
Estrategias estatales y empresariales en torno a la inserción en las
cadenas globales de valor. El caso del sector automotor argentino (2011-
2019)

Tesis de Maestría en Sociología Económica

Escuela interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales

Universidad Nacional de San Martín

Tesista: Lic. Javier Pérez Ibáñez

Director: Dr. Pablo Nemiña

Buenos Aires, 2021

Índice

Resumen	3
Listado de siglas	5
Nota al lector	6
Introducción	7
1. Antecedentes y marco teórico	13
<i>1.1. Antecedentes</i>	13
1.1.1. Un mundo en cambio	15
1.1.2. Gobierno en las cadenas	19
1.1.3. CGV y procesos de desarrollo	25
1.1.4. Recapitulación	30
<i>1.2. Marco teórico</i>	33
1.2.1. El poder, las trayectorias nacionales y el Estado en las CGV	33
1.2.2. Estados y empresas en las CGV	41
1.2.3. Recapitulación	51
<i>1.3. Metodología</i>	58
2. Industria automotriz argentina	63
<i>2.1. Actores y regionalización de la cadena global automotriz</i>	63
<i>2.2. Estrategia de enclaves industriales</i>	66
<i>2.3. Inserción argentina en las cadenas global automotriz</i>	79
2.3.1. Producción, empleo y valor agregado	79
2.3.2. Comercio exterior sectorial	82
2.3.3. Cadena automotriz	85
<i>2.4. Triple estrategia de inserción global</i>	89
<i>2.5. Recapitulación</i>	97
3. Primer ciclo de conflictos y disputas: gobierno industrialista- proteccionista (2011-2015)	99
<i>3.1. Competitividad vs. sustentabilidad productiva: la disputa por el mercado luego del récord productivo del 2011</i>	102
<i>3.2. Déficit comercial: regulación del comercio y control de cambios</i>	111
<i>3.3. Recapitulación</i>	123
4. Segundo ciclo de conflictos y disputas: gobierno globalista - aperturista (2016-2019)	126
<i>4.1. Desregulación cambiaria y comercial: relanzamiento de la triple estrategia</i>	129
<i>4.2. Mercosur y nuevos mercados de exportaciones</i>	143
<i>4.3. Recapitulación</i>	159
Reflexiones finales	161
Bibliografía	170
Anexo Metodológico	183
Anexo Documental	186

Índice de ilustraciones, tablas y gráficos

Ilustración 1-1 Elementos determinantes de la trayectoria nacionales en las cadenas.	54
Ilustración 1-2: Relación entre variables.....	56
Ilustración 2-1 Valor agregado en las exportaciones automotrices argentinas según rama y país (2002- 2015).....	87
Tabla 1-1 Agrupamiento de los datos de comercio exterior, según posiciones arancelarias	59
Tabla 0-1 Declaraciones según actor y período	183
Gráfico 2-1 Anidamientos de las cadenas globales, regionales y locales del sector automotriz	66
Gráfico 2-2 Valor Bruto de producción de la industria automotriz en millones de pesos de 2004	80
Gráfico 2-3 Empleo registrado del sector privado según rama.	81
Gráfico 2-4 Producción de automóviles e importaciones de autopartes	82
Gráfico 2-5 Balanza comercial del sector	83
Gráfico 2-6 Importaciones y exportaciones del sector automotor según bien. En miles de millones de dólares.	84
Gráfico 2-7 Comercio en cadenas del sector automotor	86
Gráfico 2-8 Primer canal: Partes importadas en dólares (dcha.) sobre producción en unidades (izq.)	90
Gráfico 2-9 Origen de las autopartes importadas en precios	91
Gráfico 2-10. Segundo canal: Proporción de exportaciones sobre producción. En unidades.....	92
Gráfico 2-11 Destino de las exportaciones de autos familiares y pick ups. Medido en Precios.....	93
Gráfico 2-12 Exportaciones sectoriales argentinas según tipo de bien. Medido en Precios.....	94
Gráfico 2-13. Tercer canal: Venta de automóviles importados en el mercado interno. En Unidades.	95
Gráfico 2-14 Origen de las importaciones de autos familiares y pick ups. Medido en Precios.....	96
Gráfico 3-1 Exportaciones, importaciones y PBI a precios de 2004	101
Gráfico 3-2 Declaraciones según actor, años y temas (2011-2015). Principales temas	104
Gráfico 3-3 PBI Brasileiro e importaciones desde Argentina del capítulo sobre automóviles (87). En USD.....	111
Gráfico 4-1 Declaraciones según actor, años y temas (2015-2019). Principales temas	128
Gráfico 4-2 Valor de las importaciones argentinas según tipo de uso. Año base 2004.....	135
Gráfico 0-1 Declaraciones de actores del mercado automotor argentino. Según tema y período	184
Gráfico 0-1 Declaraciones de actores del mercado automotor argentino. Según tema y período	184

Resumen

La organización de la producción en cadenas globales de valor ha sido una de las transformaciones más distintivas de la economía mundial en los últimos 40 años. Este proceso le otorgó a las empresas transnacionales la capacidad de romper la jaula nacional de acuerdos que las obligaba a consensuar con actores anclados nacionalmente, como consecuencia de poder externalizar y repartir a nivel global diferentes eslabones de sus procesos productivos (Fernández 2017). Como consecuencia los Estados nacionales se vieron obligados a competir entre sí, a través de la política de posicionamiento (Hirsch 1999), por atraer inversiones en base ofertar mejores condiciones para la valorización de sus inversiones (impositivas, laborales, ambientales, etc.). Los diferentes gobiernos en la conducción de estos Estados pudieron optar por plegarse a esta estrategia o confrontarla, en función de su orientación ideológica o sistema de creencias.

La industria automotriz es un claro ejemplo de un sector productivo que se transformó al calor de los cambios previamente descritos, reconvirtiéndose desde una serie de discretas industrias nacionales hacia un proceso productivo de carácter global. Los productos vendidos están diseminados en todo el mundo y unas pocas compañías terminales con reconocimiento global dominan la cadena (Sturgeon, Van Biesebroeck, y Gereffi 2008).

En particular, el sector terminal argentino se vinculó con el mercado global automotor en base a lo que hemos denominado la triple estrategia de inserción global. Esta tiene como antecedentes, a nivel mundial, el auge de la globalización y la reorganización industrial en torno a las CGV; a nivel regional, los arreglos comerciales del Mercosur; y a nivel nacional, las transformaciones productivas operadas en la década de los noventa. Esta inserción se sostiene sobre tres canales que, con mesetas y escalones, fueron progresivamente cobrando relevancia desde fines del siglo XX: 1) la incorporación de partes e insumos desde el exterior a la producción nacional, 2) la exportación de los automóviles manufacturados localmente, 3) la venta en el mercado local de vehículos importados desde terceros países. La triple estrategia es intensiva en el uso de divisas, no genera efectos positivos sobre el sector autopartista y, por tanto, compromete el valor agregado localmente y los puestos de trabajo aportados por este segmento. La búsqueda por armonizar la significativa necesidad de importaciones del sector automotor con las constreñidas cuentas externas de Argentina generó distintas interacciones entre las orientaciones políticas de los gobiernos argentinos y la triple estrategia del sector terminal, primando en un primer momento el conflicto para luego dar paso, con el recambio gubernamental, a la cooperación entre estos actores.

El objetivo general de la presente tesis es analizar cómo la interacción de las estrategias de los empresarios de la industria automotriz argentina y el Estado afectó la inserción sectorial en las CGV, focalizando en las diferencias entre los gobiernos de Fernández (2011- 2015) y de Macri (2016-2019). Para ello, la propuesta metodológica combina o triangula metodologías cuantitativas y cualitativas, en diálogo con el marco teórico adoptado, la sociología económica, y los aportes de dicho enfoque al entendimiento de las disputas en los mercados (Sautu, 2003). En cuanto a las fuentes de información, se analizaron las estadísticas provistas por la cámara empresarial del sector y el INDEC -lo que permitió reconstruir la triple estrategia de inserción en las cadenas- y se recopiló las declaraciones de los actores sociales del mercado automotor disponibles en la prensa escrita entre 2011-2019 para dar cuenta de la evolución y mutación de las interacciones entre Estado y empresario.

Entre las principales conclusiones se destaca que, a partir de 2011, la reaparición de la restricción externa en Argentina volvió insustentable la triple estrategia desplegada por el sector terminal. La imposibilidad de alojar ese modo de inserción en las cadenas en la deficitaria balanza de pagos argentina generó una disputa entre los empresarios del sector y el Estado por el control y acceso al mercado automotor internacional que se profundizó a partir de la crisis en Brasil de 2014. En la búsqueda por ordenar el mercado cambiario y la balanza comercial, el gobierno de Fernández modificó varias normativas (licencias no automáticas, controles de cambios, impuestos a autos de lujo, etc.) impidiéndole a las terminales desplegar la triple estrategia que les había permitido desarrollar desde fines del siglo XX. Con la llegada del gobierno de Macri, la desregulación cambiaria y comercial rehabilitó los tres canales en simultáneo y con mayor intensidad, lo cual agudizó la restricción externa una vez que el país vio impedido el acceso al mercado privado de crédito internacional. La coincidencia entre las mesetas, estancamientos y recomposiciones de los tres canales analizados y los cambios de gobierno demuestra que las estrategias empresariales son plausibles de ser modificadas o negociadas y que las disputas entre empresas transnacionales y Estado afectan el tipo de inserción en las CGV.

Palabras Claves: Cadenas Globales de Valor- Industria Automotriz- Empresas Transnacionales- Estado- Acción empresaria

Listado de siglas

ADEFA	Asociación de Fabricantes Automotores
ACE	Acuerdo de Complementación Económica
AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BM	Banco Mundial
CGV	Cadena Global de Valor
DJAI	Declaración Jurada Anticipada de Importación
EPD	Estructura Productiva Desequilibrada
ET	Empresas Transnacionales
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GM	General Motors
LNA	Licencia No Automática
Mercosur	Mercado Común del Sur
NA	Núcleo de Acumulación
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NIE	Núcleo de Implicancia Estatal
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OI	Organismo Internacional
OMC	Organización Mundial del Comercio
PAC	Política Automotriz Común
REG	Redes Económicas Globales
RPG	Redes Políticas Globales
SIMI	Sistema Integral de Monitoreo de importaciones
SNI	Sistemas Nacionales de Innovación
TPP	Trans-Pacific Partnership

Nota al lector

La presente tesis incluye una gran cantidad de enlaces externos como base de una propuesta más interactiva de lectura. Las palabras que se encuentran en azul dirigen al lector hacia cuadros y gráficos interactivos, archivos o bases de datos que podrán ser explorados en función de los intereses y dudas que surjan de la lectura. Con el mismo formato se adjuntaron todos los *links* a las notas, bases de datos, leyes y memorias de cámaras que fueron utilizadas como invitación a contrastar los argumentos desplegados a lo largo de la tesis con las fuentes de donde se obtuvieron los datos.

Introducción

A partir de la década de los ochenta, las empresas comenzaron a deslocalizar y fragmentar sus procesos productivos a nivel mundial y como consecuencia, el valor comenzó a ser agregado en múltiples países antes de llegar a los consumidores finales (Gereffi y Sturgeon 2013). El concepto cadena global de valor (CGV) fue utilizado para analizar la secuencia de actividades necesarias en la fabricación de un determinado producto, no sólo su parte tangible, sino también toda una gama de servicios asociados (comercialización, distribución, postventa, etc.). Lo novedoso surge de la dimensión global que adoptó este fenómeno, al dividirse la producción en múltiples países, ocupándose cada uno de ellos de una parte diferente en la agregación de valor (Santarcangelo, Schteingart, y Porta 2017).

En el núcleo de este cambio mundial se encuentra la decisión de las compañías transnacionales de focalizar sus negocios en la innovación, el marketing y los segmentos que más valor agregan, dejando de lado la propiedad directa de los procesos productivos más genéricos y centrados en el volumen. Esto representa un quiebre con las estrategias de integración vertical, típica del modelo fordista, dado que se vuelve más beneficioso para las corporaciones transnacionales deslocalizar (*offshore*) y externalizar (*outsource*) parte de su proceso de producción (Gereffi et al., 2005; Porta et al., 2016; Winkler y Milberg, 2013), antes que concentrar la propiedad a nivel local.

Las empresas transnacionales reforzaron su rol en la economía mundial de la mano de la profundización de la CGV en la medida que les permitió romper la jaula nacional de acuerdos, que los obligaba a consensuar con Estados y actores anclados nacionalmente (Fernández 2017). Como resultado de poder externalizar y repartir a nivel global la producción, obligaron a todos los Estados a competir entre sí, a través de la política de posicionamiento (Hirsch 1999), por atraer inversiones en base a ofertar mejores condiciones para la valorización de sus inversiones (impositivas, laborales, ambientales, etc.). La globalización y las CGV son parte de la estrategia económica y política a nivel global de las empresas transnacionales y la misma se encuentra en tensión con los actores anclados nacionalmente, sobre todo los Estados.

La industria automotriz es un claro ejemplo de cómo un sector productivo se transformó al calor de los cambios previamente descritos, al reconvertirse desde una serie de discretas industrias nacionales hacia un proceso productivo de carácter global. En 1975, siete países daban cuenta del 80% de la producción automotriz, mientras que en 2005 esa cifra se incrementó a once naciones (Sturgeon et al. 2008). Los productos vendidos están diseminados en todo el mundo y unas pocas compañías con reconocimiento global dominan la cadena. Sin

perjuicio de lo anterior, un rasgo distintivo de la producción es el alto nivel de integración regional (Humphrey y Memedovic 2003; Sturgeon y Van Biesebroeck 2009; Sturgeon et al. 2008; Van Biesebroeck y Sturgeon 2011). Los principales actores de esta cadena son fundamentalmente dos: 1) las firmas líderes o terminales y 2) los proveedores globales de partes, componentes y sistemas (Panigo, Gárriz, et al. 2017). Al detentar el poder de compra, las terminales imponen condiciones a los proveedores globales, pero, su a vez, dependen de las estrategias globales que son delimitadas desde las casas matrices de cada compañía.

El análisis de la inserción del sector automotor argentino en las cadenas globales es relevante por varios motivos. En primer lugar, la región en su conjunto tuvo una particular inserción en las CGV de esta trama productiva durante el período estudiado: mientras otros agrupamientos de países profundizaban los intercambios comerciales con el resto del mundo, el Mercosur (compuesto mayoritariamente por Argentina y Brasil) tendió a un esquema de mayor autarquía y abroquelamiento comercial hacia el interior. Dentro de esta inserción, Argentina cumplió un rol subsidiario del sector terminal de la industria automotriz brasilera y, por tanto, poco beneficioso para el desarrollo local (Barbero y Motta 2007; Di Marzo Broggi y Moldován 2017; Gárriz y Panigo 2016; Kosacoff, Todesca, y Vispo 1991; Schvarzer 1995). En segundo lugar, y a pesar de lo previamente señalado, el sector de producción de vehículos y sus partes constituye la principal exportación de productos totalmente industrializados, representa el 11% del total de las ventas externas del país en el promedio de los últimos cuatro años (INDEC 2019a), el 8% del PBI industrial en promedio entre 2004 y 2018 (INDEC 2019b) y el 6% del total del empleo registrado industrial en promedio de los últimos 24 años (Ministerio de Producción y Trabajo 2019). Por último, desde finales de la década de los cincuenta la producción de vehículos impulsó la dinámica de crecimiento manufacturero de la economía nacional y da cuenta del importante peso estructural de este sector en el aparato productivo argentino (Santarcángelo y Pinazo 2009).

En Argentina, a pesar de ser un país con escasa inserción en las cadenas globales en general (Schteingart et al., 2017), los empresarios del sector automotor desplegaron una estrategia de reconversión productiva en los años noventa basadas en una fuerte inserción global (Pinazo, 2015). Debido a la amplia cantidad de piezas y partes que esta estrategia demanda desde el exterior (Baruj et al., 2017; Panigo et al., 2017) se agudizó uno de los principales problemas de la economía argentina: la restricción externa (Gaggero et al., 2014). Esto evidencia la contradicción que se genera entre las planificaciones productivas ancladas en profundas inserciones en las cadenas globales y la imposibilidad de alojarlas en una

macroeconomía con tendencia al déficit de balanza de pagos. Basados en su sistema de creencias o ideologías, distintos gobiernos propusieron diversas políticas comerciales, fiscales o cambiarias para enfrentar el desafío al desarrollo económico que supone la falta de divisas.

Todos ellos, no obstante, debieron interactuar con esta estrategia productiva de los empresarios del sector. En nombre de la competitividad, las empresas transnacionales presionaron por obtener mayores ventajas para su negocio (impositivas, salariales, comerciales o ambientales) y los gobiernos argentinos respondieron de manera diferenciada a esta demanda en función de su orientación política o sistema de creencias (Zelicovich 2019). Así, se generaron interacciones que oscilaron entre el conflicto y la cooperación entre el Estado y los empresarios, que cercenaron o potenciaron la forma de inserción en las cadenas globales de valor.

En esta tesis se analiza la trayectoria nacional de la industria automotriz argentina en las cadenas globales de valor, entendiéndola como el resultado de la interacción entre la estrategia comercial de los empresarios de la industria automotriz y la políticas macroeconómicas y sectoriales desplegadas por los distintos gobiernos nacionales en la segunda década del siglo XXI. Por tanto, nos preguntamos ¿Cómo incidió la interacción entre las estrategias de los empresarios del sector automotor y el gobierno nacional sobre la inserción de la industria automotriz argentina en la cadena global de valor entre el 2011 y 2019?

Para responder a este interrogante se hará hincapié en el nivel de la acción, reconstruyendo la estrategia desplegada por el sector terminal y cómo la misma fue mutando y adaptándose a los distintos contextos institucionales, pero también, buscando transformarlos. Focalizar en este nivel también nos permitirá entender al Estado como un actor social más, con un rol diferencial y estructural en la constitución y sostenimiento los mercados, pero que despliega estrategias de la misma manera que las empresas del sector privado. Profundizar en esta dimensión subexplotada por la bibliografía nos permitirá dar cuenta de los modos en que los actores forjan y moldean su acción en la interacción con otros, en un intento por transformar las reglas del mercado en su favor y sostener su lugar en el campo.

El marco teórico desde el cuál se abordará el objeto de estudio se basa en la sociología economía y, en particular, las teorías de los campos, retomando tres conceptos principales: *concepciones de control*, relación entre campos y el rol Estado (Fligstein 1996, 2002, 2005, 2013, 2015a, 2015b, 2015a; Fligstein y Dauter 2006; Fligstein y Dioun 2015; Fligstein y McAdam 2011, 2012; Fligstein y Vandebroek 2014; Kluttz y Fligstein 2016). En base a estos aportes partimos del supuesto teórico de que los actores buscan permanentemente la

estabilización del campo evitando la competencia directa entre ellos. Así, se examinan las disputas que se dieron por las conexiones con otros mercados entre las empresas transnacionales del sector terminal y el Estado. Sostenemos que la *concepción de control* que organizó los vínculos al interior del campo desde de principios de los noventa y que le permitió al sector terminal posicionarse en un lugar privilegiado en la estructura del mercado fue una alta inserción en las cadenas globales. Ahora bien, la reaparición de la restricción externa a partir del 2011 volvió insostenible la estrategia de inserción en las cadenas en las comprometidas cuentas externas de Argentina y, por tanto, desde el Estado, se buscó volver sustentable dicha estrategia a partir de diferentes políticas comerciales, fiscales y cambiarias.

Dada la capacidad de modificar las normas de un campo que tiene el Estado, analizaremos el entrelazamiento de estrategias entre los distintos gobiernos argentinos y las empresas automotrices por el control sobre las formas de vinculación entre el mercado automotor local y el internacional. De esta manera, las estrategias que desplieguen el Estado argentino y el sector terminal y sus mutuas interacciones son nuestra variable independiente que afectará la inserción en las cadenas, que constituye la variable dependiente. Dado que la orientación política o sistemas de creencias del gobierno en la conducción del Estado modifica la vinculación con el mercado mundial (Zelicovich 2019, 2020) focalizaremos en el cambio en la conducción del Estado acontecido en diciembre de 2015 y los efectos que estuvo tuvo en la inserción argentina en la cadena de valor.

Para dar cuenta del objetivo general, la tesis se estructuró en cuatro capítulos. En el primer capítulo se revisaron de manera crítica los estudios realizados por las distintas corrientes teóricas sobre las Cadenas Globales de Valor focalizando en las discusiones existentes sobre la organización de la cadena (*gobernanza*) y el impacto que tienen las mismas en el desarrollo económico (*upgrading*). En segundo lugar, se estructuró el marco teórico en función de aportar elementos conceptuales que evidencien los vínculos desiguales en términos de poder, que se establecen entre países, empresas y organismos internacionales en el mercado global y los cambios en las estrategias de los Estados nacionales por atraer inversiones en un mundo globalizado. A su vez, se estructuraron los aportes de la sociología económica y de la teoría de los campos para dar cuenta del rol de los actores sociales en las cadenas globales y las disputas al interior de un campo por el establecimiento de una *concepción de control*. En síntesis, se construyó un marco teórico que permite evidenciar, en el nivel de los actores, como la inserción en las cadenas globales de valor es producto del choque de estrategias entre empresas transnacionales y Estados nacionales.

En el segundo capítulo describimos, en primera instancia, la reorganización productiva en torno a las CGV de la industria automotriz mundial y las transformaciones fabriles operadas a nivel nacional. En segundo lugar, analizamos los datos sobre producción compilados por la cámara empresarial ADEFA y la información sobre intercambios comerciales registrados en el INDEC. Concluimos que el sector terminal propone una inserción en las cadenas globales que se sostiene sobre tres canales que, con mesetas y escalones, fueron progresivamente cobrando relevancia en el período analizado: 1) la incorporación de partes e insumos desde el exterior a la producción nacional, 2) la exportación de los automóviles manufacturados localmente y 3) la venta en el mercado local de vehículos importados. Hemos denominado este proceso como triple estrategia de inserción internacional en las CGV.

En el tercer capítulo se analizó cómo, a partir de la (re) aparición de la restricción externa y la escasez de divisas en 2011, se limitó la posibilidad de continuar creciendo a los mismos niveles de la primera década del siglo XXI. A partir de allí, las políticas fiscales, cambiarias, financieras, comerciales y sectoriales del gobierno de Cristina Fernández, de orientación industrialista – proteccionista, estuvieron en su mayoría ordenadas en torno regularizar el déficit externo y, por tanto, la triple estrategia comercial de inserción en las cadenas globales de valor del sector terminal dejó de ser sustentable por la importante demanda de divisas que requiere. En base a las declaraciones, se evidenció que el sector terminal buscó profundizar el camino recorrido desde finales del siglo XX a partir de aumentar la inserción en las cadenas globales. Esto planteó la necesidad de aumentar la competitividad del mercado argentino en base a bajar los costos salariales, impositivos y/o el precio de las partes y piezas producido localmente. El gobierno nacional, en cambio, buscó armonizar la triple estrategia con la balanza de pagos a partir de controlar el acceso al mercado de cambio y las importaciones de bienes finales como intermedios. De esta manera, se generaron tensiones entre las transnacionales del sector terminal y el gobierno que derivó en un estancamiento de la inserción en las cadenas, potenciado por la crisis económica en Brasil, principal destino de las exportaciones sectoriales.

El cuarto capítulo parte del recambio presidencial a finales del año 2015 por el cual Mauricio Macri llegó al gobierno. Como consecuencia de la apertura comercial y financiera de la economía argentina, impulsada por la Alianza Cambiemos (2015-2019), de orientación aperturista -globalista, se posibilitó un relanzamiento de la triple estrategia generado un acercamiento entre las terminales y el gobierno. La remoción de las medidas orientadas a la administración del comercio y control del tipo de cambio liberó a las terminales de obstáculos los tres canales de su estrategia. A su vez, esta sintonía en el sistema de creencias entre empresas

y Estado permitió coordinar una importante agenda de tratados comerciales que buscaron nuevos mercados de exportación. El alto nivel de inestabilidad macroeconómica y la crisis cambiaria de mediados de 2018 obligó a reestablecer todas las medidas regulatorias y el contexto internacional, más favorable al proteccionismo económico, terminó por cercenar la posibilidad de profundizar los arreglos comerciales con la Unión Europea o el ingreso al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. De todas maneras, se evidenció un fuerte aumento de la internacionalización del mercado automotor argentino entre 2016 y 2019.

El detallado análisis de la inserción del sector terminal argentino en las cadenas globales de valor nos permitió arribar a un conjunto de resultados que son presentados en la conclusión de la tesis. En primera instancia, se demostró que los factores nacionales cumplen un rol importante en los procesos de inserción en las cadenas globales y que, dentro de estos, el choque de estrategias entre Estados y empresas tiene un papel destacado. La estrategia productiva que plantearon las compañías terminales exigió al Estado argentino mejores condiciones de valorización para profundizar la inserción global. Ahora bien, esta demanda encontró repuestas diferenciadas a escala nacional cuando dos gobiernos de disímiles partidos políticos buscaron sucesivamente, primero, modificarla (2011-2015) y luego, plegarse a la misma (2016-2019). De modo que, también se evidenció que las orientaciones políticas y el sistema de creencias de los diferentes gobiernos en la conducción del Estado tensionaron la triple estrategia y, por tanto, modificaron la inserción en las cadenas. Por otro lado, se presentaron evidencias de que en las disputas locales intervienen otros actores que se encuentran por fuera del contexto nacional, en especial, los gobiernos de los países centrales y de la región. La compleja vinculación entre las estrategias de todos estos actores desplegadas de conjunto es lo que genera, entre otros factores, trayectorias sectoriales más o menos exitosas en las cadenas globales. En los próximos capítulos veremos cómo estos elementos interactuaron para configurar la inserción de la industria automotriz argentina en las cadenas globales de valor.

Capítulo 1

1. Antecedentes y marco teórico

1.1. Antecedentes

Durante los últimos 40 años, la producción de bienes y servicios ha sufrido un proceso de deslocalización y fragmentación a nivel mundial. Esta nueva fase de la organización productiva recibió el nombre de Cadenas Globales de Valor (CGV), abriendo un conjunto de investigaciones científicas sobre este nuevo fenómeno. Las principales preguntas de estos estudios se focalizaron en los impactos de las CGV sobre el desarrollo económico (*upgrading*) y el gobierno de estas cadenas (gobernanza). El objetivo de esta sección es sistematizar cómo han sido estudiadas las CGV, identificando los potenciales aportes que esta teoría puede hacer al entendimiento de la nueva fase del desarrollo productivo.

La fragmentación y deslocalización de la producción ha sido una de las grandes transformaciones ocurridas en la economía mundial de los últimos 40 años (Feenstra 1998; Gereffi, Humphrey, y Sturgeon 2005; Gereffi y Sturgeon 2013; Kosacoff y López 2008; Porta, Santarcangelo, y Schteingart 2016). A partir de la década del ochenta, las empresas comenzaron a deslocalizar sus procesos productivos a nivel mundial, generando que el valor sea agregado en múltiples países antes de llegar a los consumidores. Este proceso fue posible gracias a la caída de las barreras arancelarias, el afianzamiento a nivel mundial de la OMC como órgano regulador de los intercambios globales¹ y las políticas asociadas al consenso de Washington (Gereffi y Sturgeon 2013).

Para dar cuenta de este nuevo fenómeno, surge el concepto de Cadenas Globales de Valor. La idea de cadena fue utilizada históricamente para analizar la secuencia de actividades necesarias en la manufacturación de un determinado producto, teniendo en cuenta no sólo su parte “tangible”, sino también toda una gama de servicios asociados (comercialización, distribución, postventa, etc.). Lo novedoso surge de la dimensión global que tomó este fenómeno, al dividirse la producción en múltiples países, ocupándose cada uno de ellos de una parte diferente en la agregación de valor (Santarcangelo et al. 2017; Schteingart, Santarcangelo, y Porta 2017). Los estudios que utilizan las CGV como marco teórico pretenden explicar el

¹ La incorporación de China en el año 2001 y Rusia el año 2012 a la Organización Mundial del Comercio (OMC) marcan el punto a partir del cual se hacen globales las reglas impuestas por esta institución.

proceso por el cual la producción se desintegró a través de la integración del comercio internacional (Feenstra 1998), posibilitando que muchos países en desarrollo se incorporaran al comercio mundial al crearse una compleja red entre proveedores y casas matrices (Winkler y Milberg 2013).

En el núcleo de este cambio mundial se encuentra la decisión de las compañías transnacionales de focalizar el núcleo de sus negocios en la innovación, el marketing y los segmentos que más valor agregan, dejando de lado la propiedad directa de los procesos productivos más genéricos y centrados en el volumen. El enfoque de las CGV resalta que la coordinación y el control a escala global de la producción pueden lograrse sin la propiedad directa de los recursos en otros países.

Esto representa un quiebre con la estrategia de integración vertical típica del modelo fordista, dado que se vuelve más beneficioso para las corporaciones transnacionales deslocalizar (*offshoring*) y externalizar (*outsourcing*) parte de su proceso de producción (Gereffi et al. 2005; Porta et al. 2016), antes que concentrar la propiedad del mismo a nivel local. Cuando una empresa deslocaliza una parte de su producción, transfiere actividades consideradas como no esenciales a otro país, mientras que cuando las externaliza, la concede a otra firma que puede residir en el exterior o no. En suma, las empresas transnacionales vieron reforzado su rol en la económica mundial de la mano de la profundización de la CGV.

El eje que organiza los nuevos arreglos productivos es la búsqueda de ventajas económicas por parte de las empresas transnacionales. La estrategia se orienta a fragmentar el proceso productivo en varios segmentos discretos y con formas específicas de organización (Cardeillac 2013). Frente al lento crecimiento económico en los países centrales, las empresas transnacionales se establecieron en las naciones en desarrollo para aprovechar los bajos costos productivos y laborales, y exportar de vuelta a sus economías de origen o abastecer estos mismos mercados. Estos países emergentes ofrecían grandes cantidades de trabajadores a bajo costo, capacidades productivas e infraestructuras en crecimiento, abundantes materias primas y también la posibilidad de vender en un nuevo mercado doméstico que progresaba al ritmo del surgimiento de nuevas clases medias (Gereffi y Sturgeon 2013).

Estos cambios en las estrategias empresariales se enmarcan en grandes transformaciones globales (Kosacoff y López 2008; Porta et al. 2016). Primero, la aparición de desarrollos tecnológicos en comunicaciones, que permiten controlar la producción a grandes distancias o

transportar mercancías a menor costo y más rápido de un continente a otro. Segundo, la integración de Brasil, Rusia, India y China al comercio mundial como economías de mercado, generando nuevos destinos donde colocar producciones, como así también abundante mano de obra dispuesta a trabajar por menores salarios que en los países desarrollados. Tercero, el reemplazo de la sustitución de importaciones por el desarrollo basado en las exportaciones como eje central de las políticas industriales.

Se han realizado grandes esfuerzos teóricos para elaborar un entramado conceptual que pueda dar cuenta de este nuevo fenómeno, siempre constatando la capacidad explicativa de estas teorías con la multiplicidad de diferentes cadenas existentes en cada rama productiva. Constantemente, se actualizan las ideas con nuevos aportes para dar cuentas de nuevas dimensiones y procesos particulares. Las CGV se constituyen como un marco teórico todavía en creación que se nutre de los diferentes conceptos de distintas disciplinas tales como: la economía política, la geografía económica, los estudios sobre el desarrollo, la administración de empresas, la ciencia política, la economía internacional y la sociología económica (Sturgeon 2008).

En este sentido, existe una prolífera producción académica sobre la temática, que puede estructurarse en torno a tres grandes ejes que constituyen las secciones de este apartado. En la primera sección, denominada “un mundo en cambio”, se evalúa el alcance y vigencia del fenómeno de las cadenas globales, dando cuenta de las transformaciones ocurridas en el mundo y focalizando en las consecuencias de la crisis de mundial de 2008. Esta recuperación es relevante, en la medida que nos permite adentrarnos en los debates actuales sobre la vigencia o no de las CGV como forma de organización de la producción a nivel global y los impactos que esto tendrá sobre nuestro objeto de estudio. En el segundo, se consideran las formas específicas bajo las que se organizan las cadenas, en torno al concepto de gobernanza. Estas discusiones se agruparon en los tres tipos de gobierno caracterizados por Ponte, Gibbon y Bair en distintos textos (2008; 2008; 2005): 1) gobernanza como conducción, 2) gobernanza como coordinación y 3) gobernanza como normatividad. En la última sección, se revisan los debates existentes sobre los impactos que ha tenido la inserción en las CGV sobre los distintos procesos de desarrollo económico y se agruparon en tres grandes corrientes: neoclásicos, schumpeterianos y evolucionistas.

1.1.1. Un mundo en cambio

Uno de los indicadores más importantes de la primacía de las CGV en el comercio mundial es el crecimiento exponencial que tuvieron las partes y componentes por sobre los bienes finales

en las exportaciones totales (Athukorala 2010; Gereffi et al. 2005; Porta et al. 2016; Yate 1998). En consecuencia, las mediciones tradicionales que relevan las exportaciones e importaciones brutas resultan insuficientes para captar el fenómeno, ya que el valor de un bien exportado contiene materias primas o insumos fabricados en otro país. Una serie de organismos internacionales hicieron grandes avances en la unificación de series estadísticas en pos de resolver esta problemática. Entre las más destacables, se puede mencionar las siguientes bases de datos: EORA-UNCTAD GVC, Trade Value Added-OCDE o World Input Output (Aqib, Natalija, y Fabiano 2017; Dalle, Fossati, y Lavopa 2013; Ferrando 2013; Porta et al. 2016).

Porta, Santarcángelo y Schteingart (2016) concluyeron que, entre 1995 y 2011, la geografía económica mundial experimentó grandes cambios. Los flujos comerciales se volvieron más poli direccionales y abundantes, aumentando el contenido importado de las exportaciones de todas las regiones. En el período analizado por el citado artículo, el total de intercambios asociados a las CGV pasó de 2,05 billones de dólares a 9,27 billones.

En base al análisis de los datos provistos por Organización para el Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Organización Mundial de Comercio (OMC), se identifica cómo varió la participación de los países en las CGV entre 1995 y 2011. De esta manera, al relevar el contenido importado de las exportaciones, se concluye que la India y Vietnam tuvieron roles destacados, en base al crecimiento de su participación en más de 20 veces en el comercio internacional asociado a las cadenas globales, seguido por Camboya (19 veces), China, Polonia, Turquía y Eslovaquia (Entre 15 y 10 veces), Argentina, Letonia, Perú, Lituania, Hungría, República Checa, Corea del Sur, Rumania y Brasil (entre 9 y 7 veces). Todos los países incrementaron su participación, indicando el grado de generalización del fenómeno, pero los países desarrollados lo hicieron por debajo del promedio.

