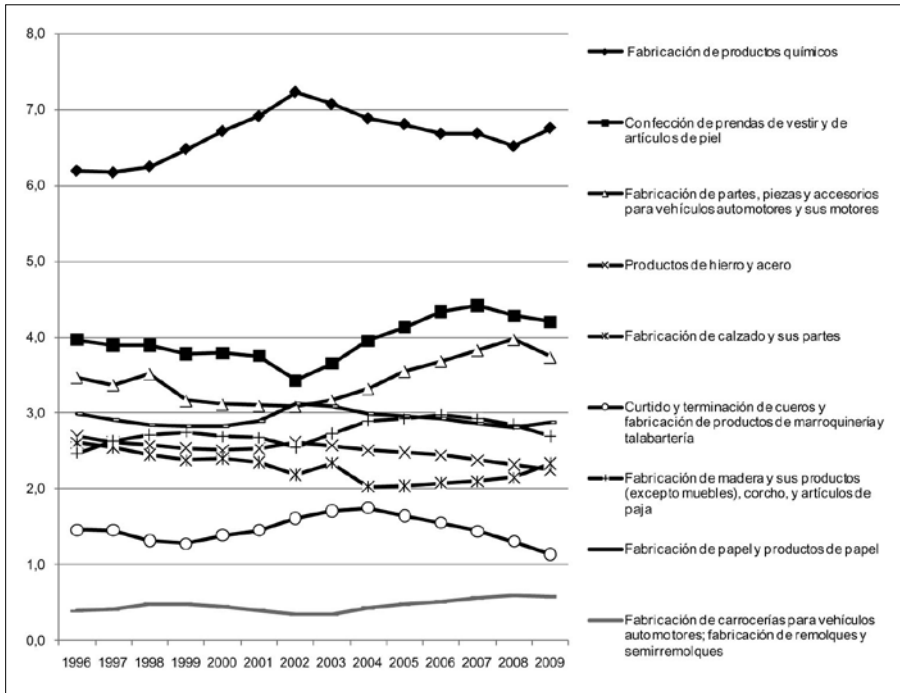
¹⁰ Para un resumen de las características históricas del sector, ver Gil (2014), capítulo 5.

¹¹ La situación económica y financiera de Brasil se tornó delicada a fines de 1998, afectada por la crisis asiática de 1997 y la rusa en 1998, que tuvieron consecuencias internacionales. Esto llevó a un cambio en su política cambiaria, que en enero de 1999 pasó a la libre flotación del real (hasta entonces regulado mediante bandas). Esto produjo una inmediata devaluación del 7,7% el 15 de enero de 1999, cuando los aranceles de los productos del Régimen de adecuación se habían reducido a 0% el 1° de ese mes.

¹² Principalmente en forma de declaraciones a medios acerca de los cierres de empresas, la pérdida de puestos de trabajo y la acumulación de stock, así como de reclamos contra la Aduana por el ingreso de mercancías con subfacturación y dumping (Gallo, 1999; Illiano, 1999a y 1999b).

¹³ Una presentación de la cúpula de la Unión Industrial Argentina al Ministerio de Economía y a la Comisión de Industria de la Cámara de Diputados logró el apoyo de legisladores del oficialismo y de 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 medida (Bermúdez, 1999; Illiano, 1999b).

GRÁFICO 3
Participación del calzado y otras industrias seleccionadas
en el total de empleo industrial



Fuente: Ministerio de Economía, "Fabricación de calzado y sus partes", *Fichas sectoriales del CEP*, 192, disponible en: <http://www.industria.gob.ar/cep/informes-y-estadisticas/industriales/> [consulta: 30 de octubre de 2013].

La liberalización se daba también meses antes de las elecciones presidenciales, que en octubre de ese año decidirían el cambio de mando del presidente Carlos Menem a Fernando de la Rúa a partir de diciembre. El gobierno saliente preferiría en un principio evitar toda acción que generase un conflicto con Brasil, principal socio del Mercosur, en tanto proyecto al que había dado una alta prioridad hasta entonces. 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. Por eso, inicialmente el gobierno 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 monitoreo de las importaciones (Bermúdez, 1999a). También decidió otorgar un subsidio a las empresas perjudicadas por la crisis brasileña para que no despidieran personal (Bermúdez, 1999b). Sin embargo, estas medidas fueron insuficientes para disipar la preocupación empresarial.

Varias visitas de funcionarios argentinos y brasileños abordaron la situación co-

mercial bilateral¹⁴ y Argentina sugirió a su vecino la posibilidad de imponer cupos y/o salvaguardias a los sectores más afectados por la devaluación, pero se topó con una férrea oposición brasileña. La CIC solicitaba la inmediata aplicación de las salvaguardias que estaban contempladas en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) desde 1987¹⁵ y a fines de julio, pese al desacuerdo de la cancillería argentina –que defendía la prioridad de la integración regional y buscaba evitar el conflicto con Brasil–, el ministro de Economía Roque Fernández suscribió la norma ALADI, que terminaría siendo adoptada a fines de julio con la resolución 911/99 y generaría un profundo malestar en Brasil: por primera vez desde la creación del bloque anunció que todas las negociaciones que estaban en marcha en ese momento quedaban suspendidas¹⁶. Con este anuncio, el gobierno brasileño supo darle al caso especial visibilidad regional, provocando que el entonces presidente Menem, en viaje de regreso desde Estados Unidos, hiciera una parada fuera de agenda en Brasil para abordar el tema y decidiera que la norma no comprendería a los países del Mercosur (Bermúdez, 1999d).

Este hecho constituyó la más manifiesta demostración de que el locus de decisión en materia de política comercial se ubicaba en el Poder Ejecutivo. Aunque dentro del mismo se produjeran roces entre agencias, las decisiones finales tendrían siempre forma de resoluciones del Ejecutivo y estarían siempre avaladas por el propio presidente. Esta dimensión institucional haría que en todo el período de estudio las demandas del sector privado se dirigieran a las agencias de dicho poder (como ministerios o secretarías) o 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.

Por eso, aunque aquella prioridad que daba el gobierno a la integración comercial con Brasil demorara su adopción de medidas contra las importaciones, finalmente lo haría. En el caso del calzado, luego de una infructuosa 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 (BID/INTAL, 1999; Gallo, 1999a), el gobierno introdujo 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 (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 1999¹⁷. 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”¹⁸. La situación mostraba

¹⁴ Incluyendo una visita del candidato presidencial Fernando de la Rúa al presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en marzo de 1999 y una del canciller Guido Di Tella en abril a Brasilia (Esnal, 1999; Clarín, 1999 y Bermúdez, 1999a).

¹⁵ Resolución 70/87. Ver también La Nación (1999).

¹⁶ Sobre este episodio, ver Malamud (2010) y Bermúdez (1999d).

¹⁷ Resolución N° 915/99, 18 de agosto de 1999.

¹⁸ Ver, por ejemplo, Dumas (1999), Clarín (1999b) y La Nación (1999b).

que el conflicto se canalizaba mediante tales amenazas en lugar de utilizar el sistema de solución de controversias que el propio proceso de integración preveía, el Tribunal Arbitral Ad hoc del Mercosur, que en abril del año anterior había emitido un laudo en favor de Argentina contra licencias no automáticas aplicadas por Brasil.

El acercamiento finalmente se dio por vía política, pero en el ámbito privado. Los gobiernos de ambos lados de la frontera presionaron a sus propios industriales para que alcanzaran un acuerdo temporario de restricción voluntaria de exportaciones, aunque sin participación formal de los representantes públicos¹⁹. El acuerdo entre la CIC y Abicalçados se alcanzó recién a fines de septiembre de 1999; a cambio, a principios de octubre, el gobierno argentino emitía la resolución 736/99, por la cual reducía la demora del trámite para obtener la certificación para importar, disminuyendo así ese lapso de los originales tres meses a solo treinta días y, en diciembre, la disposición 41/99 para facilitar la operatoria de tal certificación. El acuerdo era públicamente cuestionado desde su concepción por la Cámara de la Producción y Comercio Internacional de Calzado y Afines (CAPCICA), que había surgido en 1996 principalmente en representación de marcas internacionales interesadas en importar, pero también de Grimoldi, una empresa histórica local que ya importaba gran parte de su producción. La entidad consideraba que el encuadre del aquel acuerdo “dentro de la ley de defensa de la competencia” aparecía “como más que cuestionable” y denunciaba el perjuicio que la limitación a la importación provocaba al consumidor (Dumas, 1999). Por su lado, la Cámara de Importadores 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 criticaba las limitaciones de la representatividad del entendimiento, así como el contenido acordado²⁰. La propia CIC, consultada para esta investigación respecto de los textos de los acuerdos entre privados, no permitió el acceso a su contenido, ya que no eran documentos públicos²¹. El acuerdo vencería a fines de junio de 2000 y ya desde antes lloverían las denuncias de incumplimiento²².

