

RINCE - Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de La  
Universidad Nacional de la Matanza

*Artículo de Investigación*

**La experiencia de la política industrial brasileña para el sector calzado,  
lecciones para el caso argentino**

Filipetto Sonia Marina<sup>1</sup>, Razu Clara Patricia<sup>2</sup> y Szpigiel Daniel<sup>3</sup>.

**Resumen**

A partir de las formas que ha adoptado la política industrial, en este informe se pretende analizar los casos de Brasil y Argentina delimitándose al sector calzado. Para ello, se parte de una breve caracterización de la política industrial en el contexto latinoamericano. Luego, se analizan las reformas implementadas en ambos países durante las dos últimas décadas y su impacto sobre el sector en cuestión. Finalmente, se concluye que si bien durante los últimos diez años ambos países han tomados medidas de promoción al sector, el desarrollo institucional y las políticas de aglomerados productivos del caso brasileño colocan a este país en ventaja respecto al caso argentino.

**Palabras Claves**

Política industrial – Sector calzado – Brasil - Argentina

**Abstract**

This article analyzes footwear industry in Brazil and Argentina. This begins with a brief characterization of industrial policy in the Latin American context. Then, it follows with the reforms implemented in both countries and its impact on the industry mentioned during the last twenty years. The analysis suggests that although both countries have taken measures to promote footwear industry

---

1 Lic. en Economía (UBA), Docente Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLaM.

2 Magíster en Ciencias Sociales (UNLaM), Docente Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLaM.

3 Lic. en Economía (UBA), Docente Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLaM.

specially in the last decade, institutional development and production clusters policies of the Brazilian case put this country on a better position than the Argentinian one.

### **Key words**

Industrial policy – Footwear industry- Brazil- Argentina

## **1. Marco conceptual y metodológico**

### **1.1. Debates en torno a la política industrial y marco regulatorio internacional**

La **política industrial** es considerada como un poderoso instrumento de transformación industrial tanto en los países centrales como en los periféricos. Su discusión nos remite al papel del Estado en la economía y, en particular, a su intervención en lo que a la dinámica de acumulación se refiere así como también a las condiciones de valorización del capital (Ramírez Cendrero, 2000). El intenso debate en torno a esta temática nos obliga a realizar un análisis sobre las perspectivas teóricas predominantes en la literatura económica de las últimas dos décadas.

El predominio de las ideas del Consenso de Washington durante los años noventa sostuvo que se debían dejar de lado el rol que los países periféricos asignaban a las intervenciones selectivas del Estado como “motor de desarrollo” dado que las fuerzas del mercado por sí solas permitirían una óptima asignación de los recursos. De este modo, según este enfoque la política industrial quedaba definitivamente excluida como forma de mejorar cualquier situación económica. Los criterios de política se articulaban a través de la apertura económica, la desregulación y el proceso de privatizaciones que estaban en la base de las reformas estructurales propuestas por el Banco Mundial y que eran requisitos para la obtención de créditos (Kosacoff y Ramos, 1999). No obstante, las ideas del Consenso de Washington han sido fuertemente cuestionadas a partir de las exitosas experiencias de industrialización capitalista de los países del Sudeste Asiático (SEA). En esta línea, hacia la segunda mitad de los años noventa, Stiglitz (1996) señala la necesidad de la reevaluación de la experiencia del SEA, haciendo hincapié en el papel cumplido por las intervenciones gubernamentales en la dirección de la dinámica industrial.

Paralelamente al debate teórico que ha implicado el proceso atravesado por los países del SEA se han producido modificaciones el marco regulatorio internacional. Este modo tiene importantes repercusiones para las políticas que quieran llevar a cabo los países, especialmente para aquellos no industrializados. La conformación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) hacia 1995 ha limitado la aplicación de ciertas políticas que los países hoy desarrollados han implementado en sus procesos de industrialización. Incluso, el avance en las negociaciones ha restringido el margen de aplicación tanto de las políticas de desarrollo industrial propias de la etapa de sustitución de importaciones como de algunos instrumentos implementados por los países del SEA. Entre las negociaciones derivadas de la Ronda Uruguay, el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias limita la posibilidad de recurrir a programas de subsidios de la envergadura, variedad e intensidad de los aplicados en el SEA.

Al margen de estas nuevas restricciones para la política industrial, existen medidas que pueden hacerse compatibles con las normas de la OMC. Dentro de este conjunto, actualmente se pueden mencionar a: la promoción de exportaciones mediante el mecanismo de *drawback* (1) y el *Régimen de Admisión Temporal* (2), la provisión de infraestructura física e institucional orientada a la promoción de clusters o complejos productivos, el resguardo a sus industrias nacionales de la competencia de productos importados mediante *salvaguardas temporales* (3), medidas *antidumping* (4) y derechos compensatorios (5) y los *mecanismos de solución de controversias*.

En resumen, la experiencia de los países del SEA ha puesto de manifiesto que el Estado ha desempeñado un papel activo para direccionar la dinámica industrial. Si bien, actualmente las restricciones para instrumentar una estrategia de desarrollo son mayores que en el pasado, aún en el actual contexto existe un margen de acción que no debería desatenderse en la agenda de la política industrial.