Es importante distinguir que un país puede participar en las cadenas “aguas arriba” (*upstream*), lo que implica agregar valor extranjero (de terceros países) a sus exportaciones; o “aguas abajo” (*downstream*), donde sus exportaciones son incorporadas a otros productos como insumos, para luego ser reexportadas (Ferrando 2013).

En base a esta distinción Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017) sostienen que países como China e Indonesia aumentaron su participación “aguas abajo” al desarrollar una gran base de proveedores locales nacionales de componentes que luego son usados por otros países en sus propias exportaciones. Por el contrario, Tailandia, Vietnam, Camboya o Malasia aumentaron su

participación “aguas arriba”, consolidándose como ensambladores finales de productos que fueron producidos en otros países. Un proceso similar ocurrió con los países del este europeo (Polonia, Hungría, República Checa o Eslovaquia). Cabe destacar que posibles integraciones “aguas abajo” pueden hacer referencia a profundizaciones de perfiles exportadores asociados a *commodities*, como es el caso de Chile, Rusia, Australia o Arabia Saudita. Por último, los autores analizan el caso de Sudamérica. Mientras que Brasil aumentó su participación “aguas abajo” a partir de la venta de partes y componentes metalmecánicos hacia el sudeste asiático, la República Argentina aumentó su participación “aguas arriba” por el fuerte crecimiento de la industria automotriz, con gran componente importado, precisamente, de Brasil.

A pesar del vasto alcance que tuvieron las CGV en los últimos años, varios autores comenzaron a alertar sobre un incipiente proceso de morigeración del fenómeno (Brudsen 2020; Buruma 2016; CEPAL 2015, 2016, 2017; Degain, Meng, y Wang 2017; Fratocchi et al. 2014, 2016; Sirkin, Zinser, y Hohner 2011; The Economist 2020b, 2020a). Existe consenso respecto a que la lenta recuperación de la economía global luego de la crisis financiera de 2008 incentivó a las empresas transnacionales a relocalizar (*reshoring*) parte de su producción en los países centrales o, al menos, reconsiderar futuras inversiones en el exterior. Es decir, que se comenzó a reconstruir un nuevo esquema de negocios a partir del cual producir en los países centrales vuelve a ser rentable en base a una reconsideración de los costos totales incluidos en cada proceso productivo, en el que los países asiáticos no siempre son la mejor opción (Sirkin et al. 2011).

Al nivel de las firmas, el concepto de *reshore* es utilizado en la academia para dar cuenta de las decisiones empresariales por las que los procesos productivos, que en un primer momento se relocalizaron en el extranjero, son repatriados nuevamente al país de origen. Fratocchi et. al. (2014, 2016) encontraron diversas razones teóricas por las cuales una empresa podría optar por recuperar procesos productivos previamente externalizados. Las mismas podrían resumirse de la siguiente manera. Un primer conjunto de razones está asociado a la aparición de problemas logísticos en la cadena como: aumento de los costos de transporte, problemas en la coordinación, riesgo asociado a los proveedores *offshore*, problemas para cumplir con el aprovisionamiento a tiempo, alto costo general, etc. El segundo grupo contiene los cambios en el país de origen como: pérdida de potencial de innovación, reacción de los consumidores debido al efecto "*made in*", flexibilización en el mercado laboral local, aumento de la productividad manufacturera del país, tasas de desempleo, políticas públicas como subsidios para la reubicación y/o aumento de la satisfacción del cliente. Tercero, cambios dentro de la empresa debido a la automatización de un proceso de producción, la falta de capacidad para gestionar la planificación requerida o la

flexibilidad operativa. Por último, cambios en el país extranjero como la reducción de la brecha de costos laborales, la mala calidad de los productos locales, la falta de trabajadores calificados y la pérdida de conocimientos técnicos en el país anfitrión. En un informe del año 2015 la Comisión económica para América Latina coincide con este listado de razones y sostiene que, como consecuencia de ellas, es posible avizorar una madurez de las primeras condiciones que impulsaron la fragmentación geográfica de la producción y que, por tanto, sus efectos comienzan a disiparse (CEPAL 2015). Este informe sostiene que era esperable para los siguientes años un acortamiento de las cadenas regionales y globales de valor y por tanto un menor dinamismo del comercio internacional.

En términos geopolíticos, Degain, Meng y Wang (2017) sostienen que la estructura mundial de agregación de valor que emergió luego de la crisis es diferente de la que prevaleció durante los períodos previos. A partir de diferenciar CGV simples (productos que para su fabricación solo cruzaron fronteras nacionales una vez) y complejas (productos y componentes que son intercambiados por lo menos dos veces entre países), sostienen que estas últimas vieron decaer su participación desde 2012. Los autores sustentan, en base a un prolífero análisis empírico, que el comercio internacional más tradicional, no integrado en las cadenas globales y orientado a satisfacer una clásica demanda externa poco elástica (vino francés por ropa inglesa, por ejemplo) es el que explica la mayor parte de la recuperación comercial post 2008.

El débil desempeño económico experimentado entre 2011 y 2017 generó que diversos países busquen colocar en el exterior parte de su producción excedente y opten por políticas proteccionistas para resguardar una débil demanda nacional. Ahora bien, el comercio internacional es un juego de suma cero, en el que es imposible que todos los actores aumenten sus exportaciones al mismo tiempo que buscan restringir las importaciones. De esta manera, el esfuerzo de cada actor por equilibrar sus propias cuentas genera, en última instancia, un desequilibrio sistémico (CEPAL 2015). Este proceso económico incentivó, a su vez, un recambio político en los gobiernos de los países centrales que refuerza esta tendencia al proteccionismo. Por ejemplo, en las diez primeras semanas desde la asunción de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, se desalentaron las inversiones de General Motors y Ford previstas para México y se derrumbaron todos los acuerdos alcanzados para el lanzamiento del Acuerdo Transpacífico de Cooperación económica, conocido como TPP por sus siglas en inglés (CEPAL 2017). A su vez, el referéndum por el cual el Reino Unido decidió salir de la Unión Europea (*Brexit*), siembra aún más incertidumbre sobre la continuidad de las CGV (Rodrik 2018; Rosales 2017).

Desde los últimos años es posible ver la aceleración de la llamada guerra comercial entre China y Estados Unidos en la disputa por darle forma a la nueva gobernanza global del comercio internacional. Saliéndose del esquema tradicional de la OMC y la multilateralidad, dicho enfrentamiento comienza a ser efectuado en base a cuotas, aranceles y cupos para limitar las importaciones provenientes del otro país. Lo paradójico de esta disputa es que las empresas transnacionales norteamericanas terminan posicionando políticamente como aliados a los gobiernos de los países asiáticos en la defensa de la libre circulación de bienes y capitales de la obtuvieron grandes ganancias en los últimos años².

1.1.2. Gobierno en las cadenas

Con la generalización del concepto de CGV, algunos trabajos comenzaron a abocarse al análisis de su gobernanza, es decir, cómo se organiza y quiénes lideran esta nueva fase productiva mundial. El concepto permite resaltar la prácticas concretas y formas organizacionales particulares bajo las cuales las empresas líderes y otros actores, en el contexto de esta particular división internacional de trabajo, toman decisiones (Gibbon et al. 2008). Uno de los primeros antecedentes puede encontrarse en la particular reinterpretación que realiza Gereffi (1994) del concepto de Cadenas Globales de Mercancías (GCC por su sigla en inglés) elaborado por Wallerstein y Hopkins (Wallerstein 2004). Esta noción, originariamente, era utilizada para referirse al proceso por el que los Estados tenían la capacidad de moldear el comercio internacional a través de herramientas como tarifas o regulaciones al contenido importado de los productos. Gereffi (1994), invierte el orden y se centra en la acción de las empresas y su capacidad de limitar el poder estatal, en el contexto de apertura económica y liberalización comercial de fines de la década de los 1980 (Cardeillac 2013; Dalle et al. 2013; Santarcangelo et al. 2017; Sturgeon 2008). Con este giro desde Estado-Nación a la acción empresarial, emerge la pregunta por las formas en que las firmas organizan su producción a nivel mundial, en base al concepto de gobernanza.

² En este contexto de tensiones globales la crisis sanitaria global desatada a principios de 2020 con el virus COVID 19 pone aún más presión sobre el sostenimiento de este esquema de negocios generando que el periodismo especializado comience a focalizarse sobre el “fin de la globalización” (The Economist 2020a, 2020b). En retroalimentación con lo primero, el cierre de fronteras acontecido de facto genera una oportunidad para que los Estados de los países centrales renegocien con sus transnacionales el aumento de la agregación local de valor y creación de puestos de trabajo a cambio de salvatajes y ayudas financieras (Brudsen 2020; Mazzucato y Andreoni 2020; Mazzucato y Quaggioto 2020).

Gobernanza como conducción

En la concepción original de Gereffi (1994) se desprendían dos tipos ideales de gobernanza en función del rol que ocupasen las empresas líderes en las cadenas, conducidas por productores (*producer-driven*) o por compradores (*buyer-driven*) (Gereffi 1994; Gibbon et al. 2008; Santarcángelo et al. 2017; Sturgeon 2008). Esta concepción se denomina gobernanza como conducción (Gibbon et al. 2008).

Cuando una cadena es conducida por proveedores, los intercambios se circunscriben a las redes que generan de manera interna o externa grandes empresas manufactureras a la hora de abastecer su producción (Sturgeon 2008). El nombre de este tipo de gobernanza está dado por el liderazgo que establecen sobre el resto de los actores las empresas productoras. En este tipo de cadenas se inscriben la industria automotriz, la aviación, la computación o la producción de maquinarias. Son intensivas en capital, lo cual genera grandes barreras a la entrada de nuevos competidores (Gereffi 1994; Santarcángelo et al. 2017) y lo más distintivo es el fuerte control generado desde las casas matrices sobre el proceso productivo y los proveedores. En cambio, las cadenas conducidas por compradores, están dominadas por grandes vendedores minoristas (*retailers*) y compañías con marcas instaladas que desempeñan el rol de pivot entre muchos pequeños proveedores a nivel mundial y los consumidores (Gereffi 1994). Estos grandes compradores, dado el gran volumen de compra que manejan, tienen el poder de moldear a todos los actores de la cadena sin necesariamente poseer en propiedad directa una sola fábrica y suelen ser ramas poco sofisticadas e intensivas en mano de obra. Algunos ejemplos de este tipo de cadena son la industria indumentaria, del juguete o del calzado (Santarcángelo et al. 2017).

Si bien en un comienzo esta tipología tuvo una gran acogida dado su gran poder explicativo sobre los actores de la cadena, sus relaciones, interdependencias y disputas de poder, en el corto plazo algunos autores propusieron revisarla, argumentando que esta dualidad tiene un fuerte carácter rígido y estático (Gibbon et al. 2008; Sturgeon 2008). La crítica más importante estuvo centrada en el excesivo empirismo en base al que fueron elaboradas las categorías originales, dado que muchos estudios estaban encontrando dificultades para encuadrar nuevos formatos de intercambio dentro de las mismas. En particular, la generalización del *outsourcing* como estrategia empresarial hacia fines de la década de 1990 generó que muchas cadenas conducidas por productores comenzaran a actuar como conducidas por compradores y que, por lo tanto, perdiera sentido la división original (Gibbon et al. 2008; Sturgeon 2008).

Gobernanza como coordinación

A principios del siglo XXI, un grupo de académicos comenzó a entablar reuniones con el objetivo de elaborar un marco teórico que pudiese captar mejor los cambios acontecidos en el comercio internacional³. En estas reuniones se utiliza por primera vez al concepto de Cadenas Globales de Valor y se propone avanzar hacia una teoría de la gobernanza basada en las redes productivas, focalizando en la dimensión relacional de los intercambios comerciales a nivel internacional (Sturgeon 2008).

Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005), en su artículo más conocido, lograron resumir estas discusiones a partir de construir una tipología de la organización de las cadenas de valor basada en tres variables: la complejidad de la venta, la capacidad de codificar la información incluida en la misma y los desarrollos técnicos de la base de proveedores. Esta concepción es denominada gobernanza como coordinación, dado que cambia el foco de toda la cadena hacia las transacciones inter empresa (Gibbon et al. 2008).

Una empresa agrega complejidad a la cadena en la medida que incorpora nuevas demandas a los proveedores y/o cuando busca aumentar la diferenciación o especificidad de los productos que desean comprar. Por el contrario, la estandarización de los productos y los procesos reduce la complejidad. En cuanto a la información, su variación es similar en la medida que puede codificarse. Por ejemplo, a través de la adopción de técnicas estandarizadas, se reduce la complejidad trasmitiéndose de manera eficiente. Por último, una cadena puede variar en función de las capacidades técnicas que tengan los proveedores de dar cuenta de los requerimientos técnicos y de la calidad demandados por los consumidores.

Detrás de estas variables tiene un lugar central la teoría de los costos de transacción de activos específicos. La misma sostiene que un activo específico es aquel cuyo valor depende sustancialmente de la continuidad contractual, de manera tal que la ruptura del vínculo genera costos para ambas partes. Un ejemplo de estos activos específicos son las capacidades

³ Sturgeon (2008) relató en primera persona que, en el otoño de 2000, un grupo de académicos comenzó a reunirse en una serie de talleres para desarrollar una teoría de la gobernanza en donde decidieron elaborar el concepto de cadenas globales de valor. Este grupo se reunió bajo los auspicios de la "Iniciativa de Cadenas de Valor Globales", patrocinada en gran parte por la Fundación Rockefeller. El primer taller consistió en un evento de siete días celebrado en el centro de conferencias Rockefeller de Bellagio, Italia. Este trabajo conjunto continuó desarrollándose a lo largo de 2004 en el contexto de cuatro talleres de varios días, varias reuniones más pequeñas y un y un esfuerzo de colaboración por parte de los principales miembros del grupo.

tecnológicas, innovadoras, comercializadoras, financieras o el mismo desarrollo de la marca (Porta et al. 2016). De esta manera, los contratos ordenan la tensión que genera el lidiar con los activos específicos en el marco de una relación comercial. Con anterioridad al proceso de globalización de la producción, las empresas tendían a la integración vertical para evitar el costo derivado de romper relaciones contractuales con sus proveedores (Cardeillac 2013).

La teoría de los activos específicos, originalmente elaborada por Williamson, sostiene que a lo largo de la relación contractual se generan oportunidades en las que las dos partes involucradas podrían sacar provecho sobre la otra, al romper la relación comercial y capitalizar los activos específicos (Sturgeon 2008). Desde la sociología económica, Granovetter (1985) señala que la confianza surge como forma de organizar las relaciones entre firmas y que, por tanto, es posible sostener intercambios complejos a lo largo del tiempo. Este enfoque de las CGV permite dar cuenta de cómo son manejados los activos específicos en el proceso de deslocalizar o externalizar algún proceso productivo. Así, según Gereffi, Sturgeon y Humphrey quedan conformados cinco tipos ideales de la gobernanza en las CGV, en función de las variables antes descritas:

- a. **Mercados.** Los vínculos que se generan en este caso están organizados a través de los mercados y el precio. De esta manera, si bien los intercambios se sostienen en el tiempo, el costo de cambiar de socios es bajo, tanto para el comprador como para el proveedor. En este tipo de cadenas, la información es simplemente codificada, la especificación de los productos es baja y los proveedores tienen la capacidad de fabricar los productos con poca injerencia de los consumidores. La coordinación es muy poca y los compradores responden al nivel de precios a la hora de decidir una compra.
- b. **Cadenas de valor modulares.** En este tipo particular de relación, los proveedores arman productos de acuerdo con las demandas específicas de los clientes. Si bien se ofrece un producto totalmente terminado, son los proveedores los que se hacen cargo de la tecnología incorporada en el proceso productivo, aspecto que disminuye la capacidad de ofrecer productos altamente específicos como consecuencia de las inversiones necesarias de capital y materia prima. Se extiende la codificación de la información de manera tal de poder sostener mayores niveles de complejidad de los productos, con poca supervisión de los compradores. Esto se logra también a partir de reducir la variación de productos fabricados y unificando componentes, productos y procesos. En este caso, la clave está dada por la capacidad de codificar la información en las transacciones, para sostener varias ventajas de

las cadenas de mercado, como la velocidad, la flexibilidad y los bajos costos implicados en el cambio de socios.

- c. **Cadenas de valor relacionales.** Aquí, se generan complejas interacciones con altos grados de dependencia entre compradores y proveedores. Como contrapartida, se logran grandes niveles de especificidad en los activos generados. En este esquema, la confianza basada en la reputación es central. Este es un caso en donde no se puede codificar la información, las ventas son complejas y la capacidad de los proveedores es alta. Se requieren altos grados de coordinación e incluso interacciones cara a cara, lo que supone grandes costos para cambiar de socios y, por tanto, es esperable la existencia de multas a aquellos que rompan los contratos.
- d. **Cadenas de valor cautivas.** En este caso, pequeños productores dependen de los intercambios con compradores más grandes, lo que supone que los costos de romper la asociación sean más altos para los primeros que para los segundos. Estas cadenas implican un gran control y monitoreo por parte de las empresas líderes, debido a que la complejidad es alta, la capacidad de codificar información es baja y, a diferencia del anterior, la capacidad de los proveedores es baja. Las empresas líderes intervienen y controlan fuertemente a sus proveedores generando dependencia internacional. El objetivo de las empresas líderes es que los proveedores no se diversifiquen hacia otros clientes, de ahí el nombre de cautivo.
- e. **Cadenas de valor jerárquicas.** Esta forma de gobernanza se caracteriza por la integración vertical en donde se ejerce el control desde las sedes centrales hacia las subsidiarias. Aquí no es posible ninguna de las tres variables: la información es imposible de codificar, los intercambios son muy complejos y no existen proveedores capaces de responder a las necesidades de las empresas líderes. Por tanto, las empresas se ven obligadas a producir ellas mismas productos que ningún otro actor está en condiciones de hacer.

Esta tipología facilita la comprensión de los mecanismos por los cuáles se enlazan los diferentes eslabones de la cadena en el proceso de agregación de valor, en base a los cambios acontecidos en alguna de las tres variables que componen los cinco tipos ideales.

Gobernanza como normatividad

Por último, la gobernanza como normatividad o normalización surge como una tercera forma de entender el gobierno de las CGV a partir de las críticas que suscitó el entendimiento de las cadenas como coordinación. Las divergencias se estructuran en torno al excesivo peso

explicativo depositado a la interrelación entre actores y la consecuente atenuación que se genera sobre la cadena en su conjunto (Gibbon et al. 2008).

En el centro de la gobernanza como normalización, se encuentra la teoría de las convenciones y el rol que cumple la “calidad” en los intercambios internacionales. A partir de estos elementos, se redefine la gobernanza como la capacidad de las empresas líderes de determinar los estándares de calidad de los productos que se comercian, incluso generando disputas entre actores por definir y redefinir estos patrones (Ponte y Gibbon 2005).

La teoría de las convenciones establece las formas sociales bajo las que se crean estos parámetros de calidad, poniendo el foco en los aspectos intersubjetivos y normativos. Las convenciones son un conjunto de expectativas de acción mutuas que incluyen a las instituciones, pero no las agotan. Éstas afectan la forma en la que los agentes económicos moldean sus interpretaciones sobre la calidad de los productos y generan guías para la acción en base a estos estándares socialmente construidos (Gibbon et al. 2008; Salazar y Noguéz 2017). Las convenciones pueden ser entendidas como un sistema de expectativas recíprocas sobre el comportamiento de otros (Ponte y Gibbon 2005). De esta manera, se genera un contexto normativo que condiciona las expectativas de los actores de las cadenas y determina las cualidades requeridas de los bienes y servicios para poder ser comerciados.

Las convenciones pueden estar institucionalizadas, como así también emerger en el proceso mismo de la interacción entre empresas (Gibbon et al. 2008; Ponte y Gibbon 2005). En la definición de la calidad, intervienen actores externos a las cadenas, instituciones u organizaciones, que poseen la legitimidad social para establecer los parámetros de los productos, como así también los consumidores y sus pautas de consumo estructuradas en estas convenciones (Salazar y Noguéz 2017)⁴. A su vez, se retoma una concepción en la que existen empresas líderes y por tanto conducción en la cadena, disputa y diferencias de intereses. Así, si bien existe una tendencia hacia un mundo más global o de redes, en las cadenas no desaparece la conducción sino que es ejercida de otra manera (Ponte y Gibbon 2005).

Bajo esta definición las coordinaciones pueden ser múltiples, incluso al interior de una misma cadena, pero la gobernanza es una sola. Gibbon y Ponte (2005) proponen cuatro tipos de

⁴ Existe otra dimensión en la relaciones entre convenciones y Cadenas Globales de Valor; la misma establece relaciones directas entre las formas legítimas de organización empresarial y la coordinación hacia adentro de las empresas y los efectos que esto tiene sobre la organización de la producción (Ponte y Gibbon 2005).

coordinaciones basadas en convenciones sobre la calidad. Primero, las mercantiles, definidas por el valor del mercado y en las que la diferencia del precio es explicada por la calidad del producto; segundo, las domésticas, en las que la incertidumbre sobre la calidad de los productos se resuelve a través de la confianza gestada en relaciones de largo plazo y el conocimiento de marcas determinadas; tercero, las industriales, explicadas por la eficiencia productiva, en las que los patrones de calidad son puestos por actores externos que determinan normas y estándares sobre los productos; cuarto, las cívicas, influidas por el bienestar colectivo, social o ambiental (Ponte y Gibbon 2005; Salazar y Noguéz 2017). Estos cuatro tipos posibles de coordinaciones pueden darse a lo largo de toda la cadena, coexistiendo a su vez con formas bastante homogéneas de gobernanza. Para la definición de esta última, los autores vuelven a utilizar la concepción original de Gereffi (1994) de conducción por compradores o por productores.

En resumen, esta perspectiva resalta los aspectos normativos sobre los que los actores en una cadena construyen concepciones acerca de la calidad de los productos intercambiados y disponen acciones y expectativas de acción como consecuencia de este proceso. Se focaliza en la cadena en un sentido más amplio al incluir más actores sociales, como las instituciones y los consumidores, en la definición de la gobernanza que los meramente involucrados en los procesos productivos. Por último, se retoma una concepción de disputa de intereses y litigio al interior de la cadena, corriéndose de la concepción un poco más armónica y de consenso planteadas hasta el momento.

Esta última concepción analizada, es minoritaria frente al consenso alcanzado por la propuesta de Gereffi, Sturgeon y Humphrey (2005), por lo cual el entendimiento de la gobernanza como coordinación sigue siendo hegemónico en la academia a la hora de abordar los estudios sobre las cadenas globales de valor.

1.1.3. CGV y procesos de desarrollo

La relación entre inserción en las CGV y desarrollo económico ha sido profundamente estudiada en la literatura especializada a partir del concepto de *upgrading*, centrado en las estrategias utilizadas por los países, las regiones y las empresas locales para mantener o mejorar sus posiciones y resultados en la economía mundial. Lo disruptivo del enfoque de las CGV, es que no se limita a suponer que la integración al comercio global conduce a un mejoramiento económico mediante efectos indirectos positivos, sino que trata de establecer en qué condiciones, en particular bajo que vínculos inter-empresariales, es probable que se produzca el desarrollo económico (Lee y Gereffi 2015).

Diferentes sectores de la academia han focalizado en distintas políticas de *upgrading*, pudiéndose distinguir tres abordajes diferenciados. Primero, aquellos que utilizan este marco conceptual para sustentar una agenda de reformas asociadas al libre comercio, aquí se encuentran las posturas de los grandes organismos internacionales como OMC, UNCTAD y OCDE (Dalle et al. 2013). Segundo, los trabajos que sostienen que la integración a estas cadenas trae grandes ventajas en términos de innovación y crecimiento productivo, pero que depende fuertemente de la capacidad de intervención estatal en este proceso. Tercero, las posturas, basadas en las teorías de los Sistemas Innovadores, que tienen una visión menos optimista sobre el rol de las cadenas globales en el desarrollo económico dado que esta lógica productiva no permite aprendizajes innovativos.

Posturas aperturistas frente al upgrading

Los organismos internacionales multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) y el Banco Mundial (BM) representan la primera postura previamente mencionada en la relación entre *upgrading* y cadenas globales. En cierto sentido, la adopción del enfoque de las CGV por parte de estos organismos, ha dado más lugar al surgimiento en su seno de visiones heterodoxas sobre los procesos de desarrollo económico (Gereffi 2014). No obstante, la adopción de este enfoque alternativo ha sido difuso, habilitando una relegitimación de la agenda de reformas asociadas al Consenso de Washington (Fernández 2015; Neilson 2014; Werner, Bair, y Fernández 2014), mientras que las políticas no ortodoxas son poco desarrolladas y escasamente mencionadas en sus recomendaciones de políticas públicas (Ravenhill 2014).

Estas instituciones sostienen que, debido a condiciones estáticas como dotación de recursos naturales, ventajas comparativas o localización geográfica, no todos los países y empresas están igualmente involucrados en las CGV (OMC, OCDE, y Banco Mundial 2014). En este sentido, los gobiernos que busquen aumentar la participación en las cadenas deben promover regímenes de comercio e inversión abiertos, predecibles y transparentes dado que las medidas proteccionistas impactan negativamente sobre los proveedores internacionales, los inversores extranjeros y los productores domésticos (OMC, OCDE, y UNCTAD 2013). En estas concepciones representantes del *mainstream* se da por sentada una relación virtuosa entre desarrollo económico e inversión extranjera, a pesar de la poca evidencia empírica para soportar esta hipótesis (Lee y Gereffi 2015).

En distintos informes preparados para las reuniones del G-20, (2014, 2013) estos organismos recomendaron a los países que buscan aumentar su participación en las CGV la apertura al comercio y a la inversión. Bajo esta concepción, dado que los productos son elaborados en varias regiones en simultáneo, los aranceles y las barreras paraarancelarias son medidas que desincentivan el comercio en cadenas, dado que aumentan el costo de un producto cada vez que atraviesa una frontera. Este efecto distorsivo de los impuestos al comercio, empeora proporcionalmente a la cantidad de contenido importado que tengan las exportaciones del país (OMC et al. 2013). La eliminación de toda barrera al comercio y a la inversión, es la forma de fomentar la mayor inserción en las cadenas globales de valor y, por tanto, el crecimiento económico.

En este sentido, son poco recomendables las políticas sectoriales que apunten a fortalecer determinadas ramas productivas por sobre otras, dado que generan efectos distorsivos. Por el contrario, son esperables las políticas económicas amplias y horizontales tales como: priorizar tanto las importaciones como las exportaciones, fomentar el comercio multilateral por sobre los acuerdos regionales, desestimar los esfuerzos en aumentar el contenido nacional de las importaciones y facilitar las importaciones de manera tal que el contenido tecnológico presente en ellas se derrame hacia el resto de los actores, reducir los aranceles al comercio exterior y las medidas para arancelarias (OMC et al. 2014).

Estos organismos internacionales reconocen que la apertura comercial puede conllevar la relocalización de recursos de actividades poco productivas a segmentos más eficientes. En esta transición, muchas personas pueden perder sus fuentes de ingresos y serán necesarias políticas sociales activas para facilitar el acceso a nuevas fuentes de trabajo a aquellos trabajadores desplazados.

La versatilidad y velocidad con la cual organismos como OMC, OCDE y Banco Mundial han logrado migrar sus concepciones sobre la relación entre comercio y desarrollo desde una visión más ortodoxa, asociadas a las clásicas ventajas comparativas, hacia incluir la teoría de las CGV en sus recomendaciones de política económica, pone un manto de sospecha sobre el particular abordaje que estos hacen del concepto (Pérez Ibáñez 2019). Al fin de cuentas, según lo analizado en los párrafos precedentes, se proponen recomendaciones de corte generalístico que no distinguen segmentos, sectores, países, actores, lapsos de tiempo o condiciones estructurales particulares. En este sentido, el vínculo positivo que se le otorga desde estos organismos a la apertura comercial, la inversión extranjera, la reducción impositiva y la no

intervención estatal con el desarrollo económico en el marco de las cadenas globales dista mucho de la utilización original del concepto y de la realidad concreta bajo las cuales muchos países en vías de desarrollo han logrado mejorar su inserción internacional en este nuevo momento del comercio y la producción global.

Neoshumpeterianos y upgrading

La segunda postura mencionada en la introducción al apartado está representada por los aportes de la escuela neoshumpeteriana (Dalle et al. 2013). Autores como Gereffi, Humphrey y Sturgeon sostienen que la mera apertura comercial no garantiza el desarrollo económico y resaltan el rol de las políticas industriales o sectoriales (Gereffi et al. 2005; Gereffi y Sturgeon 2013). El aporte específico de las políticas activas en *upgrading* es la creación de incentivos para que las empresas nacionales puedan escalar en la cadena global, desde los eslabones básicos hacia aquellos en los que se incorpora más valor.

Estos autores reconocen que el lugar que las empresas tengan en la CGV puede determinar la incorporación a procesos productivos con alto valor agregado e intensivos en conocimiento o quedar reducidas a tareas de ensamblado intensivas en mano de obra. El fuerte poder que tienen las firmas líderes genera que muchas empresas vean dificultando el acceso a eslabones con mayor valor agregado, producto de las jerarquías vigentes en las cadenas (Humphrey y Schmitz 2002). Esta división propicia que no todos los países participen de manera igualitaria en los beneficios de la internacionalización, registrándose que las actividades que más valor agregan (diseño, investigación, desarrollo, marketing y distribución) quedan asentadas en los países desarrollados. Bajo esta concepción, el desarrollo económico sería una consecuencia de la estrategia de las transnacionales para una región determinada y depende de cada país poder traducirlo en *upgrading* social. El desafío, entonces, es lograr la participación en sectores de privilegio de la cadena, generando un crecimiento sostenido en los niveles de ingreso.

En esta propuesta, se distinguen cuatro tipos de *upgrading* posibles: 1) mejorar los procesos de producción para hacerlos más eficientes, 2) crear bienes más sofisticados y con mayor tecnología, 3) desplazarse hacia otras actividades dentro de la cadena, 4) e intentar entrar en otras cadenas (Matos et al. 2015; Pietrobelli y Rabellotti 2011). Es interesante rescatar los aportes de Humphrey y Schmitz (2002), quienes a partir de sumar aspectos de la geografía económica y la teoría de los *clusters* a las Cadenas Globales de Valor, concluyen que los distintos tipos de gobernanza tienen consecuencias sobre las posibilidades de *upgrading*. De esta

manera, las cadenas más cercanas a las jerárquicas generan mayores oportunidades para el rápido desarrollo de proveedores locales, pero luego, los mismos encuentran dificultades para escalar lugares en las cadenas.

En términos de políticas públicas, el *upgrading* como propuesta dista mucho de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como eje del desarrollo, dado el rol central que tienen la compra de partes e insumos desde el exterior. Una estrategia industrializadora dentro del CGV, debe contemplar necesariamente un primer momento de importaciones de partes y componentes que serán finalmente exportados en forma de productos finales, para luego lograr el *upgrading* al reemplazar estos insumos importados generando vínculos con los proveedores locales (Dalle et al. 2013). Pero a su vez, esta apertura propuesta no es general e irrestricta, sino que requiere de políticas estatales activas, diseñadas para encontrar las formas de aprovechar los beneficios que las cadenas pueden brindar.

Evolucionistas y upgrading

Los grupos más cercanos a la teoría evolucionista se han focalizado en la relación entre Cadenas Globales y los Sistemas Nacionales de Innovación (Matos et al. 2015). Pirotbelli y Rabelotti (2011) sostienen que la literatura de las CGV no aborda el problema de los mecanismos de aprendizaje de capacidades tecnológicas y de innovación en el marco de estas relaciones globales. Bajo su postulado, la inserción en cadenas globales posibilita en los países en desarrollo no sólo la oportunidad de insertarse en nuevos mercados, sino también la posibilidad de acceder a nuevas tecnologías y conocimientos innovadores como eje central del *upgrading*.

La proximidad organizacional o relacional generada en los intercambios globales puede suplantar la importancia de la cercanía geográfica a la hora de propiciar, identificar y apropiar el flujo de conocimientos generados en las relaciones entre empresas. Aquí cobran un rol central los Sistemas Nacionales de Innovación (SNI), que deben abocarse a la absorción y adopción de tecnologías extranjeras ya existentes, más que buscar innovar en las fronteras tecnológicas. De esta manera, recuperan la idea de que las formas de gobierno en cada tipo de cadena tienen impactos sobre los mecanismos de aprendizaje, pero sostienen que los SNI aportan a reducir la complejidad de las transacciones y aumentar la capacidad de codificar la información, posibilitando relaciones de mercado y debilitando las formas jerárquicas en las cadenas globales. Por tanto, la posibilidad de que las empresas nacionales queden encerradas en relaciones captivas disminuye en la medida que se fortalecen los SNI.

Desde una visión más pesimista, Matos, Marcellino, Cassiolato y Podcaemi (2015) reconocen los aportes de la literatura de las CGV y de los Sistemas de Innovación, pero sostienen que el *upgrading* como estrategia de desarrollo acarrea grandes errores conceptuales. Su crítica está dirigida a la visión simplista por la cual los lazos entre actores locales y empresas internacionales pueden llevar a procesos de aprendizaje innovadores. Si bien los aportes de la teoría de los clústeres a las cadenas globales de valor arrojan luz sobre los desafíos que encuentran las firmas nacionales en el plano internacional, su aproximación subestima la heterogeneidad del territorio en sus dimensiones sociopolítica.

A partir de reforzar la teoría de los Sistemas de Innovación con los postulados del Estructuralismo Latinoamericano, los autores llegan a la conclusión de que la proximidad territorial (entendida en términos físicos, económicos, simbólicos y socio-políticos) es importante a la hora del aprendizaje y la construcción de capacidades tecnológicas, y que por tanto en el contexto de globalización los factores globales terminan homogenizando los procesos locales necesarios para el desarrollo económico.

No entender la complejidad inherente a la apropiación del conocimiento innovador conlleva a suponer que los canales de contacto internacionales son una fuente de construcción de capacidades tecnológicas. Por el contrario, los casos exitosos de inserción mundial están cimentados en una compleja red local e institucional basada en la acumulación nacional de conocimiento. En conclusión, el enfoque de las CGVs sobrestima los intereses particulares de las empresas líderes globales en el desarrollo económico del país o en el fortalecimiento de sus proveedores locales.

