



# Levionensis

mnis et ad celum iuces et brachia tollens  
in tu dubit grates superis q̄ in urbe reductus  
annibul atq̄ suo populo expectatus adesset  
entuolet lux magna domus populiq̄ granati  
ltor et offensē ueteris dimniq̄ leuator .  
uresotta domus prima est initiata reducto  
annibuli . auspiciam us ex edibus ortum .

# PROCESOS POLÍTICOS E INTEGRACIÓN REGIONAL: HERRAMIENTAS ANALÍTICAS CLÁSICAS PARA INVESTIGACIONES NUEVAS SOBRE EL MERCOSUR

Luciana Gil

El presente artículo es un ensayo exploratorio acerca de los enfoques sobre políticas públicas que parecen brindar elementos útiles para la interpretación de la principal dimensión del Mercado Común del Sur (Mercosur): su dimensión comercial. Pese al considerable éxito que se le atribuyó a este proceso de integración en términos de intercambio comercial durante sus primeros pasos (1991-1998), hace años que se lo señala como un proceso ‘estancado’ que enfrenta diversas dificultades para avanzar<sup>1</sup>. Entre ellas, los obstáculos al libre comercio intrarregional y las excepciones al arancel externo común (conocidas, éstas últimas, como ‘perforaciones’) suelen apuntarse como algunas de las más directas expresiones de aquel ‘estancamiento’<sup>2</sup>, ya que no permitirían consolidar la zona de libre comercio en la región, ni la unión aduanera (hoy imperfecta). Esto, a su vez, impediría la evolución hacia un verdadero mercado común<sup>3</sup>, obstaculizando el proceso de integración y sus objetivos de desarrollo<sup>4</sup>.

El supuesto detrás de esta secuencia esperada es que la remoción de obstáculos al intercambio comercial podría facilitar una cada vez mayor integración entre los países involucrados, alcanzando un mercado común y, paralelamente, generando espacios supranacionales que lo regularían. Estos espacios suelen ser los elementos diferenciadores entre los procesos de integración y las más clásicas relaciones de cooperación entre estados. En su propuesta sobre las distintas formas que pueden adquirir la cooperación y la integración, Schmitter considera que sólo cuando una organización regional transnacional adquiere cierta capacidad legítima (aunque sea limitada) “para actuar autónomamente, poniendo en marcha propuestas, tomando decisiones y/o implementando políticas” se puede hablar de integración. En cambio, cuando esta autonomía no está desarrollada y la acción de la organización queda supeditada a las decisiones “voluntarias, unánimes y continuas de los estados”, sólo puede hablarse de cooperación<sup>5</sup>.

En el caso del Mercosur, aquella secuencia esperada a partir de la promoción del libre comercio entre los estados partes no se ha desarrollado, pese al impulso liberalizador inicial y a las decisiones que han pretendido avanzar en este frente en los últimos años<sup>6</sup>. En este marco, las continuas dificultades para importar y exportar en el espacio regional son motivo de seguidos reclamos que emanan de diversos sectores en los cuatro países como consecuencia de medidas, en principio, temporarias y, en general, unilaterales, de algún vecino que restringe las importaciones.

Los reclamos más fuertes contra medidas adoptadas por Argentina –aunque no sea el único país que las adopta– no tienen que ver con los dos sectores que, desde los inicios del proceso de integración, estuvieron exceptuados del libre comercio: el sector azucarero y el automotriz. Tanto la decisión como los efectos de la exclusión de estos sectores del libre comercio, bajo distintas formas, ha sido ya ampliamente estudiada<sup>7</sup>. En cambio, sobre otros sectores que en principio debían someterse al libre comercio intrarregional, pero luego adquirieron distintos e intermitentes mecanismos de protección (desde figurar en el Régimen de Adecuación Final –que incluía productos cuyo arancel de importación se iba reduciendo gradualmente entre 1995 y 1999– hasta contar con licencias no automáticas

desde fines de la primera década del 2000), los análisis disponibles son escasos.

Entre las medidas interpretadas como obstáculos a este intercambio suelen destacarse las normas técnicas, las licencias no automáticas de importación y las medidas *antidumping*<sup>8</sup>. En los últimos años adquirieron especial relevancia las licencias no automáticas, que fueron motivo de variados y constantes episodios de atrasos, generando los consecuentes reclamos de importadores nacionales y externos. Algunos sectores industriales en los que se han adoptado este tipo de medidas entre 2007 y 2009 han sido: electrodomésticos, juguetes, textiles, calzados, bicicletas y sus neumáticos, motocicletas y determinados productos metalúrgicos, entre otros<sup>9</sup>. De ellos, algunos sectores, como el del calzado, por ejemplo, han adquirido especial visibilidad, tanto por su movilización en demanda de protección como por las quejas de los importadores después de implementada dicha protección.

Ante estas controversias, el principal imputado es el proceso de integración, al que se evalúa como débil, limitado y sin instituciones autónomas de los estados ni poder efectivo que los obligue a cumplir los compromisos asumidos desde 1991 en materia de libre comercio. Dado que las decisiones en el proceso de integración siguen dependiendo exclusivamente de los gobiernos nacionales, cuando se establecen medidas que pueden afectar el comercio éstas son, en el mejor de los casos, negociadas entre autoridades nacionales de algunos socios del Mercosur<sup>10</sup>; en el peor de los casos, constituyen decisiones unilaterales que provocan fuertes quejas y demandas de los países vecinos<sup>11</sup>. Otras veces, como punto intermedio, se ha tratado de decisiones unilaterales que han obtenido la aceptación de uno de los socios, aquél más afectado por la restricción a la importación<sup>12</sup>.

Al dirigirse, entonces, la atención hacia los gobiernos nacionales que adoptan estas decisiones ‘alterando’ el objetivo original del libre comercio dentro del espacio de integración, las explicaciones de aquellas decisiones van desde la presión de los sectores para protegerse contra la competencia de las importaciones hasta las propias preferencias gubernamentales (que pueden apuntar a determinadas estrategias de crecimiento de un país, a enfrentar contextos de crisis específicos y/o a proteger fuentes de trabajo en ciertos sectores industriales).