Ante las medidas adoptadas oficialmente y los acuerdos entre privados promovidos en medio del clima preelectoral, un exfuncionario acusaba al gobierno de ale-

¹⁹ Aunque el propio sector privado argentino había propuesto este tipo de acuerdos (Clarín, 1999a), las conversaciones con el mismo sector brasileño no dieron frutos hasta que el gobierno presionó fuertemente para alcanzarlo.

²⁰ 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 arrogan derechos que exceden los límites de sus 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” (Restaino, 1999).

²¹ Entrevistas a personal de la CIC.

²² En marzo de ese año la CIC denunciaba que durante el último trimestre de 1999 habían ingresado 614 mil pares más de lo acordado (La Nación, 2000).

jarse de su línea aperturista para satisfacer los intereses sectoriales con excepciones discrecionales y, así, ganar apoyos en la contienda electoral²³. Fernando de la Rúa, el vencedor de dicha contienda, 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, en una suerte de propuesta de cambio moderado, que no discutía las bases de las reformas estructurales económicas que habían tenido lugar durante toda la década. Parte de estas bases era el mantenimiento de buenas relaciones con el exterior y el cumplimiento de las normas internacionales, prioridad gubernamental que sobrevivió a la transición presidencial y que limitó las opciones políticas vinculadas al comercio intrarregional. Por eso, luego de las decisiones adoptadas al final de la presidencia menemista, el nuevo gobierno evitaría tomar nuevas medidas que fueran contra la normativa regional, aunque mantendría las existentes, siempre entendidas como excepciones a la regla del libre comercio que debía regir el intercambio dentro del Mercosur.

Para evitar nuevas restricciones, e 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 en tres sectores prioritarios (textiles, calzado y complejo siderometalúrgico), considerados “fuertes creadores de empleo”²⁴. 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 productos²⁵, entre ellos, el calzado (del promedio del 20 al 35%), que se extendería hasta el 31 de diciembre de 2002²⁶. Además, 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 (Taccone y Nogueira, 2001), una posibilidad que más tarde se concretaría. Por el momento, el sector era uno de los primeros en ser incluidos dentro de los “foros de las cadenas productivas” para discutir esas posibilidades, pero ningún acuerdo logró concretarse en ese marco²⁷.

Un hecho ilustrativo del intento gubernamental por evitar nuevas restricciones fue la firmeza del secretario de Industria, Javier Tizado, frente a las demandas de la CIC. 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 mismo. El secretario propuso, entonces, poner “toda la Secretaría de Industria a su disposición” para encargar una denuncia antidumping; pero los fabricantes alegaron 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 en importado-

²³ Así lo decía Manuel Solanet, exsecretario de Hacienda de José Martínez de Hoz (Figuroa, 1999).

²⁴ Se lo denominó “Plan de Competitividad”, decreto 730/01. Ver también Bonelli (2001) y Cerutti (2003).

²⁵ Decisión CMC N° 1/01 “Medidas Excepcionales en el ámbito Arancelario”.

²⁶ Decisión CMC N° 01/2001 que autoriza a Argentina a aplicar los aranceles establecidos por sus resoluciones N° 8/2001 y N° 27/2001. Ver también Taccone y Nogueira (2003)

²⁷ *Ibidem*.

res²⁸, algo que le costó “un dolor de cabeza con el presidente” por la publicación de tal comentario²⁹. La propuesta de iniciar una denuncia antidumping sin dudas era más lenta que una protección administrativa (ya que requería la previa apertura de una investigación³⁰); sin embargo, el secretario insistía en que también brindaba al sector una mayor previsibilidad, ya que medidas adoptadas por esa vía podían durar hasta cinco años, mientras que las administrativas siempre estaban sujetas a cambios en prioridades y voluntades gubernamentales³¹. La CIC no aceptó esa vía y mantuvo su reclamo, aunque desde una posición debilitada por la reducción de socios (a raíz del cierre de empresas durante toda la década).

Con esa debilidad a cuestas, para dialogar con la autoridad la entidad se apoyaba en la histórica fluidez de los contactos de algunas de sus empresas con el gobierno, que mostraba su importancia como unidades políticas del conflicto y 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 (Clarín, 2001 y 2001a). Estas empresas recurrían desde fines de 1999 a suspensiones y despidos como parte de sus estrategias de reestructuración, acciones que podían mostrarlas débiles en tanto vulnerables en el contexto de crisis pero, a la vez, fuertes a la hora de presionar, con aquellas suspensiones, por políticas que protegieran los empleos. Así todo, el gobierno no adoptó nuevas protecciones y, hacia fines de diciembre, la CIC buscó reforzar la visibilidad del conflicto, por lo que fabricantes, gremios del sector –incluidos los empresarios y trabajadores del cuero– y la Confederación General del Trabajo protestaron a comienzos de diciembre de 2001 frente a la Cancillería argentina contra la importación de calzados desde Brasil, arrojando miles de pares de calzados, como forma de repudio a una política “demasiado complaciente” respecto a la competencia brasileña³². A fines de ese mes estallaba la crisis, con protestas y saqueos masivos que llevaron a la renuncia de Fernando De la Rúa.

Las restricciones en tiempos de crecimiento

La crisis de fines de 2001 incluyó el paso de tres presidentes interinos en 10 días³³, la posterior designación de Eduardo Duhalde como presidente provisional, el fin de la Convertibilidad y la subsiguiente devaluación de la moneda argentina³⁴. 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 (Lavagna, 2011), pero también le dio un margen de autonomía para avanzar con decisiones impensables anteriormente. En

²⁸ Según el propio Tizado, 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.

²⁹ 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.

³⁰ Sobre los tiempos y detalles del procedimiento antidumping, ver Ablin y Makuc (1997).

³¹ Entrevista a Javier Tizado.

³² Ver, por ejemplo, Taccone y Nogueira (2003), Rebossio (2001) y Clarín (2001b).

³³ 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.

³⁴ Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen cambiario, N° 25.561.

materia comercial, dado que la devaluación situaba a la industria en mejor posición, se redujeron los aranceles a la importación; en el caso del calzado, del 35% que se había permitido en los 90 al 22, 5%³⁵. La estrategia del gobierno se orientaba ahora a un crecimiento basado en mayores exportaciones y ya se hablaba de “sustitución de importaciones”³⁶.

Además, buscó frenar los despidos otorgando subsidios del Fondo Nacional de Empleos a los empleados cesanteados en el período anterior, entre ellos 1.600 obreros de Gatic (Stang, 2002) y estableció un plan de empleo del que el primer beneficiado fue el sector del calzado, a raíz de un acuerdo entre sindicalistas y empresarios con el gobierno (La Nación, 2002). Además, las condiciones establecidas a partir de la devaluación permitieron que varias empresas pesificaran sus deudas (entre ellas, Gatic, que de todas maneras quebraría en 2004)³⁷. 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. Por ejemplo, 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 (La Nación, 2002a).

En el ámbito regional, la elección de Luiz Inácio “Lula” da Silva en Brasil permitió que se acercaran posiciones con el objetivo de “reconstruir” el Mercosur³⁸. Los líderes enfatizaron la necesidad de definir patrones de especialización para el sector de madera y calzado, ya que consideraban que, luego de años de conflicto, la devaluación argentina aumentaba las posibilidades de que los sectores de ambos lados de la frontera complementaran su producción (Esnaol, 2002). Pero para hacerlo, establecían que, otra vez, el Estado solo debía “promover acuerdos entre privados” y convencer a los empresarios de “cambiar de visión”, para no verse como competidores (Rebossio, 2002a). 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” (Rebossio, 2002b), 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” (La Nación, 2002b).