## **1.2. La política industrial en el contexto latinoamericano**

Gran parte de la experiencia actual de la región en materia de política industrial está incluida en la expresión **políticas de competitividad** (Peres, 2004). En base a este autor, según el objeto de la intervención, cabe distinguir tres tipos de países en el contexto latinoamericano: i) los que han mantenido o incluso reactivado políticas **sectoriales**, ii) aquellos en los que el tema sectorial tiene fundamentalmente una

dimensión de **conglomerado productivo**, y iii) los que no han adoptado ninguna de estas dos perspectivas y solo aceptan el uso de políticas consideradas horizontales. Si bien en estos tres tipos las políticas **horizontales** son ampliamente aceptadas lo que distingue a los primeros dos tipos son las políticas que aplican además de las horizontales. De este modo, en el caso de México con el apoyo al sector del calzado en Guanajuato o de la electrónica en Jalisco constituyen ejemplos del primer tipo de intervención. Por su parte, en Brasil se ha puesto en marcha el proyecto de desarrollo de *Arranjos Produtivos Locais* (Aglomeraciones Productivas Locales, APL). Los APL consisten en aglomeraciones territoriales de empresas y de otros agentes (como son las organizaciones económicas, políticas y sociales) que se nuclean alrededor de alguna actividad productiva específica que presentan vínculos e interacciones entre ellas, inclusive de manera incipiente (Texeira y Ferraro, 2009). En el caso brasileño, el Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (SEBRAE) direccionó parte significativa de sus esfuerzos para apoyar a los APL, lo cual constituyó un impulso importante así como un aporte consistente en recursos y medios, capacidad institucional y organizativa y puso, además, su poder de convocatoria y capacidad de iniciativa en los territorios al servicio de esta propuesta. Esta experiencia constituye un claro ejemplo del segundo tipo.

Finalmente, la tercer tipología le corresponde a los casos de Argentina, Chile y Uruguay. En estos países se optó por las políticas llamadas horizontales que buscaban no discriminar entre sectores y que se ha puesto en práctica a través de incentivos a la demanda de las empresas, en contraste con los subsidios a la oferta. Además de esta clasificación respecto a las políticas de competitividad, cabe destacar que medidas de política cambiaria y comercial, al haber influido con gran fuerza sobre la dinámica industrial, se las considerada políticas industriales implícitas. Esto implica que un análisis completo de la política industrial debe comprender el análisis de las mismas. En esta línea, el objetivo de este trabajo es analizar la forma en la que se ha implementado la política industrial en Argentina y Brasil durante los últimos veinte años y cómo estas afectaron específicamente al sector calzado para los últimos veinte años. Para ello, en la sección 2, se realiza una caracterización de la estructura del sector calzado a nivel mundial y local para luego analizar en las secciones 3 y 4 las medidas adoptadas por ambos países en el período especificado.

### **1.3. Enfoque metodológico**

Para llevar a cabo este trabajo se efectuaron sendos relevamientos de campo. El primero consistió en la realización de 27 entrevistas a empresas PyMEs elaboradoras de calzado del Partido de La Matanza y su área de influencia. Estas fueron realizadas entre los meses de marzo y agosto de 2010. Las entrevistas indagaron acerca de la estructura de las empresas, su relación con las instituciones del sector, con sus proveedores y clientes, y su opinión respecto a las políticas públicas vigentes, entre los temas principales. Dado que en el Partido de La Matanza hay alrededor de seiscientas empresas (CEP, 2009), la cantidad de casos no permite hablar de representatividad estadística. De modo que, las opiniones de las firmas entrevistadas sólo serán tomadas como una orientación general.

Para el relevamiento sobre otros actores (instituciones de apoyo y representación, universidades) se realizó primero un mapeo en base a entrevistas con agentes clave para identificar el conjunto de potenciales instituciones a entrevistar. Luego, este conjunto fue completado a partir del contacto con las diferentes instituciones que iban siendo entrevistadas, metodología usualmente denominada *bola de nieve*. Este trabajo fue realizado durante el año 2010 en Argentina y durante el mes de Junio de 2011 en Brasil. La totalidad de los relevamientos han sido financiados con fondos del proyecto “Conglomerados productivos y empleo: la posible creación de un polo productivo del calzado en el partido de La Matanza. Implicancias y alcances”, Universidad Nacional de La Matanza.

## **2. Caracterización de la industria del calzado**

### **2.1. Panorama mundial**

A grandes rasgos, existe un conjunto de elementos que no pueden dejar de ser tenidos en cuenta al momento de considerar cómo se encuentra posicionada esta industria en el ámbito internacional. Uno de ellos es el carácter mano de obra intensiva de proceso de producción de calzado. Este aspecto resulta crucial a la hora de comprender la estructura de costos del sector y de los procesos de relocalización internacional que han acontecido en esta industria. Este elemento explica la creciente participación de China en la producción mundial, en detrimento de la de países que tradicionalmente se caracterizaron por ser productores de calzado (Ver Cuadro N° 1 en Anexo). Otro de los elementos propios del contexto actual que concierne a este producto resulta de la creciente importancia de las marcas, el

desarrollo del producto y la comercialización, como etapas clave en la cadena de valor del mismo (6).

No obstante, si bien los costos laborales resultan un factor fundamental para la entender la localización geográfica actual de la industria del calzado, existen otros factores que complementan a éste. Entre ellos, podemos mencionar al vasto conjunto de políticas públicas que brindan apoyo al sector –tales como la existencia de instituciones de capacitación o de investigación y desarrollo (I+D)- y generan un clima de inversión favorable para el desarrollo del mismo.

## **2.2. Argentina**

La industria del calzado en Argentina está integrada por alrededor de 800 empresas. Salvo contadas excepciones, la mayoría de éstas son empresas PyMES que desarrollan la elaboración de calzados en pequeños talleres. Estos establecimientos presentan un importante grado de concentración geográfica a lo largo del territorio argentino. El 90% de ellos se ubica en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires. El 10% restante se distribuye, principalmente entre el interior de la provincia de Buenos Aires, Misiones, Córdoba, Santa Fe y Tucumán.