Sin embargo, pocos han sido los intentos de comprender los procesos políticos que llevan a tales medidas y de observar la compleja matriz de dinámicas y motivaciones económicas, sociales y políticas que hay detrás de ellas. Para completar ese vacío, se ha iniciado una investigación en un caso específico: las medidas interpretadas como barreras no arancelarias en Argentina frente a las importaciones de ciertos productos industriales provenientes de los países del Mercosur entre 1999 y 2009.

Con el horizonte de esa investigación, a continuación se presentan algunas consideraciones teóricas que serán de utilidad para orientar dicho análisis y para comprender el efecto que pueden tener en el proceso de integración regional algunas dinámicas políticas que caracterizan a su dimensión comercial.

Si se considera que una de las principales tareas de un sistema político es la de reconciliar exigencias de varios grupos, aquel análisis permitirá encontrar elementos para entender por qué y cómo se traducen en decisiones algunas de las demandas, así como para reflexionar sobre qué efecto pueden tener dichas dinámicas en el proceso de integración.

### La dimensión comercial de la integración y las ‘políticas públicas’

Hablar de la dimensión comercial de la integración desde la perspectiva de las políticas públicas requiere algunas especificaciones. Tradicionalmente, por lo menos hasta fines del siglo XIX, se consideraban actividades ‘públicas’ de un estado aquellas vinculadas a sus limitadas intervenciones en materia de policía, seguridad, diplomacia y defensa, y sólo se agregaron nuevas actividades –y análisis de ellas– a medida que el estado comenzó a regular partes de la esfera económica, desde la recaudación hasta la producción y distribución de productos<sup>13</sup>. En este marco, la política comercial, aunque no sea la única, implica directamente la regulación en un ámbito específico (el mercado) dominado por intereses privados (principalmente de empresas, pero también de otros actores, como sindicatos), pero cuyas dinámicas tienen consecuencias públicas. Esto hace que este tipo de política pueda verse tanto como un medio que responde a intereses privados, concentrando los beneficios en ciertos sectores y generando o reproduciendo desigualdades existentes, o como instrumento del estado para lograr la diversificación industrial, la creación de valor añadido y el desarrollo económico para el conjunto de una sociedad<sup>14</sup>.

A su vez, los temas de política comercial son difíciles de clasificar tanto desde el punto de vista de la política interna de un país como de su política externa. Si se considera que la política comercial involucra toda acción de un gobierno que afecte el intercambio de bienes, servicios e inversiones a través de las fronteras nacionales, esta acción puede ‘resultar de’ o bien ‘tener efectos en’ las dinámicas políticas tanto dentro de los estados como en las negociaciones entre ellos. En este sentido, los elementos de análisis que se presentarán en este artículo, si bien en su origen se han desarrollado primordialmente en torno a los procesos de las políticas públicas en el ámbito nacional, se muestran útiles tanto para el estudio de políticas internas como externas, ya que las dinámicas de los procesos de toma de decisiones son similares. En la posterior descripción y en el bosquejo final que aplicará estos elementos al estudio de nuevos casos quedará clara esa utilidad<sup>15</sup>.

Aquel ámbito específico, el mercado, fue el apuntado como disparador de los procesos de integración regional de la Unión Europea y el Mercosur, si bien de distintas maneras<sup>16</sup>. En el Mercosur, como se dijo, se esperaba que, a través del libre comercio, se ampliara el espacio del mercado, creando, como consecuencia, un espacio supranacional que lo regulara. En este sentido, y siguiendo la experiencia de la Unión Europea, podía preverse, en ese espacio supranacional, al menos un germen de un nuevo sistema político.

Pero mientras el proceso de integración europeo desarrolló elementos que lo identificaban como un nuevo sistema político, el Mercosur no ha logrado tal avance. En éste no puede identificarse la autonomía de las decisiones que mencionaba Schmitter, las cuales –para bien o para mal<sup>17</sup>, con presiones internas y externas y con las restricciones que puedan tener debido a los tratados regionales– siguen en manos de los gobiernos nacionales, tal como lo demuestra la implementación unilateral de barreras no arancelarias al comercio intra Mercosur. En este sentido, comprender las dinámicas que llevan a esas decisiones nacionales sería un paso fundamental para identificar al menos algunos de los cuellos de botella del desarrollo

del proceso de integración.

De allí que la búsqueda de enfoques desde los cuales encarar esta investigación haya apuntado a los estudios de políticas públicas (en mayor parte utilizadas para analizar procesos políticos nacionales) en lugar de recurrir a las tradicionales teorías de la integración, encantadas por la experiencia europea y, por ello, orientadas más a explicar las dinámicas regionales, el “proceso voluntario, gradual e irregular de integración, mediante el cual estas unidades [los estados europeos] ceden su soberanía a un orden superior, supranacional, una comunidad político institucional”<sup>18</sup> que las dinámicas nacionales que podían afectarlas.

Por lo tanto, este trabajo da un paso atrás y vuelve a la observación del sistema político nacional, entendiendo por sistema político el concepto clásico de “conjunto de interacciones por medio de las cuales se asignan autoritativamente valores en una sociedad”. En ese sistema, la toma de decisiones es considerada como una fase de un largo proceso en el que se encadena la recepción de información y demandas desde el ambiente (*inputs*) con sus deliberaciones (*issues*), sus decisiones y sus implementaciones (*outputs*)<sup>19</sup>. En los términos clásicos de Easton, el lugar del sistema político en el que se toman las decisiones es una *black box*, cuyo contenido permanece sin descifrarse y por lo tanto no se explica de qué manera las demandas se transforman en decisiones. El análisis de las dinámicas políticas que se dan en determinado proceso pretende completar ese vacío. Si se considera que una de las principales tareas de un sistema político es la de reconciliar exigencias de varios grupos<sup>20</sup>, aquel análisis permitirá encontrar elementos para entender por qué y cómo se traducen en decisiones algunas de las demandas, así como para reflexionar sobre qué efecto pueden tener dichas dinámicas en el proceso de integración.