El panorama económico que empezó a despejarse hacia fines del 2002 siguió estabilizándose al año siguiente. Empresas internacionales abrieron nuevas fábricas en el país³⁹, las nacionales reabrieron sus fábricas y la producción aumentó (gráfico 1). A principios de 2003, algunos informes ya presentaban al sector como uno de los “ganadores” de la devaluación (Uría, 2003) y tanto la CIC como otras cámaras afines al sector (como las de curtidores y manufactureros del cuero) se mostraban optimistas

³⁵ Resolución 690/2002. Con el factor de convergencia instrumentado por Domingo Cavallo en 2001 ya habían bajado al 28%.

³⁶ Como un ejemplo de las declaraciones en este sentido, ver la del viceministro de Economía, Jorge Todesca, en referencia a que preveía una etapa de este tipo en el sector de calzado, entre otros (Kanenguiser, 2002).

³⁷ Para más información sobre esta quiebra ver Gaggero (2012) y Gil (2014).

³⁸ Por la sintonía política entre los líderes de ambos países, que se refiere, por ejemplo, en Vigevani y Ramanzini (2009). La idea de reconstruir el Mercosur se ve en Clarín (2002).

³⁹ Ver, por ejemplo, Feldman (2002), Sainz (2003), La Nación (2003).

(Grosso, 2003). En ese escenario, en mayo de 2003 asumía el nuevo presidente electo, Néstor Kirchner, que reforzó el discurso industrialista 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 se modificó así la prioridad que había tenido antes el cumplimiento con los acuerdos regionales e internacionales, para dar mayor importancia a las medidas de control de comercio, pese a las críticas internacionales que pudieran generar. Los controles apuntarían a los casos en que las importaciones (entre ellas, las de Brasil) impidieran la recuperación de la industria y, como consecuencia, del empleo⁴⁰. El calzado se presentó como claro ejemplo de esto y, de hecho, estuvo siempre presente entre las prioridades mencionadas por los distintos funcionarios.

Sin embargo, junto a la recuperación económica también creció el déficit comercial con Brasil (gráfico 4), por lo que Argentina reactivó su pedido de establecer salvaguardias aplicables al comercio intrarregional, pero Brasil mantuvo su negativa. A cambio, se creó una Comisión bilateral de monitoreo de comercio en octubre de 2003. El comercio de calzados comenzó a ser objeto de estudio en tal Comisión (BID/INTAL, 2005) y, en ese marco, en junio de 2004, los secretarios de Industria de ambos países acompañaron un acuerdo por el que los empresarios de Abicalçados se comprometieron a no vender ese año en la Argentina “más de 12 o 13 millones de pares de calzado”⁴¹. Gobiernos y empresarios convergían en su interés por estos acuerdos, mostrando su preferencia por orientar el conflicto a la arena distributiva. Así se vio también en un comunicado público del grupo Industriales de la entidad cúpula, la Unión Industrial Argentina (UIA), en el que se consideraba que “la situación no admite soluciones genéricas, que en general (sic) solo responden a la necesidad de sectores de bajo valor agregado”; por el contrario, el grupo destacaba los avances en la solución de conflictos con Brasil mediante acuerdos entre privados con la tutela de los gobiernos (Rebossio, 2004a). Claro que esto se decía antes de conocerse que las importaciones terminarían ese año superando las cantidades acordadas y fortaleciendo, como consecuencia, los reclamos para 2005.

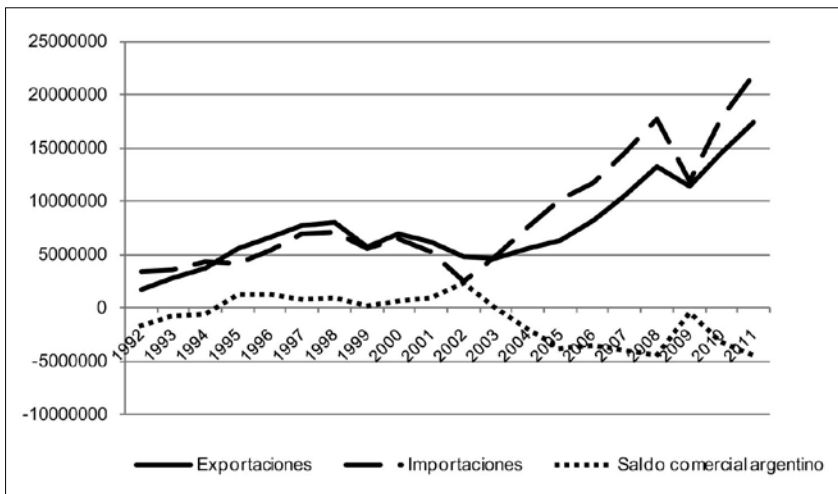
El tono de los reclamos, sin embargo, fue moderado en comparación con el período anterior. Por ejemplo, la CIC emitía un comunicado en el que denunciaba aquel incumplimiento y señalaba tener “confianza” en el gobierno nacional “que entiende y apoya nuestro planteo”, pero instaba a las autoridades a que despejaran “la incertidumbre para no continuar poniendo en peligro al sector (sic), y a los puestos de trabajo que genera”. Las importaciones brasileñas aumentaban (ver gráfico 2) y, “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” (Latin American Daily News, 2005).

Las demandas del sector se combinarían 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

⁴⁰ 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: <http://www.uia.org.ar/cye.do?id=1&cid=87> [consulta: 21 de agosto de 2015].

⁴¹ Por Argentina, Alberto Dumont, y por Brasil, Márcio Fortes. También se firmaron acuerdos en otros sectores, como textil, ropa blanca, calzado y vinos, muchos de los cuales se iban renovando anualmente. Ver Rebossio (2004) y BID/INTAL (2005 y 2007b).

GRÁFICO 4
Exportaciones, importaciones y saldo comercial de Argentina con Brasil
 (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DATAINTAL, disponible en: <http://www10.iadb.org/dataintal/CnsConsultaCompleta.aspx> [consulta: 6 de noviembre de 2013].

y el empleo en el país. Por eso, no era llamativo que se lo auspiciara oficialmente y apareciera el apoyo mutuo entre gobiernos y empresarios. La línea Industriales de la UIA, liderada por Guillermo Gotelli -ejecutivo de Alpargatas que, por entonces, era dueño de una nueva empresa mediana textil y de calzado deportivo: Tracid (La Nación, 2003a)- se identificaba como aquella de mayor “afinidad con el gobierno” (Candelaresi, 2003). Así se veía en un seminario organizado por el grupo, donde el ministro de Planificación, Julio de Vido, agradecía el apoyo del sector y solicitaba que reiterasen “más que nunca el compromiso con el modelo de producción que se está gestando” (Cufre, 2004). Cuando, bajo la nueva presidencia de Cristina Kirchner, la UIA se tornó más crítica (en especial, a partir de los efectos de la crisis internacional de fines de 2008), la entidad que dio apoyo industrial al gobierno fue la Confederación General Empresaria (CGERA), lanzada con impulso gubernamental en 2004 como sucesora de la antigua Confederación General Económica⁴², de la que la CIC formó parte. De todas maneras, en forma paralela al diálogo que podían tener asociaciones cúpula como UIA o CGERA con el gobierno, la CIC mantenía sus propias reuniones con las más altas autoridades políticas⁴³. En este sentido, el presidente de la CIC evaluaba

⁴² 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 (Página 12, 2004 y Mutual PyME, 2012).

⁴³ Gracias al acceso que la CIC permitió a sus memorias y balances generales de este período, se

la participación de la cámara en aquel tipo de asociaciones como positivo desde el punto de vista técnico, pero reconocía sus acciones políticas como independientes y su llegada “autónoma” a los gobiernos⁴⁴.