1.1.4. Recapitulación

Más allá de los matices presentes en los enfoques reseñados, la noción CGV es parte central de la agenda de investigaciones sobre desarrollo, comercio e inversiones. Este enfoque detenta importantes potencialidades, en especial, al situar los análisis en el nivel de los actores sociales para comprender a las empresas transnacionales y los procesos de desarrollo desde un enfoque que privilegia la dimensión de la agencia por sobre las determinaciones estructurales. Bair (2005) le reconoce tres importantes beneficios al concepto que constituyen un punto de partida de esta tesis: 1) potenciar los estudios de casos, 2) vincular el estudio de las cadenas al problema del desarrollo e 3) incentivar a los funcionarios a la búsqueda de la competitividad.

A lo largo de este apartado sobre antecedentes se abordaron los debates más importantes que atraviesan el tema de las CGV. En primer lugar, pudimos analizar la evolución de este fenómeno durante el último cuarto de siglo XX y su posterior retracción como consecuencia de la crisis global de 2008. En la segunda sección, se expusieron las discusiones sobre la forma en que se organiza la producción a nivel mundial desde perspectivas que, si bien no son dicotómicas, resaltan distintas dimensiones a la hora de analizar quiénes y cómo se controlan las CGV. Se detectaron al menos tres variantes de cómo entender la gobernanza en las cadenas: como conducción, como coordinación y como normatividad. Sturgeon (2008), es un esfuerzo de síntesis, propone que la gobernanza tiene tres pilares: las formas de manejar los activos específicos, la distribución del poder dentro de la cadena y el rol de las instituciones. En la intersección de estas tres dimensiones se puede dar cuenta de las formas específicas en que se gobiernan las cadenas.

En la última sección, se pasó revista a las tres posturas académicas preponderantes en torno a los efectos que tuvieron las CGV sobre el desarrollo económico. Por un lado, las interpretaciones de la OMC, la OCDE y el Banco Mundial sostienen que las CGV generan efectos positivos sobre el crecimiento, en la medida que se profundice la apertura comercial como garantía de un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que las mismas generan. Por otro lado, las lecturas neoschumpeterianas, sostienen que, si bien las cadenas establecen condiciones para el crecimiento, dependen de políticas activas en el *upgrading* de manera tal que las empresas escalen hacia segmentos que agreguen más valor. Por último, la literatura ligada a los sistemas de innovación desarrolla una visión menos optimista sobre los impactos positivos de las CGV, al resaltar que los procesos de aprendizaje de las capacidades innovativas y tecnológicas dependen de condiciones territoriales complejas y por tanto no aprehensibles de manera simple.

En síntesis, todavía persisten tensiones irresueltas en la literatura especializada en torno al rol de las cadenas globales en el desarrollo económico. Por un lado, los organismos internacionales depositan una fuerte confianza en las políticas comerciales y fiscales, los neoschumpeterianos en las políticas industriales o sectoriales, mientras que el último grupo analizado focaliza en las políticas de innovación.

Ahora bien, en toda la literatura revisada existe una dimensión sub explorada sobre el sector empresarial. Los análisis sobre la convergencia entre las formas de distribución de poder dentro de la cadena (*gobernanza*) y las posibilidades de desarrollo (*upgrading*) dan por sentada

la voluntad deliberada de los actores de las cadenas de avanzar hacia eslabones de mayor valor agregado. Esta presunción deposita en las empresas líderes o incluso en los proveedores, la capacidad inmanente de promover el desarrollo económico de un país. Bajo estas interpretaciones basta con que existan algunas condiciones determinadas y cierta combinación específica de políticas económicas e institucionales para que se active la voluntad que toda empresa porta de ascender en las cadenas globales. En consecuencia, se asume que los actores sociales involucrados, sean empresas líderes o proveedores, buscan ascender hacia mejores eslabones y, en consecuencia, derramar desarrollo económico para el país donde opera. No obstante, la sociología económica ha demostrado que los actores económicos se encuentran enraizados socialmente en situaciones de subdesarrollo, que en las mismas tienen la capacidad de reproducir esquemas productivos beneficiosos para sí mismos y, de este modo, pueden no existir incentivos para transformar dicha realidad. En este sentido, en la literatura de la CGV se atenúa el hecho de que las estrategias productivas globales que despliegan las empresas transnacionales pueden encontrarse en oposición al desarrollo económico del país donde alojan sus actividades y que esto puede generar tensión con el resto de los actores anclados nacionalmente. A su vez, el foco puesto en las relaciones entre empresas relega a un segundo plano el nivel de análisis nacional y, por tanto, no se toma en consideración que el lugar que cada país tiene en la división internacional del trabajo y en la disputa de poder global genera límites a las posibilidades de desarrollo. De ahí que, muchas veces para los países periféricos lograr crecer en las cadenas globales de valor requiera enfrentar las relaciones comerciales y políticas subordinadas que sostienen a los países centrales en los lugares de privilegio. Por último, en las teorías analizadas, no se da cuenta que el rol articulador que tienen los Estados en los procesos de desarrollo puede derivar en disputas con las empresas transnacionales por la conducción de dicho proceso y prima más bien una lógica de coordinación o cooperación.

Se vuelve necesario entonces una teoría de la acción empresarial que logre dar cuenta de cómo los actores sociales orientan su acción y construyen estrategias en las cadenas y los modos en que las mismas se entrecruzan y ponen en relación con otros actores que despliegan, a su vez, otras estrategias en función de sus intereses, que pueden ser coincidentes o no con las primeras. Entre los múltiples actores relevantes en las relaciones establecidas en las CGV, el Estado y las empresas transnacionales tienen un rol destacado y, por tanto, resulta pertinente poner el foco analítico sobre ellos. Un entramado conceptual que evidencie estas dimensiones nos permitirá dar cuenta de que la inserción en las cadenas es producto de las vinculaciones conflictivas o cooperativas que aparece más que el resultado de un proceso sistémico o lógica inmanente de

capital. En la próxima sección, profundizaremos en una teoría de la acción empresaria en el marco de las CGV, que logre dar cuenta de la vinculación entre las trayectorias nacionales, el rol de los Estados y el problema del poder.

1.2. Marco teórico

Para dar cuenta del problema de investigación de la presente tesis, se articulan conceptos del abordaje en las cadenas propuestos por Víctor Fernández (2017) con la teoría de los campos de Neil Fligstein (1996) para elaborar un marco teórico que nos permita analizar el rol de los empresarios argentinos en las cadenas globales. Esta articulación conceptual intenta dar cuenta de las falencias teóricas detectadas por Fernández al abordaje de las CGV, pero con eje en los actores sociales y la acción en contextos económicos. En el apartado 1.2.1 daremos cuenta como las distintas trayectorias nacionales y regionales, el poder de los actores locales y globales y las capacidades estatales son factores que han tenido poco lugar en el enfoque de las CGV. Retomaremos la propuesta de Fernández (2017) para comprender como estos elementos interactúan de conjunto en las desiguales relaciones comerciales internacionales. En el apartado 1.2.2 presentaremos tres conceptos - *relación entre campos, concepción de control y rol del Estado*- elaborados por Neil Fligstein (1996) y los pondremos en relación con nuestro objeto de estudio para dar cuenta de cómo los actores disputan al interior de un mercado.

1.2.1. El poder, las trayectorias nacionales y el Estado en las CGV

Fernández (2017) resalta varios puntos ciegos que tiene el enfoque de las CGV para abordar los problemas del desarrollo social y productivo asociado a los procesos globales. La presente tesis toma estos aportes como eje central del abordaje de su objeto de estudio, pero intenta complementar la propuesta teórica del autor con el instrumental conceptual que propone la sociología económica. Los aportes elaborados en este apartado se pretenden como complementarios y subsidiarios a la línea de investigación abierta por Fernández.

El principal objetivo teórico del autor es dar cuenta cómo las redes económicas globales (REG) actúan de manera jerárquica y desigual en vinculación con las redes políticas globales (RPG), para preservar la situación actual de integración subalterna y excluyente de los países de la periferia. En tal contexto, las diferentes trayectorias nacionales que se realizan al interior de la periferia no son homogéneas ni pasivas y se configuran por las particulares relaciones entre sus núcleos de acumulación (NA) y el núcleo de implicación estatal (NE) y en la forma en que,

a partir de estos, se establecen las relaciones con las REyPG (Fernández 2017). más adelante nos adentraremos en estos cuatro elementos y como interactúan entre sí.

A partir de historizar la génesis teórica del concepto de CGV en relación a la teoría del sistema mundo (Fernández y Trevignani 2015; Trevignani y Fernández 2017), analizar la apropiación política de este enfoque que se hizo por parte de las grandes organismos internacionales para sostener una agenda de reformas asociados al consenso de Washington (Fernández 2015) y, a su vez, dar cuenta de cómo fue adoptado por el campo de las instituciones del desarrollo económico⁵ (Werner et al. 2014), Fernández estructuró su crítica al enfoque de las CGV. La misma puede dividirse en dos⁶ dimensiones centrales. Por un lado, la subestimación de las trayectorias nacionales y el problema del poder y por el otro, el rol de los Estados Nacionales en las cadenas globales.

El problema del poder

Fernández (2015; 2015; 2017) sostiene que en los abordajes de las CGV existe una concepción relacional del poder que habilita análisis en los que la totalidad de los actores ganan a través de coordinar esfuerzos. Esta concepción se focaliza en los procesos de interacción y cooperación, en juegos donde no hay suma cero y existe posibilidad de crecimiento igualitario para todos los actores, incluso los menos poderosos. Para el autor, resulta importante evidenciar la existencia de una distribución desigual y jerárquica del poder entre los actores de las cadenas

⁵ Este artículo sostiene que el enfoque de las cadenas globales de valor vino a suplir el vacío que dejó el Consenso de Washington como paradigma explicativo de cómo el comercio globalizado y los flujos de inversión extranjera pueden promover el desarrollo económico en los países periféricos. Instituciones como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) abrazaron este marco conceptual para recomendar políticas públicas que tiene más presente el rol del Estado como forma de corregir las fallas del mercado. Los autores concluyen que, de esta manera, luego de varias adaptaciones del concepto original, estas organizaciones encontraron en las cadenas globales de valor una tercera vía de recetas económicas que se distancia del excesivo intervencionismo estatal y del fuerte liberalismo de mercado.

⁶ Estas dos críticas están presentes a lo largo de su obra. Pero en varios de los artículos aquí citados se mencionan otras contradicciones u omisiones que no serán tenidas en cuenta en esta tesis por limitaciones de espacio. Entre ellas de las más considerables es que el enfoque de las GVC no dio cuenta del problema de la financiarización (Fernández 2015) y al rol de la fuerza de trabajo. En relación con el primer tópico, el enfoque de las CGV omitió como se tienden a armar cadenas paralelas de flujo de ganancias a las comerciales, al tiempo que el acceso a los instrumentos financieros (crédito) reproduce relaciones desiguales de poder al interior de la cadena. Este tipo de análisis es abordado a partir del concepto de Cadenas Globales de Ganancias por Seabrooke y Wigan (2014, 2017).

que inviabiliza la propuesta central de este enfoque: que las empresas y países avancen hacia eslabones con mayor agregación de valor dentro de la cadena.

La noción de poder como cooperación quita un elemento central del problema de la gobernanza en las cadenas: el liderazgo ejercido por las firmas líderes construye una restricción estructural sobre el resto de los actores dado que los obliga a incorporarse de manera subordinada en las interacciones comerciales. Sucede entonces que el poder concentrado de las empresas líderes en funciones estratégicas avasalla la voluntad de aquellos actores que buscan crecer en las cadenas, volviendo más inaccesibles los núcleos competitivos controlados por las firmas internacionalizadas. En los casos en que existe un proceso de crecimiento en las cadenas de actores subordinados, normalmente involucran poco riesgo para los actores dominantes o incluso un refuerzo de su lugar de privilegio.

Esto a su vez tiene su contracara a nivel espacial: los países centrales tienen políticas activas para contener fronteras adentro los eslabones que más valor agregan reproduciendo una lógica de distribución desigual entre norte y sur o centro y periferia. El selectivo control y retención de estas competencias centrales que realizan las empresas transnacionales y los países centrales se basa en una mayor concentración de poder que reafirma el papel asimétrico que se les otorga desde el gobierno de las cadenas a las empresas y países de la periferia.

En síntesis, las limitaciones presentes en el enfoque de las CGV, particularmente en lo que hace al concepto de poder, impide comprender las dinámicas conflictivas que se establecen al interior de las cadenas entre los actores involucrados -sean empresas, Estados u organismos internacionales- en la puja por direccionar los intercambios globales en favor de sus propios intereses. Esta visión invisibiliza cómo diferentes dotaciones de poder cristalizan lugares y roles en las cadenas que tienden a la estabilidad en el tiempo y determinan participaciones diferenciadas en los beneficios del comercio internacional. Como se mencionó en los antecedentes, esta concepción que propone Fernández es más similar a la desplegada en los primeros planteos teóricos cercanos a la Teoría del sistema mundo y la GCC (Gereffi 1994) y será el enfoque principal en esta tesis para analizar las disputas entre actores al interior de la cadena automotriz argentina.

Subestimaciones de las trayectorias nacionales

En consonancia con el debate del poder, Fernández entiende que la visión global que prima en el enfoque de CGV oscurece las implicancias que el anclaje nacional tiene sobre el

comercio en cadenas⁷. Al interior de esta crítica conviven dos discusiones con las teorías de las CGV que están en tensión y vinculación (Trevignani y Fernández 2017). Por un lado, los aportes de las CGV obvian las trayectorias regionales y nacionales, y, por otro lado, hay poca teorización sobre el rol del Estado en las cadenas (Fernández 2010, 2015, 2017; 2015; 2017). Para los propósitos de la presente tesis, esta dimensión vacante detectada por Fernández es central, dado que se pretende explicar el recorrido argentino al interior de la cadena global automotriz como resultado del conflicto entre los empresarios y el Estado.

En primer lugar, los análisis basados en el enfoque de las CGV emergieron con una hipótesis central: la transnacionalización geográfica de la producción a escala global es consecuencia de que los procesos de acumulación y producción responden menos a lógicas geográficas y territoriales que a determinantes globales y transnacionales (Trevignani y Fernández 2017). De esta manera, se priorizan los análisis *locales* investigando trayectorias empresariales exitosas que actúan desde lo global a lo local generando efectos positivos de nivel micro. Esto habilita la posibilidad de tomar segmentos aislados -en formas de cadenas de empresas- totalmente escindidos de las trayectorias nacionales o regionales y sus determinantes. Según Fernández (2015, 2017; 2015; 2017), el problema de esta argumentación es el sobrepeso explicativo depositado sobre las firmas, ya que invisibiliza el funcionamiento de las cadenas en el marco general del sistema de países, con su forma de reproducción contradictoria y jerárquica. A pesar de su origen común, el enfoque de las CGV se ha ido alejando paulatinamente de las teorías como sistema- mundo o dependencia que tienen una visión de tipo holística sobre el intercambio entre países.

Los análisis basados en la literatura de las CGV no dan cuenta de la existencia de trayectorias nacionales al interior de esta totalidad que son heterogéneas, jerárquicas, desiguales y estables en el tiempo. Como consecuencia también se invisibilizan los efectos de estos diversos caminos regionales o nacionales en los actores anclados territorialmente en estas zonas. Es decir, no puede explicar cómo se condicionan o habilitan ciertos trayectos al interior de las redes globales en función del lugar que le toque a ese país en la división internacional del trabajo. La teoría de las CGV obvia las diferencias que pueden existir, meramente derivadas de su anclaje nacional, entre una pequeña empresa autopartista en Detroit, Taipéi, Varsovia o Villa Constitución en los intentos por escalar posiciones en una cadena global.

⁷ El problema de las escalas de análisis está presente en todos los artículos y libros de VRF llegando a constituir una línea particular de su investigación (Fernández 2010).

Esta discusión se entrelaza con el déficit que trae aparejada la concepción de poder reinante en estos enfoques. Recuperando aportes estructuralistas y dependentistas (más adelante volveremos sobre este aspecto) Fernández sostiene que la jerarquía que se da entre los países del centro y de la periferia se encuentra entre las estructuras más importantes del sistema mundo. Visibilizar que existen países con roles diferenciados, desiguales y jerárquicos resalta que las cadenas de empresas no actúan en vacíos de poder, sino que tiene múltiples determinaciones geográficas y políticas. Es decir, existen efectos diferenciados y recíprocos entre el nivel sistémico global y las trayectorias nacionales al interior de este. Por un lado, los actores nacionales ven dificultado o potenciado el escalonamiento productivo en las cadenas globales en función de su anclaje territorial, como así también los actores globales intentan estructurar a nivel nacional mejores condiciones de valorización en función de sus intereses. El enfoque de las CGV imposibilita el análisis de cómo se configura la dominación entre los actores de la cadena y la reproducción de jerarquías nacionales.

En síntesis, en esta tesis recuperamos la dimensión nacionales nacional en nuestro análisis a través de considerar los efectos que tiene el lugar que cada país ocupa en la división internacional del trabajo sobre: las estrategias que eligen los actores globales para penetrar o desarrollarse en estos países o regiones, la forma en la que impacta esta estrategia en el conjunto de actores económicos e institucionales anclados localmente, y por último, como estos actores nacionales se vinculan con los jugadores globales en función de habilitar o condicionar esta estrategia.

Por otra parte, Fernández (2017) focaliza su crítica sobre la elaboración teórica relegada que tiene el rol del Estado en los procesos de desarrollo en los trabajos englobados dentro de las teorías de la CGV. De nuevo, según Fernández (2015, 2017; 2015; 2017), este enfoque no permite evidenciar cómo desde diferentes Estados configurados nacionalmente, emergen procesos relevantes y específicos que dialogan con las lógicas globales. Es decir, no logran mostrar que cuando las diferentes performances y configuraciones nacionales entran en tensión con los procesos globales, el Estado tiene la capacidad de capitalizar distintos contextos o subordinarse a las lógicas sistémicas. Desde el enfoque de las CGV no es posible articular la intersección compleja que se forma entre los Estados nacionales y las dinámicas globales, y cómo el primero logra construir diferentes variedades de inserción en las cadenas.

La perspectiva históricamente acotada, sectorialmente centrada y basada en el rol de las firmas líderes, sumada a una ausencia del poder como dominación, habilita a hablar de

instituciones que actúan complementariamente a las firmas sin reconocer el papel específico, insustituible e históricamente irremplazable del Estado a nivel nacional. En consonancia con esta crítica desplegada por Fernández se pretende en esta tesis reposicionar al Estado como eje articulador de las trayectorias nacionales al interior de las cadenas a partir de los vínculos que establece con los procesos globales.

Las fortalezas o debilidades que puedan tener los Estados lo dotan de mayores o menores capacidades para conformar agrupamientos locales o regionales de actores en la negociación con las empresas transnacionales de las redes económicas globales (REG), sea para la formulación de un proyecto de desarrollo endógeno o uno más subordinado. A su vez, es necesario evidenciar la importancia del Estado en el vínculo con las redes políticas globales (RPG), en las disputas interestatales y su presencia en las instancias supranacionales que nodalizan estas redes. En estas conflictivas negociaciones, en condiciones desiguales de poder entre Estados de los países centrales y periféricos, se termina configurando la arquitectura institucional global de regulaciones y normas a través de las cuales fluyen las REG. Esto le otorga la capacidad a los Estados de conformar distintas coaliciones políticas con actores locales o extranjeros en función de los intereses que pretende preservar o afectar en las distintas negociaciones y disputas que lleva adelante (Fernández 2017).

Las trayectorias nacionales en los procesos globales

A partir de la crítica al enfoque de las CGV, Fernández elabora una perspectiva teórica para el abordaje de la interacción entre los procesos globales y las trayectorias nacionales que da cuenta del rol de los Estados, las empresas transnacionales y las diferencias existentes entre los países de la periferia y del centro. Este marco teórico tiene la potencia de trabajar en el plano opuesto al sostenido por las CGV, cuestiona que la globalización haya sido un proceso homogéneo a partir de destacar las particularidades existentes al interior de cada unidad nacional, pero manteniendo las articulaciones de estas con las lógicas globales.

En consonancia con la literatura de las CGV, sostiene que en los últimos cuarenta años aconteció una fuerte expansión de las Redes Económicas Globales (REG) y las Redes Políticas Globales (RPG). Las primeras dan cuenta del flujo de bienes, servicios y capitales en el mundo y son dominadas por las Empresas transnacionales o transnacionales (ET). Las segundas evidencian el flujo simbólico legitimante, pero también coercitivo, de las políticas, instituciones y normas necesarias para garantizar el flujo de las REG. Estas últimas están dominadas por

organismos internacionales como la OMC o el BM. Existen claros vínculos entre las dos redes, retroalimentaciones en sus estrategias e intercambios de personal. Para el autor, estas redes están controladas por los Estados centrales garantizando la persistencia de roles periféricos en la economía mundial. Esta articulación conceptual le permite visibilizar las dimensiones que, según su crítica original, estaban siendo ocultadas, sobre todo el problema del poder.

Una de las manifestaciones sistémicas de estas contradicciones mundiales es la existencia de países periféricos y centrales. Esta visión de las relaciones internacionales tiene una fuerte influencia dependentista y de la teoría sistema mundo y llevo a Fernández a sostener que el primer grupo de países está imposibilitado de desarrollarse de manera autónoma y dinámica hasta alcanzar los niveles productivos de los segundos. La idea que la teoría de la dependencia viene a desarmar es que existe un solo camino posible hacia el desarrollo (Vernengo 2006), convirtiendo el subdesarrollo de los países periféricos en la contracara del desarrollo de los países centrales (Dos Santos 2003).

Ahora bien, la propuesta de Fernández complejiza esta visión al entender que las REyPG se vinculan con la periferia como un todo, pero a su vez de manera diferenciada al interior de esta. El autor sostiene que las diferencias nacionales al interior de la periferia no son producto de un conjunto de combinaciones tipificables e intercambiables de arreglos institucionales, sino que toman lugar en el espacio y en el tiempo a partir de cómo son elaborados y resueltos los distintos procesos contradictorios entre los países a nivel global.

Durante las diferentes variaciones temporales del capitalismo que identifica el autor (competitivo, monopolístico y globalizado), la periferia como espacio tuvo su propio lugar y procesos en relación con lo sucedido en el centro, incluyendo variaciones al interior de sí misma. A modo de ejemplo, Latinoamérica desplegó el modelo agroexportador durante la fase competitiva con relación a las necesidades del centro, la ISI durante la fase monopolística, y Asia del este afianzó su modelo de exportaciones industriales durante la fase globalizadora, sin por eso dejar de estar ancladas ambas regiones en la periferia del sistema global. Si a lo largo del tiempo pueden evidenciarse variaciones de la periferia motorizadas por los cambios en el centro, al interior de esas fases también hay transformaciones en la periferia explicadas por distintas dimensiones nacionales de cada uno de sus países. Es posible, entonces, en función de lo expresado, sostener que, en la fase actual del capitalismo globalizado, los países de la periferia tienen un rol particular en la división internacional del trabajo con relación a los del

centro, pero que no todos los países periféricos tienen las mismas trayectorias al interior de la periferia, pudiendo algunos -incluso- abandonarla.

Sin embargo, la propuesta de Fernández está lejos de ser estática o determinista. La estructura centro/periferia opera como un marco para las relaciones, históricamente situadas, entre actores e instituciones. Pero, al mismo tiempo, cuando estos actores desarrollan sus estrategias posibilitan la transformación de dicha estructura. Así, los actores buscan de manera permanente fortalecer sus posiciones bajo ese escenario estructural, pero a la vez operan bajo los condicionantes de estas estructuras que les sirven de referencia. Que cambien los contextos es consecuencia de que los actores cambiaron las estrategias y, al hacerlo, remodelan la estructura a partir de nuevas formas de acción y reproducción creando nuevos condicionantes para el resto de los actores y para sí mismos. Es de resaltar, que para el autor a pesar de existir esta posibilidad no ha habido grandes modificaciones en las jerarquías al interior de la relación centro periferia. En síntesis, existe una dialéctica entre la acción de los agentes y las estructuras que luego legitiman cierto tipo de acción, pero no ha habido grandes cambios entre los países que ocupan lugares centrales y los lugares periféricos. Aun así, no todas las trayectorias al interior de la periferia, como tampoco en el centro, son idénticas.

La propuesta de Fernández para comprender estas variaciones nacionales se estructura sobre dos núcleos conceptuales con implicancias mutuas: Núcleos de acumulación (NA) y Núcleo de implicación Estatal (NIE). Estos núcleos, en su propia organización e interrelación de elementos económicos e institucionales, construyen trayectorias particulares para los países a partir de posicionarse e interaccionar con las REyPG, desplegando en todos estos roces e intercambios performances zonales diferentes. Es decir que estos núcleos conforman la diferencial capacidad de dar respuesta frente a los actores exógenos que controlan las REyPG y los escenarios contradictorios que se plantean con mayor o menor autonomía.

El NA representa la estructura económica y patrón de desarrollo que cada país porta y reproduce, es la forma de generación, apropiación y distribución del excedente; mientras que el NIE refleja las capacidades estatales. La calidad y funciones estratégicas del segundo se vuelven determinantes para configurar las particularidades de los NA, que se construyen en las distintas trayectorias nacionales.

Para terminar, propone que la interacción de los dos núcleos nacionales con las redes globales es necesario situarlos históricamente. Es importante dar cuenta de la viabilidad interna

y la permisividad externa en el cual ocurren estos intercambios y disputas. La viabilidad interna está asociada a la capacidad los actores locales de oponerse -o no- a la conducción del Estado. Fernández ejemplifica la importancia de la viabilidad a partir de comparar las diferencias de poder entre los actores de América Latina y Asia del Este. En el primero de los casos, la concentración de poder y tierras les permitió a los terratenientes de la región latinoamericana vetar el proyecto desarrollista que se proponía desde el gobierno central; en el segundo, producto de tempranas reformas agrarias, el Estado se enfrentó a actores más dispersos y menos cohesionados a la hora de plantear proyectos alternativos a la exportación de materia prima.

Cuando Fernández hace referencia a la permisividad externa, resalta la dimensión geopolítica en la cual se despliegan los cambios y transformaciones del capitalismo global. En esta historización, no todas las zonas enfrentan la misma resistencia desde los países del centro para construir proyectos autónomos. Nuevamente, a partir de la comparación histórica entre América Latina y Asia del Este, es posible evidenciar la mayor permisividad geopolítica de Estados Unidos sobre los países asiáticos en el contexto de la guerra fría, comparado con los países americanos. Estas situaciones deben tomarse como cambiantes en el tiempo, es decir, contextos externos e internos que permiten la conformación de centros de respuestas nacionales en un período pueden desaparecer al otro.

Para concluir, Fernández (2017) apela a la metáfora del erizo y el zorro para representar su multiescalar propuesta de abordaje de las transformaciones actuales del capitalismo y sus particulares efectos sobre América Latina. La elaboración teórica que estructura dicho libro y que se recoge en esta tesis pretende combinar la perspectiva de estos dos animales en simultáneo. Por un lado, el erizo, portador de un alcance de carácter holístico y envolvente que no se subsume ante la cambiante y multidimensional realidad y logra evidenciar la perdurabilidad de sus cimientos y jerarquías. Por otro lado, el zorro, de naturaleza curiosa, que enarbola una capacidad de desafiar las miradas homogeneizadoras y deterministas (tanto para los que auguran el fin del capitalismo o su definitiva consagración) para explorar la diversidad de casos existentes en la dinámica periférica. Retomar las bases epistemológicas de la metáfora zoológica que propone el autor nos posibilita en esta tesis dar cuenta de la emergencia de nuevas realidades nacionales que logran desafiar las lógicas globales a la vez que la persistencia de viejas jerarquías entre países del centro y países de la periferia

1.2.2. Estados y empresas en las CGV

Al resaltar las dos dimensiones opacas previamente mencionadas en los análisis de la CGV Fernández atenuó la dimensión de la agencia en su análisis. En este trabajo, incorporamos la perspectiva sociológica a la interacción entre el Núcleo de Acumulación (NA) y Núcleo de implicancia Estatal (NIE) elaborados por Fernández (2017) a partir de un análisis que destaque especialmente el nivel de los actores sociales y su acción. En este apartado presentaremos elementos conceptuales que nos permiten analizar la relación entre empresarios y Estado en las cadenas globales de valor.

La sociología de la dependencia de Cardoso y Faletto (2007) fue pionera en dar cuenta del rol los actores sociales en las relaciones comerciales entre países al sostener que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional supone formas definidas y distintas de interrelación entre los grupos sociales de cada país entre sí y, a su vez, con los grupos externos. Estos autores entendieron que los flujos comerciales en sí mismos no son suficientes para explicar la estructura jerárquica y desigual entre países y que, por tanto, es necesario analizar la actuación de las fuerzas, grupos e instituciones sociales en cada país, en vinculación con el resto del mundo. La dependencia, más que un fenómeno exógeno, económico y de carácter estructural es sobre todo endógena, política y consecuencia de la lucha entre actores. Estos autores plantearon que es necesario comprender cómo se despliegan los objetivos e intereses que dan sentido, orientan o alientan el conflicto entre los grupos sociales que ponen en marcha la estructura económica que organiza a los países en centrales y periféricos.

Siguiendo los postulados de la sociología de la dependencia, se sostiene en esta tesis que es necesario destacar los vínculos que rigen con las economías centrales, pero no atribuirles a estos la causa única de los desafíos existentes. Las inserciones periféricas en las CGV son el resultado de cómo estas economías se vincularon históricamente al mercado mundial y las formas en que se constituyeron los grupos sociales internos que lograron definir las relaciones hacia afuera que el subdesarrollo supone. A su vez, las alianzas de los grupos y fuerzas sociales internas están afectadas por este modo de vinculación con los países centrales. Al resaltar estas dimensiones, se vuelve necesario volver al foco a esta interacción en los determinantes nacionales.

La sociología económica y los estudios globales

La sociología económica se define como la aplicación de la perspectiva sociológica a los fenómenos económicos. Es decir, se aplican marcos de referencia, variables y modelos explicativos de la sociología al complejo de actividades concernientes a la producción, distribución, intercambio y consumo de productos y servicios escasos (Smelser y Swedberg 2005). En este sentido, más que un campo, la investigación en temas y objetos económicos es parte de la empresa de la sociología como disciplina (Beckert 2017; Figueiro y Gaggero 2018).

La sociología económica surge a mediados de la década de los '80, discutiendo con la idea de la racionalidad como único motivo de la acción, en un contexto en el que muchas ciencias sociales adoptaron los preceptos de la economía, basados en la acción racional, como sustento teórico de sus análisis. Primero, como resistencia al marcar casos en los que la acción racional encontraba poco poder explicativo, para luego pasar a proponer un nuevo andamiaje teórico a partir del cual entender los fenómenos económicos. El primer⁸ puntapié de este proceso lo podemos encontrar con Mark Granoveter (1985) en su explicación sobre el enraizamiento social de la acción económica, pero el campo se expandió a partir del aporte de varios otros autores tales como Bourdieu, Fligstein y Beckert, entre otros (Bair 2008; Nemiña 2015, 2017; Smelser y Swedberg 2005; Swedberg 1991, 2003).

Las principales críticas hacia la económica se focalizaron en la racionalidad instrumental y el individualismo metodológico. Según estos autores, la acción económica no la realizan individuos dotados de una racionalidad instrumental, sino por actores inmersos en un denso tejido de relaciones sociales que condicionan su comportamiento económico.

Este campo disciplinar contiene, por un lado, un grupo de estudios que entienden a los mercados como estructuras sociales. Es decir, como espacios sociales en disputa por un conjunto de actores con intereses particulares y divisiones desiguales de poder (Bourdieu 2000; Fligstein 2002; Fligstein y Dauter 2006). El objetivo de estos estudios pasa por entender cómo se reparte y distribuye el poder en estos mercados, en función del tamaño de los distintos actores que en ellos intervienen y el rol cumple el Estado en este proceso. Por otro lado, existe un conjunto de trabajos centrados en entender a la acción económica como una acción social, es decir, enraizada en relaciones sociales no necesariamente originada en motivos económicos y conectadas con valores sociales entre los cuales la eficiencia es solo uno más de muchos

⁸ Temporalmente anteriores, entre los clásicos de la sociología y la nueva sociología económica es necesario reconocer los aportes de Marcel Mauss, Joseph Schumpeter y Karl Polanyi.

posibles (Beckert y Streeck 2008; Granovetter 1985; Nemiña 2015, 2017). Esta perspectiva, propone tratar la acción económica en las sociedades capitalistas contemporáneas como un tipo especial de acción social, con valores, normas y disposiciones internalizadas por los actores que es genérica e históricamente distintivas de la maximización de utilidades.

Una de las limitaciones del alcance de la nueva sociología económica es que no logró posicionarse aún en los análisis de los fenómenos macro (Beckert 2017), dificultando la posibilidad de analizar la dimensión internacional de los procesos económicos. Según Swedberg (2003), este distanciamiento se tradujo en una incapacidad disciplinar de dialogar con la económica política internacional, la teoría del sistema mundo o del desarrollo económico. El autor, concluye que el no dar cuenta de esta dimensión representa una debilidad de la sociología económica, como también lo es para los estudios de las relaciones internacionales y la globalización⁹.

En este sentido, Bair (2008) sostiene que los desafíos que tiene la sociología económica para abordar la dinámica global son igualmente trasladables al problema de las CGV. Al resaltar el impacto de las estructuras sociales en la vida económica, la sociología económica también generó una visión un poco miope de la organización económica contemporánea. Como resultado la sociología económica tiene poco para decir de un fenómeno tan importante como la internacionalización de las cadenas de firmas (Bair 2005), a pesar de que la relación entre empresas y la confianza que emana de la misma podría ser un objeto de estudio importante del enraizamiento social.

La visión micro social del concepto de enraizamiento vuelve complejo el desafío de analizar las cadenas a nivel global. Al resaltar el enraizamiento de la acción económica

⁹ Gereffi (2009) disiente con la afirmación de Swedberg. A pesar de reclamarle a la sociología económica la búsqueda de unificar la escala nacional e internacional no menciona los aportes realizados por el mismo Gereffi en las dos ediciones (1994 y 2005) del manual sociología económica que el mismo Swedberg compiló junto a Smelser (2005). Estos autores fundadores del enfoque de las CGV sostienen que hay una vocación en la sociología económica de apoyar explicaciones centradas en el Estado o en otras instituciones. Gereffi entiende que cuando se argumenta que el Estado y la economía son esferas mutuamente constitutivas, los sociólogos centrados en la cuestión del Estado están realmente interesados en un solo punto de la dialéctica que crean, por lo que refuerzan un imperialismo sociológico como respuesta al imperialismo de la economía. Sin embargo, cuando lo hacen, ignoran un mundo económico de actividades en el que las ganancias, los precios y la eficiencia realmente importan a las personas de negocios que concretamente están involucradas en un mundo de actividades que esta globalmente orientado y que ha cambiado radicalmente en los últimos 50 años (Gereffi y Hamilton 2009).

pareciese desprenderse una cierta escalaridad local o nacional e incluso la necesidad de que la misma tenga algún componente de interacción cara a cara, dos dimensiones ausentes en los intercambios comerciales internacionales. Bair (2008) sostiene que esta concepción sobre territorializada del enraizamiento niega la dinámica multiescalar de la economía global e internacional de la organización económica contemporánea. En particular en esta tesis nos interesa suturar los distanciamientos y desencuentros existente entre la nueva sociología económica y las Cadenas Globales de Valor, como objeto de estudio, pero también como enfoque teórico a partir de la teoría de los campos.