Tradicionalmente, las políticas públicas se han considerado un objeto de estudio compartido entre la ciencia política y la administración pública. Existen distintas clasificaciones de los modelos teóricos que contribuyen a conocer las políticas públicas, una de las cuales las reúne en tres grupos de enfoques principales:

1) aquellos que conciben al estado como ventanilla de recepción de demandas originadas en la sociedad, con especial atención a los individuos y a los grupos que presentan dichas demandas. En esta perspectiva se sitúan los intentos de explicación de la acción y el comportamiento de los individuos a partir de la idea de acción racional, derivada únicamente de intereses particulares (*self-interest*) y de la búsqueda de optimización de los beneficios de sus decisiones, presuponiendo que dichos individuos cuentan con la información necesaria para hacerlo<sup>21</sup>. Entre estos intentos se encuentra el *Public Choice* y también el pluralismo, aunque centrado en la acción de los grupos, considerando que en las sociedades modernas complejas, donde la acción directa de los individuos es más difícil, son los grupos los principales actores políticos, que actúan en nombre de los intereses de los individuos<sup>22</sup>. Descendiente directa de la idea del *homo economicus*, la premisa de la acción racional que subyace a ambas perspectivas, esa acción interesada y optimizadora, según muchos autores, no ayuda a comprender los criterios que fundamentan las ‘elecciones’ de los actores<sup>23</sup> y deja fuera el hecho

de que muchas veces, aún en aquellas cuestiones que podrían leerse como estrictamente económicas, ni los propios interesados pueden definir sus intereses y los beneficios que obtendrían de tal o cual decisión<sup>24</sup>.

2) aquellos que atribuyen al estado la condición de instrumento al servicio de grupos específicos o de una clase. En este grupo se incluyen desde las perspectivas derivadas de la teoría elitista y los *Community Studies* hasta del neomarxismo. Las dos primeras perspectivas focalizan en las preferencias de las élites y las burocracias estatales en las decisiones públicas, que muchas veces generan 'respuestas a demandas inexistentes' en la sociedad. Recuerdan que las burocracias ejercen un amplio poder discrecional que determina, por ejemplo, el acceso más o menos privilegiado de las poblaciones a los servicios ofrecidos, siendo, entonces, los funcionarios la variable decisiva en su provisión. Los enfoques neomarxistas, por su lado, centran su atención en el papel que desempeña el estado en la producción y la reproducción del sistema capitalista, rechazando en general la autonomía de la burocracia y considerando las políticas públicas como producto de las necesidades capitalistas<sup>25</sup>. Las críticas a este enfoque apuntan a la simplificación que éste hace de una interacción más compleja: los intereses de clase pueden enmudecer allí donde surgen intereses sectoriales en relación al estado (vía programas para sectores específicos por ejemplo), por lo que los intereses dentro de una misma clase pueden ser contradictorios<sup>26</sup>. A su vez, el "poder estructural" de los grupos económicos puede ser mucho mayor para vetar opciones políticas que para proponerlas. Por último, la visión neomarxista supone intereses objetivos que promueven determinada acción de la clase, sin dar cuenta de los criterios que definen una elección entre distintas alternativas de políticas que respondan a esos mismos intereses.

3) aquellos que han intentado interpretar las formas de interacción entre el estado y otros actores. Aquí se inscribe el neoinstitucionalismo, que considera a las instituciones del estado como "configuraciones de organizaciones y de acciones que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como en las clases o los grupos de interés", por lo que sus actores persiguen metas que "no son exclusivamente respuesta a demandas sociales"<sup>27</sup>. Como 'sub-especie' del institucionalismo<sup>28</sup>, se incluye en este grupo también el neocorporativismo, al que se le ha reconocido la revalorización de la relación entre un estado, que brinda el monopolio de la representación a algunas organizaciones, y estas organizaciones, que garantizan la aplicación de las políticas a las que se han adscrito. Pese a esta valorización, estas interpretaciones hacen poco caso de la complejidad de los procesos de interacción, reduciendo la relación a "una visión formal, institucional, casi jurídica, que se revela poco conforme con las prácticas sociales"<sup>29</sup>.

Con estos antecedentes, desde la ciencia política, por muchos años escasearon los estudios sobre la forma, patrón y estilo de elaborar políticas; mientras que desde la administración pública, los análisis de las políticas públicas quedaban atrapados en el estudio de leyes e instituciones<sup>30</sup>. Esta situación fue claramente resumida por Villanueva: en la perspectiva de la ciencia política estándar, el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna, ya que tanto la teoría marxista como la elitista y la pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. La estructura económica, el conflicto de las clases, el inter-juego de los grupos de interés, el comportamiento del entorno social o cultural del sistema político eran los factores a los que más se recurría para dar cuenta de por qué los gobiernos decidían de la manera en que lo hacían. De esta forma, el proceso gubernamental era un evento reactivo o instrumental más que propositivo o creativo, un hecho subalterno y auxiliar: simple variable dependiente<sup>31</sup>. Por otro lado, el campo teórico propio de la administración pública era

el cómo se llevaba a cabo lo decidido, no cómo y por qué se había llegado a la decisión. En suma, lo que Villanueva llama "la hechura de la política" no tenía autonomía alguna o apenas relativa para la ciencia política convencional y, en contraste, tenía 'toda la autonomía' para la administración pública. El resultado final, en ambos casos y por diversas razones, era que el proceso decisorio de la política se volvía un objeto de estudio externo y marginal al corazón de las dos disciplinas<sup>32</sup>.

### Elementos clásicos para el análisis de los procesos políticos: el aporte de Lowi

Uno de los primeros y principales aportes que intentaron superar esta división fue el de Theodore Lowi. La propuesta de Lowi consistió en un marco de referencia para analizar las políticas públicas en función del tipo de política del que se tratara, partiendo de la idea de que las áreas de política o de actividad constituyen "arenas de poder"<sup>33</sup> y que cada arena desarrolla su propia estructura política, sus procesos y sus relaciones<sup>34</sup>. En este sentido, al estudiar el sistema político estadounidense, diferenció distintos tipos de política en función del impacto (real o esperado) que éstos tuvieran en la sociedad<sup>35</sup>. Así distinguió entre políticas:

- **distributivas**: aquellas a través de las cuales se reparten recursos ilimitados, en principio siempre disponibles. Estas políticas se caracterizan por la facilidad con la que pueden ser desagregadas e implementarse unidad por unidad, casi en aislamiento respecto de otras y de cualquier regla general. Por eso, constituyen decisiones individualizadas, que se pueden considerar como 'políticas' solo por acumulación de este tipo de medidas. En este sentido, los aranceles se consideran un clásico ejemplo<sup>36</sup>;