La sintonía que generaban los objetivos gubernamentales con los de los empresarios agilizó la aplicación de medidas que restringían el comercio y mantuvo bajo el nivel de reclamos. El Estado asumió así más temprano que tarde un rol activo en su defensa. En general, los 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. Frente al incumplimiento del acuerdo entre privados del 2004, desde el Poder Ejecutivo hubo en un principio dudas sobre el grado de atención que debía darse a los reclamos del sector⁴⁵. Pero con la asunción de Miguel Peirano en la Secretaría de Industria se redobló la presión para que varios sectores cerraran nuevos acuerdos entre privados y “en la lista de prioridades, la primera corresponde al sector del calzado” (Kanenguiser, 2005). Eso requirió intensas negociaciones y finalmente se alcanzó un entendimiento por dos años que fijaba para 2005 un límite de exportaciones brasileñas a Argentina en 12,9 millones de pares⁴⁶ y, hasta mediados de 2006, cerca de 6,5 millones. 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 el texto, era Abicalçados la entidad que junto a su par argentino monitoreaba los alcances de los acuerdos y su cumplimiento (volumen del comercio, estacionalidad)⁴⁷.

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 (resolución 486/05), con el aval total del ministro de Economía y hasta el presidente de la Nación, algo que mostraba que el locus de decisión de las decisiones comerciales se mantendría siempre en el poder ejecutivo. 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 secretario de Industria 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 llevaría a cabo su cartera se mantendría en

pudo constatar la gran actividad de la entidad en cuanto a reuniones con autoridades nacionales y provinciales. Se destacan allí 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, 2004 a 2010).

⁴⁴ Subrayó el trabajo con el Departamento PyMI de la UIA. Entrevista a Alberto Sellaro.

⁴⁵ 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 (Candelaresi, 2005).

⁴⁶ Según se reconstruye a partir de BID/INTAL (2005), El Cronista (2005) y Rebossio (2005).

⁴⁷ Entrevista a Miguel Peirano. Representantes de CIC explicaron que este procedimiento generaba más problemas para Abicalçados que para ellos, ya que la empresa brasileña Grendene solía exportar gran cantidad, se llegaba al cupo establecido por el acuerdo y luego no quedaba margen para que otras empresas exportaran a Argentina.

el largo plazo con vistas a la reindustrialización. Aunque 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—, en general, esas ayudas estuvieron patrocinadas por agencias nacionales dependientes del gobierno central⁴⁸.

Oficialmente, las licencias fueron impuestas en forma de certificados de importación que implicaban solo un cambio formal de verificación del cumplimiento de la anterior resolución 508/99. 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 (Ámbito Financiero, 2005). La aprobación de estos certificados llegó a retrasarse hasta 270 días, pese a la limitación impuesta por la Organización Mundial de Comercio que internacionalmente permite demoras de hasta solo 60 días. Por eso, aunque había sido aceptada 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 (La Nación, 2005). Para mantener los reclamos en un nivel bajo, el gobierno argentino insistía en el carácter meramente “preventivo” de aquellas medidas, es decir, que se aplicarían las restricciones solo si se excedían los cupos acordados entre privados (Muchnik, 2005), buscando evitar su difusión como elementos conflictivos para el Mercosur. Esta situación, sin embargo, no sería estable, ya que los reclamos contra las restricciones resurgirían a lo largo de todo el período.

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 la Administración Federal de Ingresos Públicos 1924/05— establecía solo su entrada por “aduanas especializadas” y 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 hacia Argentina”⁴⁹. Es interesante ver la acción de presión de la CIC respecto de esa medida: su presidente, Alberto Sellaro, precisó que habían “pedido al gobierno cinco o seis aduanas y no ocho como finalmente dispuso”⁵⁰. 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 productos⁵¹. 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

⁴⁸ Por ejemplo, los aportes combinados de la municipalidad, la provincia y el ministerio de Trabajo de la Nación para reabrir talleres en Coronel Suárez, donde había funcionado la ahora quebrada Gatic (El Cronista, 2005b).

⁴⁹ Sobre este episodio, ver El Cronista (2005a) y Valdomir (2005).

⁵⁰ Las ocho aduanas eran: Buenos Aires, Ezeiza, La Plata, Campana, Córdoba, Rosario, Mar del Plata y Paso de los Libres (El Cronista, 2005b).

⁵¹ Entrevista a Roberto Lavagna. El exministro 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 Safire (1982).

2001 estos observadores tendrían más receptividad por parte de los verificadores aduaneros⁵².

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. Pero Argentina mantuvo su posición de no eliminarlos y, al quedar sin efecto el acuerdo entre privados, los certificados siguieron controlando las importaciones (BID/INTAL, 2007a). Ese mismo año, el gobierno acordaba el Mecanismo de Adaptación Competitiva con Brasil (MAC), un procedimiento común a realizarse para restringir el comercio, 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 industria brasileña, pese a la cual su gobierno accedió⁵³. La CIC, cuyo sector era un posible beneficiado 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 (Cámara de la Industria del Calzado, 2005-2006). Sin embargo, entrevistados de la entidad para este trabajo (esto es, años más tarde) indicaron que dicho acompañamiento se había realizado sin grandes expectativas, puesto que sabían que los datos necesarios para la aplicación del MAC podían ser siempre rebatibles, algo que trabaría el procedimiento⁵⁴.

⁵² 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, 2006-2007). En una exposición posterior al período de estudio, 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. A partir de esa observación, envían una nota a la Dirección de Aduanas, llegando a enviarse 100 de esas notas por semana. Con esto, 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”). La exposición está disponible en: *8o Foro de Cámaras de Calzado En América Latina. Panel 1* 2013, <http://www.youtube.com/watch?v=wpaj7QuQjFo>, [consulta 23 de agosto de 2015].

⁵³ Entrevista a Federico Meira (FIESP). El brasileño indicó que el acuerdo sobre el MAC fue cerrado por el gobierno brasileño, 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. 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 (BID/INTAL, 2007a).

⁵⁴ Para la aplicación del MAC se debían 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 incluía: 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 entre los sectores privados afectados y las autoridades gubernamentales, con la participación de la Comisión de monitoreo del comercio bilateral. Si no se alcanzaban acuerdos, se permitiría al estado importador adoptar un contingente arancelario anual y un arancel para las exportaciones del producto del otro estado que superara el nivel

Según el ministro Lavagna, impulsor de la negociación desde 2004, la idea era que los certificados de importación se eliminasen una vez aprobado el MAC, cosa que no se hizo⁵⁵. 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, se sumaba la resolución 61/07, que imponía certificados a las capelladas de calzado, debido a “cambios significativos en los flujos de comercio”, mostrando que las decisiones de restricción podrían hacerse cada vez más específicas. 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”⁵⁶.

Como se adelantó, el estado contribuía no solo con estas medidas comerciales sino también con ayudas específicas a talleres y empresas del sector. Estas ayudas no fueron solo para empresas nacionales, sino también para atraer empresas brasileñas, que empezaron a instalarse en el país especialmente a partir de 2006; entre ellas Paquetá, Vulcabrás y Camargo Correa, que adquirió Alpargatas, una de las principales firmas del sector⁵⁷. La producción de estas empresas se concentró en el ámbito deportivo, en especial, en productos de baja y media gama tecnológica, en tanto que continuaban importando los productos de alta tecnología. 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 (DyN, 2007). El entonces 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 (DyN, 2007a y La Nación, 2007). Pese a iniciales reticencias del sector privado argentino, con el tiempo las empresas brasileñas formaron parte de las cámaras de representación locales (tanto de CIC como de CAPCICA) y fueron vistas positivamente por el sector, no solo como capitales que sustituían empresas argentinas, sino que agrandaban fábricas y producción local⁵⁸. De allí que la configuración de estas organizaciones se iría transformando, ya que CIC no representaba únicamente a productores locales ni CAPCICA solo a importadores.

La política comercial como punto de cooperación entre el gobierno y la CIC se mantuvo con el cambio de presidencia a Cristina Kirchner desde 2007, y brindó no solo respuestas a las reivindicaciones del sector privado, sino también un apoyo sostenido al gobierno por parte de la Cámara. Así lo mostró, por ejemplo, el conflicto con el campo a inicios de 2008, que se dio a raíz de la iniciativa del nuevo gobierno de aumentar las retenciones a la exportación agrícola. En este conflicto, que tuvo

del contingente arancelario anual que fuese un 10% menor al Arancel Externo Común. Según el Protocolo, estas medidas se podrían aplicar por 3 años (prorrogables a un año más) y al caducar no podían volver a aplicarse antes de los dos años de esta fecha. Protocolo Adicional al ACE 14: “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio”, 1/2/2006. Para una explicación detallada y gráfica del mecanismo, ver BID/INTAL (2007a).