Mercados como campos

Las explicaciones sobre la acción social en contextos económicos tradicionalmente se han focalizado sobre los niveles micro o macro del análisis (Nemiña 2015). Una visión alternativa a esta dicotomía surge de entender los mercados como campos. Así el mercado se convierte en un ámbito de lucha en donde actores (las firmas) con recursos diferentes se enfrentan para tener acceso al intercambio y conservar o preservar las relaciones de fuerzas vigentes (Bourdieu 2000). Ahora bien, a su vez en los campos priman órdenes estables que permiten la reproducción de los actores y su posición social en el tiempo. La estructura de los mercados está compuesta por relaciones de largo plazo que establecen los actores entre sí (empresas, trabajadores, consumidores, proveedores y el Estado) que viabilizan la reproducción jerarquía del campo en su conjunto (Fligstein 2015b; Fligstein y Dauter 2006; Fligstein y McAdam 2012; Kluttz y Fligstein 2016).

La teoría de los campos propone analizar el modo en que los actores se relacionan entre ellos en un espacio social de nivel meso desde diferentes posiciones jerárquicas socialmente construidas (Kluttz y Fligstein 2016; Swedberg 2005). Enmarcarse bajo esta propuesta conlleva incorporar en el análisis que en los mercados siempre hay algo en juego, que hay reglas que rigen el campo, que los actores tienen posiciones y recursos desiguales y que comparten una comprensión conjunta de estos elementos que les permite interpretar la acción de otros y enmarcar en ella su respuesta.

La teoría clásica de los campos entendió que la acción del actor depende de su posición en el campo, es decir, de su lugar en la estructura de distribución de capital. Este enfoque resalta que la acción, lejos de estar en un universo sin gravedad ni delimitaciones, está orientada por las restricciones y posibilidades que derivan del lugar que ocupe cada actor en la estructura

(Bourdieu 2000). De esta manera, las empresas dominantes tienen la iniciativa en materia de cambio de precios, introducción de nuevos productos y medidas de distribución y promoción, logrando imponer a todos los actores las reglas más favorables a su perpetuación en los lugares de poder.

Ahora bien, en primer lugar para esta tesis recurriremos a la propuesta que realiza Neil Fligstein (1996, 2002; 2012; 2016) para el análisis de los campos dado su mayor énfasis a la dimensión política en el surgimiento, reproducción y caída de los campos y la fluidez conceptual en el abordaje de la acción social en contextos económicos. Para este autor los diversos actores que forman parte del campo están en constante movimiento, interpretado a otros actores y modificando sus estrategias y sus opciones de actuación en función de esta lectura. Pero a su vez, sostiene que los actores viven en mundo oscuros donde no siempre es claro que consecuencia tendrá su acción. En este contexto deben construir una interpretación del mundo que le dé sentido a esta obscuridad y logre motivar, justificar y determinar el curso de acción. En los mercados el eje organizador de las interacciones entre firmas es la supervivencia dado que ningún actor puede de antemano establecer que comportamiento maximizará las ganancias (antes o después), por tanto, la acción está dirigida en buena medida a sostener la creación de mundos estables.

Para Fligstein, el principal objetivo de la acción empresarial es reproducir el mercado en general, evitando que la competencia entre firmas desestabilice el campo y genere una crisis para los actores dominantes. Fligstein denomina este mecanismo *concepciones de control*, es decir, el conocimiento que cada actor posee de cómo funciona la estructura del mercado y que les permite interpretar su mundo. A través de él las empresas interpretan la acción de otros actores como si fuese un marco de entendimiento a través del cual leerse mutuamente. El objetivo de las concepciones de control es erigir un entendimiento social en donde las firmas evitan la competencia directa y una potencial fuente de inestabilidad para el mercado. Como consecuencia los actores cooperan con sus competidores a través de compartir mercados, cartelizaciones, controles de precios, creando barreras de entrada, limitando mutuamente la producción que terminan dividiendo los mercados.

En segundo lugar, una novedad de los aportes de Fligstein (2012; 2016), que se vuelve central para esta tesis, es el análisis de las dinámicas entre los campos. Este autor entiende que los campos están, a su vez, inscriptos en una amplia red, multidimensional, de dependencia con otros campos a través de compartir recursos, normas legales, actores que juegan en dos

mercados en simultaneo o una misma autoridad regulatoria. Esto puede en tomar varias formas. Primero, como mamushkas los campos pueden apilarse unos dentro de otros de manera jerárquica, implicando que el campo anidado en el nivel inferior depende de manera más amplia del campo en el nivel superior. En segundo lugar, dos campos pueden ser mutuamente dependientes de manera igualitaria, existiendo lógicas compartidas y subsidiarias uno de otro. Por último, un campo puede estar atado a varios campos al mismo tiempo (por ejemplo, un proveedor de insumos difundidos como el acero o el mercado cambiario) generándose varias superposiciones y pliegos entre los mercados.

Un tercer aspecto relevante de la teoría de los campos es que le da un lugar preponderante al Estado en la constitución de los mercados. El mismo se vuelve un eje central dada su capacidad de modificar las reglas generales sobre qué es legal producir, intercambiar o consumir, en la lucha interna por sostener o modificar el statu quo dentro del campo. Los derechos de propiedad, las estructuras de mercado y las reglas de intercambio son arenas en las que los Estados modernos establecen reglas estables y confiables sobre las que las firmas se organizan, compiten, cooperan e intercambian entre ellas (Fligstein 1996). De esta manera, muchas veces la lucha entre las empresas se convierte en la competencia por el poder sobre el poder del Estado como agente por excelencia con el cual se realizan intercambios por fuera del campo (Bourdieu, 2000).

Ahora bien, en la búsqueda de estabilizar un mercado, la intervención del Estado no resulta neutra de cara a los actores del campo. A través de acciones, intencionales o no, los Estados pueden frustrar la acción de las firmas para crear concepciones estables de control, por lo cual el *lobby* de las segundas sobre el primero es importante. Las intervenciones de los Estados pueden cambiar el balance de poder al interior de los mercados modificando las concepciones de control, habilitado la entrada de nuevos jugadores o incluso prohibiendo la persistencia de algún tipo específico de intercambio. Dado que los agentes de gobierno tampoco tienen claridad absoluta sobre el resultado de su acción, sus intervenciones son normalmente orientadas por las *concepciones de control* imperantes en un mercado.

En la presente tesis analizaremos la trayectoria de la industria automotriz argentina en las cadenas globales de valor entendiendo a ambos mercados (el local y el internacional) como campos. Basándonos en la propuesta de Fligstein más arriba desplegada, entendemos que los actores buscan permanente la estabilización del mercado evitando la competencia directa entre ellos y que organizan su acción en torno a una *concepción de control* que estabiliza el campo y

las disputas. Por tanto, no nos focalizaremos en las dinámicas inter mercado, es decir las conflictivas relaciones entre los actores al interior del campo -autopartista vs sector terminal, terminal vs terminal o sindicatos vs empresas- sino en las disputas entre el sector terminal y el Estado por las conexiones con otros mercados al entender que ahí se encuentra una dimensión central de la *concepción de control* del mercado automotor. Dada la capacidad de modificar las normas de un campo que tiene el Estado, analizaremos la conflictiva relación que se generó entre los distintos gobiernos argentinos y las empresas automotrices por el control sobre las formas de vinculación entre el mercado automotor local y el internacional y el acceso al mercado cambiario.

Los Estados nacionales en las CGV

El Estado tuvo un despliegue particular al calor de la globalización teniendo que mutar muchas de sus funciones en la medida que las empresas transnacionales entraban en su fase más global. Hirsch (2001a) denomina este proceso la transición del Estado fordista al Estado de competencia. Vista desde esta perspectiva, la globalización no es un simple proceso económico, ni tampoco señala una lógica inevitable del capital, no es un mecanismo económico objetivo y menos un desarrollo político cultural propio. Más bien, es una estrategia política por parte de las ETs (Hirsch 1999). La especificidad de esta nueva fase está dada por la capacidad de las firmas de aprovechar la revolución tecnológica para desplegar esta estrategia de externalización multiescalar y multilocalizada de los procesos productivos y, a partir de ello, una inédita capacidad de concretar el ingreso simultáneo a una multiplicidad de espacios nacionales, imponiendo condicionamientos a partir de diversificadas estrategias (Fernández 2017).

El resultado del despliegue de esta estrategia global fue el socavamiento del control que tenían los Estados nacionales sobre sus economías, perdiendo regulación fronteras adentro de los regímenes de acumulación (Fernández 2017). Estas transformaciones estructurales podaron drásticamente el margen de intervención económica y sociopolítica de todos los Estados, inclusive los más grandes y poderosos, sometiendo a los espacios nacionales de modo cada vez más directo a la dinámica del mercado mundial y las estrategias del ETs (Hirsch 2001b).

En este marco, los Estados comienzan a desplegar la política de posicionamiento, es decir, la competencia entre naciones por lograr ofrecer mejores condiciones de valorización del capital. De esta manera, el Estado de seguridad fordista, con su estrategia burocrática de

prevención y control es reemplazado por el Estado nacional competitivo o de competencia. Las administraciones centrales, su política y estructuras internas son presionadas decisivamente por la competencia internacional en busca de obtener ventajas comparativas del tipo institucional. Condicionada por el movimiento de las REG, la política económica y social se encuentra bajo la creciente presión de optimizar su posicionamiento en la competencia internacional respecto a otros Estados en las oportunidades ofrecidas a las ETs. Como resultado se forzó a los Estados nacionales a achicar el gasto público, otorgar exenciones impositivas, avanzar en la flexibilización del trabajo asalariado, privatizaciones, desregulación y la erosión de los estándares ecológicos para atraer inversiones.

Bajo el Estado de seguridad fordista existía una institucionalización burocrática del conflicto social y un extenso control estatal de los procesos económicos y sociales. El Estado actuaba como un organizador de la sociedad entera y lo primero que hizo la globalización fue atacar a estos intereses sociales institucionalizados y su estructura de compromisos implicados en la forma de regulación fordista (Hirsch 2001a). Con la expansión de las REG, la ETs logran independizarse de la “jaula nacional de acuerdos” y desentenderse de la creación de condiciones favorables para el resto de los actores que continúan anclados nacionalmente (Fernández 2017). La fortaleza de este actor global está dada por la posibilidad de mover inversiones a otro espacio nacional que ofrezca mejores condiciones. De esta manera asegurar el posicionamiento, entendido como condiciones óptimas de valorización del capital internacional en la competencia interestatal, ha hegemonizado las políticas públicas durante la vigencia de la globalización.¹⁰

Para la presente tesis la capacidad que cada Estado tenga de desplegar políticas en un sentido u otro, orientadas a ofrecer mejores condiciones de valorización en el contexto de la competencia interestatales por la atracción de ETs (posicionamiento en términos de Hirsch) o ancladas en la defensa de los actores locales desacoplado de las cadenas (autonomía en términos de Fernández), depende de cuatro variables: la orientación ideológica de cada gobierno (Zelicovich 2019), de su vocación de proteger o afectar cierto sector de actividad (Wallerstein 2009), las restricciones políticas que enfrentan por parte de actores locales, internacionales y

¹⁰ El objetivo de la globalización no es homogeneizar el mundo, sino crear diferentes espacios de los cuales el capital internacional se pueda aprovechar (Hirsch 2001a). La pluralidad de Estados singulares hace posible que el capital, ilimitadamente móvil, opere dentro de estos diversos contextos políticos y sociales de regulación estatal nacional y al mismo tiempo saque provecho de la competencia entre ellos. Las REG y las ETs dependen de la existencia de modos de regulación y acumulación nacionales diferentes y articulados entre si dado que se beneficia de la competencia nacional por el posicionamiento.

otros Estados (Soltz y Leiras 2006) y de su capacidad de negociación y construcción de alianzas en busca de apuntalar sus iniciativas (Etchemendy y Filc 2001). En esta tesis se pretende dar cuenta de la compleja interacción entre las preferencias ideológicas de un gobierno y las restricciones que los mismos enfrentan en la creación de las políticas comerciales.

La orientación ideológica o sistema de creencias que cada gobierno porte en la conducción del Estado cambia la forma en que se conciben y despliegan las negociaciones internacionales (Soltz y Leiras 2006; Zelicovich 2019). Ahora bien, las políticas comerciales reflejan las intenciones de los agentes gubernamentales, pero no siempre su preferencia. Los gobiernos enfrentan la presión de grupos locales y ETs con inversiones fronteras adentro o en busca de ingresar al ámbito nacional prontamente (viabilidad interna) y disputas geopolíticas con otros Estados y OI (permisividad externa) (Fernández 2017; Soltz y Leiras 2006). En este sentido, en la regulación que los Estados hacen de los campos generan efectos distributivos entre los actores. De esta manera hay situaciones en las que un conjunto de firmas podría querer reglas totalmente opuestas a los que otro conjunto pretende, estableciendo el contexto de disputa en el cual los gerenciadorees estatales deberán tomar decisiones (Wallerstein 2009).

De igual manera, las presiones hacia distintas políticas en las cadenas globales provienen desde el exterior al ámbito nacional¹¹. Las autoridades nacionales toman en cuenta las actuales o potenciales políticas económicas adoptadas por otros estados nacionales para decidir sobre los niveles de protección de los mercados, implementar estrategias de promoción de exportaciones y despegar negociaciones internacionales. Estas consideraciones, junto con

¹¹ En estas disputas interestatales por el comercio la OMC cumple un rol central: administra los acuerdos comerciales suscritos, supervisa la política comercial de los países y funciona como foro de negociación y solución de disputas. En su seno, a través de múltiples rondas de negociación multilaterales, se le dio forma a las normativas y regulaciones globales sobre las cuales se despliega el comercio global. Estas disposiciones regulan sobre derechos a la propiedad intelectual, patentes, servicios o inversión extranjera y como cada país debe tratar estos elementos fronteras adentro (Santarcangelo y Padin 2019). Al interior de este OI de carácter intergubernamental existe una importante desigualdad en el poder político, pero también de capacidades técnicas y vocación de disputa en la negociación, entre los Estados central y periféricos (Bertoni 2015). Algunos autores sostiene que la implementación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y las diferentes de rondas de negociación de la OMC pueden haber creado algunas oportunidades para los países en desarrollo (Natsuda y Thoburn 2014; Tussie 1996), mientras que otros argumentan lo contrario, su consolidación achicó el margen para la política comercial que permita realizar el *Catch up* entre ambos tipos de países (Chang 2003, 2006). En la presente tesis se entiende que si bien estos organismos tendieron a desbalancear la cancha a favor de los países centrales y que, a su vez, algunas zonas periféricas han podido ser innovadores en el espacio político remanente (Santarcangelo y Padin 2019), las reglas generadas han sido sobre todo favorecedoras a las ETs y el despliegue de las REG.

los acuerdos bilaterales o multilaterales, constriñen las opciones plausibles de llevarse adelante en términos de políticas comerciales (Soltz y Leiras 2006).

Por último, las políticas económicas dirigidas desde el Estado no son unilateralmente impuestas sino más bien arduamente consensuadas y negociadas con los empresarios locales, las ETs, los Organismos internacional como la OMC y otros países. Por lo tanto, para que los procesos de desarrollo sean políticamente viables los Estados buscan formar una coalición que le de soporte o al menos tener la capacidad política de imponerse a la coalición que se encuentra en frente. Para esto el Estado debe ejercer el rol de coordinador atacando algunas áreas, afectando ciertos intereses, pero que como contrapartida habilitando compensaciones por otros lugares (Etchemendy y Filc 2001). Al entender a los gobernantes también como actores que orientan su acción en relación con la de otros a través de las concepciones de control, atenuamos la idea de que existe una racionalidad estratégica y una capacidad de dirigir los procesos de desarrollo de manera anticipatoria y planificada.

1.2.3. Recapitulación

Luego de este extenso recorrido por varios autores y escuelas de pensamiento, en esta conclusión nos proponemos hilvanar las ideas, conceptos y abordajes en una propuesta teórica unificada para analizar nuestro objeto de estudio, la cadena automotriz argentina.

En primera instancia, seguiremos la propuesta “erizo” de Fernández (2017) al entender que las redes económicas globales (REG), comandadas por las empresas transnacionales (ETs), actúan de manera jerárquica y desigual en vinculación con las redes políticas globales (RPG), conducidas por los organismos internacionales, para preservar la situación actual de integración subalternas y excluyentes de los países de la periferia y sus actores respecto de las articulaciones económicas e institucionales de los países centrales. De esta manera, se constituyen en simultáneo y de manera vinculada, países centrales y periféricos.

A su vez, a través de la visión del “zorro” propuesta por el autor previamente citado, entendemos que los análisis dedicados al análisis de las CGV subestiman dos dimensiones centrales: 1) que existen trayectorias nacionales y regionales en la periferia diferenciadas, particulares y activas al interior de capitalismo global y 2) la existencia de poderes y calidades desiguales entre empresas y Estados de cada una de estas regiones que garantiza la perpetuación de las condiciones desiguales de reproducción del sistema de países. Por lo tanto, también es

posible encontrar variaciones espaciales y temporales al interior de la periferia evidenciando que no todas las trayectorias nacionales son idénticas.

El contexto donde se despliegan estos elementos se caracteriza por la capacidad que tuvieron las ET para romper la jaula nacional de acuerdos que los obliga a consensuar con Estados y actores anclados nacionalmente (Fernández 2017). Esto lo llevan adelante a partir de externalizar y repartir a nivel global la producción, obligando a todos los Estados a competir entre sí a través de la política de posicionamiento (Hirsch 1999) por atraer inversiones en base ofertar mejores condiciones para la valorización de sus inversiones (impositivas, laborales, ambientales, etc.). La globalización y las CGV son parte de la estrategia económica y política a nivel global de las ETs, convirtiéndose en los grandes ganadores de este proceso, incluso por encima de la Estados de los países centrales.

Ahora bien, la búsqueda teórica de Fernández lo llevó a atenuar el nivel de los actores para enfatizar la dimensión nacional y del poder. En este sentido, se incorpora la perspectiva de la sociología económica para complementar la propuesta del autor, reduciendo el nivel de agregación del análisis hacia los actores económicos. En suma, el eje principal del análisis se ubica en la relación conflictiva que surge en la interacción entre el Estado y los empresarios, en torno a la conformación de las Cadenas Globales de Valor.

Como mencionamos, la perspectiva sociológica desarrollada por la teoría de la dependencia elaborada por Cardozo y Faletto (2007) constituye un primer paso para analizar los huecos teóricos detectados por Fernández, pero desde una perspectiva centrada en el nivel de los actores. Al considerar la situación periférica, lo que se pretende es poner de manifiesto que el modo de integración de las economías nacionales al mercado internacional supone formas definidas y distintas de interrelación entre los grupos sociales de cada país, entre sí y con los grupos externos. Aceptar que el análisis de los intercambios comerciales entre países no es suficiente para explicar la persistencia de una desigual distribución de tareas a nivel mundial, la acción de los Estados, grupos e instituciones sociales pasa a ser decisiva.

Para dar cuenta de esto se propone abordar nuestro objeto de estudio desde la sociología económica y, en particular, las teorías de los campos retomando tres dimensiones principales: *las concepciones de control*, la relación entre campos y el rol del Estado (Fligstein, 1996, 2002, 2005, 2013, 2015a, 2015b, 2015b; Fligstein & Dauter, 2006; Fligstein & Dioun, 2015; Fligstein & McAdam, 2011, 2012; Fligstein & Vandebroek, 2014; Kluttz & Fligstein, 2016).

En primer lugar, esta teoría propone entender a los mercados como campos en los que los actores despliegan su acción en espacios sociales de nivel meso. Cada actor tiene una posición en la jerarquía del campo, en función de los recursos y existen disputas por alcanzar los lugares más altos. Así, los campos son ámbitos de lucha entre los actores para lograr acceso a mejores lugares en la estructura. Ahora bien, dado que las consecuencias de la acción son incognoscibles para el actor de antemano, ninguna empresa puede identificar con claridad cuál es la mejor forma de actuar para lograr dichos objetivos. Como resultado y en función de los aportes de Neil Fligstein entendemos que la acción de los empresarios está dirigida a sostener y conservar los mercados, evitando que la competencia entre actores pueda desestabilizar el campo en general. Esta lógica general compartida entre los actores, que orienta la acción, está dirigida a la reproducción de la estructura del mercado y la estabilización de los intercambios y se denomina *concepción de control*.

En segundo lugar, el Estado tiene un rol central en la constitución y sostenimiento de los campos. Porta la capacidad de modificar las reglas generales en torno a qué es legal producir, intercambiar o consumir en un mercado, al legislar sobre los derechos de propiedad, las estructuras de mercado y las reglas de intercambio. Estas normativas son los canales sobre los cuales se despliega la acción al interior de un campo. Ahora bien, las intervenciones de los Estados pueden cambiar el balance de poder dentro de los mercados, modificando las *concepciones de control*, habilitando la entrada de nuevos jugadores o incluso prohibiendo la persistencia de algún tipo específico de intercambio

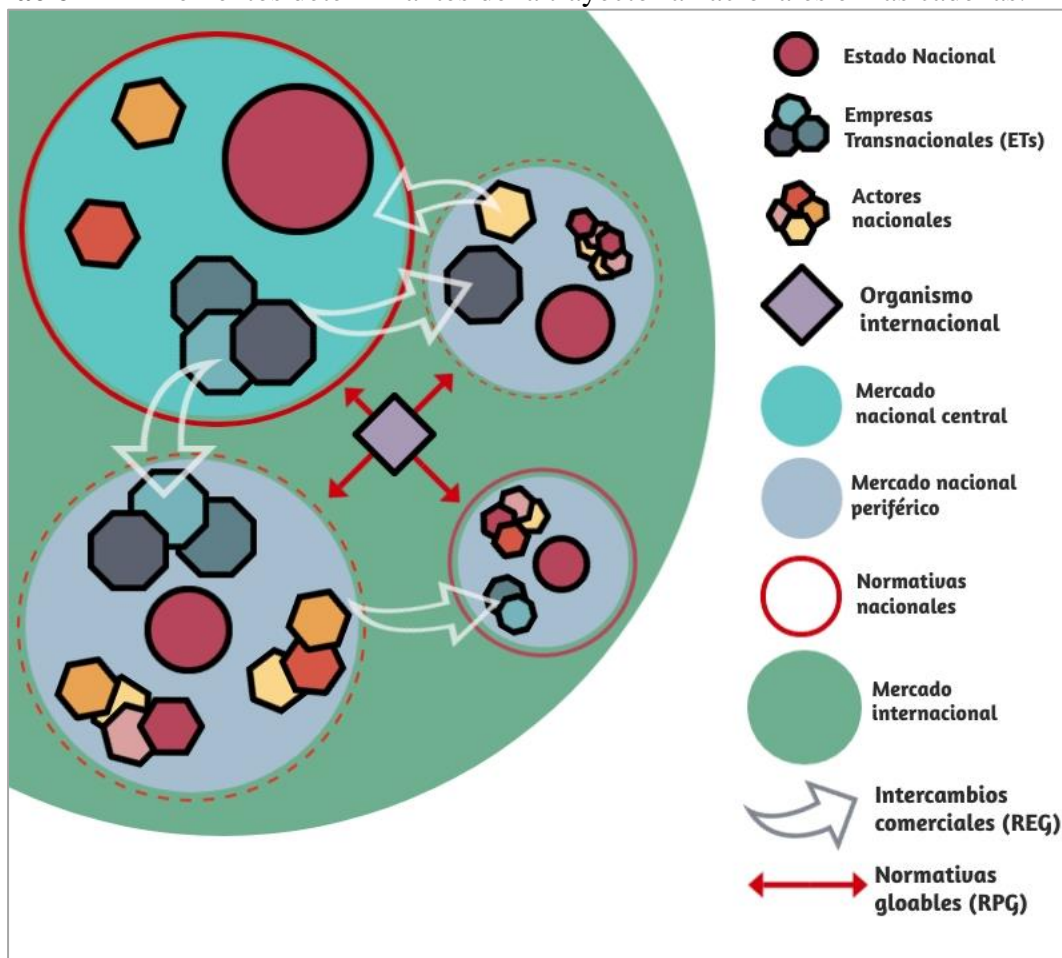
Por último, cada campo tiene fuertes vinculaciones con otros campos estableciéndose distintas relaciones jerárquicas e intercambios entre los mismos. Es decir, que los campos se encuentran anclados en una amplia red, multidimensional, de dependencia con otros campos a través de compartir recursos, normas legales, actores que juegan en dos mercados en simultáneo o una misma autoridad regulatoria. La interacción entre un mercado nacional y otro internacional, independiente del rol que tenga cada uno en la división internacional del trabajo, esta mediado por un Estado nacional. Para que una empresa transnacional realice una inversión *offshore* es necesaria la presencia de los Estados en los países receptores para que logren estabilizar sus mercados a través de instituciones.

Al entender a los gobernantes también como actores que orientan su acción en relación con la acción de otros a través de las *concepciones de control*, le quitamos la racionalidad estratégica y la capacidad de dirigir los procesos de desarrollo de manera anticipatoria y

planificada. Entendemos que las políticas que desplieguen dependen de las intenciones de los agentes gubernamentales, pero también de las restricciones que enfrentan en el campo (Soltz & Leiras, 2006), de la orientación ideológica de cada gobierno o sistema de creencias (Zelicovich, 2019), de su vocación de proteger o atacar cierto sector (I. Wallerstein, 2009) y, muchas veces, es sobre todo el resultado contingente de su capacidad de negociación y construcción de alianzas en busca de un objetivo (Etchemendy & Filc, 2001).

Siguiendo a Fernández (2017) sostenemos que la presión sobre los Estados para desplegar cierto tipo de políticas puede provenir de otros Estados y organismos internacionales (RPG) y de empresas transnacionales líderes en otros mercados nacionales (REG), pero también por parte de otros actores locales como sindicatos, partidos políticos o empresas nacionales. Las REG y las empresas transnacionales dependen de la existencia de Estados con normativas nacionales diferentes dado que se beneficia de la competencia entre los mismos por ofrecer mejores condiciones para atraer inversiones (Hirsch, 1999a, 1999b, 2001b, 2001a).

Ilustración 1-1 Elementos determinantes de la trayectoria nacionales en las cadenas.

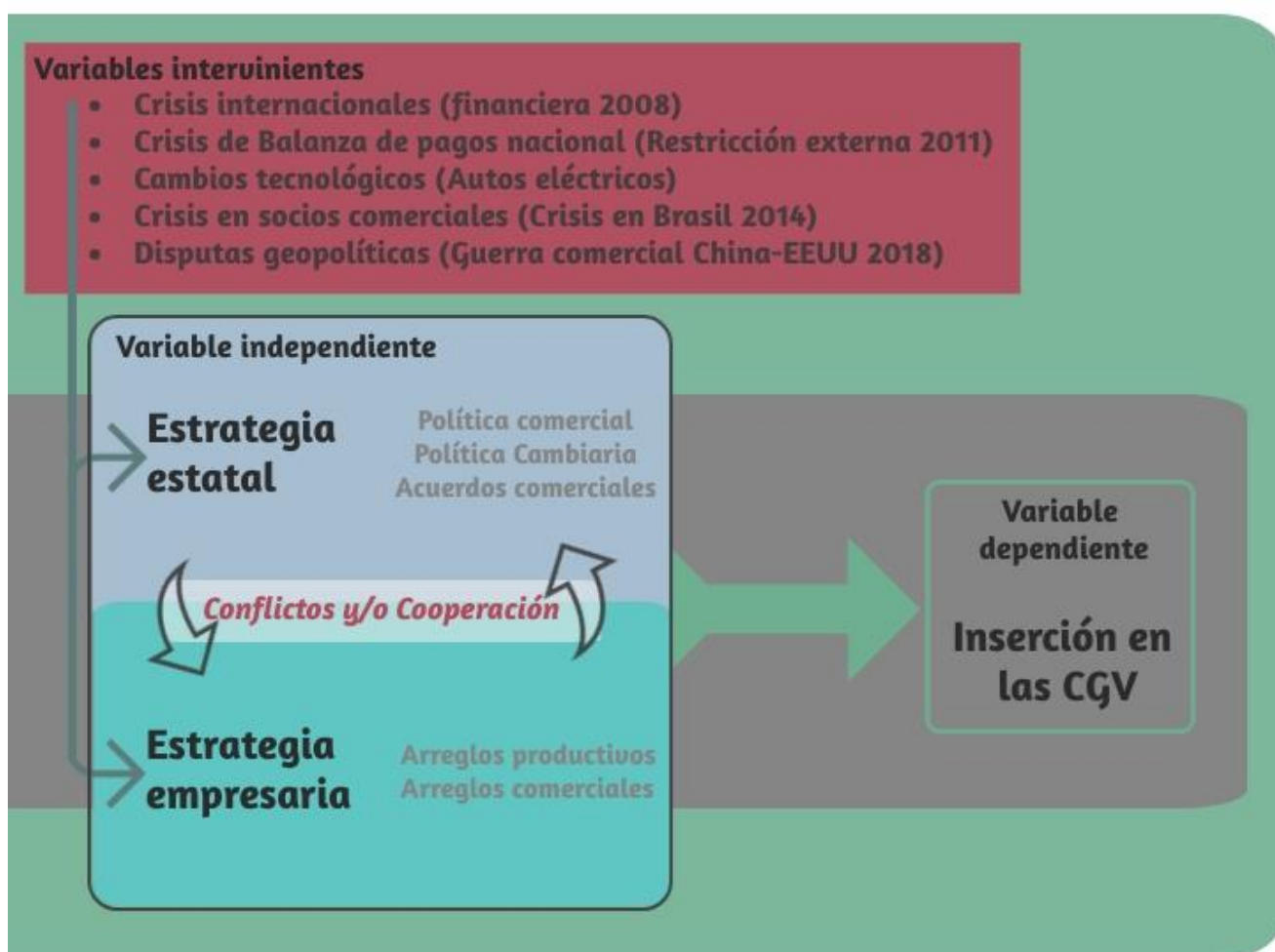


Fuente: elaboración propia

En síntesis, en la presente tesis analizaremos el mercado automotor argentino entendiéndolo como un campo retomando, fundamentalmente, la propuesta teórica de Neil Fligstein. Nos focalizaremos en la relación entre el mercado local automotor y el mercado internacional, considerando al primero anidado en el segundo, pero a su vez, el segundo compuesto de muchos otros campos nacionales en permanente vinculación como puede verse en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** En este gran espacio social internacional se juegan vínculos desiguales de poder entre los mercados centrales y los mercados periféricos, que repercuten en roles diferenciados en la división internacional del trabajo y delimitan las posibilidades de acción de todos los actores involucrados. En simultáneo, esos papeles diferenciados son producto de las estrategias que se dieron las ETs en la búsqueda de ingresar a determinado mercado local. Esta estrategia supone formas concretas de vinculación con el resto de los mercados y con los actores anclados localmente, en particular con las empresas nacionales y el Estado. En cada uno de estos mercados el Estado nacional regula las normativas comerciales, fiscales y cambiarias pudiendo estas ser más o menos permeables a las estrategias propuestas por las empresas transnacionales. Estas regulaciones también son producto del accionar de los gobiernos en el poder y por tanto constituyen una estrategia que toma en cuenta al resto de los actores a la hora de ser llevadas adelante. Por último, los organismos internacionales, en comunión de intereses con los Estados de los países centrales y las empresas transnacionales, presionan sobre estas normativas en búsqueda de armonizarlas con sus objetivos.

Como resultado, es posible sostener que en este gran espacio social multinivel coexisten varias estrategias en juego y cada una de ellas supone formas concretas de vinculación entre los actores y los mercados. En la medida que haya coincidencias, primarán los órdenes estables en el mercado y una *concepción de control* coordinará las vinculaciones entre actores en su interior. Aun así, es posible que estas estrategias sean antagónicas y se generen enfrentamiento que busquen modificar el accionar de otro actor y la *concepción de control* vigente, generando inestabilidad y conflicto en el campo.

Ilustración 1-2: Relación entre variables



Fuente: elaboración propia

Las formas en que el mercado automotor argentino se vincula con el mercado internacional es nuestra variable dependiente y la denominaremos *inserción argentina en la cadena global automotriz*. Analizaremos sus mutaciones a partir de la variación en la composición y magnitud de los intercambios comerciales sectoriales con otros mercados, pudiendo aumentar o disminuir a lo largo del tiempo. Las estrategias que desplieguen, por un

lado, el Estado argentino y, por el otro, el sector terminal de la industria automotriz y las disputas y conflictos que se generen entre estos dos actores son nuestra variable independiente que afectará la inserción en las cadenas. Para el sector público analizaremos las distintas políticas comerciales, cambiarias y acuerdos comerciales que se hayan llevado adelante entendiendo que estas son parte central de las estrategias estatales al interior de las cadenas. Al describir la estrategia del sector privado estudiaremos el rol que le otorgan a la producción y al comercio en su accionar. La evolución de los conflictos y disputas entre Estado y empresarios del sector terminal las analizaremos a partir de las declaraciones expresadas por estos actores en la prensa gráfica.

Pondremos especial foco en la orientación política o sistemas de creencias del gobierno en la conducción del Estado y sus efectos sobre la vinculación con el mercado mundial (Zelicovich 2019, 2020). Por eso, analizaremos el cambio en la conducción del Estado acontecido en diciembre de 2015 y los efectos que estuvo tuvo sobre la inserción argentina en la cadena de valor automotriz.

Por último, a lo largo del periodo analizado distintos eventos tuvieron un fuerte impacto sobre la principal relación que se busca estudiar y le hemos dado el carácter de variable interviniente como puede verse en Ilustración 1-2: Relación entre variables Ilustración 1-2. Entre ellos podemos mencionar: la crisis financiera de 2008, la restricción externa de 2011, el cambio tecnológico hacia los auto eléctricos, la crisis económico institucional en Brasil y la guerra comercial entre Estados Unidos y China. Analizar estos eventos bajo la modalidad de interviniente implica que tomaremos sus efectos como dados sin focalizar en la retroalimentación que pudiese existir con algunas de las otras variables presentadas. A modo de ejemplo, veremos como la restricción externa aumento la conflictividad entre empresas y gobierno, pero no como las estrategias empresarias pudieron haber agudizado la misma.