El tamaño de las empresas y su grado de concentración asociado representan dos elementos clave para entender el poder de negociación a lo largo de la cadena de valor. La primera etapa de industrialización, esta se conforma de empresas curtidoras de tamaño medio a grande. Estas últimas se dedican principalmente a la exportación y muchas de las primeras trabajan a façon para las grandes. La concentración en esta etapa es tal que se estima que cerca del 90% de las ventas de cuero están concentradas aproximadamente en unas 12 empresas (CEP, 2010).

Por su parte, las empresas elaboradoras de calzado, como fue adelantado previamente, son en su mayoría pymes donde la demanda de cuero que realizan es en muchísima menor escala que los pedidos externos que reciben las curtiembres. Bajo esta configuración, las curtiembres terminan privilegiando los pedidos recibidos por los clientes extranjeros, situación que desemboca en una limitación en la calidad de la oferta local de cuero.

Desde la política pública, si bien se encuentra vigente una estructura local de derechos y reintegros a la exportación que favorece la agregación de valor, los gravámenes de importación en Estados Unidos y en países de la Unión Europea

terminan por determinar un incentivo a exportar bienes intermedios en lugar de bienes elaborados (Ver Cuadro N° 2 en Anexo).

En materia institucional, en Argentina se destaca la Cámara de la Industria del Calzado (CIC) que agrupa a casi las tres cuartas partes de los productores locales. Respecto a instituciones de apoyo técnico, las instituciones más reconocidas son el Centro de Investigaciones en Tecnología del Cuero (CITEC) y Centro de Formación de Recursos Humanos y Tecnología para la Industria del Calzado (CEFOTECA) ambos dependientes del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Durante el año 2010, se ha constituido la primera carrera oficial de nivel universitario (Técnico en Producción Industrial con orientación en Calzado) dictada en la Universidad Nacional de La Matanza.

### **2.3. Brasil**

En el caso brasileño, el proceso de desarrollo del sector calzado estuvo fuertemente marcado por su ingreso en el mercado internacional hacia fines de la década de 1960. Hasta ese entonces, la actividad era realizada por pequeñas y medianas empresas. Esas unidades productivas estaban relativamente integradas y mostraban características de producción de elevado contenido artesanal (Costa, 2010). Las exportaciones, impulso del crecimiento del sector, se orientaron principalmente a los Estados Unidos. El ingreso al mercado estadounidense se enmarcó bajo una división internacional del trabajo donde las firmas estadounidenses diseñaban el producto y Brasil elaboraba lo que compradores especificaban. De este modo, se dio lugar a la creación de grandes empresas brasileñas que, en la actualidad, además de continuar produciendo para grandes empresas extranjeras lanzan al mercado marcas propias e incluso realizan actividades en el extranjero (7).

A partir del boom exportador, se consolida una industria de mayor escala para atender al mercado internacional fundamentalmente basada en la producción de calzado de cuero, mientras que gran parte de las empresas que orientan su producción al mercado interno lo hacen a partir de utilizar como insumo al sintético. Asimismo, a partir de los años 70 comienza el desarrollo de los sectores de maquinaria, equipos, dispositivos y componentes (García et al, 2009).

Durante los últimos veinte años, Brasil se consolida como el tercer productor mundial de calzados representando el 6,05% y el 5,21% de la producción mundial

para 1994 y 2004 respectivamente. El leve detrimento de su participación en la producción mundial experimentado en el transcurso de esos diez años se encuentra asociado al aumento en el peso que ha experimentado China, principal productor mundial cuya producción pasó de representar el 38,4% del total global en 1994 al 61,1% en 2004 (Ver Cuadro N°1 en Anexo).

Las principales zonas productoras en Brasil estuvieron fuertemente vinculadas a la presencia de inmigrantes que poseían habilidades ligadas a la fabricación de productos de cuero y a la disponibilidad local de esa materia prima básica (Costa, 2010). Estas zonas son las regiones Sur y Sudeste, en las cuales los principales Estados donde se localizan las firmas son Rio Grande do Sul -en la actualidad con 3 polos industriales (8)- y São Paulo -con 5 polos industriales (9)-.

La relevancia de las regiones Sur y Sudeste se expresa mediante la participación de éstas con el 89% de las empresas del sector, el 55% de los pares producidos, el 59% de las exportaciones en valor y el 63% del empleo del total de la industria de calzados de Brasil (Abicalçados, 2010).

Asimismo, resulta relevante distinguir la importancia que ha adquirido, durante la década de los noventa, la región del Nordeste (principalmente a los Estados de Bahía, Paraíba y Ceará) no por la creación de nuevas firmas sino por el trasladado de empresas ya existentes hacia esta región –principalmente grandes (10)- en búsqueda de explotar los beneficios derivados de los menores costes laborales y de los incentivos de los gobiernos estaduais. Una de las características de la región del Nordeste es la de su marcada orientación exportadora dado que cerca del 25% de la producción destina al mercado internacional (102 millones de pares). No obstante, a diferencia de las regiones Sur y Sudeste que exportan menos del 10% de lo producido (40 millones de pares), estas dos últimas regiones perciben un ingreso de divisas superior al de la región Nordeste explicado por la diferencia en valor por unidad de sus ventas externas (11).

Respecto a la obtención de la materia prima principal, Brasil no cuenta con cuero de calidad superior. Otra característica relevante resulta del hecho de que el sector de curtiembres no se encuentra concentrado. Una evidencia de esto se manifiesta en la participación en el empleo de las pequeñas y medianas empresas en la región productora más importante de Brasil, Rio Grande do Sul. Hacia el año 2005 sólo el 19,2% de los trabajadores se encuentra empleado en curtiembres de gran tamaño;



el restante 80,8% de los trabajadores pertenece a empresas pequeñas a medianas (Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil, 2010).