⁵⁵ Entrevista a Roberto Lavagna.

⁵⁶ Nota externa 87/08 de la Dirección General de Aduanas.

⁵⁷ Para noticias sobre la llegada de empresas brasileñas al país y los incentivos que tuvieron, ver, por ejemplo, El Cronista (2005b), Clarín (2006) y Página 12 (2007).

⁵⁸ Entrevista a personal de CIC.

amplia prensa, 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 los paros y defendían abiertamente la posición del gobierno (Cufre, 2008). Este apoyo mutuo fue tal, y tan duradero, que en 2010, en una reunión de la entonces ministra de industria, Débora Giorgi, 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 qué dice toda esta gente si mañana tienen que desmantelar las licencias por pedido de Brasil" (Galak, 2010).

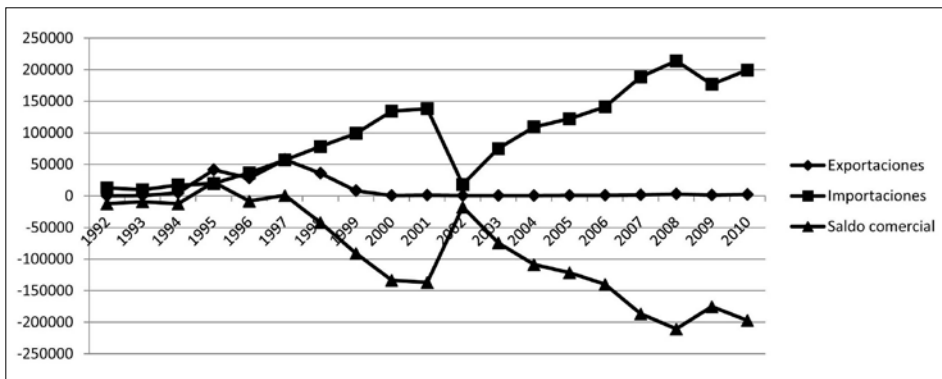
En 2008 se registró un creciente déficit en el comercio bilateral con Brasil (ver gráfico 4) y los primeros efectos de la crisis económica y financiera internacional, a la que se asociaba el aumento de las importaciones argentinas en general. Por eso, el gobierno fortaleció, hacia fines de ese año, sus controles, ya no dirigidos a unos pocos sectores sino establecidos de manera más abarcadora (Rebossio, 2008b). El principal instrumento seguían siendo las licencias no automáticas de importación, cuya expedición se hacía ahora más lenta (Rebossio, 2008a) y se reactivaba, paralelamente, la idea de reglamentar el Mecanismo de Adaptación Competitiva (La Nación, 2008). 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 y se fortalecían los controles en aduana⁵⁹. Con todo, en 2009 el presidente de la CIC, previendo que el mercado argentino caería, volvía a pedir al gobierno que redujera el ingreso de calzado importado (La Nación, 2009). Según personal de la entidad, las licencias no automáticas para controlar las importaciones desde Brasil se convertían ahora en "esenciales" para su industria, ya que en 2008 se había registrado el peor déficit con Brasil del sector desde el inicio del proceso de integración (gráfico 5). Como consecuencia de la restricción gubernamental por medio de las licencias no automáticas, la importación volvía a reducirse desde fines de ese año.

En 2009, además, el gobierno iniciaba "de oficio", aunque incentivado por la CIC⁶⁰, una investigación antidumping del calzado importado chino en el país. El episodio mostró las posibilidades de desagregación que tenía este conflicto, así como la importancia de observar la acción individual de las empresas y no solo de sus grupos de representación política. La investigación provocó un enfrentamiento que podía simplificarse entre la CIC (tradicionalmente representante de productores locales, impulsora de la investigación contra las importaciones) y la CAPCICA (favorables a la importación), pero en realidad era más complejo. 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 de ambas cámaras que importaban desde ese origen por su intento de frenar dicha competencia mientras aquella importaba desde Brasil (Nosis, 2009 y El Cronista, 2009). Entre ellas se encontraba

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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, 2008-2009)

GRÁFICO 5
Exportaciones, importaciones y saldo comercial en el sector calzado de Argentina con Brasil (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DATAINTAL, disponible en: <http://www10.iadb.org/dataintal/CnsConsultaCompleta.aspx> [consulta: 2 de julio de 2013].

Distrinando (también socia de CIC y CAPCICA)⁶¹. El caso se resolvió con un precio mínimo para las importaciones de China, que se consideró 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 performance⁶², principal interés de las importadoras.

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 papel⁶³). Las críticas brasileñas apuntaban a las medidas que obstaculizaban solo 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 sectores⁶⁴. De todas formas, los conflictos se mantendrían los años siguientes con distintas intensidades y, en 2012, las preocupaciones por la balanza comercial argentina volverían

⁶¹ Según representantes de CIC, Distrinando fue uno de los pocos socios que se opuso férreamente a la posición oficial de la cámara.

⁶² Entrevistas a personal de CIC y al presidente de CAPCICA. El precio mínimo se estableció en USD 13,38 (resolución 46/2010 del Ministerio de Industria y Turismo). Ver también Comisión Nacional de Comercio Exterior (2010).

⁶³ Luego se extenderían a casi 600 en 2011.

⁶⁴ Decisión CMC N° 37/07. Ver también BID/INTAL (2013).

a demorar la autorización de las licencias no automáticas, además de ampliar su alcance a nuevos productos, poniendo nuevamente las restricciones no arancelarias en el centro de la agenda de problemas bilaterales y alimentando las críticas hacia el proceso de integración.

Restricciones no arancelarias y dinámicas políticas: una interpretación desde las “arenas de poder”

Como se observó en la sección anterior, las diferencias del contexto económico, de las prioridades gubernamentales y hasta de configuración del empresariado del sector con la llegada de las empresas brasileñas al país no generaron grandes diferencias en las herramientas comerciales utilizadas, que se pueden resumir en:

- acuerdos entre privados para restringir cuantitativamente el comercio;
- licencias no automáticas (llamadas oficialmente también certificados de importación);
- requerimientos de etiquetado;
- valores criterio; y
- aduanas especializadas.

Las diferencias existentes entre ellas pueden observarse, por ejemplo, en su forma. Mientras casi todas adquieren la forma de decisiones oficiales (resoluciones publicadas en el Diario Oficial), los acuerdos entre privados no lo son; aunque su firma y contenido general sea de público conocimiento, no pudo accederse al contenido detallado de los mismos por ser de naturaleza privada. Las restricciones también pueden diferenciarse según el radio de cada norma: por ejemplo, los requerimientos de etiquetado eran aplicables no solo a las importaciones, sino a todos los productos de calzado, aunque funcionaran como una restricción a la importación porque los controles en la Aduana eran más asiduos (y más fáciles) que en el mercado interno.

Una tercera forma de distinguir las puede ser la propuesta por Lowi, con la que podrían diferenciarse aquellas que responden a 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, en este caso, a la “arena de poder” distributiva. Aunque el etiquetado, los valores criterio y las aduanas especializadas parecían responder, en su naturaleza, 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 de la protección comercial se acercaran a las de este tipo de arena de poder.

Para alcanzar esta interpretación, se observó que, 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, como claras excepciones a la regla general del libre comercio dentro del mercado común regional en desarrollo. También en tiempos de crecimiento, las medidas adoptadas fueron leídas, tanto por los gobiernos como por los empresarios, 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, sino que se acercaba más a la apreciación de política distributiva como aquello “más cercano a la privatización de lo público”. 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.