En el siguiente capítulo focalizaremos en la variable dependiente y demostraremos cómo desde fines del siglo XX el mercado automotor argentino estuvo organizado en base a profundizar la inserción en las cadenas globales de valor. Este proceso estuvo conducido por el sector terminal y sirvió para ordenar las relaciones de todos los actores del campo. Las terminales, los autopartistas, los gremios y el Estado se vincularon entre ellos dando por sentado que sus interacciones estaban dirigidas a profundizar este proceso y por eso sostenemos que la inserción en las cadenas fue la *concepción de control* imperante en este mercado hasta el fin de la primera década del siglo XXI.

En el capítulo 3 expondremos como el creciente déficit en la balanza de pagos llevó al gobierno de Fernández (2011-2015) a restringir tanto las importaciones de partes y bienes finales como el acceso a las divisas afectando la *concepción de control* vigente hasta el momento en el campo y por tanto la inserción en las cadenas. Como consecuencia los actores debieron modificar sus estrategias repercutiendo en disputas en donde el sector terminal empujó por sostener dicha concepción, que le permitió ocupar los lugares de privilegio en ese mercado. En el capítulo 4, analizaremos los modos en que el recambio de gobierno acontecido a fines de 2015 habilitó un relanzamiento de la estrategia original como consecuencia de la desregulación de ambos mercados. Como conclusión, se adelanta que la trayectoria nacional en las cadenas globales es consecuencia del conflicto acontecido entre el Estado y las empresas por el control, acceso y regulación del campo en el que ambos actores buscaron imponer una *concepción de control* que organice el mercado en función de sus objetivos y su sistema de creencias.

1.3. Metodología

A partir de las dos variables presentadas, hemos elaborado una estrategia metodológica que permitió examinar tanto su evolución a lo largo del período estudiado, como sus mutuas influencias. Para la variable dependiente, “inserción en las cadenas globales de valor”, por su propia elaboración teórica, se utilizaron métodos cuantitativos; mientras que, para la variable independiente, “Estrategias estatal y empresaria y sus disputas y conflictos” se utilizaron métodos cualitativos. En este sentido, la propuesta metodológica de la tesis combina o triangula metodologías cuantitativas y cualitativas, como consecuencia de los objetivos propuestos y de la elección teórica realizada, centrada en la sociología económica (Sautu, 2003).

Variable dependiente: inserción en las cadenas globales de valor

Par analizar la variable dependiente se recopilaron los datos sobre importaciones y exportaciones de Argentina del [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#). Estos datos fueron analizados a cuatro dígitos y se elaboraron tres grandes agrupamientos: vehículos para el transporte de personas y mercancías, vehículos familiares y autopartes (ver

A su vez, se analizaron los datos de los anuarios estadísticos de la Asociación de Fábrica de Automotores sobre: automóviles producidos, ventas en el mercado local, importaciones y exportaciones según empresa y tipo de vehículo. Estos datos recopilados por la cámara están medidos en unidades y permiten completar la información dispuesta por el sistema de consulta de comercio exterior.

Tabla 1-1). Dentro de la primera categoría quedaron agrupadas las posiciones arancelarias que comienzan con los sufijos 8702 y 8704, en la segunda categoría se ubican las que comienzan

Transporte de personas y mercancías		Auto Familiar		Autopartes	
'8702	Vehículos automóviles para el transporte de diez o más personas, incluido el conductor.	'8703	Automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (excepto los de la partida 87.02), incluidos los del tipo familiar («break» o «station wagon») y los de carreras.	'8706	Chasis de vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05, equipados con su motor.
'8704	Vehículos automóviles para el transporte de mercancías			'8707	Carrocerías de vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05, incluidas las cabinas.
				'8708	Partes y accesorios de vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05.

con el sufijo 8703 y en la tercera se encuentran las posiciones que comienzan con 8706, 8707 y 8708. Para simplificar el análisis y tomando como referencia la literatura especializada, en la que se aplica una abordaje metodológico similar de los datos (Panigo, Gárriz, et al. 2017), se partió del supuesto de que todas las autopartes importadas fueron utilizadas en la producción de ese año. Es decir, que no se tuvo en cuenta el mercado de repuestos ni si las partes traídas del exterior en un período determinado fueron utilizadas productivamente en el siguiente¹². En base a la estadística descriptiva, se examinaron estos datos para reconstruir la trayectoria del comercio exterior del mercado automotor en el apartado 2.3.2. y los orígenes, destinos y canastas de bienes en el apartado 2.4.

A su vez, se analizaron los datos de [los anuarios estadísticos de la Asociación de Fábrica de Automotores](#) sobre: automóviles producidos, ventas en el mercado local, importaciones y exportaciones según empresa y tipo de vehículo. Estos datos recopilados por la cámara están medidos en unidades y permiten completar la información dispuesta por el sistema de consulta de comercio exterior.

¹² Por otra parte, vale la pena aclarar que estos datos están centrados en los precios; es decir, que los análisis basados exclusivamente en al sistema de comercio exterior no son sensibles a las modificaciones en las cantidades.

Tabla 1-1 Agrupamiento de los datos de comercio exterior, según posiciones arancelarias

Transporte de personas y mercancías		Auto Familiar		Autopartes	
'8702	Vehículos automóviles para el transporte de diez o más personas, incluido el conductor.	'8703	Automóviles de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para el transporte de personas (excepto los de la partida 87.02), incluidos los del tipo familiar («break» o «station wagon») y los de carreras.	'8706	Chasis de vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05, equipados con su motor.
'8704	Vehículos automóviles para el transporte de mercancías			'8707	Carrocerías de vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05, incluidas las cabinas.
				'8708	Partes y accesorios de vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05.

A partir de la combinación de los datos provistos por estas dos fuentes se crearon tres indicadores para la variable dependiente que hemos denominado canales de inserción y que se analizan en el apartado 2.4. El primer canal divide la cantidad total de importaciones de autopartes sobre el total de autos producidos para todos los años de la serie. El segundo, la cantidad de automóviles exportados sobre el total producido. El tercero, la cantidad de autos importados vendidos en el mercado local sobre el total. En la medida en que estos indicadores crezcan en el tiempo podremos decir que aumentó la inserción en las cadenas globales de valor y su inverso, si retroceden, estaremos frente a un proceso de desinserción.

Variable independiente: Estrategias del Estado argentino y el sector terminal y sus interacciones

Para la variable independiente seguiremos la metodología propuesta por Alejandro Dulitzky (2019, 2020). El autor analizó el accionar político de las principales empresas extranjeras a través de dos dimensiones: las intervenciones o posicionamientos públicos en la prensa escrita (acción pública) y las audiencias con funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional (lobby o acciones no públicas) para el período 2003 – 2015. Entre sus conclusiones se destaca, al comparar todas las ramas productivas conducidas por empresas transnacionales, que el accionar

del sector automotor tuvo mayor primacía de la forma pública por sobre el lobby, como forma de vinculación con el Estado. A su vez, según el autor existe un alto nivel de homogeneidad de intereses entre estos empresarios que les permite alcanzar consensos y organizarse con mayor facilidad de manera colectiva. Este nivel de cohesión se evidencia en el consenso existente sobre cómo elegir autoridades en la cámara empresarial que los aglutina, la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFSA). Todos los CEOs de las transnacionales rotan la presidencia de manera consecutiva una vez por año y como resultado de esta dinámica los posicionamientos públicos de cada empresario individual tienen un fuerte grado de representación del colectivo, haciendo difícil distinguir si habla en nombre de la empresa o del sector (Dulitzky 2018). En síntesis, los empresarios de la industria automotriz tuvieron una fuerte cohesión interna que les permitió dar el debate en la agenda pública a través de intervenciones y posicionamientos de manera unificada y sostenida, proceso en el cual la cámara cumplió un rol articulador en la defensa de sus intereses.

Retomando la metodología propuesta por Dulitzky (2020), analizamos la relación entre el Estado y las empresas terminales a partir de las declaraciones de estos actores extraídas del archivo online del diario La Nación¹³ en base a la técnica de escarbar el sitio Web (*Webscraping*). Esta técnica de recolección de datos permite extraer información de páginas de internet de manera automatizada, facilitando el proceso recopilación y asegurando la exhaustividad de la búsqueda. El *webscraping* nos permitió descargar todas las notas periodísticas que mencionaron al menos una vez la palabra ADEFSA entre los años 2011 y 2019. Como resultado, se obtuvieron 425 artículos periodísticos que fueron dispuestos en un archivo con su título, fecha, cuerpo de la noticia y el enlace a la página.

A partir de la lectura individual y detallada de cada nota se extrajeron de forma manual 395 declaraciones textuales de empresarios y representantes del sector, sindicalistas y funcionarios públicos locales y extranjeros del cuerpo del artículo. Estas declaraciones fueron clasificadas, también manualmente¹⁴, en 26 categorías según la principal temática a la que refiere cada una.

¹³ La elección del diario La Nación como fuente principal para el relevamiento de las declaraciones se debió a que constituye uno de los diarios más leídos del país, en particular entre los sectores de ingresos altos. La literatura especializada coincide en señalarlo como una “tribuna” de la voz empresarial, pertinente para recoger este tipo de información (Dulitzky 2020).

¹⁴ Se busca aclarar que en la extracción de las declaraciones y su posterior categorización no intervino ningún programa computarizado, sino que lo realizó el autor guiado por las estadísticas previamente analizadas y el marco teórico propuesto. El *webscraping* sólo intervino en la detección de notas que mencionaran a ADEFSA, pero no el análisis del contenido.

A partir de este procesamiento de la base, el dato analizado fue la declaración textual del actor y no la nota periodística completa, con el propósito de evitar que cualquier bajada editorial afecte la objetividad de la base. Por último, para aportar aún más objetividad a la base, se comprobó que la misma declaración pueda encontrarse, total o parcialmente, en otros diarios o portales web especializados. A cada declaración anexada en el cuerpo de la tesis se le indicó la fuente, el actor, fecha y el enlace al sitio web donde fue encontrada periodístico (ver Anexo Documental).

Dado que en la investigación cualitativa la evidencia empírica y la teoría se constituyen y retroalimentan mutuamente (Sautu, 2003), en los capítulos 3 y 4 reconstruimos diversos eventos conflictivos entre empresarios y Estado al interior del campo a partir de estas declaraciones. Una vez detectados estos núcleos (por ejemplo, las disputas por el acceso al mercado cambiario) se volvió a la base en busca de más declaraciones que puedan mostrar nuevas dimensiones o perspectivas sobre el mismo conflicto, hasta agotar dicho evento. Ahora bien, cuando en algunos casos estas interacciones se encontraban de manera fragmentaria o parcial en nuestra base o faltaban dimensiones a explorar en algún núcleo conflictivo, se robusteció y complejizó el análisis con declaraciones de otras fuentes. En particular, esto se realizó cuando las intervenciones públicas en nuestra base se encontraban entrecortadas, se hacía referencia en la nota a otras declaraciones no registradas o cuando en un intercambio público no quedaba claro el accionar de algún actor en particular. Las fuentes consultadas fueron: las memorias y balances de la cámara empresarial entre los años 2012 y 2019, entrevistas realizadas por algunos actores para portales dedicados al sector, comunicados oficiales de Cancillería, solicitadas de ADEFA, discursos y declaraciones públicas de funcionarios en conferencias y actos de gobierno y notas periodísticas de otros diarios¹⁵. Las mismas no fueron tenidas en cuenta para las descripciones realizadas en el Anexo Metodológico más adelante presentadas, pero sí fueron utilizadas para acompañar el análisis de las estrategias de los actores en los capítulos 3 y 4.

La interpretación posterior de la declaración, puesta en relación con el posicionamiento de otros actores y situada en el contexto político-económico que fue realizada, es lo que denominamos acción en contexto económico. Por ende, estas declaraciones constituyen nuestro

¹⁵ De esta última fuente se sumaron 19 declaraciones nuevas a las 395 de nuestra base de los siguientes periódicos: La Capital, La Voz, Iprofesional, Pagina 12, Autoblog, BAE negocios, El economista y notas de La Nación que no contenían la palabra ADEFA y que por tanto no fueron detectadas en el webscraping (ver Anexonexo).

indicador *proxy* de la acción en contexto económico de los actores del mercado automotor argentino y nos permiten dar cuenta de las vinculaciones entre los agentes y las estrategias que fueron desplegadas en el período analizado.

Capítulo 2

2. Industria automotriz argentina

El presente capítulo tiene como objetivo principal reconstruir la inserción en las cadenas globales de valor desplegada por el sector automotor argentino desde su reconversión productiva a mediados de la década los noventa hasta el 2019. La estructura del capítulo se organizó en cuatro secciones. En el apartado 2.1, describimos las grandes transformaciones acontecidas en la cadena global automotriz en los últimos 40 años, señalando los procesos de regionalización y las formas que asumieron las relaciones entre los distintos actores en el mercado mundial. En el apartado 2.2, analizamos las principales características de la estrategia de enclaves industriales que construyó el sector terminal argentino desde principios de la última década del siglo XX. En el apartado 2.3 describimos la inserción argentina en la cadena global automotriz y, por último, en el apartado 2.4, exponemos a modo de conclusión, que la industria automotriz local se vincula a través de tres canales con el mercado global, configurando una triple estrategia de inserción global.

Cabe recordar que la inserción argentina en la cadena automotriz es la variable dependiente que buscamos explicar en esta tesis. Como se mencionó, nuestra hipótesis es que la vinculación con el mercado global es producto de la interacción entre la estrategia del sector terminal (analizada en los apartados 2.2 y 2.4 de este capítulo) y distintas medidas que fueron tomadas para controlar la balanza de pagos por parte del Estado que describiremos en los capítulos 3 y 4.

2.1. Actores y regionalización de la cadena global automotriz

La industria automotriz atravesó un conjunto de transformaciones productivas desde mediados de la década de los ochenta, que convirtieron un conjunto de discretas industrias nacionales en una industria global. La cadena de valor del sector automotriz se caracteriza por una fuerte integración a nivel global, acompañada por patrones regionales a nivel técnico-operativo. Los principales actores de esta cadena son fundamentalmente dos: 1) las firmas líderes o terminales y 2) los proveedores globales de partes, componentes y sistemas (Panigo, Gárriz, et al. 2017). Al detentar el poder de compra, las terminales logran imponer condiciones a los proveedores globales, pero su a vez, dependen de las estrategias globales que son delimitadas desde las casas matrices de cada compañía. Sturgeon y Van Biesebroeck (2011) sostienen que la cadena automotriz se destaca por la estructura anidada, la creciente importancia

de proveedores globalmente comprometidos y la persistencia de relaciones desiguales entre las empresas líderes y los proveedores del primer nivel.

Se suele referenciar al mercado automotor como una de las industrias más globalizadas. Los productos vendidos están diseminados en todo el mundo y unas pocas compañías con reconocimiento global dominan la cadena. A pesar de esto, la industria no es enteramente global ni tampoco está atada geográficamente a un conjunto de localidades específicas. El rasgo distintivo de su esquema productivo es el alto nivel de integración regional (Humphrey y Memedovic 2003; Sturgeon y Van Biesebroeck 2009; Sturgeon et al. 2008; Van Biesebroeck y Sturgeon 2010, 2011). Esta particularidad lo diferencia de otras industrias orientadas al consumo, como la electrónica, que proveen a diferentes mercados desde pocos puntos centralizados. Ahora bien, hacia adentro de las regiones existe una tendencia a localizarse en los países con menores costos operativos. Este es el caso de las empresas norteamericanas radicadas en México o de las empresas europeas radicadas en España y Europa del Este (Sturgeon y Van Biesebroeck 2009; Sturgeon et al. 2008; Van Biesebroeck y Sturgeon 2011). Esta fuerte estructuración regional del sector automotor encuentra su explicación en algunas características políticas y técnicas propias del proceso productivo.

En términos técnicos, el hecho de que las firmas líderes sean pocas y muy poderosas genera que puedan presionar para localizar junto a ellas a los proveedores a niveles regional, nacional o local. La intención es que estos productores autopartistas puedan dar cuenta de los tiempos de las líneas de montajes de las terminales y que las mismas no encuentren interrupciones en el proceso de producción (justo a tiempo o just intime) o incluso, puedan colaborar en el diseño. De esta manera, la producción de las partes voluminosas, pesadas o específicas para ciertos modelos tiende a ser organizada regionalmente, para asegurar los tiempos de entrega a las terminales (motores, transmisiones, asientos y otras partes interiores). Las partes livianas y más genéricas pueden ser producidas a mayores distancias aprovechando las escalas económicas y los bajos costos laborales (baterías o neumáticos). Por último, el desarrollo de los vehículos está concentrado en unos pocos centros de diseño en los países desarrollados.

Por fuera de las explicaciones técnicas, las presiones políticas por parte de los consumidores juegan un rol fundamental en la regionalización. El alto costo y visibilidad que tienen los automóviles alienta las condiciones para que surja una fuerte reacción política entre la población, si la cantidad de autos importados supera ampliamente a los producidos

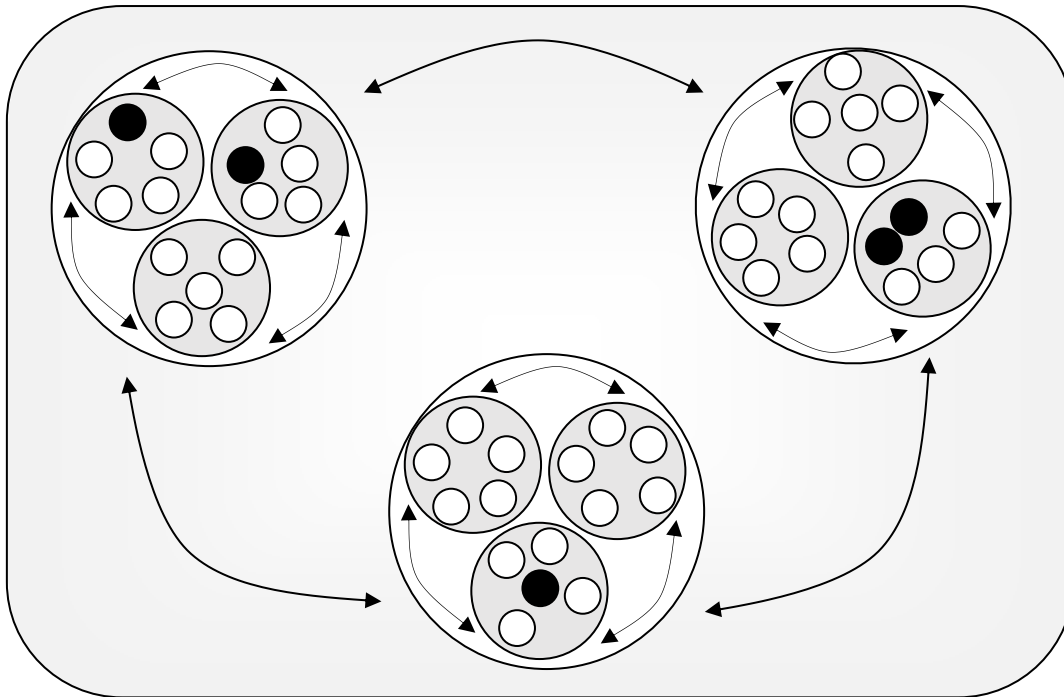
localmente. Esto genera una predisposición de los gobiernos a proteger la industria automotriz comparable con el ímpetu puesto a sectores como agricultura, energía, acero, producción militar o producción de aviones. Ejemplo de esta situación fue la readaptación que tuvo que realizar la industria automotriz japonesa luego de ingresar al mercado estadounidense a fines de los años 60. Los mejores costos que logró la industria nipona se enfrentaron a una reacción por parte de los consumidores estadounidenses que optaron por comprar solamente autos de sus propias industrias (Sturgeon y Van Biesebroeck 2009). Como resultado, las automotrices japonesas se dieron una política de establecer fábricas en los Estados Unidos durante la década de los 80 para lograr vender en este mercado. Ahora bien, las presiones políticas son menores cuando se trata de las autopartes. Al tener menos visibilidad que el auto terminado, se tiende a liberalizar las condiciones impuestas para que se genere producción local y, por tanto, su comercio internacional es mayor que el de los vehículos finalizados.

El nivel de regionalismo también está ligado, en menor medida, a condiciones idiosincráticas, como gustos particulares de cada país (tamaños o tipos de autos), condiciones de manejo (volante a la izquierda o la derecha), preferencia por cierto tipo de producto, legislación en términos de seguridad o medioambiental propia de cada zona, etc. Aun así, dado que muchas otras industrias logran abastecer una gran variedad de productos desde un solo lugar en el mundo, estas preferencias tendrían un rol menor en el proceso descrito.

Como resultado, las terminales optaron por incluir en sus estrategias productivas una fuerte presencia local y regional que otras empresas de otros sectores no tienen. Esto explica cómo, a pesar de las mejores condiciones económicas en términos laborales que pueden ser

encontradas en México o Europa del Este, las grandes firmas siguen sosteniendo sus producciones en Estados Unidos o Alemania.

Gráfico 2-1 Anidamientos de las cadenas globales, regionales y locales del sector automotriz



Fuente: (Sturgeon y Van Biesebroeck 2009)

En resumen, la cadena automotriz se encuentra anidada a nivel global, regional y local como puede verse en la Gráfico 2-1. En el rectángulo más grande se expresa una industria global en donde las terminales automotrices y los principales proveedores de autopartes construyen relaciones comerciales interregionales. En el siguiente nivel, los círculos de mayor tamaño, se intercambian vehículos y autopartes en vigorosos sistemas regionales, con idiosincrasias, condiciones operativas y determinantes políticos particulares a cada uno de ellos. Los círculos del siguiente tamaño expresan los sistemas productivos nacionales, que son parte de una lógica regional pero aun con peso importante, llegando en muchos casos, a imprimir la lógica de los sistemas regionales e incluso tener varios eslabones de la cadena hacia dentro de los mismos. Por último, los círculos más pequeños representan los *clústeres* locales. En este nivel se alternan *clúster* con diferentes tareas, sea de ensamblaje -en la ilustración anterior, representadas en color blanco- o dedicados al diseño -en la ilustración, representadas en color negro- (Sturgeon y Van Biesebroeck 2009).

2.2. Estrategia de enclaves industriales

La industria automotriz es uno de los sectores de la economía argentina más analizados por la literatura especializada a nivel nacional. Este lugar destacado como objeto de estudio se debe, en gran medida, a los desafíos particulares que presupone su dinámica productiva, aspecto que convocó el interés de diferentes grupos de investigadores en la búsqueda de posibles soluciones. En primer lugar, su notable necesidad de divisas lo vuelve un sector especialmente relevante en una economía tendiente a la restricción externa. En segundo lugar, desde sus orígenes, la producción automotriz requirió incentivos y regulaciones para su existencia y la academia se focalizó sobre las distintas normativas desplegadas para apuntalar su proceso productivo. Por último, se trata de un sector importante en la agregación de valor a nivel local y en la generación de empleos que se crean, directamente e indirectamente, asociados a su producción (Panigo, Lavarello, et al. 2017).

Estos puntos llevaron a varios autores a sostener que las tensiones a nivel global entre los distintos gobiernos se focalizan en lograr aumentar localmente la creación de valor, el ingreso de divisas, la generación de empleos y las transferencias tecnológicas (Panigo, Lavarello, et al. 2017). Es posible afirmar que estas disputas se profundizaron en las últimas décadas, al calor de la globalización y la posibilidad que tienen las transnacionales de movilizar el capital entre fronteras, mientras que los trabajadores quedan anclados nacionalmente. Los hacedores de política y los académicos sectorialistas han intentado comprender las características, atributos y comportamientos de los actores heterogéneos que existen en este sector, sus intereses, estrategias y capacidad de lobby para dar cuenta de los desafíos que impone la globalización.

La prolífera literatura asociada al sector comparte la utilización de las mismas series y bases de datos: cantidad de autos producidos de ADEFA, balanza comercial Aduana, balanza financiera del BCRA, empleos, salarios y empresas del SIPA y valor agregado de INDEC¹⁶. Esto conlleva a que no haya muchas disidencias¹⁷ en torno al desempeño o desarrollo del sector, pero sí existen controversias sobre cómo enfrentar los problemas y restricciones que se formaron en Argentina.

Por un lado, un conjunto de investigadores ha analizado la industria automotriz desde el estructuralismo desarrollista y la economía política. El eje central de sus estudios es las

¹⁶ Los relevamientos propios de microdatos realizados de la corriente evolucionista representan la excepción.

¹⁷ La excepción a esta afirmación la constituye los intercambios realizados entre Guevara y Fitzimons (2019) y Pinazo, Dinerstein y Córdoba (2017; 2019) en la revista Cuadernos de Economía Crítica sobre los niveles de productividad del sector en Argentina y las estrategias desplegadas por las transnacionales.

estrategias de las empresas transnacionales y cómo estas representan un límite para los desafíos antes señalados, es decir, en la generación local de empleos, la escasez de divisas, la agregación de valor y la incorporación de tecnología. En sus postulados, hay una fuerte defensa de la integración productiva nacional y una propuesta de profundizar el esquema de sustitución de importaciones. En estas líneas de trabajo el sector autopartista es presentado como el rubro más atacado por las estrategias de las terminales y su fortalecimiento es considerado una solución a los problemas antes mencionados (Panigo, Gárriz, et al. 2017). Sus críticas se han centrado sobre el déficit sectorial existente en nuestro país, tanto en su dimensión comercial (Gárriz et al. 2012; Gárriz y Panigo 2015; Gárriz y Soltz 2013; Perrone y J. Santarcángelo 2018) como financiera (Pérez Artica 2016). También se han centrado en el análisis del entramado institucional de leyes, beneficios y subsidios destinados a esta industria a nivel nacional y a nivel regional (Baruj et al. 2017; Cantarella, Katz, y Guzmán 2008; Cantarella, katz, y Monzón 2017; Pérez Artica 2019) con particular foco en el MERCOSUR (Arza 2011; Arza y López 2008; Di Marzo Broggi y Moldován 2017; Gárriz y Panigo 2016; Gárriz, Panigo, y Gallo 2014), así como los niveles de productividad y las renovadas estrategias globales del sector terminal (Pinazo 2015; Pinazo, Cordoba, y Dinerstein 2017). Otros han focalizado en las estrategias de las terminales (Treacy 2018) o sobre la extranjerización y concentración en su cúpula (Santarcángelo y Perrone 2012).

En los últimos años, esta corriente teórica se concentró en los posibles cambios tecnológicos de la industria y las oportunidades que pueden presentarse en Argentina en este recambio (Baruj et al. 2017; Dulcich, Otero, y Canzian 2018; Dulcich, Otero, y Canzian, Adrian 2020). Para estos autores, los vehículos eléctricos y la transición en el paradigma tecnoeconómico de la cadena podrían abrir ventanas de oportunidad para el reposicionamiento de empresas y países y el surgimiento de nuevos competidores (Dulcich et al. 2018). En particular, según estas lecturas, Argentina cuenta con las condiciones para saltar desde una tecnología en la que se constata un retraso importante con respecto a los países centrales (motores de combustión) hacia otra en la que conseguiría competir a partir de las capacidades latentes que posee en los sectores químico (baterías) y electromecánico (motores eléctricos). Según estos autores, el aprovechamiento de esta ventana depende de un fuerte direccionamiento por parte del Estado.

Un segundo grupo de trabajo, enmarcado en la perspectiva evolucionista, reconoce la importancia de la dimensión estructural plasmada en la anterior línea de investigación, centrándose en las competencias de los agentes como factor determinante del derrotero de la

industria automotriz (Barbero y Motta 2007; Barletta, Yoguel, y Kataishi 2013; Delfini, Pujol, y Roitter 2010; Motta 2006; Motta et al. 2007, 2007; Roitter et al. 2007; Yoguel, y Pereira 2014). A partir del concepto de trama productiva, analizan las relaciones de largo plazo que se establecen entre proveedores, clientes, otras empresas e instituciones. El foco analítico lo depositan en la creación de capacidades tecnológicas y organizacionales, así como los límites que se encuentran en la trama al desarrollo de éstas mismas. Los estudios de caso son prolíferos en esta corriente, como así también el relevamiento de microdatos. Esta corriente sostiene que, a pesar de los cambios productivos registrados a nivel agregado o macroeconómico, prevalecen diferencias entre las firmas nacionales e internacionales en torno a las capacidades organizativas, conductas innovadoras y su vinculación con otras empresas e instituciones (Barletta et al. 2013). De este modo, la débil densidad en las tramas se debe a que el desempeño innovador de cada empresa se basa exclusivamente en sus propias estrategias, socavando los posibles efectos positivos de una interacción más estrecha con otras empresas (Albornoz y Yoguel 2004).

Por último, una línea de investigación de raíces marxistas se focalizó en los problemas de productividad, explotación y relaciones laborales, enfatizando que buena parte de los problemas sectoriales son factibles de solucionarse en un sistema productivo del tipo no capitalista (Bil 2016; Bil y Sartelli 2018; Fitzsimons y Guevara 2017, 2019).

Como ya se mencionó, en esta tesis se busca dar cuenta de cómo la interacción entre las estrategias del sector terminal y las políticas gubernamentales desplegadas entre 2011 y 2019 repercutió en la inserción argentina en la cadena automotriz. Para esto, se hará hincapié en el nivel de la acción, reconstruyendo la estrategia desplegada por el sector terminal y cómo la misma fue mutando y adaptándose a los distintos contextos institucionales, pero también, buscando transformarlos. Profundizar en esta dimensión sub-explorada por la bibliografía reseñada más arriba nos permitirá dar cuenta de los modos en que los actores forjan y moldean su acción en la interacción con otros, en un intento por transformar las reglas del campo en su favor y sostener su lugar en el mercado.

Reconversión productiva 1990-2001

Durante de la década de 1990, el sector automotor argentino se transformó al calor de un cambio en las estrategias de acumulación del sector terminal que se basó en tres pilares (Pinazo 2015): 1) una renovación tecnológica generalizada, 2) una redefinición de las relaciones laborales del sector (traspaso del fordismo al toyotismo y a la producción *just intime*), y 3) una

reorganización de la producción regional en torno al abastecimiento de insumos y proveedores a nivel global. Pinazo (2015), nombra a este proceso como estrategias de reconversión productiva en el segmento terminal de la industria automotriz argentina. Como resultado, Argentina dejó de ser un mercado protegido en el que amortizar capital obsoleto, para convertirse en una industria con tecnología de avanzada en términos internacionales, capaz de ensamblar y exportar productos estandarizados a todo el mundo. En la región sudamericana en general y en Argentina en particular, los desafíos que imponían dichas transformaciones, se sumaron a la reestructuración macroeconómica, la liberalización y desregulación de la economía y la configuración de un nuevo patrón de inserción internacional asociado a la propuestas del Consenso de Washington (Inchauspe y García 2017).

Según Pinazo (2015), esta reconversión estuvo basada en la estrategia de regímenes de plataformas de ensamble o nuevos enclaves industriales. Este concepto que propone el autor engloba actividades económicas en países periféricos controladas desde el extranjero, dedicadas al aprovechamiento de ventajas locales, en particular, el salario, proceso en el que el desarrollo y vinculación con empresas locales son escasos. A diferencia de las economías de enclaves tradicionales, estas nuevas formas no son exclusivamente orientadas a la exportación de recursos naturales para aprovisionar la metrópoli, se montan sobre alguna estructura productiva previa y, en el caso del sector automotor argentino, se orientan hacia la exportación, pero también al mercado interno.

Como ya se mencionó en el apartado 2.1, la fragmentación de la producción a nivel global desestructuró la estrategia de integración vertical, hegemónica durante la gran mayoría del siglo XX, para dar lugar a una extensa red proveedores locales, regionales y globales. De esta manera, si la vieja estrategia de negocio del segmento terminal requería un alto nivel de protección arancelaria, luego de la década de los 90, la reconversión productiva demandó lo contrario. Se buscó la eliminación de los aranceles para dar paso al proceso de segmentación internacional de la producción, independientemente del destino de la industria nacional (Arza 2011; Pinazo 2015; Santarcángelo y Pinazo 2009). Como resultado de este proceso, se produjo una disociación entre el desempeño sectorial del sector terminal y el sector autopartista. El primero, bajo las nuevas reglas de juego internacionales pero sobre todo regionales, pudo crecer sin generar una relación virtuosa hacia el resto de los sectores de la economía o generar nuevos puestos de trabajo (Santarcángelo y Pinazo 2009).

Para Barbero y Motta (2007), la trayectoria de la industria automotriz en Argentina ha estado determinada por múltiples factores como las características del mercado (demanda, oferta de capitales, de tecnología, de insumos, de recursos humanos), las políticas públicas y las estrategias de las empresas transnacionales. También tienen un rol destacado las fluctuaciones económicas y los cambios institucionales. Estos autores proponen que las condiciones internacionales para la renovación productiva en Argentina ya estaban dadas desde la década los 80, pero la misma solo fue posible cuando estuvieron dadas algunos basamentos en el mercado local. A diferencia de Pinazo, estos autores resaltan que a lo largo de la década de los 90, fueron tres los factores que posibilitaron la transformación de la industria automotriz: 1) los cambios macroeconómicos (estabilización inflacionaria y aparición del crédito para la compra de autos), 2) la sanción de un nuevo régimen automotriz (el decreto [2677/91](#) que estableció una baja de los aranceles a las importaciones de autos de propia marca para cada terminal y la disminución del mínimo contenido nacional de autoparte por vehículo fabricado) y 3) la culminación del MERCOSUR (ampliación de las escalas de producción a través de acceder al mercado brasilero).

Esto evidencia que la reconversión productiva del sector automotor, como eje central de las estrategias de las terminales, se forjó en paralelo con la firma de los distintos protocolos que dieron forma a la Política Automotriz Común del MERCOSUR. Este acuerdo sectorial de carácter regional asentó el plafón institucional que permitió la ampliación de las escalas de producción a través de la unificación del mercado suramericano. De esta manera, el conjunto de normativas comerciales permitió que cada terminal se especialice en el ensamblaje de unos pocos modelos productivos, con un alto nivel de piezas y partes importadas, incorporándose a la lógica global del negocio diseñada desde las casas matrices (Barbero y Motta 2007). En suma, se constata que las empresas terminales pretendieron que los protocolos de la PAC puedan estar en consonancia con su estrategia de reconversión productiva.

Como resultado de la Política Automotriz Común (PAC), al final de la década existió un fortalecimiento del comercio interregional, en especial entre Argentina y Brasil, pero sin lograr crear comercio por fuera del MERCOSUR (Arza 2011; Gárriz y Panigo 2016). Argentina se vió beneficiada de la creación del comercio entre los años 1996 y 2006 mientras que Brasil fue el socio que más saque provecho del acuerdo desde esa fecha hasta la actualidad (Gárriz y Panigo 2016). Por último, la PAC habría establecido el perfil brasilero dependiente de la industria autopartista y terminal Argentina (Gárriz y Panigo 2016).