Por otra parte, el papel del Estado y la importancia de la asociación entre sector público y privado plasmada en la existencia de instituciones vinculadas a la industria, constituyen pilares en los que se ha asentado el desarrollo del sector en Brasil y su estrategia de industrialización. La relevancia de las instituciones se observa en la variedad de entes existentes así como en la puesta en marcha de sus objetivos planteados.

La Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI), la Agencia de Promoción de Exportaciones de Brasil (APEX), el Banco do Brasil (BB), el Programa de Apoyo Tecnológico a la Exportación (PROGEX) y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) representan algunos ejemplos de instituciones públicas con gran influencia sobre el sector.

La base de la infraestructura de asistencia está formada por el Centro Tecnológico de Calzado SENAI, el Instituto Brasileño de Tecnología de Cuero, Calzado y Manufacturas (IBTeC), y el SEBRAE, siendo instituciones que trabajan en asociación con otras entidades sectoriales de fomento.

En el caso particular del SENAI, su especialización se da en la formación de mano de obra, asesoramiento tecnológico en procesos y productos y control de calidad por medio del laboratorio de medio ambiente. Por su parte, el IBTeC brinda servicios tecnológicos a las empresas y estudia temas vinculados con el confort del producto. Este instituto actualmente cuenta con investigadores que participan activamente de la actividad académica, mediante publicaciones y en el registro de patentes. Entre sus últimos logros, se destaca la inauguración del primer laboratorio brasileño de control de sustancias nocivas para el consumidor a fines del año 2008.

En cuanto a las instituciones vinculadas al desarrollo de investigaciones sobre nuevas tecnologías para el sector también se destaca la Associação Brasileira de Empresas de Componentes para Couro, Calçados e Artefatos (ASSINTECAL) Núcleo Assintecal de Gestão da Inovação (NAGI).

Desde lo gremial, una de las cámaras más representativas del sector en Brasil es la Asociación Brasileña de Industrias de Calzado (ABICALÇADOS) cuyo origen se remonta a principios de los años ochenta. Además de la ya mencionada ASSINTECAL, otras de gran relevancia son: la Asociación Brasileña de Agentes

Exportadores de Calzado (ABAEX) y la Asociación Brasileña de Industrias de Máquinas y Equipamiento para Cuero, Calzado y Manufacturas (ABRAMEQ). Desde las instituciones educativas asociadas a la industria, se puede mencionar al Centro Universitario Feevale que brinda cursos de capacitación a operarios de la industria y la Universidad del Vale do Rio do Sinos (UNISINOS) que lleva a cabo proyectos de investigación vinculados a la organización industrial y situación competitiva del sector.

### **3. Medidas adoptadas en ambos países durante los años noventa y su impacto sobre el sector**

#### **3.1. El caso argentino**

En marzo de 1991 la aprobación de la Ley de Convertibilidad conlleva un programa de política económica centrado en la estabilidad macroeconómica fundamentalmente a partir de la fijación de la paridad de la moneda y de equilibrio en las cuentas públicas. Adicionalmente, reformas estructurales acompañan al objetivo de la estabilidad tales como la indiscriminada apertura comercial -realizada de modo no gradual- junto con el amplio programa de privatizaciones.

A partir de 1993, se retomaron algunas medidas orientadas a favorecer la reestructuración productiva, cuya expresión más acabada fue el Régimen de Especialización Industrial (RBI). Asimismo, a fines de 1993 junto el uso de medidas de salvaguarda, se ha implementado para el sector calzado la aplicación de derechos de importación específicos. No obstante, en este último aspecto, la OMC rechazó las peticiones realizadas por la Comisión Nacional de Comercio Exterior. Así, hacia el año 1996, se abandonan todos los elementos activos de la política industrial (con excepción del régimen automotor). De este modo, el fin de la década supone para Argentina una ausencia de orientación estratégica para su aparato industrial. En lo que respecta a la industria del calzado, estos procesos llevaron al cierre masivo y quiebre de numerosos establecimientos industriales. La producción en pares pasa de 91,4 millones en 1991 a algo menos de la mitad 44,5 millones en el 2000 (CEP).

Las principales empresas existentes -especialmente del segmento de calzado deportivo- devinieron en filiales de empresas brasileras (Stanley, 2010). Algunos ejemplos son Vulcabrás (ex Gatic) y Alpargatas Sao Paulo.

Otro de los corolarios de la década ha sido el agravamiento del déficit comercial del sector. Este pasa de 43 millones de dólares en 1993 a 173 millones de dólares en el año 2000 (Ver Cuadro N°3 en Anexo).

En síntesis, el conjunto de medidas adoptadas ha tenido un impacto fuertemente negativo para los productores locales de calzado.

### **3.2. El caso brasileño**

Brasil, por su parte, implementó en 1988 una política industrial de marcado carácter a la vez sectorial e integrado, basado en amplios programas que abarcaban cadenas productivas completas incluyendo hasta sectores proveedores de tecnología. La apertura comercial y la política de estabilización en el marco del Plan Real de 1994 supuso la sustitución de estas medidas por otras más genéricas centradas ya no en cadenas productivas, sino en segmentos concretos y empresas, sobre todo en lo referido a la modernización de los aspectos organizativos de la actividad productiva. Paralelamente, se iniciaba también en Brasil, un amplio programa de apertura a las importaciones y al capital extranjero con retraso respecto de sus vecinos.