El hecho de que poco a poco, a partir de 2005 y progresivamente hasta pasado el período de este estudio, aumentara la cantidad de 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 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: 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 generales, sino específicas, volviendo a acercarse entonces, por su aplicación, a las características distributivas⁶⁵. De hecho, mostraron ser herramientas siempre sujetas a vaivenes políticos, no solo argentinos, sino también brasileños, ya que el país vecino las aceptaba tácitamente en ciertos momentos, pero en otros imponía o amenazaba con imponer sanciones.

Otro elemento resaltó también tales características. Al tratarse de decisiones específicas, incentivaron acciones individuales de demanda ante la autoridad, una de las características de la arena de poder distributiva. 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. Aun cuando estuviesen respaldadas por entidades cúpula como la UIA o CGERA, para comprender el conflicto fue necesario un análisis más individualizado. En este análisis, las acciones opuestas de las dos asociaciones sectoriales eran evidentes, pero el conflicto no terminaba en ese enfrentamiento. En los años '90, la CIC estuvo debilitada por la desaparición de

⁶⁵ 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. Ver también TN (2011) y Clarín (2012) y Lewkowicz (2012).

muchos de sus socios PyMEs, por lo que, aunque se mantuvo activa, debió apoyarse en sus principales empresas que 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). Además, se vio 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. De manera similar, la llegada de las empresas brasileñas desde 2006 generó cambios en el mapa político del sector, reflejados en las posiciones de los distintos actores ante la investigación antidumping de 2009 contra China. 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 en su calidad de unidades políticas de esta arena. En cuanto al tipo de relación entre las unidades políticas, el acompañamiento que la UIA hizo de los pedidos de protección mostró que éstos no interferían con las prioridades de otras industrias. Tal como vaticinaba Lowi, las acciones de CIC no provocaron nunca la oposición de otros sectores, solamente de Brasil y de los importadores del mismo⁶⁶.

El locus de decisión concentrado se mantuvo durante todo el período de estudio y formó parte del desarrollo de aquella acción individual. Tal concentración se dio siempre en el poder ejecutivo, cuando no en una de sus agencias, como la secretaría de Industria o el ministerio de Economía, desde donde 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 el conflicto entre protección y libre comercio por medio de asignaciones proteccionistas a algunos sectores (evitando que se generara una coalición más amplia contra el libre comercio)⁶⁷; 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 partes del calzado (las capelladas). 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 bajo 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.

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. Las dinámicas de estas restricciones se convirtieron en un sistema en sí 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

⁶⁶ Pese al histórico pedido de los fabricantes locales de limitar las exportaciones del cuero, este sector no tenía motivos para oponerse al pedido de protección del calzado. Paralelamente, los productores locales respetaban los pedidos de protección de sus propios proveedores de partes del calzado, aun cuando admitieran, en las entrevistas, que les convenía importarlas.

⁶⁷ Sobre esta idea para el conjunto de la política comercial a inicios de los años 90, ver Viguera (1997).

“temporales” (Rittner, 2011), 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, en palabras de Lowi, “asignaciones oportunas de recursos”). Estos conflictos eran relativamente fáciles de contener por medio de negociaciones desagregadas, casi individuales, respecto del tipo de producto o subproducto en cuestión, la restricción a aplicar y su nivel; sin embargo, se trataba de una contención del conflicto y no de una solución del mismo, que volvía a surgir al poco tiempo y requería nuevas y similares negociaciones, poniendo constantemente en duda la viabilidad del proceso de integración.

Con todo, la protección comercial adoptada tuvo como efecto un claro crecimiento económico del sector calzado y, a cambio, el gobierno ganó un importante apoyo político durante el segundo período de estudio, explícitamente basado en las restricciones no arancelarias, por lo que restricciones y apoyo político se terminaron reforzando mutuamente. Y esta dinámica redujo el interés por avanzar en otros mecanismos con los cuales se pudieran manejar este tipo de problemas. El ejemplo de ello fue el escaso avance del Mecanismo de Adaptación Competitiva, que parecía erigirse como una vía consensuada y formal de manejar los problemas comerciales preservando la legitimidad del bloque, que daba cierta previsibilidad y que estaba abierto a todos los sectores industriales argentinos y brasileños. Que este mecanismo no se usara nunca no significa que no fuera necesario, ya que, a cambio, se mantuvieron las restricciones nacionales, con el fuerte componente discrecional expuesto, tanto en el manejo de los tiempos como de los sectores a los que se aplicaban. De esta manera, se reprodujo aquella dinámica con la que, si bien las restricciones no arancelarias servían al gobierno para contener conflictos internos, también limitaban la construcción de capacidades regionales para encarar esa misma contención.

Por último, aunque el calzado es solo un microcosmos del problema, su estudio permitió observar que el recurso a la protección comercial por medio de restricciones no arancelarias tuvo el efecto que Lowi preveía en los procesos distributivos: al ser herramientas flexibles aplicables a distintos sectores de manera particular y discrecional, no requirieron ni incentivaron la articulación de intereses entre varios sectores. Las demandas proteccionistas, y las respuestas gubernamentales a dichas demandas, estuvieron acotadas a ciertas industrias. Si bien esto se vio más en el primer período de estudio que en el segundo, donde la política proteccionista pareció ser más general, también en este último las decisiones de protección se tomaron sector por sector, se negociaron con los actores privados de cada uno de manera desagregada y se adoptaron en distintos momentos. Así, en palabras de Lowi, la asignación individual de este recurso (entendiendo como recurso la limitación de las importaciones), al no requerir aquella articulación general de intereses, no favoreció la formación de una coalición política amplia y estable, fuese ésta para apoyar el avance del proceso de integración en su formato original, fuese para demandar capacidades regionales con las que afrontar la regulación del comercio o fuese para propugnar un cambio hacia otro proyecto de desarrollo que lo reemplazara.

BIBLIOGRAFÍA

- ABLIN, Eduardo y MAKUC, Adrián (1997). *Comercio Exterior*. Buenos Aires: Errepar.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992). *La Hechura de Las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- ANDERSON, Patricia (2001). "Barreiras nao-tarifárias ás exportações brasileiras no Mercosul: O caso de Calçados", Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão No 791.
- BEKERMAN, Marta y **Sirlin**, Pablo (2002). "Integración regional y desvío de comercio. El sector del calzado en Argentina", *Investigación Económica*, noviembre.
- BEKERMAN, Marta y MONTAGU, Haroldo (2007). "Transformaciones recientes en el comercio entre Argentina y Brasil: impacto de los factores macro y microeconómicos", Documento de Trabajo N° 17, UBA/FCE/CENES.
- BERLINSKI, Julio, KUME, Honorio y otros (2005). "Defensa Comercial en el Mercosur", Documento de Trabajo 10/05. Montevideo: Universidad de la República, noviembre.
- BERLINSKI Julio y SOIFER, Ricardo J. (2000). *Evaluación de restricciones al comercio interno del Mercosur*. Proyecto desarrollado en el marco de la Red-Mercosur. Campinas: ITDT/IPEA/ FCS, mayo.
- BID/INTAL (1997). *Informe Mercosur*, No1, Buenos Aires.
- BID/INTAL (1999). *Informe Mercosur*, No5, Buenos Aires.
- BID/INTAL (2005). *Informe Mercosur*, No10, Buenos Aires.
- BID/INTAL (2007a). *Informe Mercosur*, No11, Buenos Aires.
- BID/INTAL (2007b). *Informe Mercosur*, No12, Buenos Aires.
- BID/INTAL (2013). *Informe Mercosur*, No17, Buenos Aires.
- BIRKLAND, Thomas (2011). *An introduction to the policy process*. New York: M. E. Sharpe.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (2004-2005). *Memoria y Balance General. Ejercicio 89*.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (200-2006). *Memoria y Balance General. Ejercicio 90*.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (2006-2007). *Memoria y Balance General. Ejercicio 91*.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (2007-2008). *Memoria y Balance General. Ejercicio 92*.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (2008-2009). *Memoria y Balance General. Ejercicio 93*.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (2009-2010). *Memoria y Balance General. Ejercicio 94*.
- CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (2012). *La industria argentina del calzado. Informe sectorial*.
- CENTURIÓN LÓPEZ, Aldo (2002). "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.
- CERUTTI, Julia (2003). "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.
- COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (2010). "Expediente 21/09. Acta N° 1522", 12 de febrero, disponible en: http://www.cnce.gov.ar/cuerposepte/2009.021/ACTA_2009.021_Calzado.pdf [consulta: 23 de agosto de 2015]
- DAHL, Robert (1961). *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- DELGADO, Ricardo (2004). "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.
- GAGGERO, Alejandro (2012). "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.
- GIL**, Luciana (2014). "Dinámicas de la política comercial argentina en el Mercosur. El caso del sector calzado (1999-2008)", Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- GROSSMAN, Emilio y Saurugger, Sabine (2006). *Les groupes d'intérêt: Action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin.
- LAVAGNA, Roberto (2011). *El desafío de la voluntad. Trece*



meses cruciales en la historia argentina (abril de 2002-mayo de 2003), Buenos Aires: Sudamericana.