La política común automotriz (PAC)

Gárriz y Panigo (2015, 2016) proponen que la negociación entre Argentina y Brasil en lo respectivo a la Política Común Automotriz puede reconstruirse en tres etapas. La misma está basada en la firma en 1990 del acuerdo de complementación económica número 14 (ACE N° 14) y sus distintos protocolos que fueron modificando y prorrogando el contenido de este.

La primera etapa es denominada “etapa de preacuerdo” y corresponde al período anterior a 1995. Lo distintivo de este período es que, si bien existe una voluntad de conformar un mercado único, siguen prevaleciendo las normativas nacionales por sobre las regionales y no hay consenso en torno al comercio extrazona. En términos normativos, los primeros intentos de unificar una política común fueron en el año 1988 cuando se celebró el protocolo 21° referido al flujo de comercio automotor entre ambos países en el marco del Programa de Integración y Cooperación Económica (Vispo 1999). Ahora bien, estas regulaciones entraron efectivamente en vigencia cuando se elaboró el primer acuerdo del ACE 14 en el año 1991 en el Marco del ALADI. Según Gárriz y Panigo (2016), en esta primera versión, se evitó legislar de manera conjunta sobre el comercio extra zona pero sí se estableció un primigenio conjunto de acuerdos: la remoción de barreras para arancelarias, el intercambio de vehículos con 100% de preferencia arancelaria bajo condición de no superar los cupos establecidos, el comercio de piezas libre de aranceles bajo requisito de que el monto global intercambiado no superase el 15% del valor FOB de los vehículos exportados por cada país, y que estas operaciones estuviesen enmarcadas en el Programa de Complementación Industrial entre empresas terminales y/o autopartistas y se respetasen los contenidos mínimos locales que cada país establece.

La segunda etapa transcurre entre 1996 y 2001. Durante este período, las legislaciones nacionales fueron importantes, pero algunas reglas regionales cobraron mayor peso, como los cupos de importación bajo libre intercambio y el tratamiento nacional de las partes regionales. El protocolo que rigió durante esta etapa es el 28, que fue firmado en 1999 pero rigió el comercio desde 1995 por diversas enmiendas y controversias generadas entre los dos Estados. Como mencionamos, el mismo todavía tenía gran peso de las regulaciones nacionales pero se hicieron avances importantes en el plano de liberalizar el comercio intra bloque (Gárriz y Panigo 2016). Por un lado, se abrió la posibilidad de comerciar vehículos y partes con 100% de preferencias arancelaria siempre que lo mismos sean compensados con exportaciones a cualquier destino, por otro lado se estableció la obligación de considerar como nacionales las autopartes producidas en el marco del MERCOSUR a la hora de establecer los mínimos

regionales, también se estableció un cupo de 85.000 vehículos posibles de ser exportados desde Argentina a Brasil, sin necesidad de compensación, a arancel 0% y se otorgaron cupos adicionales a terminales que estén ubicadas a un solo lado de la frontera.

Diversos autores (Di Marzo Broggi y Moldován 2017; Gárriz y Panigo 2016; Kosacoff et al. 1991; Schvarzer 1995) marcan a éste como el punto de inflexión en donde se terminaron de priorizar los intereses del sector terminal por sobre el autopartista estableciendo las bases para una industria argentina brasilero dependiente. Argentina cedió el mínimo de contenido nacional por auto producido por un esquema de comercio compensado.

En este período primó una protección efectiva negativa para el autopartismo en el que se protegió el bien final (el automóvil), se mantuvieron aranceles bajos para las autopartes, pero se sostuvieron los aranceles altos para los insumos de la fabricación de las autopartes (cojinetes, elásticos, anillos, etc). A su vez, el cambio en la forma de medición del contenido nacional (valor FOB de las importaciones sobre precio final del bien) le permitió al sector terminal contabilizar como valor agregado localmente las ganancias, salarios, costos financieros, gastos de marketing, aranceles, seguros y fletes ampliando el margen para incorporar más autopartes no nacionales (Cantarella et al. 2008). Como consecuencia, esta normativa potencio la reconversión productiva de las terminales y autopartistas al privilegiar a los actores que podían a obtener insumos en el exterior, pero en desmedro de los actores locales con mayoría de producción nacional. De esta manera, las importaciones comenzaron a desplazar a la producción local de autopartes (Cantarella et al. 2008)

La tercera etapa se inició con la firma del protocolo 31 en el año 2001. A partir del primer año del siglo XXI se establecieron las bases actuales del mercado automotor común al fijarse las reglas generales extrazona y un cuasi libre comercio entre los países miembros. Se estableció un arancel externo común (AEC) del 35% para vehículos, del 14% para maquinaria agrícola y del 14-18% para autopartes producidas al interior del bloque y el 2% a las no producidas regionalmente. Para el comercio entre los países miembros se estableció el libre comercio en la medida que la relación entre importaciones y exportaciones (coeficiente flex) no superase el 1.6 (160 de importaciones por cada 100 de exportaciones). El flex se iría ampliando hasta el 2006 donde iniciaría el libre comercio total. Por último, se reemplazó la exigencia de mínimos de contenido nacional por país por un único mínimo del 60% de carácter regional para que los productos automotores puedan usufructuar de las condiciones previstas en este acuerdo y con condiciones diferenciadas para nuevos modelos y plataformas. Muchas

de las normas aquí reflejadas (AEC, flex y contenido nacional) fueron implementadas parcialmente entre 1999 y 2001, con mucho conflicto entre las partes, y luego convalidadas en la firma de este trigésimo primer protocolo de la PAC (Pérez Ibáñez 2021).

A pesar de la firma de protocolo, estos tres elementos centrales de la PAC comenzaron a ser sorteados por el sector terminal en base diferentes mecanismos institucionales o ciertos grises normativos. En primer lugar, el régimen de importaciones temporales perforó de manera permanente el AEC del 16 - 18% para las autopartes. Esta modalidad para realizar importaciones permite importar piezas con 0% arancel en la medida que las mismas sean usadas luego en exportaciones hacia otros países. En un primero momento este régimen no era tenido en cuenta para el comercio interbloque, pero luego se terminó cediendo. Según Cantarella et. al. (2008), a pesar de que este retroceso perjudicó al autopartismo argentino, benefició de manera importante al país en su conjunto al volver viable muchas inversiones de terminales y proveedores del primer anillo que de otra manera no se hubiese asentado en el país.

En segundo lugar, el consenso definitivo sobre como medir el origen de los automóviles implicó que Argentina cediera su postura de un alto contenido nacional en la negociación a favor de un mayor margen en el FLEX. El mínimo contenido nacional del país del sur se debía reducir del 20% al 5% entre 2002 y 2005. A su vez, abdicó en la fórmula que mide el contenido en función del valor final del bien (ex fabrica- antes de impuestos).

Por último, el flex es el tercer elemento de la PAC que hemos analizado y es el más criticado, debido a su poca efectividad. Con el correr de los años las empresas terminales lograron encontrar formas de sortear las cláusulas que implica la violación del mismo (Di Marzo Broggi y Moldován 2017). El flex terminó siendo desventajoso para la Argentina por varios motivos: 1) toma en cuenta toda la industria en su conjunto y no por empresa o rama, 2) no tiene en cuenta los distintos tamaños de los mercados, y 3) al ser relacional entre el comercio de cada país, se mantiene equilibrado incluso con mayores niveles de déficit comercial para alguno de los socios. Es de destacar que el flex fue negociado en plena crisis de la convertibilidad en donde el golpeado mercado argentino no demandaba bienes desde Brasil, y por tanto se estaba cerca de activar las multas en favor del país carioca. Como el mercado brasilero era uno de los pocos destinos de la estancada industria automotriz Argentina, este país término negociado una ampliación de los márgenes y una revisión de este punto. Esto sentaría un precedente para un flex muy alto que sería difícil de achicar cuando los mercados se normalizaran.

Este esquema, con sucesivas prórrogas y renegociaciones durante los años 2005 , 2008¹⁸, 2015, 2016 y 2019, es el que dio base a la estructura que rige actualmente el intercambio entre los dos países (Di Marzo Broggi y Moldován 2017). Este proceso de negociaciones de la PAC sentó las bases para la transición desde una economía cerrada, con una producción automotriz orientada al mercado interno a una producción de inserción mundial y regional dominada por las terminales automotrices. Aun así, todas estas disposiciones son susceptibles de modificarse en las distintas rondas de negociación.

Afianzamiento de los enclaves industriales 2002 -2010

Luego de la crisis económica que atravesó la economía argentina en el año 2001 y el consiguiente abandono de la convertibilidad, este país experimentó importantes transformaciones productivas que le permitieron, para el período 2003-2007, alcanzar en promedio tasas de crecimiento anuales cercanas al 8% (Santarcángelo y Pinazo 2009). Existe un amplio consenso acerca de que la devaluación del peso puso fin al modelo de la convertibilidad y valorización financiera, pero existen discrepancias sobre las características que asumieron los años posteriores (Perez Almansí 2019; Schorr 2017). Es posible afirmar que existió un cambio en el patrón de crecimiento, a la vez que continuidades del modelo acumulación anterior (Kulfas 2016). Entre los cambios más rotundos que se registraron con la llegada del nuevo milenio, se puede destacar un renovado proceso de industrialización y un impulso a la creación de empleo de manera local. Entre las continuidades, se destaca la extranjerización y la concentración de la cúpula empresarial, con sus impactos sobre las cuentas externas y el aumento del control de las primeras sobre el ingreso de divisas (Gaggero, Schorr, y Wainer 2014; Schorr et al. 2013; Schorr y Wainer 2016). En ambos procesos, la industria automotriz tuvo un rol destacado.

A partir del cambio en las condiciones macroeconómicas y de la implementación de políticas de estímulo sectoriales, la industria automotriz lideró el crecimiento industrial de Argentina, mostrando un fuerte aumento en el empleo, la producción interna, las exportaciones

¹⁸ Con la negociación del protocolo 38° del ACE 14 en el 2008 se mantuvieron las reglas generales del comercio extrazona, pero se modificó la reglamentación hacia el interior del mercado común. En particular se construyó un flex asimétrico de 1,95 en favor de Argentina y 2,5 para Brasil hasta 2013 en donde regiría el libre comercio. En 2014 se prorrogó hasta 2015 bajando el flex a 1.5 y comprometiéndose desde las terminales a mantener pisos de participación de un país en el mercado del otro (11% de participación argentina en el Brasileño y 44% del último sobre el mercado del primero). Estos acuerdos, sumados a los requisitos de origen, permitieron un relativo balance entre los países sin se termine de optar por abastecer un mercado desde el otro (Gárriz y Panigo 2015, 2016).

y la productividad. Entre los factores que explican el dinamismo de la trama en este período se encuentran la fuerte recuperación de la demanda interna, el sostenimiento de un tipo de cambio alto y competitivo y la continuidad de los mecanismos regulatorios del comercio intra MERCOSUR (Barletta et al. 2013; Perrone y J. E. Santarcángelo 2018).

La fuerte devaluación del tipo de cambio generó una sinergia destacable con el proceso de reconversión productiva que describimos en el apartado anterior. La depreciación del peso permitió una protección cambiaria de la producción local, ganar competitividad externa y abaratar costos internos de producción. En este contexto, los cambios sectoriales iniciados en la década anterior se expresaron a partir del 2002 en aumentos de la producción, de la productividad laboral y del comercio internacional (Pinazo 2015). En particular, el abaratamiento de los salarios locales medidos en dólares volvió mucho más rentable la producción en el país. Según Pinazo (2015), este cambio en la política cambiaria consolidó la estrategia de las terminales basadas en regímenes en nuevos enclaves industriales que se venía gestando con la reconversión productiva de mediados de la década de los noventa.

Como consecuencia de la recuperación y posterior crecimiento, que se evidenció desde el año 2003, se efectivizaron importantes inversiones entre los años 2002 y 2010, principalmente en la renovación de modelos y plataformas productivas. Esto hizo posible que el destino de los vehículos producidos dirigirse, en su mayor parte, a la exportación, sobre todo a Latinoamérica (Cantarella et al. 2008). Como resultado, se manufacturaron de manera local una amplia cantidad de modelos de gama internacional logrando equiparar niveles productivos de países históricamente más importantes en términos de escalas y capacidad tecnológica (Pinazo 2015; Pinazo et al. 2017). El 80% de las inversiones en esta década fue realizado por el sector terminal y estuvo dirigida, principalmente, a la ampliación de la capacidad instalada, a diferencia de los años 90 que estuvo asociada a la instalación de nuevas firmas.

Ahora bien, en el contexto de la globalización, un incremento de la productividad en países periféricos producto del aumento de inversiones, como lo sucedido en el sector automotor argentino en este período, no es necesariamente indicativo de un proceso de desarrollo como lo sostenían los desarrollistas del siglo pasado. Para Pinazo (2015), dado que la estructura de costos es homogénea en el mundo -incluso con menores niveles de apalancamiento en Argentina- y que a su vez el precio de los bienes es homogéneo a nivel global, las altas rentabilidades locales son consecuencia de los bajos salarios argentinos en términos comparados o en algunos otros costos menores como la energía eléctrica. De la misma

manera que este nuevo arreglo productivo rompe la virtuosa relación entre Estado presente, protección sectorial y derrames al resto de los sectores, debido al gran afluente de insumo desde el mercado internacional, se quiebra la retroalimentación entre producción y salarios. En esta nueva estrategia de producción de enclaves industriales, el salario es un costo más, que si lo sostiene por debajo de la media mundial garantiza rentas industriales extraordinarias (Azpiazu y Schorr 2010; Pinazo 2015; Santarcángelo y Pinazo 2009).

El reacomodamiento macroeconómico del nuevo milenio también tuvo efectos positivos sobre las empresas autopartistas, llegando casi a duplicar su producción en los primeros 10 años. Ahora bien, esta evolución estuvo lejos de acompañar el desempeño del sector terminal, profundizándose la desarticulación entre las dos ramas (Perrone y J. E. Santarcángelo 2018). La reconversión de mediados de la década de los noventa y la ruptura con la estrategia de integración vertical tuvo consecuencias fuertes sobre el sector autopartista argentino. Principalmente, se desincentivó la ampliación de la oferta de productores autopartistas proveedoras del sector terminal y posibilitó, en paralelo, a un fuerte proceso de fusiones, adquisiciones y cierre de empresas. En este proceso se instalaron nueve de cada diez empresas autopartistas globales en Argentina (Barbero y Motta 2007) a partir de absorber capitales locales, desplazándolos de los vínculos comerciales que tenían establecidos con las terminales.

La salida de la convertibilidad encontró al autopartismo argentino transformado en un sector sumamente heterogéneo. Por un lado, existen grandes empresas de capital transnacional que, pese a explicar el grueso de la facturación, los incrementos de productividad y la mayor parte de las exportaciones, ocupan un lugar secundario en el aprovisionamiento de insumos a las terminales regionales y están poco vinculados con los empresarios locales. A su vez, existe un amplio espectro de empresas de capital nacional dedicadas en gran medida al mercado de reposición con parámetros tecnológicos y organizacionales que distan mucho del de otro tipo de empresas (Pinazo 2015). Bajo este nuevo arreglo productivo, el entramado autopartista local se caracteriza por un escaso nivel de integración nacional, expresándose en el permanente aumento en las importaciones de partes, cada vez que aumenta la producción local de automóviles (Inchauspe y García 2017)

Entre las fortalezas del sector autopartista argentino se encuentra el profundo *know how* acumulado de muchos años de producción metalmecánica, pero esto enfrenta fuertes límites y restricciones. Un primer límite detectado por la literatura especializada, es que la lógica global de aprovisionamiento se organiza desde las terminales imponiendo profundas barreras de

entrada a las empresas nacionales al primer y segundo anillo. A su vez, esta lógica global bloquea la autonomía de las filiales para realizar innovación tecnológica, desarrollar proveedores o lanzar de nuevos modelos atentando contra la producción local de partes (Baruj et al. 2017; Cantarella et al. 2008, 2017; Inchauspe y García 2017; Perrone y J. E. Santarcángelo 2018; Santarcángelo y Perrone 2012). Esto tuvo dos fuerte impactos diferenciados, que generaron en Argentina un esquema dual de especialización. Por un lado, consolidó un sector autopartista heterogéneo, con productos de bajo contenido tecnológico, líneas de producción relativamente antigua y alejada de la frontera tecnológica, con escalas poco competitivas y escasamente vinculadas con las terminales. Por otro lado, configuró un sector automotor con poca agregación de valor, elevada necesidad de importaciones y el consiguiente déficit estructural en el comercio exterior y límite a la capacidad de generar empleo (Baruj et al. 2017).

Existen otros tres límites, además, según lo planeado por Baruj et al., (2017). Primero, el estado en el que se encuentran las negociaciones y normativas del Mercosur; segundo, la pequeña escala del autopartismo argentino y tercero, la dificultad para el aprovisionamiento de insumos difundidos en Argentina en precio y calidad. Por su parte, Cantarella et. al. (2008, 2017) suman otra dimensión: los diferentes subsidios estatales y planes de inversión como el innova auto que fueron llevados adelante en Brasil¹⁹ representan un incentivo para instalar plantas allí en lugar de Argentina.

La conflictividad que existe entre los actores de la trama es alta. Dado que las terminales constituyen casi la única fuente de demanda de los productos del sector autopartista y que las autopartes representan uno de los costos más importantes de un vehículo, se retroalimentó una visión de la cadena desde ambas partes en donde pareciera que la única alternativa para mejorar la rentabilidad propia es que empeore la de la otra parte (Cantarella et al. 2008). Estas características posicionan a la cadena lejos del ideal de virtuosidad, en el que se sostienen

¹⁹ La dinámica sectorial en Brasil es diferente dado que el desempeño productivo del sector terminal impacta en el crecimiento de las empresas productoras de autopartes. El segmento autopartista brasilero tiene como principal destino el sector terminal de ese país al mismo tiempo que, con el 10% restante, se posiciona como proveedor superavitario de México y Argentina. Aun así, posee un gran déficit global producto del intercambio comercial con Europa, Estados Unidos y Asia. Esto lleva a concluir que Brasil es la plataforma donde se instalaron las grandes autopartistas globales para proveer al mercado americano, y que a pesar de esto, sigue importando insumos y bienes finales desde las casas matrices (Pinazo 2015). En comparación con Brasil la calidad de las piezas producidas en Argentina no presenta diferencias. En donde existen importantes asimetrías es en las tecnologías usadas debido a las escalas y la automatización. La innovación tecnológica es mucho mayor en Brasil (Baruj et al. 2017).

vínculos entre empresas en el largo plazo, se desarrollan conjuntamente procesos y productos y donde prima la cooperación y no la imposición para establecer regulaciones. Las relaciones comerciales que se establecen, son del tipo jerárquico y radiales, centradas en la terminales, con condiciones contractuales que crean dependencia y escasos mecanismos de cooperación e intercambio de información (Cantarella et al. 2008).

En síntesis, los actores y dinámicas que componen el sector automotor argentino atravesaron una profunda transformación que se consolidó con la llegada del siglo XXI y el nuevo patrón de crecimiento macroeconómico que emergió de la crisis de la convertibilidad. Como resultado, se fortaleció una estrategia de enclave industrial que conlleva una vinculación con el exterior intensiva en la utilización de divisas. En este sentido, la nueva organización global de la cadena ha modificado las escalas óptimas de producción, reorganizando a las empresas y a la fuerza de trabajo al interior de las distintas fronteras nacionales. En Argentina, esto habilitó la posibilidad de producir en niveles de productividad y tecnología similares a los de los países desarrollados en un país periférico como el nuestro (Pinazo 2015). Ahora bien, estos logros se hicieron en base a profundizar un perfil de inserción global que comenzará a ser insustentable de 2011 en adelante.

2.3. Inserción argentina en las cadenas global automotriz

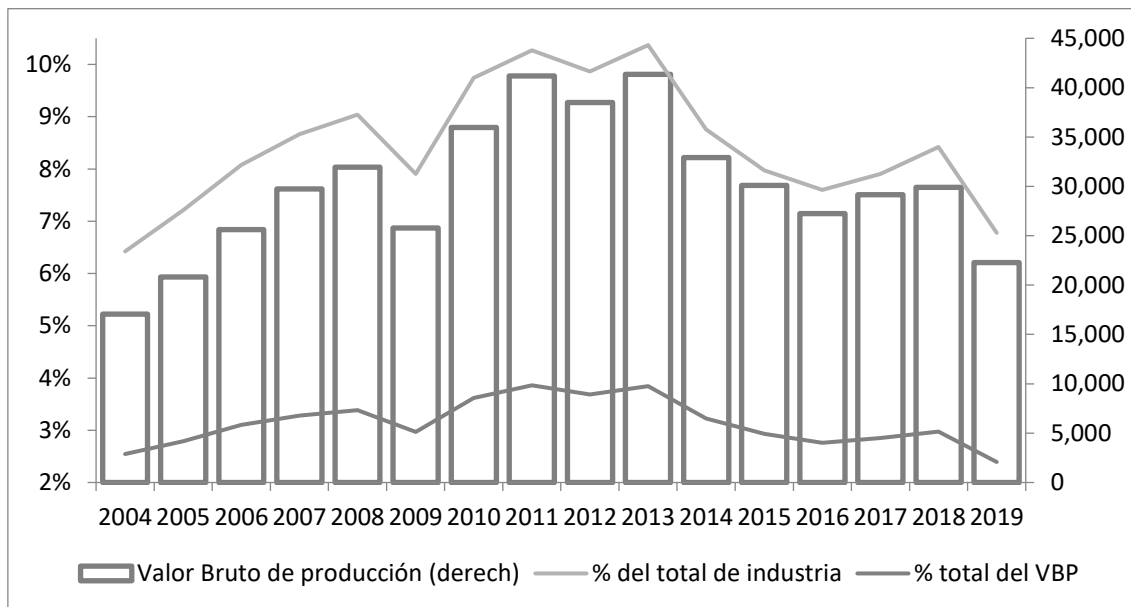
En este acápite se aporta evidencia empírica que permite dar cuenta de la forma en que se modificó la inserción de la industria automotriz argentina en la cadena global. El propósito fundamental consiste en demostrar que, a medida que la inserción del sector automotor argentino se fue globalizando, aumentaron los saldos negativos en términos de divisas, generando impactos negativos sobre la restricción externa.

2.3.1. Producción, empleo y valor agregado

Entre los años 2004 y 2019 el sector aportó en promedio el 2,6% del valor producido en Argentina, pero marcando períodos diferenciados como puede verse en el Gráfico 2-2. Esta misma tendencia puede verse a través de la línea gris claro que muestra la misma relación, pero con respecto al total del valor aportado por la industria. El seguir este indicador puede verse que hasta el año 2013 la importancia del sector automotor fue creciendo hasta llegar casi al 10% del total de la industria manufacturera, mientras que a partir de ese año su jerarquía cayó. En el año 2016 la relación entre VBP del sector automotor y el total de la industria tocó un piso y volvió a crecer en los años posteriores volviéndose a posicionar como uno de los sectores más

dinámicos. En síntesis, la industria automotriz aumentó su dinamismo productivo en dos períodos 2003-2011 y 2016-2018, y tuvo un rol más relegado en la intersección 2012-2015.

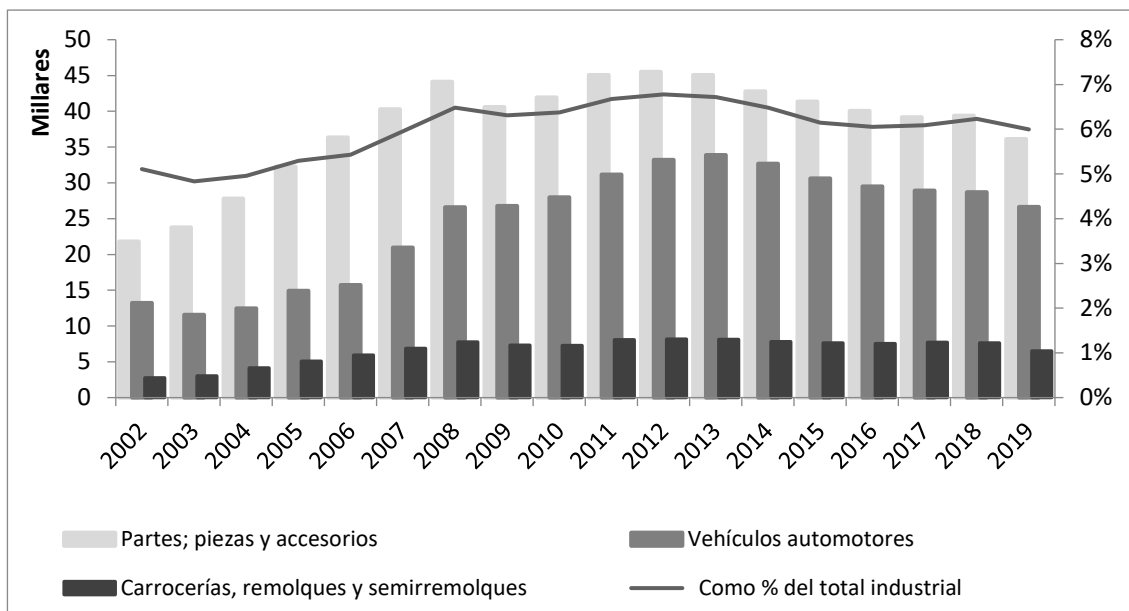
Gráfico 2-2 Valor Bruto de producción de la industria automotriz en millones de pesos de 2004



Fuente: elaboración propia en base a *INDEC*

A su vez este sector de conjunto aportó, de manera sostenida y sin oscilaciones, el 6% del empleo industrial en el período estudiado. Esta cifra, lejos del 30% que aporta la producción de alimentos y bebidas, posiciona a la industria automotriz en el segundo pelotón de ramas que más empleo crearon en el período estudiado junto a textiles, metalmecánica, química, cauchos y plásticos, metales y maquinaria. Hacia el interior del sector es la industria autopartista la que aporta una mayor cantidad de trabajo en comparación con el sector terminal, como se ve en el Gráfico 2-3. Esto demuestra que la fabricación de piezas, partes y accesorios es más intensiva en la utilización de mano de obra y, a su vez, la que genera más derrames positivos hacia la sociedad en términos laborales. Aun así, tendencialmente este lugar preponderante en la creación de empleo decreció en el período analizado.

Gráfico 2-3 Empleo registrado del sector privado según rama.



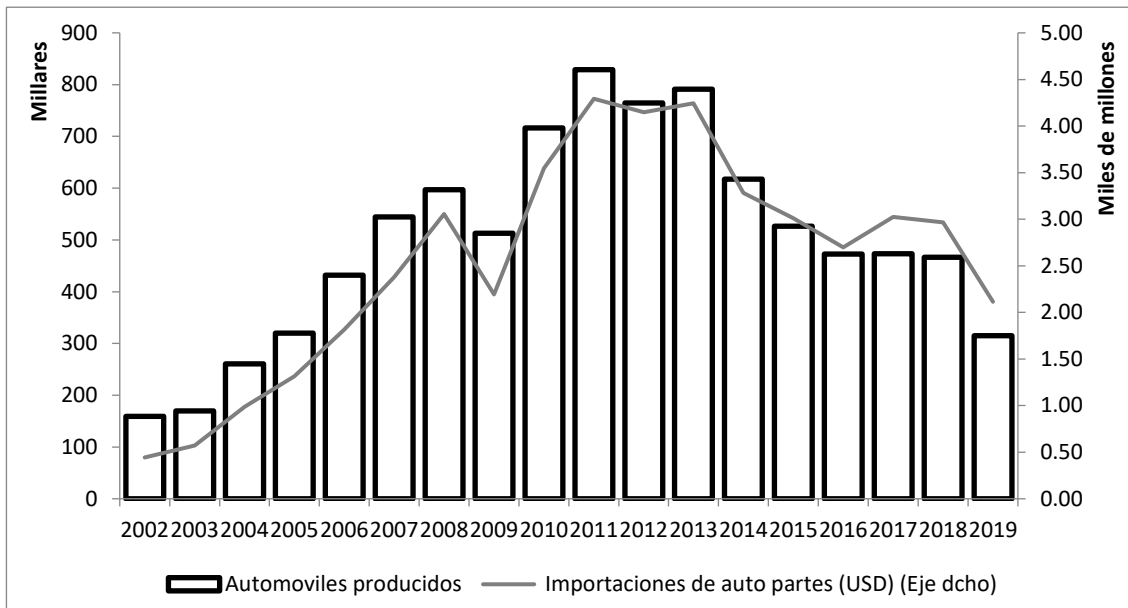
Fuente: Elaboración propia en base a *OEDE- Ministerio de trabajo*

En el

Gráfico 2-4 se agruparon los datos de producción de automóviles y las importaciones de auto partes. En él pueden verse también dos etapas coincidentes con las más arriba marcadas: desde el 2003 la producción automotriz creció de manera sostenida, pero encontró, entre los años 2011 y 2013, un techo productivo alrededor de los 800 mil automóviles anuales. La segunda etapa arranca en 2014 en donde la fabricación de automóviles cae hasta encontrar una meseta entre los años 2016 y 2018 en torno a las 470 mil unidades producidas. En 2019 volvió a caer a un nuevo piso de 314 mil. En estos dos momentos, en una primera lectura, las importaciones de autopartes acompañaron concomitantemente la elaboración local de vehículos. Es posible entonces reafirmar que existe una relación estrecha entre la producción de la industria automotriz argentina y la importación de piezas y partes desde el exterior.

A diferencia de la agregación de valor del Gráfico 2-2 la cantidad de automóviles producidos no aumenta en el período de 2016-2018, sino más bien se sostiene en niveles más bajos. Esto evidencia que el amesetamiento de este sector en este período le bastó para recuperar su importancia productiva en un contexto de retracción de todo el resto de la industria o que al menos no fue de los sectores que más cayeron durante esos años.

Gráfico 2-4 Producción de automóviles e importaciones de autopartes



Fuente: elaboración propia en base [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#) y [ADEFA](#)

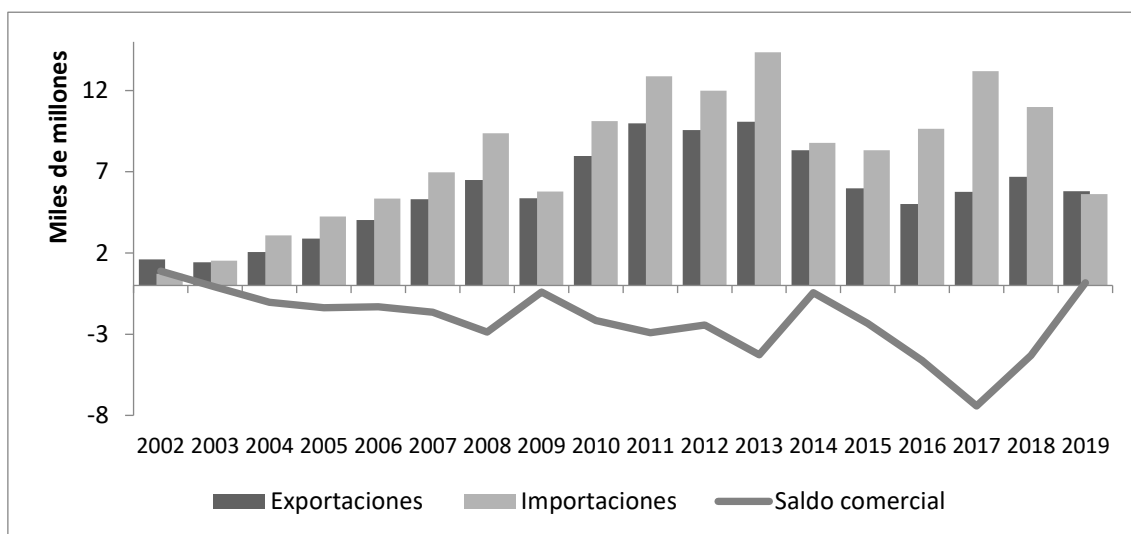
2.3.2. Comercio exterior sectorial

Como ya se dijo, la industria automotriz es fuertemente deficitaria en la economía argentina cuando se la mira de conjunto. En el

Gráfico 2-5 pueden verse en la evolución de las cuentas externas del sector que todos los años fueron deficitarios excepto el primero y el último. En los 18 años que la serie muestra se acumularon 38,5 mil millones de dólares de déficit de los cuales un 22% se generó entre el 2008 y 2011, un 25% entre el 2012 y el 2015 y un 42% entre el 2016 y 2019. Ahora bien, es también de notar que el déficit se reduce fuertemente en los años 2002, 2009, 2014 y 2019. Estos bruscos achicamientos en los déficits son explicados por cambios en las importaciones que tienen un desempeño más errático, mientras que las exportaciones, también con subas y bajas, parecen seguir un comportamiento más estilizado²⁰.

²⁰ El desvío estándar de la serie de exportaciones es de 2,7 mil millones de dólares mientras que el de las importaciones es un casi un 50% más grande, 4 mil millones de dólares.