La presencia de productos importados coloca a las empresas brasileñas frente a nuevos desafíos. Los precios competitivos y la calidad superior de estos productos evidencia el defasaje tecnológico de sus congéneres brasileñas tanto en productos como en procesos (Silvestrin y Trinches, 2007). Para enfrentar tal realidad, a través de la reducción de la protección, se buscaba facilitar los procesos de reconversión productiva mediante la incorporación de bienes de capital importados. Este proceso, fue acompañado de políticas crediticias y tecnológicas adecuadas para tal fin. Es decir, en líneas generales, a pesar de la tendencia aperturista y liberalizadora del momento, Brasil ha mantenido cierta importancia sobre las medidas de política industrial sectorial.

En lo que respecta al sector calzado en particular, el gobierno por medio del BNDES crea un programa de apoyo específico para el sector. En este se contempla el otorgamiento de una línea de crédito de emergencia para financiar la reestructuración del sector junto con medidas de salvaguarda y a través de la elevación de alícuotas a las importaciones de calzado.

En lo que se refiere a las curtiembres, hubo un esfuerzo direccionado al ajuste sobre la nueva situación competitiva procurando la introducción de mejoras en productos y procesos (Silvestrin y Trinches, 2007).

Asimismo, se aplicaron programas de promoción industrial, atracción de inversiones y fomento de las exportaciones, que combinaban premios para las empresas a cambio del cumplimiento de requisitos de performance (de inversión, de exportación, de empleo y de localización).

Entre otra de las medidas aplicadas, se recurrió al otorgamiento de incentivos fiscales (tanto desgravaciones impositivas como subsidios) en la zona Nordeste del país. A partir de estas medidas, así como también por los menores costos relativos de la mano de obra respecto al resto de Brasil y por la facilidad de obtener préstamos para la exportación muchas empresas migraron al Nordeste (principalmente a los Estados de Ceará, Paraíba y Bahía). De este modo, entre 1990 y 2003, en la zona Norte y Nordeste la cantidad de empresas se ha incrementado en un 109% y 41% respectivamente, en contraposición al descenso que ha experimentado las zonas del Sudeste y Centro Oeste cercano al 17% y 34%. Por su parte, la región Sur no se suma a este último patrón (Ver Cuadro N° 4 en Anexo).

Hacia fines de la década del noventa, en lo que respecta a la relación con Argentina, dejó de operar el Régimen de Adecuación que implicaba un arancel al interior del MERCOSUR. Ante este hecho, las cámaras empresarias de ambos países acordaron, por convenio firmado el 28 de septiembre de 1999, una restricción voluntaria.

Respecto del año 2000 se acordó que en el primer semestre las exportaciones de Brasil no superarían los 4.4 millones de pares. En los hechos, las importaciones de 1999 llegaron a más de 12.1 millones de pares y en 2000, año completo, alcanzaron a 18.9 millones de pares, concluyendo este acuerdo en notable favor de los productores brasileños.

En síntesis, para el caso de Brasil podemos decir que el sector se vio afectado por la apertura a las importaciones y el nivel del tipo de cambio atrasado en el marco del Plan Real dificultó la competencia vía precios. No obstante, esta situación al estar acompañada de otras medidas gubernamentales tales como las líneas de crédito manejadas por el BNDES junto a otros lineamientos, en este contexto, constituyeron una herramienta para modernizar tecnológicamente al sector.

#### **4. Evolución y medidas adoptadas en el período 2000-2010**

##### **4.1. El caso argentino**

En los años posteriores al fin de la Convertibilidad la industria del calzado recuperó terreno. Impulsada por la recuperación del mercado doméstico, entre 2003 y 2007, *RINCE* – Vol. 3 N°6 (2012) – Artículo de Investigación  
ISSN 1852-3239 - <http://rince.unlam.edu.ar>

la producción de calzado creció más del 100%, alcanzando hacia el año 2010 la producción de 100 millones de pares (CEP).

En cuanto a la inserción internacional de las firmas de calzado, una de las características de los años posteriores a la devaluación argentina ha sido la expansión de las exportaciones. Mientras que en el año 2003, éstas representaban 17 millones de dólares, en el año 2010, alcanzaron los 30.2 millones de dólares. No obstante, en lo que respecta al saldo comercial del sector, Argentina presenta un déficit estructural dado que las exportaciones no crecen lo suficiente como para compensar el fuerte peso que tienen las importaciones. Para el año 2010, estas últimas representan más de diez veces del valor de las exportaciones (Ver Cuadro N°3 en Anexo).

Frente a tal situación, en los años posteriores a la devaluación se han tomado medidas de protección. En el año 2005 se han impuesto cuotas de importación así como medidas para tratar con la competencia desleal, entre las que se destacan *las Licencias No Automáticas* y las medidas *Antidumping*. Adicionalmente, la Aduana introdujo *valores criterio* aplicados sobre el calzado importado a los fines de combatir la subfacturación y la evasión fiscal.

En lo que respecta a la relación de Argentina con Brasil, el gobierno argentino ha firmado un acuerdo de auto-limitación de exportaciones que limita las ventas a 15 millones de pares para el período 2009-2011. Frente a esta medida, importantes firmas del país vecino se instalaron en Argentina en los últimos años tales como Dass, Paquetá, y Coopershoes para elaborar calzados. Si bien estas firmas conservan el diseño del producto -parte del proceso productivo con mayor valor agregado- en sus casas matrices, su instalación en el territorio argentino es relevante porque representa un factor generador de empleo en el ámbito local.