- **regulatorias**: aquellas que establecen reglas generales para actividades de todo un sector, aunque su impacto e implementación sea individual, ya que implican un aumento o reducción de costos o alternativas a actores individuales (por ejemplo, regulación de precios, condiciones de entrada al mercado). También pueden implicar una elección de a quién se le da algo y a quién no (por ejemplo, a quien se otorga un canal de televisión o una ruta aérea), pero en cualquier caso la decisión se fundamenta en una regulación estándar<sup>37</sup>. De allí que, a diferencia de la primer categoría, las decisiones no sean tan individualizadas y adquieran mayor relevancia como actores del proceso grupos y coaliciones organizadas por sectores;

- **redistributivas**: aquellas referidas a categorías de impacto más amplias, vinculadas a las relaciones de propiedad, poder y prestigio social establecidas, que tocan más de cerca que cualquier otra las líneas de clase. Estas políticas suponen una redistribución general de estos recursos y suponen conflictos de suma cero, siendo la política fiscal, y en particular los impuestos a los ingresos, ejemplos típicos de esta categoría. Aquí, el autor ya no observa una multiplicidad de actores, sino, por el contrario, dos partes claramente diferenciadas, abarcadoras y excluyentes<sup>38</sup>.

Cada una de estas arenas adquiere, entonces, características diversas. Dado el tipo de decisiones que interesa estudiar en esta investigación (aquellas relativas a medidas de protección comercial de un país), la descripción se concentrará en las características de la arena de política **distributiva**, ya que a los fines del impacto esperado, dichas medidas funcionan de manera similar a los aranceles, restringiendo la importación de ciertos productos –aunque no sea por medio de aranceles sino de barreras no arancelarias.

Esta arena tiene características '**pluralistas**' sólo en el sentido de que allí operan de manera fragmentada muchos y variados grupos de intereses particulares; en palabras del autor son "politics of every man for himself", donde personas, empresas y corporaciones particulares son los principales activistas y, por lo tanto, las **unidades políticas primarias** a identificar. En esta arena, las asocia-

Al individualizar las decisiones, las políticas distributivas reducen el conflicto pero, a cambio, no permiten generar coaliciones relevantes para políticas amplias: son miles de decisiones oscuras sumadas en, por ejemplo, una ‘política de protección’.

ciones representativas centrales (*peak associations*) no juegan un rol preponderante, ya que congregan distintas partes (por ejemplo, distintos sectores industriales) y en las políticas distributivas cada una puede tener posiciones diferentes. En palabras de Lowi, en esta arena “hay tantas partes como ítems arancelarios”<sup>39</sup>.

Pese a la pluralidad, se destaca la característica **no conflictiva y estable** de esta arena, ya que las decisiones que allí se dirimen no están directamente relacionadas entre ellas y permiten la ‘no interferencia mutua’ entre las demandas de cada actor<sup>40</sup>. En el caso observado de medidas sobre barreras no arancelarias contra la importación, las demandas que provienen de ciertos grupos para proteger su producción industrial normalmente se emiten individualmente y sin oponerse ni obstaculizar las demandas de protección de otros<sup>41</sup>.

Estas características ya habían sido observadas en un estudio de otro autor, interesado por comprender las dinámicas de los procesos políticos en Estados Unidos: Elmer Eric Schattschneider. El autor se había concentrado en la explicación de las dinámicas que habían llevado a la reglamentación tarifaria Smoot-Harvey de 1930, en cuyo texto diversos grupos de presión que defendían sus intereses económicos consiguieron incorporar centenares de enmiendas especiales mientras esta reglamentación era considerada por parte del congreso estadounidense. En esa “hechura de la política”, el autor descubría que **no había una base objetiva real para discriminar a quién proteger y a quién no**, sino que el congreso norteamericano había buscado apoyo para aprobar la ley dando cierta protección a todos aquellos intereses que pudiesen significar una fuerte resistencia a ella y desorganizándolo, así, la oposición<sup>42</sup>. Al explicar esto, Lowi prefiere generalizar esta dinámica de una arena distributiva ilustrándola de la siguiente manera: “Cuando una cuestión de 1 millón de dólares se puede dividir en muchas cuestiones de pocos dólares, y cada cuestión se puede tratar por separado, es inevitable que se multipliquen intereses y [canales de] acceso, así como también que se reduzca conflicto”. Al individualizar las decisiones, las políticas distributivas reducen el conflicto pero, a cambio, no permiten generar coaliciones relevantes para políticas amplias: son miles de decisiones oscuras sumadas en, por ejemplo, una ‘política de protección’<sup>43</sup>. Ambos autores coinciden en que a los políticos siempre va a convenir intentar desagregar políticas para evitar un conflicto mayor, cambiando, por medio de concesiones, posturas de oposición por posturas de apoyo. En un artículo posterior, Lowi amplía esta explicación, indicando que las políticas distributivas generan o suponen arenas de **conflictos blandos**, susceptibles de ser superados mediante coaliciones y asignaciones oportunas de recursos<sup>44</sup>. Así, aunque haya demandas y cuestiones intensamente vitales para grupos particulares, al no generar graves impactos directos en el conjunto del sistema establecido, no necesitan políticas mayores con altas inversiones políticas de regulación o redistribución<sup>45</sup>, sino que se resuelven con aquellas concesiones distribuidas políticamente.

Las características que Lowi atribuye a la arena de poder de políticas distributivas provienen, así, del estudio de Schattschneider. Pero mientras éste generalizaba dichas características a todo proceso político, el aporte de Lowi consiste en incorporar los descubrimientos de aquel autor a un nuevo marco, que diferencia los tres tipos de políticas y las características de cada arena, considerando válidas las observaciones del último para la arena distributiva.

### Una hipótesis interpretativa

Muchas de las características que Lowi describe en la elaboración de políticas distributivas han sido observadas en las instancias preliminares de la mencionada investigación sobre los procesos políticos detrás de las decisiones interpretadas como barreras no arancelarias en Argentina frente a las importaciones de ciertos productos industriales provenientes de los países del Mercosur.

Podría argüirse que existen amplias diferencias entre el universo de estudio de Schattschneider (el congreso norteamericano) y el de esta investigación, dado que, en este caso, las autoridades que adoptan las mencionadas barreras no arancelarias en Argentina están, en general, concentradas en los ministerios de Industria y Producción, pertenecientes al poder ejecutivo y no al legislativo<sup>46</sup>. Sin embargo, como se verá a continuación, esta diferencia no opaca la similitud en las dinámicas observadas por los autores referenciados. De hecho, Lowi identificaba el ‘locus decisional’ de la arena distributiva en una unidad institucional, fuese esta un comité del congreso o una agencia específica, por lo que la concentración del locus de decisión en un ministerio no implicaría una gran diferencia con su modelo.