- LOWI, Theodore (1964). "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", *World Politics*, vol. 16, N° 4.
- LOWI, Theodore (2008). *Arenas of Power*. Boulder/London: Paradigm Publishers.
- MAJONE, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*, Routledge.
- MALAMUD, Andrés (2010). "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico", *Relaciones Internacionales*, N° 15, octubre.
- PEÑA, Félix (2006). "Los grandes objetivos del Mercosur: Zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común", presentación al seminario: "15 Años de Mercosur: avaliação e perspectivas", Fundação Memorial Da América Latina, Sao Paulo, 17 de marzo.
- ROGOWSKI, Ronald (1989). *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton University Press, Princeton.
- SANGUINETTI, Pablo y SALLUSTRO, Marina (2000). *Mercosur y el sesgo regional de la política comercial: aranceles y barreras no tarifarias*. Centro de Estudios para el desarrollo institucional, marzo.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. (1963). *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.
- SCHMITTER, Philippe (1994). "¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!", en Sanz Menéndez, Luis (Comp.), *Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporatismo o pluralismo?*, Zona Abierta.
- SIKKINK, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca-London: Cornell University Press.
- SIMEON, Richard (1976). "Studying Public Policy", *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 9, N° 4.
- STOLPER, M. y SAMUELSON, P. (1941). "Protection and Real Wages", *Review of Economic Studies*, vol. 9, N° 1.
- TACCONE, Juan José y NOGUEIRA, Uziel (Edit.), (2001). *Informe Mercosur*, No 7, Buenos Aires: BID/INTAL.
- TACCONE, Juan José y NOGUEIRA, Uziel (Edit.), (2003). *Informe Mercosur*, No 8, Buenos Aires: BID/INTAL.
- TRUMAN, David (1960). *The Governmental Process*. New York: Alfred A. Knopf (ed. orig. 1951).
- VAILLANT, Marcel (2001). "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.
- VIGEVANI, Tullo y RAMANZINI, Haroldo Jr. (2009). "Brasil en el centro de la Integración", *Nueva Sociedad*, febrero.
- VIGUERA, Aníbal (1997). "La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996", Tesis doctoral, FLACSO México.
- WILSON, James (1974). *Political Organizations*, Princeton: Princeton University Press.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS (ORDENADOS POR AUTOR Y FECHA)

- ÁMBITO FINANCIERO (2005). "No baja el país barreras al calzado importado de Brasil", 3 de noviembre.
- BERMÚDEZ, Ismael (1999). "Gobierno y empresas, con la guardia alta", *Clarín*, 22 de enero.
- BERMÚDEZ, Ismael (1999a). "El Mercosur entró en su hora más crítica", *Clarín*, 31 de enero.
- BERMÚDEZ, Ismael (1999b). "Subsidian a las empresas para que no echen gente por la crisis", *Clarín*, 5 de febrero.
- BERMÚDEZ, Ismael (1999c). "El Mercosur se dobla pero no se rompe", *Clarín*, 1 de agosto.
- BERMÚDEZ, Ismael (1999d). "Frenada brusca del régimen automotor", *Clarín*, 15 de agosto.
- BONELLI, Marcelo (2001). "Se lanza un plan para reactivar y crear empleo", *Clarín*, 1 de abril.
- CANDELARESI, Cledis (2003). "La interna de la UIA, política de crecimiento y modelo productivo", *Página 12*, 31 de agosto.
- CANDELARESI, Cledis (2005). "Industriales del calzado de Brasil y Argentina siguen a los pisotones", *Página 12*, 10 de febrero.
- CLARÍN (1999). "La Alianza le pidió a Brasil que limite los efectos de la crisis", 10 de marzo.

- CLARÍN (1999a). "Mercosur: proponen acuerdos transitorios", 8 de agosto.
- CLARÍN (1999b). "Sin acuerdo con Brasil", 17 de septiembre.
- CLARÍN (2001). "Promesas para los textiles", 2 de mayo.
- CLARÍN (2001a). "El Ejecutivo recibió bien la propuesta de los industriales", 1 de junio.
- CLARÍN (2001b). "Fuerte protesta por importaciones de calzado brasileño", 19 de diciembre.
- CLARÍN (2002). "Lula da Silva instó a Duhalde a reconstruir el Mercosur", 3 de diciembre.
- CLARÍN (2006). "Un pulmotor estatal para el polo textil de Coronel Suárez", 25 de abril.
- CLARÍN (2012). "Renunció el secretario de Industria", 9 de abril.
- CUFRE, David (2004). "El cálido abrazo de los industriales", *Página 12*, 23 de mayo.
- CUFRE, David (2008). "Nos impiden trabajar", *Página 12*, 6 de junio.
- DUMAS, Juan (1999). "El proteccionismo desvirtúa el bloque", *La Nación*, 12 de octubre.
- DYN (2007). "Grupo brasileño anuncia inversión por USD 60 millones en plantas de calzado y ropa deportiva", 7 de agosto.
- DYN (2007a). "Peirano y empresarios brasileños del calzado coinciden en aplicar políticas complementarias", 18 de septiembre.
- EL CRONISTA (2005). "El lunes ponen cupo al calzado de Brasil", 18 de mayo.
- EL CRONISTA (2005a). "Comienzan a operar las aduanas especializadas", 17 de agosto.
- EL CRONISTA (2005b). "Guillermo Gotelli, tras dejar Alparagatas, ahora impulsa Indular", 16 de septiembre.
- EL CRONISTA (2009). "Pelea por la importación de calzado", 3 de julio.
- ESNAL, Luis (1999). "El peligro de la fragmentación social y económica", *La Nación*, Economía, 26 de abril.
- ESNAL, Luis (2002). "Queremos eliminar todas las barreras", *La Nación*, 8 de febrero.
- FELDMAN, Martín (2002). "Lotto se relanza en el país con nuevas líneas de fabricación local", *La Nación*, 6 de febrero.
- FIGUEROA, Jorge (1999). "¿Defender la industria o cerrar la economía?", *Clarín*, 8 de agosto.
- GALAK, Oliver (2010). "Elogio de industriales a la protección oficial", *La Nación*, 29 de enero.
- GALLO, Alejandra (1999). "Los industriales debaten si se debe salir de la convertibilidad", *Clarín*, 24 de marzo.
- GALLO, Alejandra (1999a). "Preparan una carta a Carlos Menem", *Clarín*, 2 de agosto.
- GALLO, Alejandra (1999b). "El PJ y la alianza piden más firmeza con Brasil", *Clarín*, 5 de agosto.
- GOSMAN, Eleonora (1999). "Pelea en el Mercosur: entretelones de un día muy agitado", *Clarín*, 31 de julio.
- GROSSO, María Josefina (2003). "A pesar de las vacas flacas, el negocio del cuero está creciendo", *La Nación*, 14 de febrero.
- ILLIANO, César (1999a). "Cada provincia tiene su reclamo industrial", *La Nación*, 25 de marzo.
- ILLIANO, César (1999b). "La industria no arranca", *La Nación*, 2 de mayo.
- KANENGUISE, Martín (2002). "Las trabas del Gobierno para acordar con el FMI", *La Nación*, 15 de abril.
- KANENGUISE, Martín (2005). "Buscan frenar importaciones brasileñas", *La Nación*, 21 de abril.
- LA NACIÓN (1999). "Calzado: piden salvaguardias", 13 de mayo.
- LA NACIÓN (1999a). "Represalia de Brasil tras el fracaso de las negociaciones", 18 de septiembre.
- LA NACIÓN (2000). "Mercosur: queda mucho por resolver", 21 de marzo.
- LA NACIÓN (2002). "Planes de empleo, por decreto", 8 de enero.
- LA NACIÓN (2002a). "Ruego de los empresarios al FMI", 14 de marzo.
- LA NACIÓN (2002b). "Qué pasa", 25 de mayo.
- LA NACIÓN (2003). "Llega una fabricante chilena de calzado", 4 de noviembre de 2003.
- LA NACIÓN (2003a). "Un grupo de empresarios presentó su propuesta para conducir la UIA", 29 de marzo.
- LA NACIÓN (2005). "Los fabricantes de calzado brasileño demandarán al país", 5 de diciembre.