Otro conjunto de políticas vinculadas a la promoción del sector se ha manifestado con el proyecto de creación del polo productivo del calzado en la localidad de Laferrere, partido de La Matanza, zona oeste del GBA. En este partido, además de ubicarse la mayor concentración de empresas del país -cerca del 60% del total de las empresas de calzado de Argentina-, se ubica la Universidad Nacional de La Matanza, única institución a nivel país que recientemente ha creado una carrera universitaria vinculada a la industria en cuestión.

No obstante, a pesar de estas características (aglomeración e instituciones de formación) que a priori podrían considerarse ventajas, a partir de los 27 casos de empresas entrevistadas, se han ilustrado una serie de inconvenientes en torno al traslado o reubicación de las mismas a tal polo productivo. Entre ellos, se destacan problemas vinculados a la ubicación geográfica del polo en relación con la ubicación de proveedores, clientes y con los domicilios de los dueños así como también por razones de inseguridad. En un segundo orden se mencionaron factores relacionados al no deseo de modificar su situación actual o las dificultades asociadas para hacerlo (Ver Cuadro N° 5 en Anexo) y la falta de creencia en la viabilidad del proyecto, lo cual denota una desconfianza respecto a las políticas públicas. En un tercer nivel, pero no menos importante, se ha señalado por parte de los entrevistados un desconocimiento total sobre el proyecto.

En síntesis, un conjunto de medidas fueron tomadas para proteger a la industria local de las importaciones así como para enfrentar el déficit estructural del sector. Asimismo, se han tomado medidas de promoción como la creación del polo productivo. Si bien el primer conjunto de medidas podría caracterizarse como exitosas, la segunda aún carece de un resultado visible.

#### **4.2. El caso brasileño**

Entre los años 2000 y 2010, la producción de calzado de Brasil en pares ha crecido en un 54% combinada con un decrecimiento de las exportaciones (también en cantidades) del orden del -12%. Esto indica que el volumen creciente de producción durante la década mencionada ha sido colocado en el mercado interno.

Respecto a la performance exportadora, como fue adelantado previamente, la entrada de China en el mercado internacional afectó considerablemente a Brasil en cuanto a la colocación de sus productos en el mercado global pero, sobre todo, en el estadounidense. Hoy en día, si bien Estados Unidos continúa siendo el principal mercado para Brasil, su participación como comprador se ha reducido (12) mientras que ha aumentado la participación de Argentina, el Reino Unido y otros compradores. Por otra parte, cabe destacar que si bien las exportaciones brasileñas de calzados en pares se han reducido entre los años 2000 y 2010, el valor de tales ventas externas se ha reducido en menor cuantía que el de las cantidades (-4% vs. -12%) lo cual indica que, en el global, se han materializado esfuerzos vinculados a incorporar mayor valor agregado a los calzados exportados. Por otra parte, para

este período resulta importante mencionar que el incremento en el poder de compra de los consumidores brasileños ha presionado fuertemente sobre las importaciones: estas ascienden de 44 millones de dólares para el año 2000 a más de 300 millones de dólares diez años más tarde. Frente a esta situación, hacia el año 2009, Brasil ha impuesto una protección a la industria de calzado respecto a importaciones realizadas en condiciones de competencia desleal desde la República Popular China, el que adoptó el formato de Derecho Antidumping con una alícuota de U\$S 13,38 por par, que se adiciona al Arancel Externo Común, que actualmente es del 35 %. La medida entró en vigor a comienzos de 2009, con la imposición de derechos provisorios y fue confirmada a finales de ese mismo año. Según datos de Brasil, el efecto fue positivo en términos de reducir la importación de calzado desde China (BNB Conjuntura Económica, 2009).

Aún con la aplicación de estas medidas, la situación actual de la industria brasileña de calzados continúa presentando importantes y nuevos desafíos.

Las dificultades competitivas del sector ya no se vinculan a la falta de modernidad del parque productivo dado que el proceso de actualización tecnológica ya se había realizado a raíz de la primera crisis ocurrida a partir de 1994 (Costa y Fligenspan, 1997). Las actuales dificultades se vinculan más bien al atraso del tipo de cambio y a los costos de mano de obra en comparación con los de los países asiáticos (Costa, 2010), motivo por el cual continuó el proceso de traslado de las unidades productivas a los estados del noreste brasileño.

En síntesis, la industria de calzado brasileña demuestra haber avanzado en lo que hace a la agregación de valor al producto, presentando en la actualidad a la apreciación del real como un elemento que erosiona la competitividad.

## **5. Reflexiones finales**

Durante los años noventa, ambos países aplicaron medidas en pos del objetivo macroeconómico de la estabilización tales como el atraso del tipo de cambio y la apertura comercial. Sin embargo, en Brasil, a diferencia de Argentina se mantuvieron determinados elementos de política industrial lo que permitió, para el caso del sector del calzado, la reconversión tecnológica en lugar del cierre masivo de firmas. En la última década, en contraste a la anterior, ambos países se caracterizaron por la aplicación de medidas de política comercial tendientes a proteger al sector en cuestión. No obstante, Brasil nuevamente se destaca porque

además de estas medidas ha llevado a cabo a lo largo de todos esos años políticas de promoción de aglomerados productivos de la mano de un importante labor por parte de las instituciones de apoyo a la industria que, para el caso de Argentina, tal iniciativa aún se encuentra desarrollada de modo muy incipiente.

En lo que al caso brasileño respecta, puede decirse que el Estado ha jugado un notable rol en lo que hace a la promoción del sector, lo que se suma a la ventaja de la escala de producción. Como lecciones para el caso argentino, la experiencia brasileña ha demostrado que el desarrollo de esta industria en particular no ha sido un producto de la suerte o la casualidad, sino el resultado de una acción sistémica en la que el Estado y sus dependencias de diversos modos siempre ha estado presente.