En torno a este locus, entonces, la forma en que se dirimieron algunas protecciones a ciertos sectores particulares desde el inicio del proceso de integración del Mercosur mostró claras similitudes con las características identificadas por Lowi en la arena distributiva. En un estudio anterior sobre los primeros años de la integración<sup>47</sup>, por ejemplo, se observó el limitado rol que jugaron las principales asociaciones industriales en la definición de los sectores a proteger temporalmente por medio del Régimen de Adecuación (1995-1999), que reducía gradualmente los aranceles durante cuatro años, mientras el resto de productos (a excepción del azúcar y la industria automotriz) ya eran sometidos al libre comercio. En cambio, adquirió mayor relevancia, para su inclusión en dicho régimen, la presión y el acceso que tuvieron al gobierno empresas (o empresarios) individuales, a las que Lowi considera **unidades políticas primarias** en esta arena. Posteriormente, el patrón no pareció modificarse mucho: un recorrido por los reclamos y medidas hasta la actualidad parece mostrar un accionar claro y eficaz de las cámaras sectoriales<sup>48</sup> más que de la principal institución de representación de la industria, la Unión Industrial Argentina. Lowi identifica esa limitada actuación de las asociaciones en la articulación de intereses como patrón constante de esta arena, a diferencia de otras, como la redistributiva, donde las grandes asociaciones sí pueden representar a toda una parte que normalmente confronta con otra y no con una pluralidad de ‘otras’ (como en la arena distributiva)<sup>49</sup>.

Siguiendo a Lowi, aquella acción fragmentada puede ser positiva en el corto plazo, puesto que permite avanzar en una determinada decisión general (en este caso, el libre comercio que debía regir al interior del proceso de integración para casi todos los productos), pese a las excepciones particulares que deban otorgarse para dicho avance. Por eso es que las características de las acciones de las unidades primarias (cada una con su interés, sin interferir directamente en el interés de otra) favorecen **conflictos blandos**, solucionables con ciertas concesiones (o ‘asignaciones oportunas de recursos’), y por eso se considera una arena ‘estable’.

Sin embargo, tal como señala el autor, en el largo plazo esta dinámica **no favorece**, en primer lugar, **coaliciones relevantes para políticas más amplias**. Cuando los arreglos particulares predom-

# Cuando los arreglos particulares predominan por sobre una representación de intereses más generales se dificulta la creación de una coalición sólida sobre la cual generar visiones comunes y duraderas necesarias para proyectos de largo plazo, como puede ser un proceso de integración.

minan por sobre una representación de intereses más generales se dificulta la creación de una coalición sólida sobre la cual generar visiones comunes y duraderas necesarias para proyectos de largo plazo, como puede ser un proceso de integración.

Por otro lado, estas dinámicas **tampoco favorecen la legitimidad** de las decisiones gubernamentales y del sistema político en general. A las características observadas en esta arena, donde predominan los arreglos y las relaciones particulares, se les atribuyen efectos negativos para los sistemas políticos, que ponen en tela de juicio las características representativas de una democracia. Si bien en todas las democracias coexisten intereses particulares e intereses generales, el espacio relativo que cada uno ocupa en la política y la conciencia ciudadana sobre dicho espacio afecta la percepción y confianza en la representación política<sup>50</sup>, con consecuencias para la legitimidad del gobierno involucrado y de cada decisión política que éste adopte.

Así, el hecho de que el proceso de integración haya tenido, desde un principio, su foco centrado en el intercambio comercial podría

ser justamente el elemento explicativo de su limitado desarrollo: en primer lugar, no habría favorecido una coalición estable que lo sostuviera como proyecto a largo plazo para el desarrollo del país; en segundo lugar, y como consecuencia del primero, habría generado desconfianza en cuanto a la continuidad del proceso de integración y al sostenimiento de su objetivo de libre comercio. Esto, a su vez, tendría el potencial de incentivar nuevas y continuas demandas de protección frente a un proceso que no se considera inapelable<sup>51</sup>. Desde este punto de vista, el nivel de legitimidad y confianza en las decisiones gubernamentales pasa a ser un elemento constitutivo de los intereses de los actores. Estos intereses, entonces, ya no se explican sólo a partir de la racionalidad económica basada en el cálculo costo/beneficio, sino a partir de experiencias pasadas y de las percepciones de los actores sobre sus gobiernos.

Así, el marco teórico ofrecido por Lowi no sólo se muestra vigente para interpretar las dinámicas internas de las políticas públicas, sino también para explorar los efectos que estas dinámicas pueden tener en el proceso de integración del Mercosur.

## Notas

<sup>1</sup> El incremento del intercambio comercial intra-Mercosur, desde su creación, alcanzó su máximo en 1998. En los últimos años, la participación del comercio intra-zona en el comercio total del Mercosur aumentó del 11,5% en 2002 al 15,3% en el primer semestre del 2008, aunque no alcanza con esto la participación del 25% que había tenido en 1998. *Informe MERCOSUR*, n.13, BID/INTAL, febrero de 2009, p. 32.

<sup>2</sup> Inclusive en las cumbres presidenciales del Mercosur fueron así señaladas por representantes de los distintos estados partes. Sólo a modo de ejemplo, ver, sobre la cumbre de julio de 2009: “Cumbre del Mercosur: reclamos cruzados de los países miembro”, en *La Nación*, 23 de julio de 2009.

<sup>3</sup> Desde el punto de vista teórico ha sido difundida la idea de que los distintos estadios de la integración regional (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria, etc.) se siguen uno a otro en un determinado orden (Béla Balassa, “Hacia una Teoría de la Integración Económica”, en Miguel Wionczek, *Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964). Ciertos casos, sin embargo, han mostrado que no siempre es así.

<sup>4</sup> Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991, primer considerando.

<sup>5</sup> Philippe Schmitter, “Los conceptos de cooperación e integración regional”, en *Puente@Europa*, A. IX, n. 1, junio 2011, p. 9.