Gráfico 2-5 Balanza comercial del sector



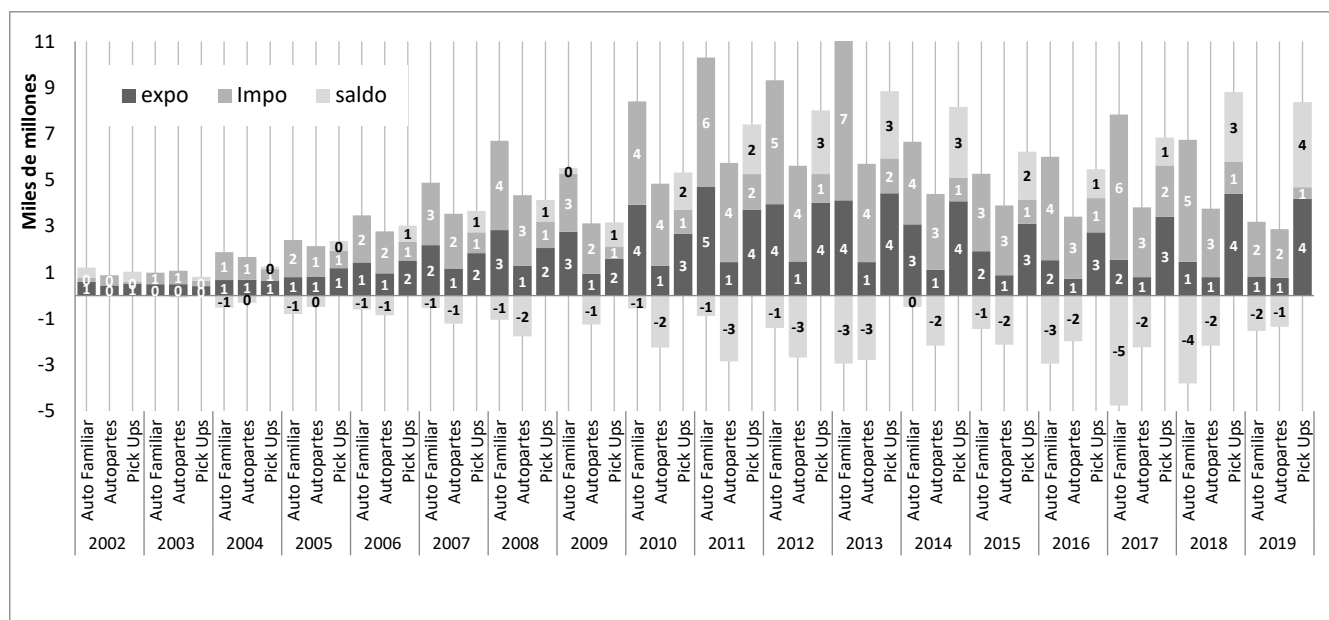
Fuente: elaboración propia en base [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

Cuando se analiza la canasta de bienes al interior del intercambio comercial del sector pueden verse tendencias diferenciadas (ver Gráfico 2-6). En primer lugar, existió un déficit acumulado de 28.5 mil millones en autopartes en el período estudiado. Las exportaciones de este bien crecieron entre 2002 y 2013 pero no llegaron nunca a compensar la gran cantidad de compras en el exterior asociada a los altos niveles productivos del mismo período. Luego de esa fecha las exportaciones decrecieron sistemáticamente agravando el déficit. En promedio se fueron en importaciones de este tipo de bien 1.5 mil millones de dólares por año llegando al pico 2.8 en el 2011, año con mayor cantidad de autos producidos.

El segundo déficit en importancia está dado por los autos familiares con 23.6 mil millones de dólares acumulados entre 2002 y 2019. Este bien es el que aporta la mayor dispersión a la serie de déficit general dado el comportamiento más errático de sus importaciones. Si todas las demás series parecen tener un comportamiento más tendencial, los vehículos parecen responder a otros factores. Los años mencionados en donde el déficit total sectorial es cercano a cero (2002, 2009, 2014, 2019) se explican por fuertes constreñimientos en las importaciones de este bien. La contracara de esta afirmación es que los déficits más importantes del período (2013, 2016-2018) son momentos en donde la importación de vehículos crece por arriba del resto de los bienes. Al igual que las autopartes, las exportaciones de automóviles familiares aumentaron hasta el 2013 y de ahí descendieron hasta retornar a valores similares de principio de siglo.

Por último, el comercio de vehículos de transporte de personas y mercancías (esencialmente *pick ups*) mostró un balance comercial positivo y en ascenso todo el período. En los 18 años analizados el intercambio de estos bienes acumuló un superávit 28 mil millones de dólares, compensando el déficit en autopartes y rebasando el de vehículos finales. En promedio se exportaron 2.5 mil millones de dólares por año llegando a los 4 mil millones en los últimos. Mientras que las importaciones son estables en el tiempo alrededor de los mil millones de dólares, con el menor desvío de todas las series, evidenciando que algún modelo o serie de la oferta local se completa desde el exterior.

Gráfico 2-6 Importaciones y exportaciones del sector automotor según bien. En miles de millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

En síntesis, en el período analizado se profundizó el déficit comercial de manera sostenida, pero con momentos de aceleración debido al comportamiento diferenciado de las exportaciones e importaciones. Por un lado, existieron años (como 2013, 2016-2018) de profundización del déficit explicado en su mayoría por el aumento de las importaciones de vehículos familiares; pero también años de achicamiento logrando un cuasi superávit como en 2002, 2009, 2014 y 2019. En todos esos años el mercado local estaba atravesando crisis y era incapaz de absorber la oferta externa de vehículos desde otros países. Por otro lado, las exportaciones experimentaron un profundo cambio en su canasta de productos al pasar de estar dividida en tercios a principio de siglo a explicarse en un 70% por la exportación de vehículos de transporte (ver Gráfico 2-12 más adelante). Esta transición se comenzó a evidenciar en el

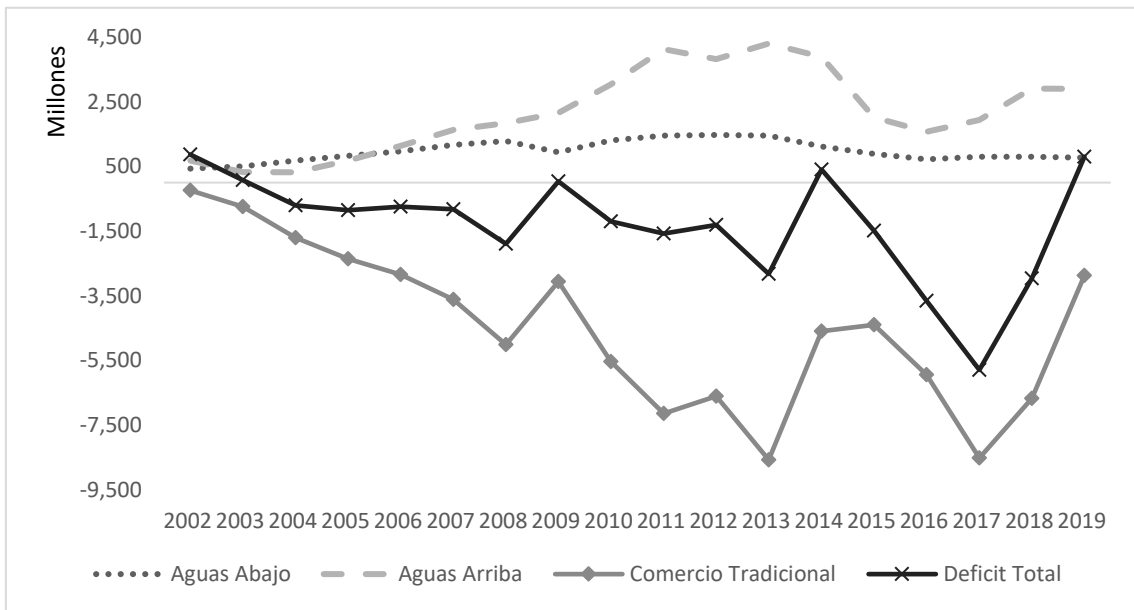
año 2014 a partir de una baja en las exportaciones de vehículos familiares con un sostenimiento de las ventas foráneas de pick ups. Como veremos más adelante, la imposibilidad que tiene el mercado brasilero de continuar comprando autos argentinos fuerza al sector terminal a especializarse en la producción de vehículos de transporte que puedan venderse en países extra-Mercosur.

2.3.3. Cadena automotriz

Este enfoque sectorial, mirando el desempeño del comercio exterior en conjunto, puede complementarse con una mirada basada en la cadena para evaluar otras dinámicas. Enfocar en la cadena global de valor posibilita captar que las autopartes importadas, con su consecuente déficit comercial, luego son reexportadas al interior de los bienes finales (auto familiares o picks up). Esta apreciación permite plantear un diagnostico complementario: el foco principal del déficit se concentra en el comercio tradicional y no en el asociado a las cadenas.

En función de los datos previamente analizados y de la distinción entre comercio aguas arriba y aguas abajo explicadas en el apartado 1.1.1 se crearon tres nuevas categorías. Por un lado, se sumaron las exportaciones de autos familiares y de transporte y luego se le restaron las importaciones de autopartes para confeccionar la categoría aguas arriba²¹. Esta serie da cuenta del proceso productivo por el cual autopartes manufacturadas en otros países son ensambladas en Argentina, junto con productos locales, para luego ser reexportadas a terceros países. A partir de las exportaciones de autopartes se elaboró la categoría aguas abajo indicado cuando los productos argentinos son incorporados en bienes finales elaborados en otros países. En comercio tradicional se englobó las importaciones de bienes automóbiles familiares y de transporte. Esta última categoría es la que se encuentra por fuera del comercio en cadenas, desde el punto de vista de Argentina, dado que son importaciones del bien final sin ningún tipo de mediación del aparato productivo local.

Gráfico 2-7 Comercio en cadenas del sector automotor



Fuente: elaboración propia en base [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

Como puede verse en el

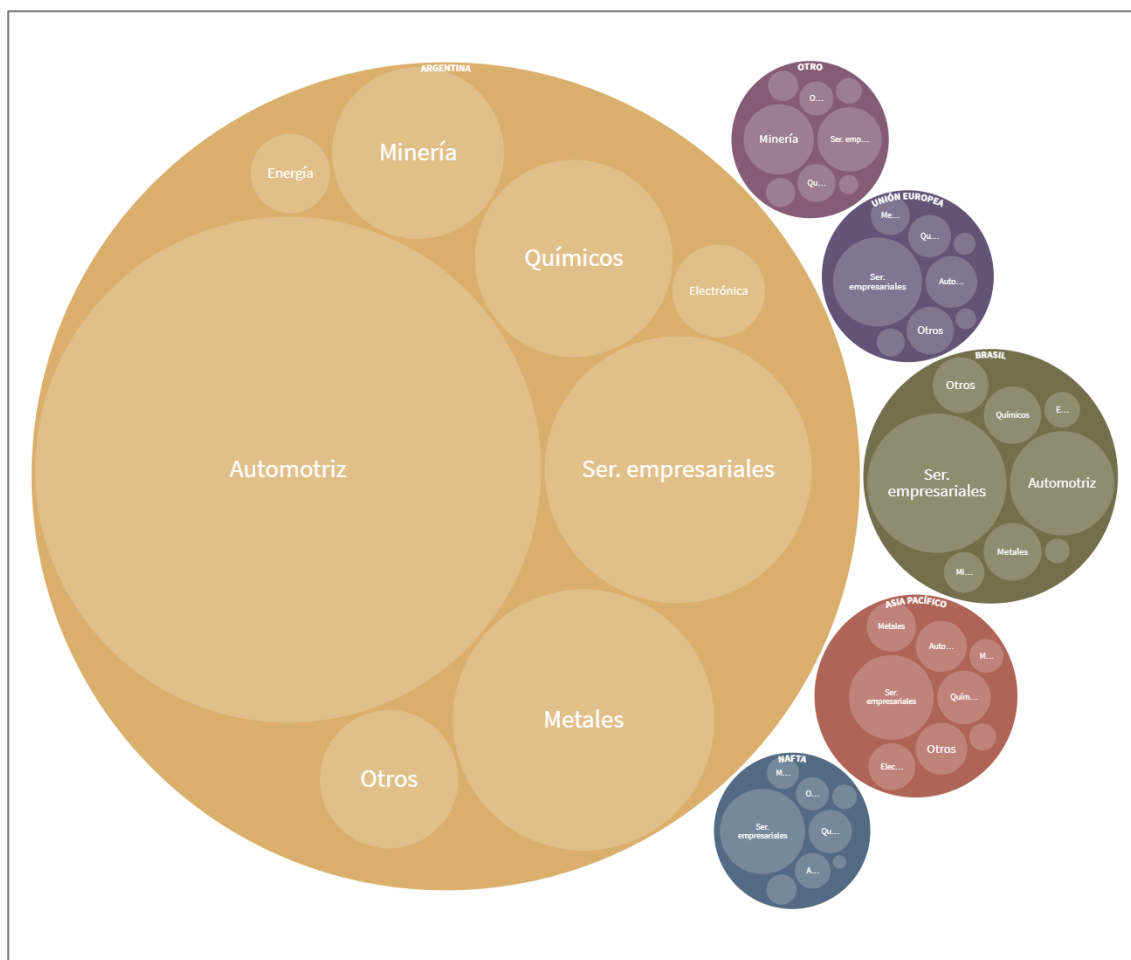
Gráfico 2-7 el comercio aguas arriba fue positivo en términos de divisas en todo el período como así también, dado que solo contempla exportaciones, el comercio aguas abajo. Ordenados los datos de esta forma es el comercio tradicional, las importaciones de bienes finales, lo que explica en su totalidad el déficit sectorial.

Como consecuencia de las transformaciones globales todos los países del mundo importan piezas y partes desde otros orígenes para producir de manera local, algunos con mayores niveles de sustentabilidad que otros. En el caso argentino el déficit que trae aparejada la importación del bien intermedio es compensado por la exportación del bien final que lo tiene incorporado²². Con esta argumentación se busca complejizar las conclusiones preliminares de la sección anterior en donde el principal déficit lo marcaban las autopartes, al comprender que las mismas son insumos necesarios en la producción local de los bienes que luego se vuelven a exportar. Sin obviar los perjuicios que puede traer el reemplazo por importaciones de la industria local autopartista en términos de trabajo y que los niveles de sustentabilidad externa pueden ser aun mejores, los problemas más importantes en términos de divisas son consecuencia de la importación de automóviles.

A su vez, es posible identificar que el superávit aguas arriba tiene cuatro períodos marcados. Por un lado, desde 2003 al 2011 crece, 2012 al 2014 entra en una meseta, 2015 - 2016 cuando se contrae y del 2017 al 2019 donde se recupera. Este recorrido es idéntico al descrito por las exportaciones sectoriales antes mencionadas dando cuenta que las ventas externas logran compensar la compra de autopartes en todo momento.

Ilustración 2-1 Valor agregado en las exportaciones automotrices argentinas según rama y país (2002- 2015)

²² Incluso logra compensar la gran cantidad de autopartes que son importadas para el mercado de reposición y para la producción de automóviles que son luego vendidos en el mercado interno, es decir que no son reexportadas.



Fuente: elaboración propia en base a *TIVA* . [Link interactivo](#)

Por último, se elaboró la Ilustración 2-1 con los datos elaborados por TIVA-OCDE. En las bases del organismo se presentan las exportaciones del mercado automotor argentino utilizando tablas insumo producto²³ y por tanto logrando desagregar el valor contenido en las ventas externas de esta nación por rama y por país. Este tipo de análisis permite comprender en profundidad el comercio en cadena globales como se explicó en el apartado 1.1.1 dado que captan el contenido importado en las exportaciones. En base a esto puede evidenciarse que en promedio entre 2005 y 2015 las exportaciones sectoriales no solo incorporaron valor del sector automotor y autopartista nacional (43.1%) sino también de otras ramas como: servicios

²³ La utilización de tablas insumo producto para Argentina conlleva la complejidad de que se encuentran desactualizadas dado que la última revisión es del año 1997. Como bien da cuenta este capítulo la estructura sectorial atravesó muchos cambios desde ese año. Aun así, por fuera de la exactitud del dato presentado se quiere evidenciar que al mirar el comercio a través del lente de las cadenas globales de valor se complejizan los resultados que priman en la academia. A su vez, dada la complejidad que requiere armonizar las tablas insumos productos para todos los países y sectores del mundo, la base de datos solo llega, en este nivel de desagregación, para el año 2015 no pudiendo mostrar cómo evolucionó en la segunda parte del período que analiza esta tesis.

empresariales (9.9 %), metales (8.1 %), químicos (4,8 %), electrónica (1.2%) y minería (0.9%). A su vez, las exportaciones argentinas incorporan importaciones provenientes del sector automotor brasilero (3,4%) pero en mayor medida contienen servicios empresariales, como seguros o fletes, de Brasil (4.5%), de la Unión Europea (2.04%), del Nafta (1.5%) y de Asia Pacifico (1.17%). Así, un automóvil exportado por Argentina tiene solo un 40% de piezas y trabajo local del sector de la industria automotriz, pero en la suma total incorpora productos elaborados por otras ramas de la estructura productiva del país. De la misma manera, es importante la presión que agregan a la balanza comercial la importación de autopartes, pero lo es en igual manera la contratación de seguros y fletes de terceros países que requiere el comercio exterior automotor. Esto evidencia que la sustentabilidad en términos de divisas para el sector sobrepasa por lejos lo que meramente se produce en el mercado automotor y que las dinámicas productivas se entrecruzan con otros mercados generando efectos positivos en otras ramas locales

En síntesis, al analizar la inserción argentina en las cadenas globales sostenemos que existen tres dinámicas que se consolidaron durante el período analizado. Primero, las importaciones de autopartes se sostuvieron en el tiempo acompañando la producción de automóviles. Segundo, existió un aumento de las exportaciones de automóviles (en particular de *picks ups*) con independencia de los desempeños de la economía argentina. Tercero, en los momentos donde el mercado local se encontró fortalecido, las importaciones de automóviles finales aumentaron y superaron al resto de los componentes de la canasta. Estos tres canales de conexión con el mercado externo consolidaron un déficit sostenido en los años de expansión productiva volviendo insustentable todo el mercado. Ahora bien, la inserción en la cadena es preminentemente aguas arriba en donde prima la lógica de incorporar importaciones de terceros países en las exportaciones que se realizan desde Argentina siendo esta sustentable en términos de divisas. Estas tres dinámicas constituyen el núcleo estrategia comercial del sector automotor argentino y configuran las formas de inserción de Argentina en la CGV y las analizaremos en profundidad en el próximo apartado.

2.4. Triple estrategia de inserción global

En función de los datos analizados, argumentamos que la estrategia de enclave industrial desplegada por las empresas terminales de la industria automotriz argentina se sostiene sobre tres canales de conexión con el mercado internacional e impulsan la inserción global. Esta dimensión internacional la denominamos triple estrategia de inserción global, siendo esta una

de otras posibles dimensiones presentes en la estrategia de enclaves industrial más general (como el aprovechamiento de bajos salarios, etc), pero teniendo un rol destacado para el núcleo del negocio.

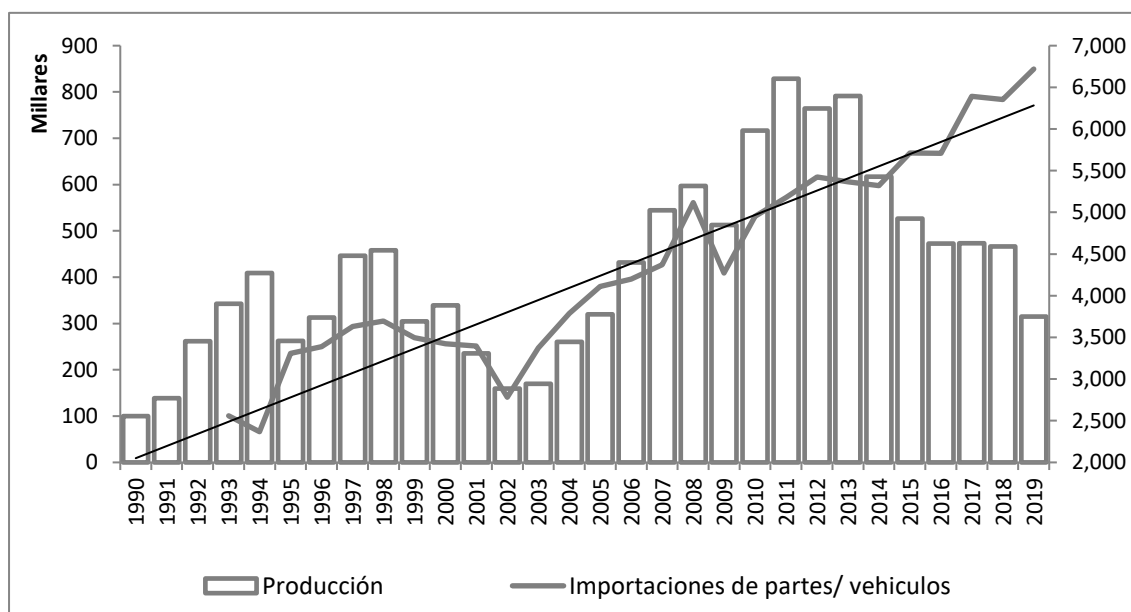
Como ya se mencionó en el apartado 1.2.2 se entiende que esta estrategia, lejos de ser una lógica inmanente del capital, es el resultado de la acción desplegada por las empresas de dicho sector en la búsqueda por crear mundos estables y sostener las posiciones en el campo frente a la imprevisibilidad de la acción y la posibilidad de que la competencia desestabilice todo el mercado. En este sentido, se sostiene que esta estrategia expresa tendencialmente las intenciones del sector terminal en términos de guía para la acción, pero que la misma está situada históricamente, puede variar en el tiempo y debe ser negociada con otros actores, en particular con el Estado nacional. Esta estrategia es la *concepción de control* de mercado automotor que ordenó las vinculaciones de todo el resto de los actores desde la convertibilidad hasta el 2011.

La triple estrategia de inserción global es producto, por un lado, de los cambios acontecidos en el mercado mundial por los cuales se quebró la anterior estrategia de integración vertical para fortalecer la producción en cadenas con patrones de comercio regional y, por otro lado, de la reconversión productiva del sector terminal argentino acontecida principio de la década de 1990, que posibilitó aumentar los niveles de productividad y producir modelos estandarizados a nivel global, pero con una alta necesidad de partes traídas desde el exterior. Estos dos factores encontraron retroalimentación a principios del siglo XXI: la devaluación argentina favoreció la estrategia de enclave a través de la baja de salarios y la deslocalización productiva se profundizó en el mundo unipolar conducido por Estados Unidos y la OMC.

A continuación, describiremos en profundidad los tres canales de comunicación con el exterior de la triple estrategia de inserción internacional y cómo evolucionó en el período bajo análisis. La primera dinámica que se revisará es la más analizada en la literatura: las importantes necesidades importaciones de autopartes para sostener la producción local. En base al

Gráfico 2-4 habíamos adelantado que la importación de partes parecía concomitar con la producción, pero al poner la primera variable en relación con la segunda se evidencia (ver Gráfico 2-8) que en realidad se necesitaron cada vez más piezas del exterior para producir automóviles en Argentina.

Gráfico 2-8 Primer canal: Partes importadas en dólares (dcha.) sobre producción en unidades (izq.)



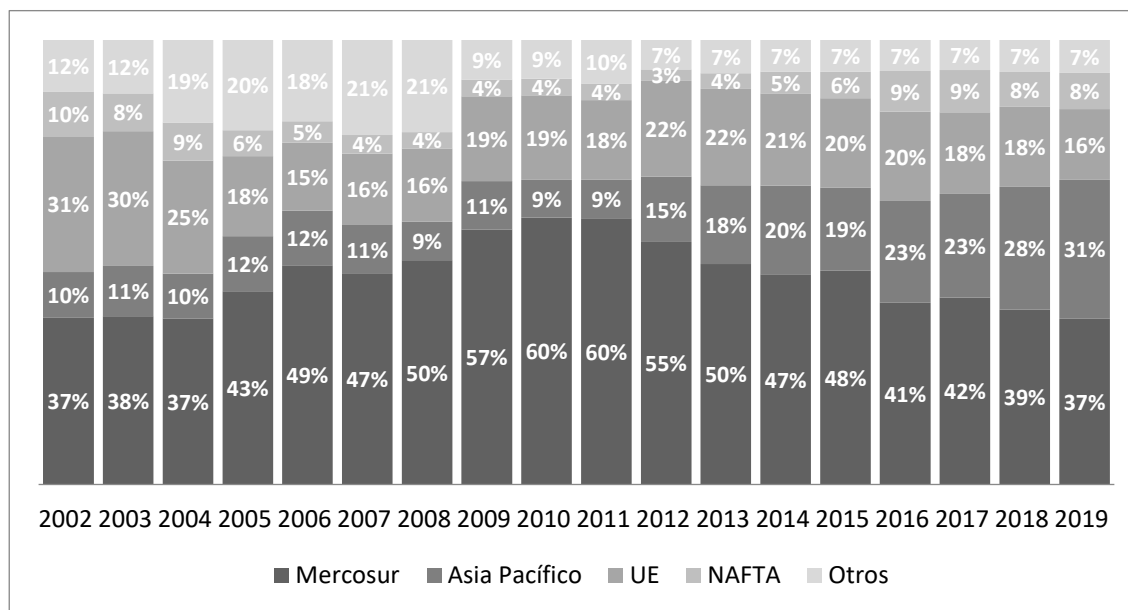
Fuente: elaboración propia en base al [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#) y [ADEFA](#)

En base al Gráfico 2-8 es posible sostener que, desde comienzos de la década de los noventa, la producción automotriz argentina necesitó progresivamente una mayor cantidad de partes y piezas del exterior, pero que ese crecimiento fue más bien escalonado y con saltos. Es posible ver un primer momento entre 1994 y 1999 en el que la demanda tuvo una trayectoria semiovalada. La misma comenzó en los 2500 dólares de importaciones por auto producido, rozó los 3700 en 1998 y volvió a caer en los mismos niveles del comienzo en el 2002.

Desde finales de la crisis de convertibilidad la cantidad de piezas por auto producido creció al 6% interanual promedio entre 2003 y 2019 pasando de 3.373 a 6.719 dólares por vehículo de manera sostenida en el tiempo, excepto en 2009. Es de destacar que la dinámica de esta variable parece crecer más rápido cuando en los años previos existió una contracción en la producción de automóviles. Es decir, luego de cada crisis existieron recomposiciones productivas con menores niveles de autopartes locales incorporadas en cada auto. En el anterior gráfico puede verse caídas en la producción en los años 1999-2002 (-85%), 2009 (-14%) y

2012-2016 (-51%) y consecuentes aumentos en las importaciones de autopartes en los años posteriores 2003 (23%), 2010 (17%) y 2017 (12%). Ahora bien, a pesar de que la relación entre piezas importadas y automóviles producidos es creciente en el tiempo, la línea que describe su evolución se mueve levemente por debajo de la recta de regresión para el trienio 2013-2015 mientras que para entre los años 2017-2019 lo hace notoriamente por arriba.

Gráfico 2-9 Origen de las autopartes importadas en precios



Fuente: Elaboración propia en base a [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

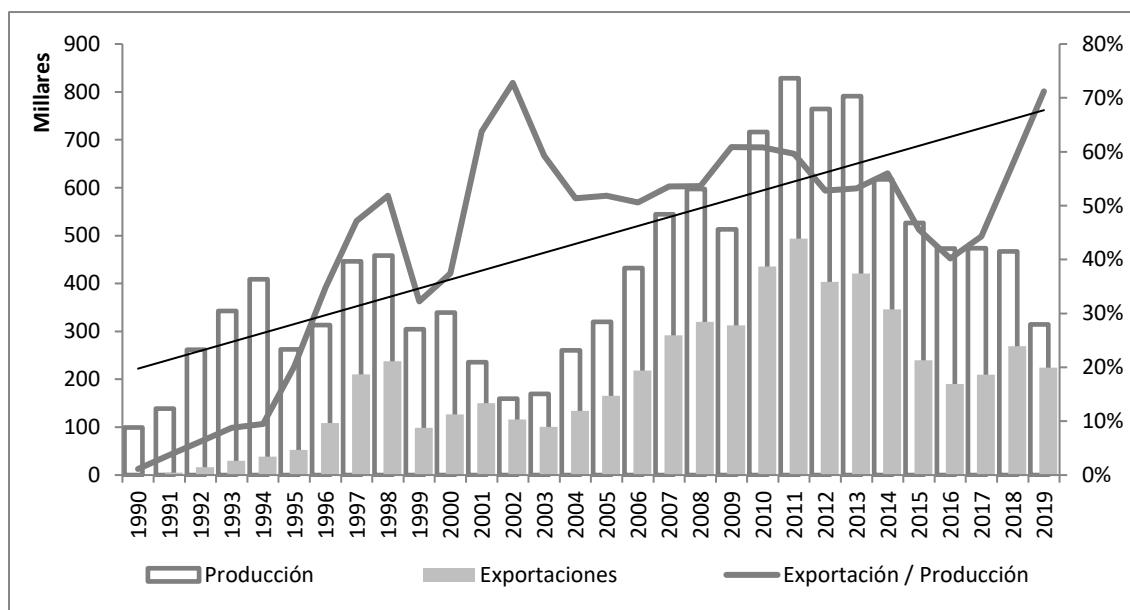
Al analizar los orígenes de las importaciones de autopartes puede verse que en términos relativos la Unión Europea perdió terreno durante todo el período como proveedor de Argentina (del 31% al 16%) y que el Nafta quedo en lugares similares entre principios y finales de la serie. En toda la serie el Mercosur es el principal proveedor de piezas para el sector terminal argentino, pero a partir de 2011 Asia Pacifico (principalmente Tailandia y Japón) ganaron terreno hasta casi igualar los registros en el 2019.

De esta manera, se puede concluir que progresivamente fueron necesarias más cantidad de piezas y partes importadas para producir automóviles en Argentina, que esto fue potenciado por las crisis productivas, que existieron cambios en las zonas proveedoras de este tipo de bienes y que si bien este canal de la estrategia ganó importancia de manera sostenida, se retrajo parcialmente en el trienio 2013-2015 y creció por arriba de los esperado entre 2017 y 2019.

En el Gráfico 2-10 se muestra el segundo canal de esta estrategia: el aumento de los mercados externos como destino de la producción nacional o, lo que es equivalente, la pérdida

de importancia del mercado doméstico. La línea gris oscuro del gráfico relaciona la producción de automóviles con las exportaciones. Su recorrido es progresivo entre puntas, pero con importantes y prolongadas mesetas o escalones. A comienzos de la última década del siglo pasado cerca del 90% de la producción era destinada al mercado local. Esto cambió radicalmente a partir del año 1994 en donde la relación entre exportaciones y producción creció exponencialmente hasta llegar al 72% en el año 2002, mostrando que 7 de 10 producidos se destinaban a hacia terceros mercados.

Gráfico 2-10. Segundo canal: Proporción de exportaciones sobre producción. En unidades



Fuente: elaboración propia en base a [ADEFA](#)

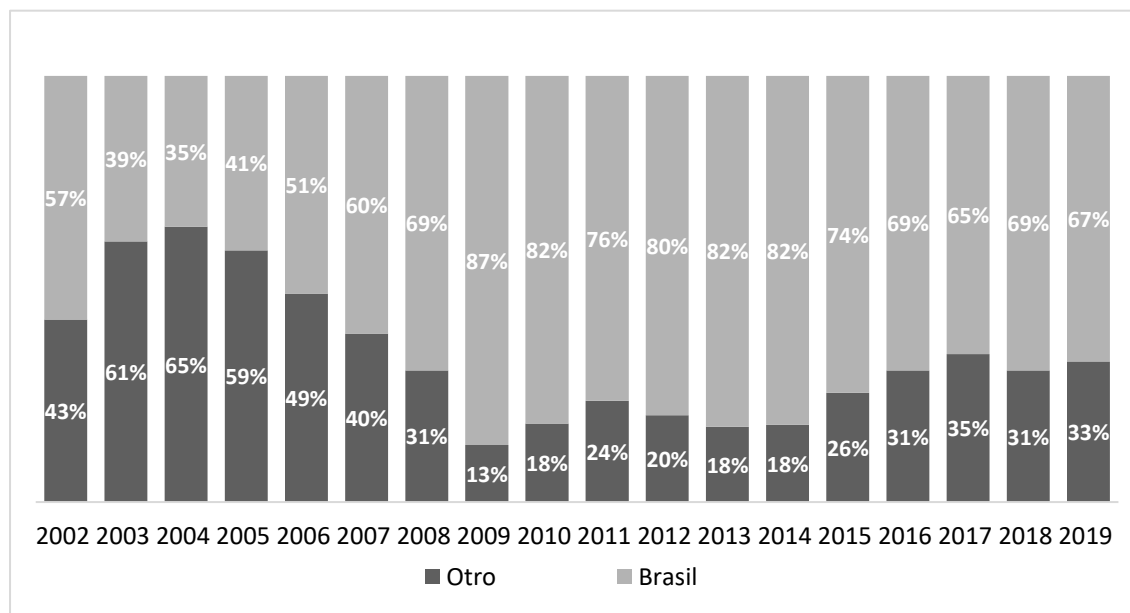
Luego del pico en el año 2002, la línea gris oscura describe una “u” entre los años 2003 y 2011 dado que en ambos momentos se registró el mismo guarismo en la relación entre producción y exportaciones: 60%. Esto indica que la recuperación productiva a partir del 2004²⁴ comenzó a ser destinada al mercado externo o, su contracara, la producción local comenzó progresivamente a ser traccionada por la demanda externa. Este proceso se reforzó con la salida de la crisis internacional en donde las exportaciones crecieron un 36% medida en unidades entre 2008 y 2010 mientras que la producción solo lo hizo un 20% en este período.

²⁴ Hay que recordar que se registró el récord productivo de Argentina en el año 2011 (ver

Gráfico 2-4)

A partir de 2011 la relación entre producción y exportaciones a comenzó a descender debido a la retracción de ambas variables en simultáneo. Este proceso se vio reforzado en 2014 por la crisis y cambio de modelo en Brasil alcanzando el registro más bajo del siglo en el año 2016: 40%. A partir de 2017 las exportaciones cobraron dinámica propia y comienzan a independizarse del mercado local y sostuvieron la producción. Durante este período la relación entre producción y exportaciones creció hasta alcanzar el 71% en 2019.

Gráfico 2-11 Destino de las exportaciones de autos familiares y pick ups. Medido en Precios²⁵



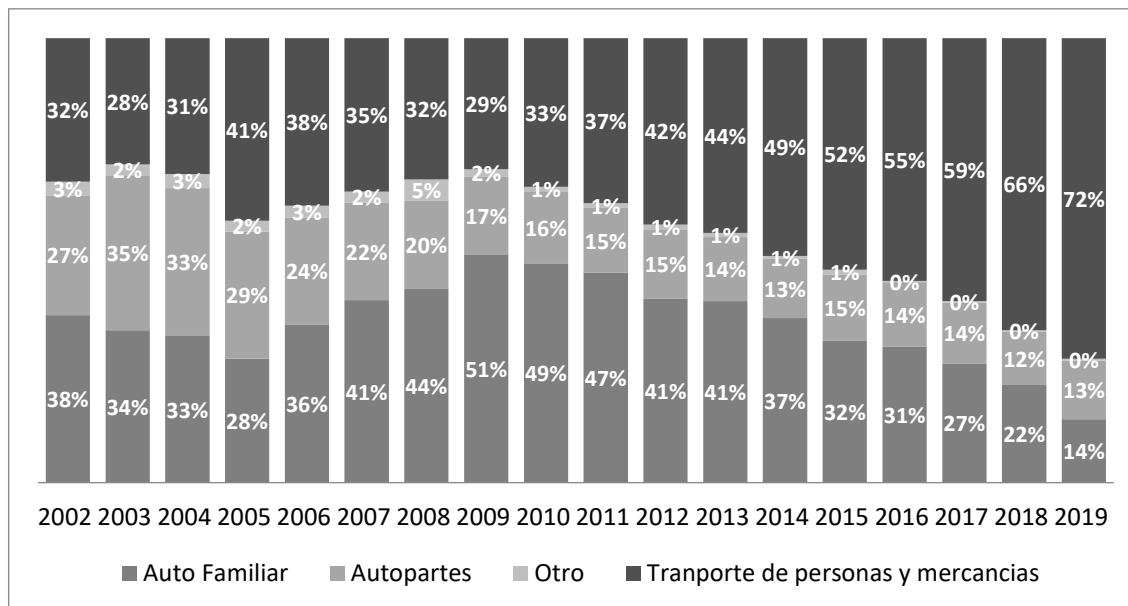
Fuente: Elaboración propia en base a [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

En el Gráfico 2-11 puede verse cómo progresivamente el socio mayoritario del Mercosur consolidó su posición como principal destino de las exportaciones argentinas hasta el año 2014, en donde aconteció una transformación profunda en modelo económico brasilero. Profundizaremos sobre estos cambios en el capítulo 4 por ahora basta decir que estas transformaciones obligaron al sector terminal a buscar otros destinos para sus exportaciones. Este objetivo lo alcanzaron parcialmente en 2018 cuando las unidades exportadas (269 mil) fueron mayores que las de 2015 (240 mil) pero con una composición bastante diferente en términos de destinos. En el decimoquinto año del siglo XXI un 74% de las exportaciones argentinas de vehículos se destinaron al mercado brasilero, mientras que último año de la serie se redujeron al 67%.