## 6. Notas

(1) El *drawback* es un instrumento mediante el cual se reintegra a la empresa el valor de los impuestos por los bienes importados que se incorporan a productos vendidos en el extranjero.

(2) El Régimen de Admisión Temporal es un instrumento que permite la importación de bienes (generalmente insumos) destinados a ser industrializados, con la consecuente obligación de exportar los productos que resulten de tal proceso de transformación.

(3) Las medidas de salvaguarda son aquellas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional.

(4) Se conoce como *dumping* a aquella situación en la que una empresa exporta un producto a un precio inferior al que aplica normalmente en el mercado de su propio país. Cuando los gobiernos reaccionan ante este hecho y establecen medidas se las suele denominar *antidumping*.

(5) Los derechos compensatorios son derechos especiales aplicados a las importaciones para compensar los beneficios de los subsidios otorgados a productores o exportadores en el país exportador.

(6) Este proceso se ha dado en mucho mayor medida en el calzado deportivo respecto al no deportivo.



(7) Entre éstas, en un primer subconjunto que emplea entre 12.000 y 16.000 trabajadores se puede mencionar a Sao Paulo Alpargatas, Grendene y Azaleia; en un segundo subconjunto se ubican firmas como Dakota, Via Uno, Penalti que emplean entre 3.000 y 8.000 empleados.

(8) Polo Vale do Rio dos Sinos, Polo Vale do Paranhana y Polo Serra Gaúcha.

(9) Polo do Estado de São Paulo, Polo de Franca, Polo de Birigüí, Polo de Jaú y Polo de Santa Cruz do Rio Pardo.

(10) Este fenómeno queda en evidencia al contabilizar la cantidad de empresas registradas en cada región y su relación con la cantidad total de pares elaborados. Hacia el año 2010, en la región del Nordeste 627 empresas (que representan el 8% del total de la industria brasileña) elaboran cerca de 400 millones de pares mientras que en las regiones Sur y Sudeste 7400 empresas elaboran alrededor de 490 millones de pares (Abicalçados, 2011).

(11) Mientras que las exportaciones de la región Nordeste registran 595 millones de USD, las exportaciones de las regiones Sur y Sudeste alcanzan los 884,9 millones de USD para el año 2010.

(12) Para el año 2000, Estados Unidos era el destino del 69% de las ventas externas de Brasil. La participación de este país como comprador de los calzados brasileños pasa al 23% para el año 2010.

## 7. Referencias bibliográficas

COSTA A. Y FLIGENSPAN F. (1997) "Avaliação do movimento de relocalização industrial de empresas de calçados do Vale do Sinos, Porto Alegre, Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) / Universidad Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

COSTA A. (2010) "La industria del calzado del Vale do Sinos (Brasil): ajuste competitivo de un sector intensivo en mano de obra" Revista de la CEPAL N° 101, páginas 163-178, Agosto de 2010.

GARCÍA R., DE OLIVEIRA A. Y MADEIRA P. (2009) "Perspectivas do Investimento em Bens Salário. Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (PIB) – Têxtil, Vestuário e Calçados". Instituto de Economia da UFRJ, Instituto de Economia da UNICAMP.

KOSACOFF B. Y RAMOS A. (1999) "El debate sobre política industrial", en Revista de la CEPAL, n° 68, agosto, Santiago de Chile, pp. 35-60.

PERES W. (2004) "Políticas sectoriales y de desarrollo de clusters en América Latina y el Caribe" publicado en *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, capítulo 8, CEPAL, Santiago de Chile, 2004.

RAMIREZ CENDRERO J. (2000) "El papel de la política industrial en los procesos de integración subregional: el caso de Argentina y Brasil en el Mercosur" *Cuadernos de Estudios Empresariales 2000*, IO: 305-32, UCM.

SILVESTRIN L. Y TRICHES D. (2007) "A análise do setor calçadista brasileiro e os reflexos das importações chinesas no período de 1994 a 2004" Texto para discussão n° 025 – IPES/UCS.

STANLEY L. (2010) "La cadena de calzados y cuero" en *La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor*, Víctor Prochnik (Coordinador): SERIE RED MERCOSUR.

STIGLITZ J. (1996) "Some lessons from the East Asian Miracle", The World Bank Research Observer, vol. 11, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.

TEXEIRA Y FERRARO (2009) "Aglomeraciones productivas locales en Brasil, formación de recursos humanos y resultados de la experiencia CEPAL-SEBRAE", *Serie Desarrollo Productivo*, N°186, CEPAL, Marzo de 2009.

## Fuentes de Consulta

Asociación Brasileña de Industrias de Calzado (ABICALCADOS):

<http://www.abicalcados.com.br>

Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Conjuntura Económica: <http://www.bnb.gov.br>

Centro de Estudios de la Producción (CEP): [www.cep.gov.ar](http://www.cep.gov.ar)

Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil: [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

## 8. Anexo

**Cuadro N° 1: Principales países productores de calzado en millones de pares, participación en la producción mundial y variación entre 1994 y 2004**

	1994		2004		Variación 1994-2004
	Mill pares	%	Mill pares	%	
China	3750	38.4%	8800	61.1%	135%
India	540	5.5%	850	5.9%	57%
Brasil	590	6.1%	750	5.2%	27%
Indonesia	436	4.5%	564	3.9%	29%
Italia	471	4.8%	281	2.0%	-40%
Vietnam	135	1.4%	445	3.1%	230%
Francia	155	1.6%	53	0.4%	-66%
Portugal	110	1.1%	86	0.6%	-22%
España	190	1.9%	147	1.0%	-23%
Producción mundial	9756	100%	14390	100%	47%

Fuente: ABICALCADOS

**Cuadro N° 2: Incentivos a las exportaciones en la cadena del cuero en Argentina, 2010.**

Producto	Derecho de Exportación	Reintegro a las exportaciones	Arancel de importación USA	Arancel de importación UE	Resultado USA	Resultado UE
Cuero semiterminado	5%	2.5%	0%	0%	-2.5%	-2.5%
Cuero terminado	5%	2.5%	0%	0%	-2.5%	-2.5%
Calzado	5%	6%	5-10%	8%	-4% ó -9%	-7%
Marroquinería	5%	6%	8-9%	3%	-7% ó -8%	-2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON, 2010.