- LA NACIÓN (2007). "Prometen un trato preferencial para el calzado brasileño", 19 de septiembre.
- LA NACIÓN (2008). "El Gobierno no quiere una invasión brasileña", 29 de octubre.
- LA NACIÓN (2009). "Varios sectores piden protección", 22 de febrero.
- LATIN AMERICAN DAILY NEWS (2005). "Industria del calzado en riesgo por importaciones de calzado", *Economic & Business Report*, 20 de abril.
- LEWKOWICZ, Javier (2012). "Si quieren importar tendrán que exportar", *Página 12*, 23 de febrero.
- MUCHNIK, Daniel (2005). "La competitividad de la industria local", *Clarín*, 5 de septiembre.
- MUTUAL PYME (2012). "El Gobierno impulsa a la CGE como única central empresaria", 4 de abril.
- NAISHTAT, Silvia (2002). "Gatic: vuelve el fundador y desplaza a su hijo", *Clarín*, 14 de octubre.
- NOSIS (2009). "Alpargatas apoyó restricción de importación de calzado chino", 2 de julio.
- PÁGINA 12 (2004). "Nuevo nucleamiento empresario con onda setentista, nacional y popular", 12 de agosto.
- PÁGINA 12 (2007). "Alpargatas quedó en manos de la gigante brasileña Camargo Correa", 11 de octubre.
- REBOSSIO, Alejandro (2001). "Un sector del calzado reclamó que se frenen las importaciones", *La Nación*, 19 de diciembre.
- REBOSSIO, Alejandro (2002a). "Todavía no se sabe cuán competitiva es la devaluación", *La Nación*, 10 de febrero.
- REBOSSIO, Alejandro (2002b). "Prometen eliminar trabas con Brasil", *La Nación*, 14 de febrero.
- REBOSSIO, Alejandro (2003). "La UIA teme que haya conflictos en el Mercosur", *La Nación*, 23 de mayo.
- REBOSSIO, Alejandro (2004). "Brasil promete solucionar los conflictos comerciales", *La Nación*, 11 de junio.
- REBOSSIO, Alejandro (2004a). "Otra disputa en la UIA por el Mercosur", *La Nación*, 23 de junio.
- REBOSSIO, Alejandro (2005). "El gobierno amenazó con barreras al calzado de Brasil", *La Nación*, 24 de junio.
- REBOSSIO, Alejandro (2008a). "Se amplían las suspensiones en fábricas", *La Nación*, 15 de octubre.
- REBOSSIO, Alejandro (2008b). "Se controlará la importación de unos 1200 bienes de consumo", *La Nación*, 30 de octubre.
- RESTAINO, Carlos (1999). "El calzado y un acuerdo cuestionado", *La Nación*, 19 de octubre.
- RITTNER, Daniel (2011). "Mendiguren; la industria argentina y la protección", *Valor Económico*, 15 de junio.
- SAFIRE, William (1982). "Essay: The Battle of Poitiers", *New York Times*, 22 de noviembre.
- SAINZ, Alfredo (2003). "Una firma francesa de artículos deportivos se instalará en Tucumán", *La Nación*, 6 de noviembre.
- STANG, Silvia (2002). "Logran frenar despidos en dos compañías", *La Nación*, 11 de enero.
- TN (2011). "Paglieri será la secretaria de Comercio Exterior", 10 de diciembre.
- URÍA, Leandro (2003). "Ganadores y perdedores", *La Nación*, 8 de abril.
- VALDOMIR, Sebastián (2005). "Mercosur con problemas varios, mientras se esfuerzan en relanzar el ALCA", REDES – AT, Alainet, 22 de septiembre.

ENTREVISTAS CITADAS EN ESTE ARTÍCULO

- ROBERTO LAVAGNA, 10 de octubre de 2013. Exministro de Economía (2002-2005), exsecretario de Industria y Comercio (1985-1987), fue embajador ante organismos de Naciones Unidas y de la Organización Mundial de Comercio, así como negociador-jefe del Mercosur.
- SERGIO PANOSSIAN, 25 de marzo de 2014. Vicepresidente 1º de la Cámara de la Industria del Calzado (CIC).
- MIGUEL PEIRANO, 19 de mayo de 2014. Exasesor de la CIC, exsecretario de Industria (2005-2007) y exministro de Economía (2007).
- VÍCTOR HUGO PÉREZ, 25 de marzo de 2014. Protesorero de la Cámara de la Industria del Calzado (CIC), presidente de la empresa de calzado Onda Buenos Aires S.A.
- ALBERTO SELLARO, 25 de marzo de 2014. Presidente de la Cámara de la Industria del Calzado (CIC).
- JAVIER TIZADO, 24 de septiembre de 2013. Exsecretario de Industria y Comercio (2000-2001), ex CEO de Siderar y Tecpetrol, ambas del grupo Techint. Presidente de Tubos Trans Electric.

RESUMEN

Las restricciones no arancelarias han sido siempre señaladas como expresión de los problemas del Mercosur, aunque se ha hecho poco por entender la compleja trama de elementos que lleva a su persistencia. ¿Son las decisiones comerciales una simple respuesta a ciertas presiones empresarias? ¿Por qué las presiones llevarían a esas respuestas y no a otras formas de protección? ¿Son, en cambio, decisiones autónomas de los gobiernos preocupados por mantener la producción nacional de sectores "sensibles"? ¿O son, más bien, resultado de las acciones de ambas partes? En ese caso, ¿de qué manera interactúan como para que emerja tal resultado?

Este artículo aporta elementos para responder estas preguntas. Analiza las restricciones no arancelarias en el sector del calzado argentino desde 1999 –cuando concluyó el Régimen de adecuación a la unión aduanera– hasta fines de 2008 –cuando la industria argentina comenzó a sufrir los primeros efectos comerciales de la crisis económica y financiera internacional. Partiendo del estudio de este caso, el artículo brinda una nueva perspectiva desde la cual comprender las restricciones al comercio regional, mostrando que son resultado de una dinámica política específica, que se identifica en base a la tipología de las "arenas de poder", propuesta por Theodore Lowi.

SUMMARY

Non-tariff barriers have been always pointed out as expression of the problems of Mercosur, but efforts to understand the complexity of their persistence have been limited. Are trade decisions just a response to business lobby pressures? If so, why do governments choose these instead of other kinds of protection? Are they autonomous decisions of governments worried about national production of "sensitive" sectors? Are they rather the result of actions of both business and governments? If so, why does their interaction result always in non-tariff barriers?

This article offers some elements to answer these questions. It analyses non-tariff barriers in Argentinean footwear from 1999 –when the Final Adjustment Regime to the Customs Union of Mercosur expired– to the end of 2008, when Argentinean industry started suffering the effects the Global Financial Crisis. On the basis of this case study, the article offers a new perspective to understand restrictions to regional trade, showing that they are the result of a specific political dynamic which corresponds to the typology of the "arenas of power" proposed by Theodore Lowi.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

GIL, Luciana

"Dinámicas de la política comercial argentina en el Mercosur. Una aproximación a partir del sector calzado". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 56, N° 219, septiembre-diciembre 2016 (pp. 309-338).

Palabras clave: <Mercosur> <Restricciones comerciales> <Calzado> <Arenas de poder>.

Keywords: <Mercosur> <Trade barriers> <Footwear> <Arenas of power>.

Códigos JEL: D72, F15.