<sup>6</sup> A partir del relanzamiento del Mercosur en el año 2000, se encararon varios esfuerzos tendientes a lograr el ‘disciplinamiento’ en la aplicación de la defensa comercial en el comercio intra-zona. El objetivo era avanzar en el establecimiento de condiciones de aplicación y estándares de investigación, que aumentaran progresivamente la dificultad en la implementación de las disciplinas contra prácticas ‘desleales’ en el intercambio intrarregional. Por ejemplo, se estableció la obligación para los países de conducir las investigaciones respectivas a las importaciones de productos originarios de un estado parte, de acuerdo con los requisitos normalmente aplicables más una larga lista de requisitos adicionales (Decisión n. 64/2000 del CMC). A pocas semanas de haberse aprobado esta reglamentación, la delegación argentina comunicó la imposibilidad de cumplirla, por ser algunas de sus disci-

plinias incompatibles “con su ordenamiento jurídico”. Eso hizo que, luego de casi dos años, se sustituyera aquella decisión a cambio de la Decisión n. 22/200, que simplemente establecía mecanismos respecto del intercambio de información entre los países previo a la apertura de una investigación, de los elementos de prueba, de la determinación del daño causado por las importaciones objeto de *dumping* o subsidios, de la forma de aplicación y duración de la medida, así como del monitoreo de las investigaciones por parte de los órganos del Mercosur. Julio Berlinski, Honorio Kume, Marcel Vaillant, Alvaro Ons, Guida Piani y Carlos Romero, “Defensa Comercial en el Mercosur”, Documento de Trabajo 10/05, Universidad de la República, Montevideo, noviembre de 2005, pp. 17-18.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, Fernando Correa Alsina, “Azúcar, Mercosur y reconversión: el caso CALNU”, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial, 1995; Ernesto de la Guardia y Celina Pena, “El azúcar en el Mercosur: Una ‘dulce’ asignatura pendiente”, *Temas de la Agenda Regional*, n. 4, noviembre de 1999; Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (eds), *Impacto sectorial de la integración en el Mercosur*, BID/INTAL, 1999; Roberta Villalón, “Proteccionismo y política industrial en la Argentina de los ‘90: la economía política de la reconversión del sector automotriz”, Tesis de Grado, Universidad Torcuato di Tella, julio de 1999; Ernesto Cerro y José Antonio Cerro, “Azúcar en Mercosur: una visión desde Argentina”, disertación en el XIV *International Economic History Congress*, Session 109, Helsinki, 2006; y Bárbara Medwid, “Mitos y realidades de la pobreza y el Mercosur. El caso de la industria azucarera en Tucumán”, en Alberto Cimadamore, *La economía política de la pobreza*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.

<sup>8</sup> Sólo a modo de ejemplo, en 2003 Argentina abrió una causa contra neumáticos de bicicletas importadas por Brasil, cerrada en 2008 con un compromiso de precios de la empresa Dalbor; ver Comisión Nacional de Comercio Exterior, Expediente 2003.058. Ese año Brasil fue, junto a China, el origen con mayor cantidad de casos con decisiones adoptadas y medidas vigentes durante 2003 en investigaciones por *dumping*. Julio Berlinski *et al.*, *op. cit.*, p. 21. Otro tipo de medida que

obstaculiza las importaciones son las salvaguardias, pero éstas no son aplicadas entre los miembros del Mercosur, sino a las importaciones extra-zona; ver Decisión del Consejo Mercado Común n.17/96.

<sup>9</sup> Actualmente las licencias no automáticas abarcan 17 sectores, descriptos en el sitio web del ministerio de Industria: [http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=93&btn=161#lic\\_no\\_aut](http://www.comercio.gob.ar/web/index.php?pag=93&btn=161#lic_no_aut) (última consulta: 31/10/2011).

<sup>10</sup> Como el Mecanismo de Adaptación Competitiva acordado por Argentina y Brasil en 2006. Protocolo Adicional al ACE 14: “Adaptación competitiva, integración productiva y expansión equilibrada y dinámica del comercio”, 1/2/2006. El mecanismo, al menos hasta 2009, no fue instrumentado.

<sup>11</sup> Tal como fueron varios casos en los cuales el establecimiento de nuevas licencias no automáticas o las demoras en su aprobación generaron sorpresa en los exportadores de países vecinos y consecuentes demandas oficiales. Para conocer sólo algún caso, a modo de ejemplo, ver: Gustavo Segre, “Argentina paga un alto costo cuando Brasil se entera de restricciones por los medios”, en *iProfesional*, Buenos Aires, 15 de mayo de 2010; y Leonardo Luzzi, “Empresarios reclamarán a Mujica que actúe ante trabas al comercio”, en *El Observador*, Montevideo, 13 de septiembre de 2011.

<sup>12</sup> Entre los casos más recientes se destacó la última ampliación de la aplicación de licencias no automáticas por parte de Argentina por medio de la resolución 45/2011 (y una modificación posterior, 77/2011) del ministerio de Industria. En dicho caso, la noticia sobre esta ampliación generó preocupación en Brasil, que intentó aplacarse con una reunión de autoridades de ambos países que decidieron establecer “una comisión de acompañamiento (de la aplicación de) las licencias no automáticas” para que “no exista duda sobre el hecho de que esta resolución no tiene la intención de hacer daño a las exportaciones brasileñas” y por parte de Brasil se descartaron medidas restrictivas “mientras el gobierno argentino” mantuviese “en la práctica la decisión de no afectar las exportaciones brasileñas”, reafirmando la lógica bilateral de las conversaciones. “Argentina extenderá sistema de licencias no automáticas para enfrentar competencia ‘desleal’”, en *Puentes Quincenal*, ICTSD, Vol. 8, n. 3, febrero de 2011.

<sup>13</sup> Yves Mény y Jean Claude Thöenig, *Le politiche pubbliche*, Imola, Il Mulino, 1996 (ed. orig. 1989), p. 15. Versión española a cargo de Francisco Morata: Y. Mény y J. Thöenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

<sup>14</sup> Estos efectos pueden producirse paralelamente y no tienen un vínculo estricto con el libre comercio y la protección. Un reciente trabajo de la ONU lo resume de esta forma: la importación de bienes y servicios puede echar del mercado a productores locales, debilitar los medios de subsistencia, acentuar las desigualdades y empujar a la gente hacia la pobreza. Al mismo tiempo, la liberalización comercial puede hacer llegar al país capital y tecnologías vitales, así como los medios de producción esenciales para mejorar la infraestructuras e incrementar la productividad, incluyendo la de los sectores más pobres. Murray Gibbs, “Política Comercial”, ONU/DAES, 2007.