**Cuadro N° 3: Exportaciones, Importaciones y Saldos comerciales del sector calzado en Argentina y Brasil, en millones de USD FOB, 1991-2010**

Año	ARGENTINA			BRASIL		
	Expo USD FOB	Impo USD FOB	Saldo Comercial	Expo USD FOB	Impo USD FOB	Saldo Comercial
1991	59.5			1176.7	-	-
1992	51.6	117.1	-65.5	1409.0	-	-
1993	92.3	135.7	-43.4	1846.2	-	-
1994	86.7	152.0	-65.3	1537.2	-	-
1995	102.3	123.1	-20.8	1413.7	-	-
1996	72.7	135.1	-62.4	1567.2	-	-
1997	104.9	183.4	-78.5	1522.9	-	-
1998	68.3	202.1	-133.8	1330.5	-	-
1999	35.7	180.5	-144.8	1277.8	50	1227.7
2000	27.6	200.8	-173.2	1547.3	44	1503.6
2001	17.6	193.6	-176.0	1617.2	51	1566.4
2002	12.3	27.8	-15.5	1451.0	45	1406.0
2003	17.6	94.8	-77.2	1552.1	48	1504.3
2004	19.9	146.1	-126.2	1814.0	65	1748.7
2005	28.8	183.3	-154.5	1891.6	115	1776.1
2006	32.1	242.7	-210.6	1863.1	141	1722.4
2007	33.4	300.5	-267.1	1911.8	210	1702.2
2008	33.8	383.4	-349.6	1881.3	307	1573.8
2009	27.1	319.1	-292.0	1360.0	296	1063.5
2010	30.2	367.9	-337.7	1487.0	305	1182.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEP y ABICALCADOS

**Cuadro N° 4: Evolución de la cantidad de empresas por región entre 1990 y 2003**

Año	Norte	%	Nordeste	%	Sudeste	%	Sur	%	Centro-Oeste	%	Total
1990	11	0,1%	340	4,4%	4625	60,3%	2486	32,4%	203	2,6%	7665
1991	11	0,1%	326	4,4%	4499	60,2%	2445	32,7%	190	2,5%	7471
1992	17	0,2%	348	4,3%	4772	58,9%	2668	32,9%	294	3,6%	8099
1993	14	0,2%	361	4,5%	4645	57,9%	2692	33,6%	310	3,9%	8022
1994	8	0,1%	196	3,4%	3239	56,5%	2156	37,6%	132	2,3%	5731
1995	7	0,1%	251	4,3%	3313	56,4%	2152	36,7%	146	2,5%	5869
1996	10	0,2%	266	4,9%	3009	55,4%	2008	37,0%	135	2,5%	5428
1997	17	0,3%	325	5,5%	3217	54,1%	2231	37,5%	157	2,6%	5947
1998	15	0,2%	361	6,0%	3206	53,1%	2321	38,5%	133	2,2%	6036
1999	15	0,2%	405	6,4%	3240	51,1%	2530	39,9%	156	2,5%	6346
2000	12	0,2%	433	6,3%	3321	48,4%	2918	42,5%	176	2,6%	6860
2001	18	0,2%	464	6,3%	3487	47,3%	3219	43,7%	186	2,5%	7374
2002	21	0,3%	458	6,0%	3647	48,0%	3281	43,2%	196	2,6%	7603
2003	23	0,3%	480	6,1%	3798	48,3%	3433	43,6%	133	1,7%	7867
<b>Crecimiento 1990-2003</b>	<b>109,1%</b>		<b>41,2%</b>		<b>-17,9%</b>		<b>38,1%</b>		<b>-34,5%</b>		<b>2,6%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ABICALCADOS.

**Cuadro N° 5: Respuestas de las empresas entrevistadas\* ubicadas en los partidos de La Matanza, Tres de Febrero y Morón respecto a su posible traslado al polo productivo del calzado en creación, 2010**

Empresas entrevistadas	No conoce el proyecto	Problemas de ubicación geográfica del polo (cercanía a su domicilio, a los proveedores y clientes, traslado de los operarios, zona insegura)	No deseo de trasladarse o dificultades para hacerlo (siendo la ppal la concreción de la venta del establecimiento actual)	No cree viable al proyecto	Está dispuesto a mudarse al polo	Otros (1)
1		X		X		
2	X			X		
3				X		
4		X				
5	X					
6					X	
7		X		X		
8						X
9		X				
10			X			
11		X				
12			X			
13	X					
14				X		
15	X					
16		X				
17		X				
18	X					
19				X		
20						X
21		X				
22			X			
23		X				
24		X				
25			X			
26			X			
27			X			
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

(1) Entre otros motivos las empresas han mencionado: que el proyecto les parece una buena idea pero que no se mudarían por una cuestión personal con los dirigentes del proyecto (caso 8) y que no se mudaría porque ya se encuentra ubicado en un parque industrial (caso 20). \* Por razones de confidencialidad no se citan los nombres de las firmas ni de las personas entrevistadas.