<sup>15</sup> T. Lowi, “Making Democracy Safe for the World: National Politics and Foreign Policy”, en James Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York, The Free Press, 1967, citado en William Zimmerman, “Issue area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory”, en *The American Political Science Review*, Vol. 67, n. 4, diciembre de 1973.

<sup>16</sup> Mientras que en los orígenes de la Unión Europea el acento estuvo puesto en la producción y la productividad (art. 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero), en el Mercosur lo estuvo en la libre circulación (art. 1 del Tratado de Asunción).

<sup>17</sup> Aunque abundan las referencias a la falta de instituciones supranacionales como una falencia del proceso de integración (por ejemplo, Miguel Ángel Maito, *Reformulación de las instituciones para la eficacia del Mercosur en la integración económica*, Buenos Aires, La Ley, 2011), algunos autores consideran que la flexibilidad que deja este vacío permite solucionar problemas de una forma distinta, personal, entre líderes de cada país. Andrés Malamud, *Presidential Democra-*

*cies and Regional Integration. An Institutional Approach to Mercosur* (1985-2000), Ph.D. dissertation, Florence, European University Institute, 2003.

<sup>18</sup> P. Schmitter, *op. cit.*, p. 9. Para una revisión sobre las principales teorías de la integración, ver Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de SciencesPo, 2009.

<sup>19</sup> David Easton, *Il sistema político*, Milano, Ediz. di Comunità, 1973 (ed. orig. en inglés, 1965). Para Easton, todos los sistemas políticos, para considerarse “persistentes”, deben cumplir exitosamente dos funciones: asignar valores a una sociedad y lograr que la mayor parte de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias. D. Easton, “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en Gabriel A. Almond y Robert Dahl *et al.*, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001.

<sup>20</sup> Charles Maier, “‘Vincoli fittizi...della ricchezza e del diritto’: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi”, en Suzanne Berger (ed.), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 92.

<sup>21</sup> Y. Mény y J. Thöenig, *op.cit.*, p. 57.

<sup>22</sup> Robert Dahl, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961. El acento puesto en el individuo racional puede entrar en contradicción con la centralidad que el pluralismo da a los grupos (Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge/ Massachusetts, 1971, ed. orig. 1965). Sin embargo, varios autores del *Public Choice* remueven el obstáculo considerando que el término ‘grupo’ puede ser sustituido por el de ‘individuo’ sin que los resultados de sus análisis se vean modificados y entendiendo al ‘grupo’ como simple suma de individuos (Y.Mény y J.C.Thöenig, *op. cit.*, p. 57; James M. Buchanan y Gordon Tullock, *The calculus of consent*, Michigan University Press, 1962). Señala Schattschneider que “sería poco probable que la moda de las teorías políticas de grupos hubiera alcanzado su estatus actual si sus premisas básicas no hubieran sido primero establecidas por un concepto de determinismo económico [...] la búsqueda de una sola e inicial causa tiene algo que ver con la intención de explicar todo en la política en términos de grupos. La lógica del determinismo económico es identificar los orígenes del conflicto y asumir su conclusión”. Elmer E. Schattschneider, *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1988 (ed. orig. 1960).

<sup>23</sup> Y. Mény y J. C.Thöenig, *op. cit.*, p. 63.

<sup>24</sup> Ben Ross Schneider señala que “los análisis empíricos han demostrado que dichos intereses son ambiguos, maleables, multifacéticos y, sobre todo, dinámicos, influenciados por factores de carácter político y organizativo” (B. R. Schneider, “La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, n. 179, octubre-diciembre de 2005, p. 355) y cita, en su estudio sobre las relaciones entre gobiernos y empresarios en América Latina, que, por ejemplo, en contextos de crisis, “ni siquiera los gerentes de las firmas son capaces de predecir con acierto la capacidad de éstas para sobrevivir” (B. R. Schneider, *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004). Este presupuesto no sólo entra en contradicción con las fuerzas de la acción colectiva que caracteriza al espacio político, sino que es justamente la base a partir de la cual, en las teorías de la integración, se suponía que aquellos actores que vieran en la ampliación del mercado un beneficio acorde a sus intereses generarían la demanda necesaria para que el proceso de integración avanzase. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, 1968 (ed. orig. 1958).

<sup>25</sup> Y. Mény y J. C. Thöenig, *op.cit.*, p. 68-76. Como puede verse, aquí se toma la clasificación que hacen estos autores, aunque no sea la única posibilidad. Otros, para clasificar estas teorías, reúnen las visiones neomarxistas y pluralistas como “enfoques socio-céntricos”, diferenciándolos de enfoques “estado-céntricos”, en los cuales incluyen el neocorporatismo y el neoinstitucionalismo; ver Aníbal Viguera, *La*

política de la reforma económica en la Argentina. *Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996*, Tesis doctoral, FLACSO, 1997.

<sup>26</sup> Alan Cawson, “Hay una teoría corporatista del Estado?” en *Zona Abierta* (Luis Sanz Menéndez (comp.), *Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporatismo o pluralismo?*), n. 67-68, 1994, pp. 109-136.

<sup>27</sup> Aplicada esta perspectiva a la Unión Europea, también se ha considerado que las instituciones regionales afectan los intereses de los estados que conforman el proceso de integración. Wayne Sandholtz, “Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions”, en *Journal of Common Markets Studies*, Vol. 34, n. 3, septiembre de 1996, pp. 403-429.

<sup>28</sup> Según P. Schmitter, “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!”, en L. Sanz Menéndez, *op. cit.*, p. 70.

<sup>29</sup> Y. Mény y J. C. Thoenig. *op. cit.*, p. 81-90.

<sup>30</sup> Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

<sup>31</sup> Como se vio antes, si bien las visiones corporatistas e institucionalistas intentaban dar al estado una mayor autonomía, tampoco lograron una explicación cabal y dinámica de la interacción entre estado y sociedad, concentrándose en sus aspectos formales.

<sup>32</sup> L. Aguilar Villanueva, *op. cit.*

<sup>33</sup> Este esquema y el concepto de ‘arenas de poder’ se basan en: los siguientes supuestos:

- Los tipos de relaciones entre personas dependen de sus expectativas.
- En política, las expectativas están determinadas por resultados gubernamentales o ‘políticas’.
- El tipo de relación política está determinada por el tipo de política en cuestión, habiendo un tipo de relación para cada tipo de política. Si poder se entiende como participación en el *policy-making*, la relación política en cuestión es una relación de poder y, en el tiempo, una estructura de poder. Entonces hay que mirar el objetivo del poder en cada tema. Pero, a su vez, cada tema se define en base a expectativas establecidas y la historia de anteriores decisiones gubernamentales del mismo tipo.

Por eso, el autor se concentra en definir y diferenciar cada tipo de política. T. Lowi, “American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory”, en *World Politics*, Vol. 16, n. 4, julio de 1964, p. 688.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 689.

<sup>35</sup> Estas categorías, como aclara el autor, no serían excluyentes, ya que en función de su impacto, “en el largo plazo todas las políticas pueden ser consideradas redistributivas”, pero la categorización funciona porque la política “funciona en el corto plazo”, permitiendo diferenciar las categorías de acuerdo a su impacto más inmediato. T. Lowi, *op. cit.*, p. 690. Asimismo, siguiendo la aclaración de Kellow, es importante hacer explícito que estos tipos de política se refieren no al “producto” (a la política decidida) sino a la “propuesta de política”, ya que algunas críticas, confundiendo estas nociones, han interpretado que, para Lowi, el producto político determinaba el tipo de interacción política que lo producía, permitiendo entonces sólo clasificar las políticas luego de aprobadas. Aynsley Kellow, “Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi’s Arenas of Power”, en *Policy Studies Journal*, Vol. 16, n. 4, pp. 713-724, junio de 1988.

<sup>36</sup> Otras son, por ejemplo, los gastos públicos en proyectos de infraestructura, ya que implican beneficios otorgados por medio de la asignación de recursos públicos a ciertos grupos (en este caso, empresas encargadas de las obras de infraestructura). Thomas Birkland, *An introduction to the policy process*, New York, M. E. Sharpe, 2011, p. 210.

<sup>37</sup> Lowi, “American Business...”, *cit.*, pp. 690-691.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 691; L. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 33 y Michael Hayes, “The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and Alternative Typology”, en *The Journal of Politics*, Vol. 40, n. 1, febrero de 1978, p. 152. En un posterior texto, Lowi re-elaboró

su clasificación, agregando el tipo de política y arena “constitutiva” (aquella relativa a la creación o reorganización de instituciones) y prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por ende, comportan actual o virtualmente coactividad. El tipo de política esperable está determinado por el tipo de coacción que podría ser razonable por parte de un gobierno. En esta nueva perspectiva, las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones conciernen a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las distributivas e inmediata en las regulatorias, propiciando una lucha política descentralizada, temática y hasta local. Dadas estas concepciones, ambos agregados al modelo original son considerados secundarios aquí, ya que no aportan elementos que contribuyan a la comprensión de la arena distributiva, la que interesa a este estudio. Ver T. Lowi, “Four systems of policy, politics and choice”, en *Public Administration Review*, Vol. 33, 1972, pp. 298-310 y A. Kellow, *op. cit.*

<sup>39</sup> En la arena redistributiva, en cambio, se enfrentan sólo dos partes “estables, claras y consistentes”. Para Lowi, si existe alguna cohesión en una asociación de este tipo, se expresa en los temas redistributivos. T. Lowi, “American Business...”, *cit.*, p. 711.

<sup>40</sup> También la arena redistributiva se considera estable, ya que las partes en conflicto son claras y tienen permanencia. En cambio, la arena regulatoria es caracterizada como inestable, ya que las coaliciones que se forman por compartir intereses en torno a un tema, pueden no ser las apropiadas para otro y por ende cambian continuamente. T. Lowi, “American Business...”, *cit.*, pp. 697-712.

<sup>41</sup> O al menos no directamente. Podría considerarse una excepción la posición que adoptó la mayor parte de la industria argentina a favor de la apertura para los bienes de capital en los ‘90, perjudicando a la industria nacional de esos bienes que fue sometida a la competencia externa. L. Gil, Tesis de Maestría, “Las dinámicas políticas en la integración regional: el rol del sector privado argentino en los orígenes del Mercosur”, Universidad de Bologna, diciembre de 2007, p. 172.

<sup>42</sup> La falta de una base objetiva se debía, para el autor, a la limitación de los datos y estudios existentes sobre los efectos del libre comercio en cada sector, aunque cabe agregar la dificultad de tener en cuenta la cantidad de variables que pueden afectar las posibilidades de un sector de afrontar la competencia externa.

<sup>43</sup> T. Lowi, “American Business...”, *cit.*, pp. 692-695.

<sup>44</sup> T. Lowi, “Four systems of policy...”, *cit.*

<sup>45</sup> L. Aguilar Villanueva, *op. cit.*

<sup>46</sup> El ministerio de Industria es la autoridad de aplicación de licencias no automáticas, teniendo por ende la ‘decisión’ de demorarlas (tal como se da según continuos reclamos de ciertos sectores). El ministerio de Producción fue el que estableció la resolución según la cual se aplican dichas licencias a ciertos productos y la aduana controla la documentación en la entrada al país (Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, [http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=93#lic\\_no\\_aut](http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=93#lic_no_aut)).

<sup>47</sup> L. Gil, *op. cit.*

<sup>48</sup> Por ejemplo, como la Cámara de la Industria del Calzado, (CIC) y la Cámara Argentina de Industriales Proveedores de la Industria del Calzado, (CAIPIC).

<sup>49</sup> T. Lowi, “American Business...”, *cit.*

<sup>50</sup> Ludolfo Paramio, “Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina”, en *Zona Abierta*, 88/89, 1999.

<sup>51</sup> M. Hayes agrega un efecto más que la distribución de beneficios particulares directos tendría en el sistema político nacional: podría hasta generar una “dependencia de largo plazo” de los beneficiarios respecto a las autoridades de aplicación, los primeros sabiendo dónde deben recurrir para obtener concesiones, los segundos obteniendo beneficios electorales. Si bien Hayes ve este efecto en el congreso norteamericano, ameritaría una reflexión similar acerca de este tipo de relación entre los intereses particulares y el poder ejecutivo, que tal vez se daría de una manera menos explícita que en un congreso; M. Hayes, *op. cit.*, p. 154.