²⁵ Los años 2018 y 2019 contienen un porcentaje muy grande de datos categorizados como “indeterminado” en el SCCE por eso se reemplazó, para estos años, con información medida en unidades de ADEFA.

Como se mencionó más atrás y puede verse en el Gráfico 2-12, desde el 2013 se encuentra en desarrollo un proceso de especialización productiva en el segmento de las pick ups que explicaron en el 2019 el 72% de las ventas externas del sector terminal.

Gráfico 2-12 Exportaciones sectoriales argentinas según tipo de bien. Medido en Precios

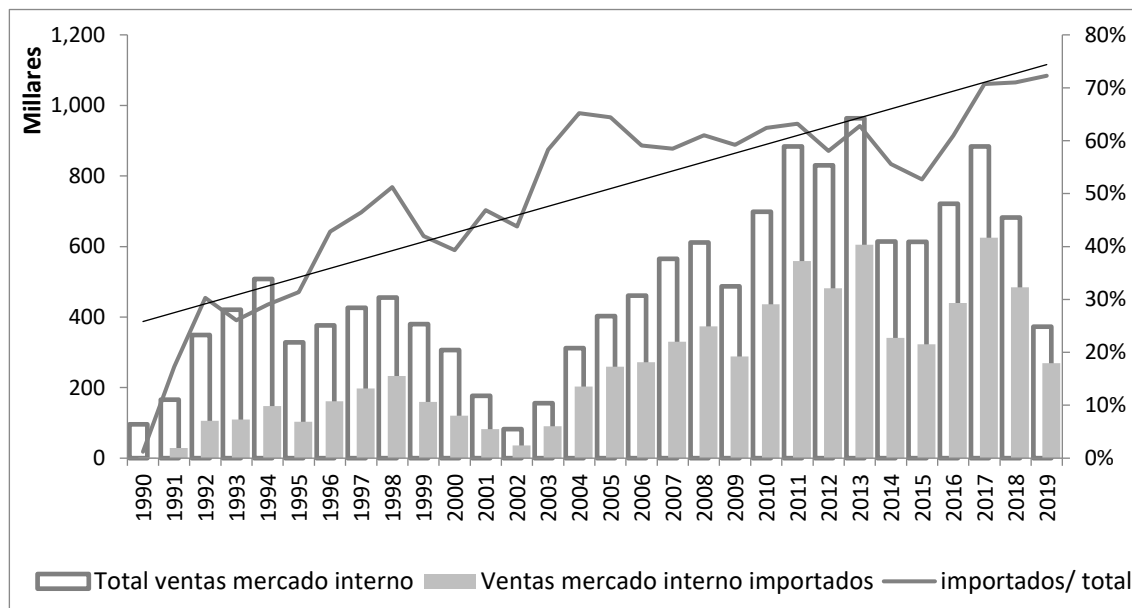


Fuente: Elaboración propia en base a [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

En síntesis, desde la reconversión productiva de finales del siglo XX y la consolidación del Mercosur la producción de automóviles de argentina se destinó mayoritariamente hacia el mercado brasilero. Entre 2003 y 2014 en promedio el 55% de los automóviles se manufacturó para su posterior exportación. Esta tendencia se desaceleró en 2011 y se revirtió profundamente en 2014 con la crisis en Brasil. La relación entre exportaciones y producción cayó a 40% en 2016, el punto más bajo desde el cambio de milenio. Entre 2017 y 2019, en las mismas condiciones externas y del mercado brasilero, la relación entre exportaciones y producción vuelve a aumentar en base a una primigenia diversificación de la canasta de bienes y de los destinos de las ventas externas. En el último año de la serie se llegó a registrar un 71% en la relación en los producido y lo exportado.

La última dimensión de la triple estrategia comercial del sector terminal está asociada a la dimensión comercial. Estos empresarios, de nuevo de manera progresiva y escalonada, optaron por satisfacer el mercado local con producción traída desde el exterior en niveles cada vez altos como puede verse el Gráfico 2-13.

Gráfico 2-13. Tercer canal: Venta de automóviles importados en el mercado interno. En Unidades.



Fuente: elaboración propia en base a [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

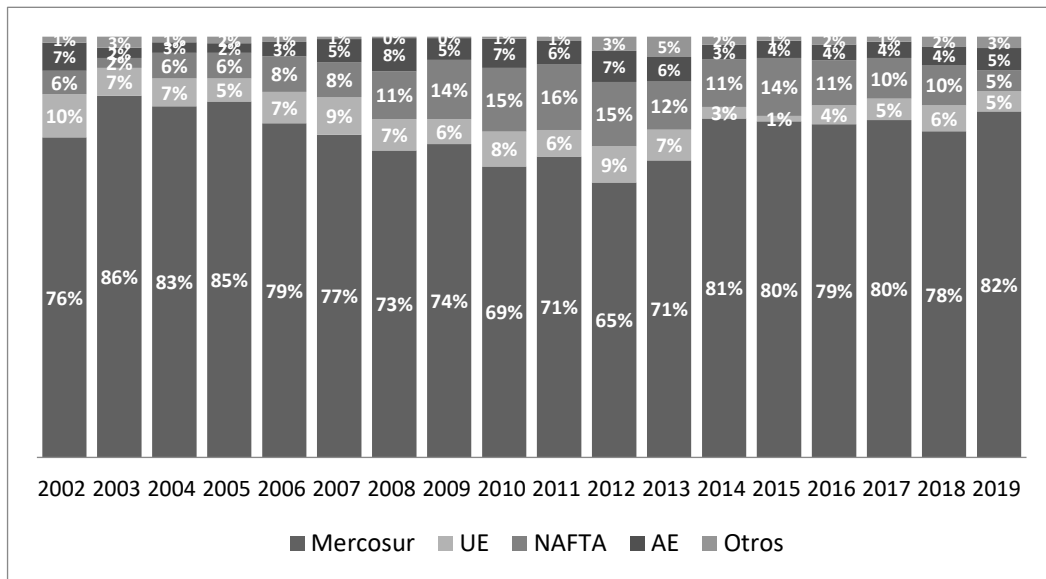
Para analizar esta canal se relacionó en el gráfico precedente la cantidad de automóviles importados vendidos en el mercado argentino con el total de las ventas. Al igual que en la segunda dimensión analizada, hay un proceso de aumento sostenido hasta el inicio de la postconvertibilidad, que parte desde cero en 1990, aumenta al 30% con la firma del protocolo 28 en 1996 en la etapa del primer acuerdo, se interrumpe en la crisis de convertibilidad y llega al 60% en 2003.

La diferencia entre las dos dimensiones se expresó a partir de este punto dado que la proporción de autos importados sobre el total de vendidos se sostuvo en torno al 61% hasta el 2013 con pequeñas oscilaciones mientras que, como se mencionó previamente, la relación entre las exportaciones sobre producción aumentó en el mismo período. Esto evidencia que, en la postconvertibilidad, el crecimiento de la producción fue empujado por las ventas externas en igual manera que por el mercado interno dado que no se suscitó una pérdida de participación de los automóviles nacionales en las ventas locales.

En toda la serie la tendencia alcista de la línea gris es interrumpida entre los años 2014-2015 debido a un achicamiento del mercado interno del 36% (de 963 mil a 613 mil unidades vendidas) con una aun mayor contracción de las ventas de autos importados (51%), haciendo descender el ratio al 54%.

La recuperación del mercado interno del 2016 y 2017 se hizo sobre la base un importante aumento de los vehículos producidos en el extranjero. A su vez la crisis y contracción de 2018-2019 se sucedieron sin modificar esta proporción. En todo este último período destacado el ratio de autos importados en las ventas totales se sostuvo en torno al 70%, 10 p.p. por arriba del promedio del período anterior.

Gráfico 2-14 Origen de las importaciones de autos familiares y pick ups. Medido en Precios



Fuente: Elaboración propia en base a [sistema de consulta de comercio de exterior de bienes - INDEC](#)

Al mirar el origen de estas importaciones en el Gráfico 2-14 puede verse que entre el 2003 y el 2012 el Mercosur fue progresivamente perdiendo participación en el mercado argentino. En un contexto de aumento del total de las importaciones las zonas extra regionales lograron incrementar la cantidad de vehículos exportados a Argentina en mayor proporción que los países de la región. Este proceso se revierte a partir de 2014 en base a la retracción de las importaciones de vehículos explicada más arriba. Los automóviles familiares y *picks ups* proveniente de Nafta, Unión Europea y Asia del Este decrecieron más rápido que los originarios de Brasil permitiéndole a este país crecer en la proporción de origen de importaciones. Esto sentó el piso a partir del cual el aumento de las compras del exterior del 2016-2019 se haga sobre una mayor participación de MERCOSUR con un promedio del 80% impidiendo que las otras zonas recuperen los niveles totales y relativos del 2013.

2.5. Recapitulación

Para concluir, la industria automotriz argentina se insertó en el mercado global a través de tres canales comerciales. Hemos denominado a esta dinámica triple estrategia de inserción

global del sector terminal, estando ésta enmarcada dentro de la estrategia más general de enclaves industriales. Hemos demostrado que esta inserción se sostiene sobre tres canales que, con mesetas y escalones, fueron progresivamente cobrando relevancia en el período analizado: 1) la incorporación de partes e insumos desde el exterior hacia la producción nacional, 2) la exportación de los automóviles manufacturados localmente, 3) la venta en el mercado local de vehículos importados desde terceros países. A su vez, evidenciamos que esta estrategia es intensiva en el uso de divisas y que no genera efectos positivos sobre el sector autopartista, comprometiendo el valor agregado y los puestos de trabajo aportados por este segmento. Cada uno de los tres canales aumentaron progresivamente su importancia entre 1990 y 2019, pero con mesetas y escalones prolongados en el tiempo en las que fue primando de manera alternada alguna de estas tres dimensiones.

El enfoque de las cadenas globales, al diferenciar el tipo de comercio entre aguas arriba y aguas abajo, nos permitió señalar que el primer canal y el segundo se encuentran asociados en términos productivos y son superavitarios en términos de divisas, mientras que el tercero es el que más compromete la sustentabilidad externa de la balanza comercial argentina. A su vez, pudimos evidenciar que la producción de automóviles no sólo incorpora piezas y productos del sector autopartista, sino que otras industrias y servicios, nacionales y extranjeras, aportan valor en el bien final y que, en consecuencia, alivian o empeoran el déficit comercial del sector.

Al analizar cada canal de la triple estrategia de manera individual pudimos dar cuenta que tendencialmente la inserción Argentina en las cadenas globales de valor aumentó en el período analizado, pero con ciclos de retracción y de expansión. La evolución de la importación de autopartes por automóvil manufacturado, las exportaciones sobre producción y las importaciones sobre ventas locales se estancaron entre 2011 y 2015 y se recuperaron rápidamente a partir de 2016. Esto abre la pregunta sobre los motivos por los cuáles no fue posible para las terminales sostener más armónicamente en el tiempo la profundización de la triple estrategia.

En relación a lo anterior, la hipótesis que se busca comprobar en los capítulos siguientes es que, debido a la imposibilidad de alojar la triple estrategia comercial de las terminales en la deficitaria balanza de pagos argentina, se generó a partir de 2011 una disputa entre los empresarios del sector y el Estado por el control y acceso al mercado automotor internacional y de divisas local, que se profundizó a partir de la crisis en Brasil en el 2014, y que terminó

repercutiendo en la forma que asumió la inserción de la industria automotriz argentina en las cadenas globales de valor. En la búsqueda por ordenar el mercado cambiario y la balanza comercial, el gobierno de Fernández (2011-2015) modificó las reglas macroeconómicas impidiéndole a las terminales desplegar la triple estrategia que actuaba como *concepción de control* de todo el campo y les había permitido desarrollarse desde fines de siglo XX. Con la llegada del gobierno de Macri (2016-2019) y la desregulación cambiaria y comercial, se volvieron a habilitar los tres canales en simultáneo y en mayor intensidad. En los próximos capítulos, se explica de qué manera se desarrolló esta disputa y cómo desde el sector terminal se buscó reforzar esta estrategia en ambos momentos.

Capítulo 3

3. Primer ciclo de conflictos y disputas: gobierno industrialista- proteccionista (2011-2015)

En la Argentina, así como en la mayor parte de los países de Latinoamérica, los períodos de expansión industrial se han encontrado tradicionalmente limitados por el problema de la restricción externa como consecuencia del carácter intensivo en importaciones de la producción manufacturera local (Gaggero et al. 2014; Perrone y J. Santarcángelo 2018; Schteingart y Coatz 2015; Zack y Dalle 2016). Esta dimensión comercial se ve agravada cuando también se suman a este desafío las transferencias al exterior, a través de la cuenta de capital en concepto de patentes, royalties, intereses, remisión de utilidades y dividendos que realizan las filiales locales a su casas matrices (Pérez Artica 2016). A partir de 2011, reapareció en Argentina el cuello de botella externo, siendo el sector automotor uno de los principales responsables del déficit en la balanza de pagos. La holgura comercial del primer decenio de la postconvertibilidad estuvo asociada a un fuerte crecimiento de las exportaciones en cantidades y su elevada cotización internacional, especialmente, los productos agropecuarios y derivados, que le permitieron sostener las importaciones del sector industrial (Perrone y Santarcángelo 2018). A partir del año mencionado, se estancaron las exportaciones, empeoraron los términos de intercambios y las importaciones comenzaron a crecer por arriba de las mismas (ver Gráfico 3-1).

Los escritos clásicos sobre restricción externa suelen referenciar que en el núcleo de esta problemática se encuentra un rasgo distintivo de la economía argentina: la existencia de dos sectores claramente diferenciados y con productividades altamente desiguales. Por un lado, se encuentran las actividades primarias, que producto de las condiciones climáticas poseen una productividad mayor que el otro sector, la actividad industrial. Reconocer esta dualidad productiva ocupó gran lugar en la literatura económica argentina y recibió el nombre de Estructura Productiva Desequilibrada (EPD)²⁶ (Amico y Fiorito 2011; Diamand 1972). En esta

²⁶ El segundo problema asociado a la EPD es la tendencia a la enfermedad holandesa. Este problema refiere a las consecuencias que tiene sobre una moneda nacional contar un solo sector competitivo a nivel global, dado que las exportaciones generadas por este sector ingresan una gran cantidad de divisas al país. Esto hace que el tipo de cambio se tienda a apreciar afectando a todas las demás producciones no agropecuarias. Si el tipo de cambio se define en función de la productividad y costos del sector agropecuario se genera un tipo de cambio alto, que abarata la importación de bienes desde el exterior. Así el sector industrial se enfrenta a no poder competir con las importaciones de los países desarrollados (CENDA 2010).

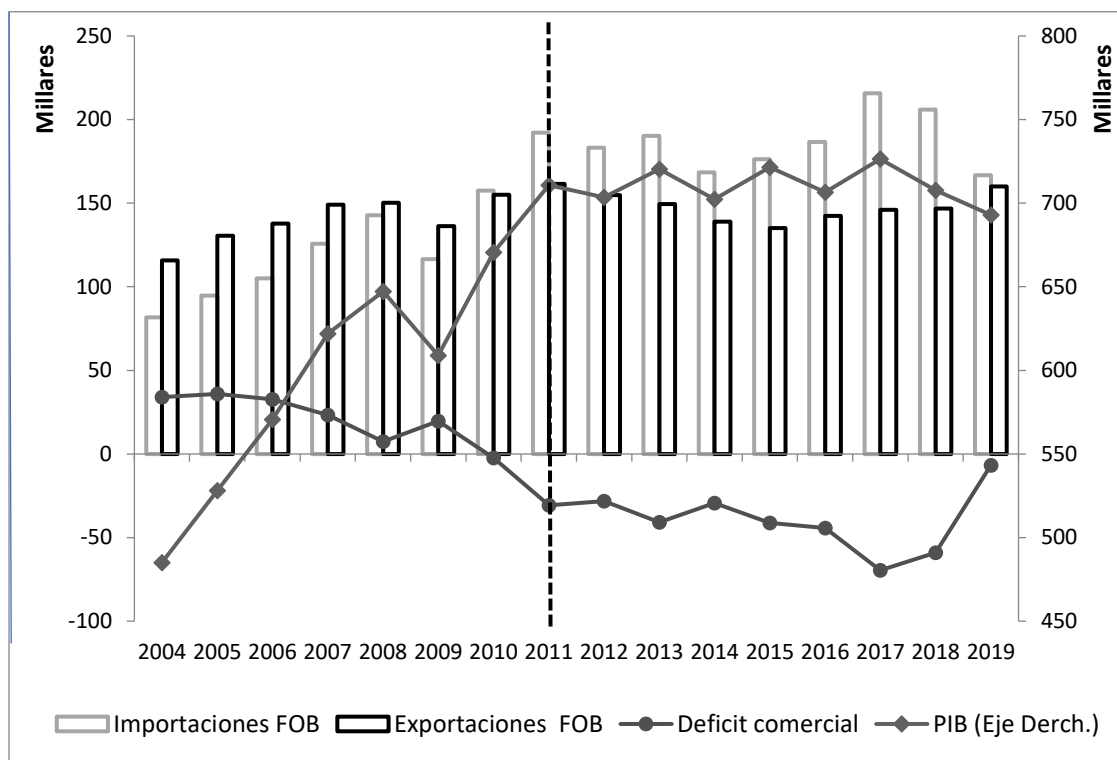
dinámica, el sector industrial suele crecer rápidamente al amparo de las políticas comerciales, fiscales y cambiarias y el sector agrario lo hace más lentamente llegando a saturar su capacidad de aumentar sus exportaciones. Al ser el primer sector todavía dependiente en muchas partes y repuestos extranjeros, genera un aumento de las importaciones para sostener su producción, haciendo que se pierdan reservas. Traducido en la jerga económica, se dice que la elasticidad producto-exportaciones es menor que la de las importaciones o que, según la ley de Thirlwall (Bértola, Higachi, y Porceli 2002), un país no puede crecer en el largo plazo a una tasa mayor que la consistente con un equilibrio en la balanza de pagos.

Como resultado, se genera un cuello de botella en el que las exportaciones no logran abastecer al mercado cambiario local de las divisas suficientes para hacer frente a todas las importaciones necesarias para sostener el ritmo de crecimiento, como así tampoco la remisión de utilidades o el pago de deuda externa. Este desequilibrio en la balanza de pagos genera una depresión de la actividad. Los gobiernos se ven obligados a devaluar el peso frente al dólar en busca encarecer las importaciones y potenciar las exportaciones, pero como resultado se obtiene un aumento de la inflación y un enfriamiento productivo. Este ciclo político-económico fue definido por Marcelo Diamand (1972) y por Oscar Braun (1981) como *stop and go*.

Como se mencionó la reaparición de la restricción externa y la escasez de divisas fue un parteaguas en el proceso iniciado con la salida de la convertibilidad, poniendo un límite a la posibilidad de continuar creciendo en los niveles constatados en la primera década del siglo XXI (Gárriz, Paciarotti, y Soltz 2015). Las políticas fiscales, cambiarias, financieras, comerciales y sectoriales estuvieron en su mayoría estructuradas, a partir de este punto, en torno a la búsqueda por moderar el déficit externo. Esto generó tensiones entre las transnacionales del sector terminal y el gobierno nacional. La triple estrategia de inserción global nacida en la convertibilidad y consolidada en la postconvertibilidad dejó de ser viable a partir del 2011, debido a la importante demanda de divisas que requiere. Cuando el déficit comercial comenzó a ser más apremiante, se puso el foco sobre los sectores deficitarios entre los cuáles el automotor tuvo un rol destacado²⁷ (Perrone y J. E. Santarcángelo 2018).

²⁷ También se focalizó sobre los combustibles y electrónica como parte de este problema

Gráfico 3-1 Exportaciones, importaciones y PBI a precios de 2004



Fuente: elaboración propia en base a cuentas nacionales INDEC

En el Gráfico 3-1 puede apreciarse como la existencia de una asociación entre crecimiento del producto y aumento del déficit comercial. En base a estos datos es posible reconocer tres períodos distintos. Primero, entre 2004-2010, de crecimiento con superávit comercial; segundo, entre 2011-2015, de estancamiento económico y estabilización del déficit y tercero, entre 2016-2019 de recesión y déficit agravado. En el último año de la serie, cae el producto y, como es de esperar, se achica el déficit.

Ahora bien, en función de lo discutido en el capítulo 2, podemos sostener que el problema de la restricción externa continúa siendo uno de los principales límites al desarrollo económico, pero el mismo encuentra su causa, al menos para el déficit aportado por el sector automotor, en un aumento de la productividad como consecuencia de la inserción en las cadenas globales y no debido a un retraso de ésta. Esta distinción en el diagnóstico sobre las causas de la restricción externa es central para comprender que el aumento de las importaciones en la postconvertibilidad y el quiebre en 2011 no está asociado a la obsolescencia de la maquinaria, sino a la estrategia global del sector terminal que logra producir en países periféricos en base a salarios bajos y abastecerse de piezas y partes desde varios lugares del mundo al mismo tiempo (Pinazo et al. 2017).

Chena y Noguera (2019) analizaron este problema para otras economías llegando a la conclusión, en base a una muestra de 48 países, y encontraron que aumentar la participación en las CGV refuerza la restricción externa en aquellas naciones que se encuentran ya limitadas por problemas en la balanza de pagos. En este mismo sentido, son de poca eficacia las políticas cambiarias proteccionistas, dado que las importaciones de insumos para las producciones globalizadas son inelásticas al tipo de cambio. Zack y Dalle (2016) analizaron que, para el caso argentino, las elasticidades producto-importaciones y producto-exportaciones no variaron con el fin de la convertibilidad ni son sensible a ciclos recesivos o de crecimiento locales. Pérez Ártica (2019) arribó a una conclusión similar para el caso particular de las importaciones de autopartes, demostrando que las mismas aumentaron en cantidades y precios desde mediados de los noventa hasta el 2016, siendo sólo sensible a los cambios en las cantidades producidas.

En síntesis, este nuevo “techo” productivo establecido al desarrollo industrial por el frente externo es consecuencia de una renovada productividad del sector terminal y de algunas empresas autopartistas que recibieron inversiones a través de las cadenas globales de valor y, como proceso inverso, del atraso productivo al que se relegó al resto del autopartismo nacional.

3.1. Competitividad vs. sustentabilidad productiva: la disputa por el mercado luego del récord productivo del 2011

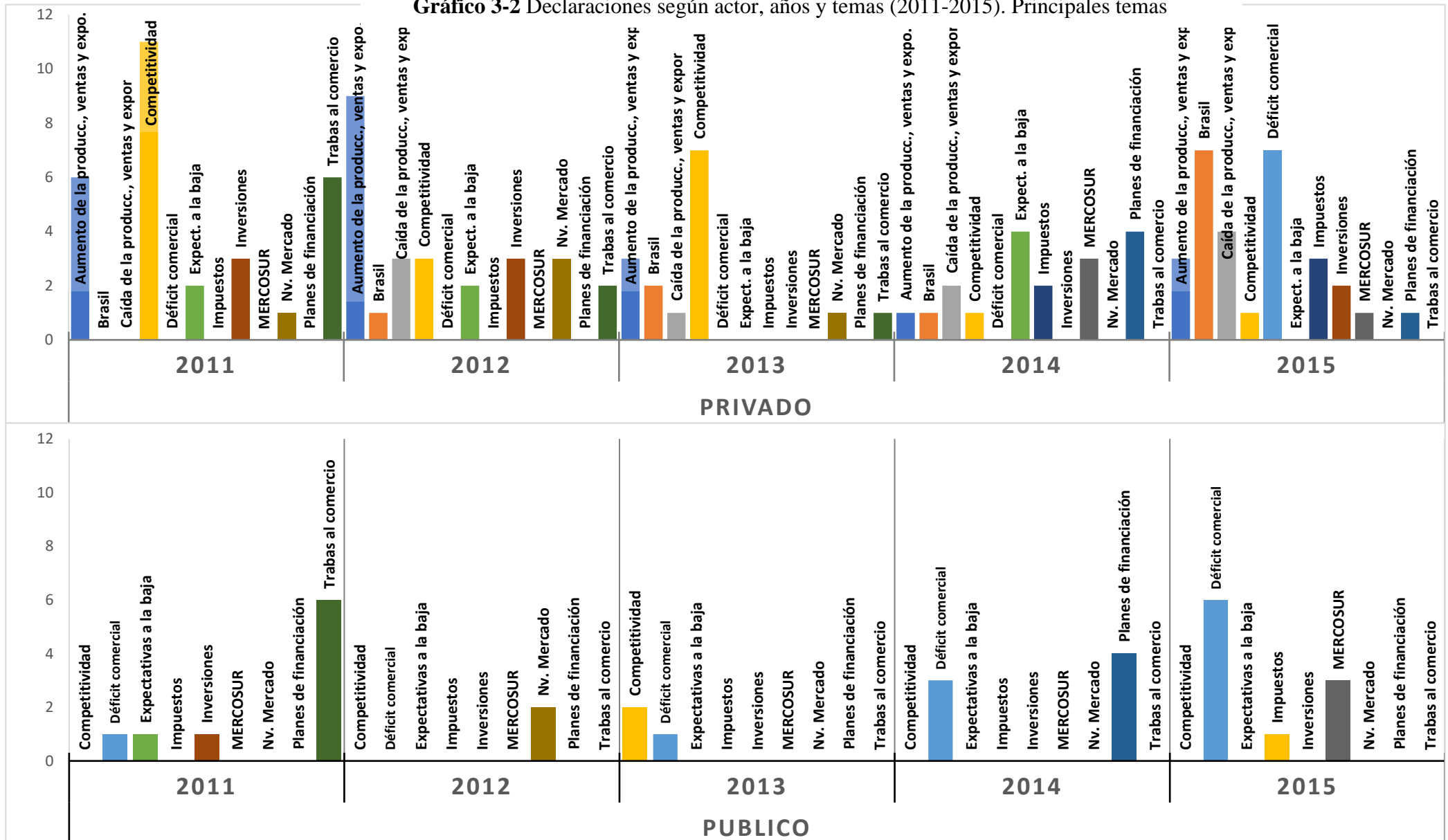
Luego de una primera etapa de auge en el dialogo y las negociaciones entre empresarios extranjeros y Estado, los años 2011-2015 se caracterizaron por una alta conflictividad, en la que desde el sector público se buscó subsumir las necesidades de las empresas transnacionales a una agenda estatal preocupada, ante todo, por la expansión y protección del mercado interno (Dulitzky 2019, 2020). Como consecuencia, según Dulitzky, la relación entre el Estado y los empresarios privados viró durante el kirchnerismo desde una situación de enraizamiento (vinculación, cercanía y dialogo) a una de virtual aislamiento y cierre de los canales de dialogo contribuyendo a la construcción de un bloque de poder opositor que luego ganaría las elecciones en 2015²⁸. Esta situación general de conflicto por la regulación de los mercados tuvo su expresión particular en el sector automotor, en la colisión entre el objetivo de administrar la

²⁸ Entre otras medidas que no hacen a las especificidades sectoriales pero que dan cuenta la orientación de la acción estatal hacia la regulación de otros mercados durante este período Dulitzky (2019) menciona: estatización de AFJP, precios cuidados, estatización de YPF y ley de abastecimiento. A su vez, el conflicto con las patronales agrarias por las retenciones móviles, la búsqueda de regular las telecomunicaciones con la “ley de medios” y la estatización de Aerolíneas Argentinas aportan a un clima de alta hostilidad acumulada entre empresarios y gobierno de períodos anteriores (Dulitzky 2020).

restricción externa con sostenimiento del empleo por parte del Estado (Treacy 2018) y la búsqueda de profundizar la triple estrategia de inserción por parte de las terminales.

Durante el período estudiado en este capítulo, los actores colectivos fueron personificados por diferentes sujetos (ADEFSA 2012, 2013, 2014, 2015). Aníbal Borderes (Toyota) fue, como presidente de ADEFSA, quien marcó el rumbo de las disputas con otros actores desde el sector terminal y fue acompañado por el vicepresidente Víctor Klima (Volkswagen) y Cristiano Ratazzi (Fiat). En el 2013 Enrique Alemañy (Ford) asumió la presidencia de la cámara y luego sería reemplazado en 2014 por Isela Constantini (GM). A fines de 2015 volvió a dirigir la cámara el CEO de FORD ante el traspaso de la CEO de General Motors a la esfera pública. Por parte del Estado, los principales representantes fueron Débora Giorgi, Ministra de Industrias, los distintos Ministros de Economía (Amado Boudou y Axel Kiciloff) y la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández.

Gráfico 3-2 Declaraciones según actor, años y temas (2011-2015). Principales temas



Fuente: Elaboración propia en base a notas del diario la Nación. Ver Anexo Metodológico

Luego de una importante retracción sectorial en el año 2009, producto de la crisis internacional y del derrumbe en la demanda brasilera, principal destino de las exportaciones sectoriales argentinas, la industria automotriz se recuperó rápidamente para alcanzar su año récord en el 2011 con 828 mil unidades producidas. Este punto marcó la maduración del proceso de transformación productiva previamente analizado y, a su vez, el choque frontal con los límites nacionales para alojar dicha estrategia en el seno de las ajustadas cuentas nacionales de Argentina y el inicio del conflicto entre las empresas terminales y el Estado por darle forma al mercado automotor argentino. Entre 2011 y 2012, desde el sector terminal, se combinó el propio reconocimiento por el récord productivo alcanzado, con las advertencias de que, para profundizar los logros, era necesario mejorar la competitividad (ver competitividad en los Gráfico 3-2).

“Con estos resultados, la industria automotriz batió en 2010 todos los récords históricos, luego de haber superado lo peor de la crisis en 2009, y merced a un esfuerzo que lideraron nuestras compañías, acompañadas por todos los componentes de la cadena de valor. La producción y las exportaciones alcanzarían un crecimiento del orden del 12 por ciento, mientras que se espera una expansión del mercado interno, que rondaría entre el 5 y el 6 por ciento” Aníbal Borderes ([La Nación, 6-ene-2011](#))

“(estos resultados son explicados por) la tracción positiva que ejercen las exportaciones sobre la industria automotriz local” Aníbal Borderes ([La Nación, 05-may-2011](#))

“La producción de automotores superó el anterior récord histórico y alcanzó las 828.771 unidades, con una suba del 15,7 por ciento respecto de 2010” Víktor Klima ([La Nación, 5-ene-2012](#))

“(Fueron) superadas las expectativas...de mantenerse la tendencia, la industria automotriz seguirá siendo factor fundamental de desarrollo económico, igual que en 2011, en el que cubrió el 50% de todo el crecimiento fabril” Víktor Klima ([La Nación, 24-mar-2012](#))

“El crecimiento se debió a la mejora de las exportaciones” Cristiano Ratazzi ([La Nación, 6-nov-2012](#))

En estas declaraciones se evidencia que, para el sector terminal, el éxito alcanzado era el resultado de las fuertes inversiones realizadas y del perfil exportador que se había moldeado a lo largo de la década anterior, pero que, para sostener la estrategia exportadora, era necesario aumentar la competitividad del mercado local, una cuestión central para las cadenas globales de valor. En las declaraciones recogidas por parte del sector terminal la idea de mejorar la competitividad es muchas veces utilizada como un eufemismo de la disputa con los otros actores del campo. Detrás de la demanda por el mejoramiento de la competitividad para obtener un incremento en las exportaciones, aparecen otro tipo de reclamos y disputas como la baja de impuestos, la reducción de los salarios y la

disminución de los costos de las autopartes²⁹. Aumentar la competitividad es equivalente al pedido por sostener las mismas reglas de juego al interior del campo que le permitieron al sector terminal ocupar los lugares de privilegio en el mercado. La demanda de fondo que se desliza en las declaraciones del sector terminal es la necesidad de profundizar la triple estrategia de inserción en las cadenas (*concepción de control*) sin que las estrategias de otros actores desafían este orden del campo. Para esto, como hemos visto, es necesario sostener los salarios por debajo del promedio internacional (estrategia general de enclaves industriales), abrir las fronteras comerciales para las importaciones de partes y vehículos terminados y bajar los impuestos para que su producción pueda competir en terceros mercados.

“Mirar muy seriamente sus costos. Las autopartistas son las que más sufren por el costo laboral “Aníbal Borderes ([La Nación, 17-jun-11](#))

“La inflación, que nos resta competitividad ... (es necesario) un reordenamiento sustentable de la compleja trama de tarifas y subsidios. (se quejó de) un sistema tributario que se excede en impuestos distorsivos” Cristiano Ratazzi ([La Nación, 17-jun-11](#))

“(Es necesario) que a futuro no se den mayores subas de los costos en dólares. No soy partidario de una devaluación. Trabajemos para mantener la competitividad, porque ésta es una industria enfocada a la exportación” Jorge Alemañy presidente Ford ([La Nación, 17-jun-11](#))

“Hay aumentos de costos laborales por encima de la inflación y aumentos de los materiales, en un contexto con monedas que en general son fuertes. La industria en América latina está perdiendo competitividad y puede llegar a perderla aún más rápidamente ” Jaime Ardilla GM presidente GM sud América ([La Nación, 17-jun-11](#))

"Los costos de producción, tanto en Brasil como en la Argentina, están creciendo. (Mercosur tienen) la gran ventaja de una protección de arancel del 35 por ciento contra las importaciones extrabloque. Hoy en Chile un auto importado de Corea es más barato que un auto importado de la Argentina" Viktor Klima ([La Nación, 17-jun-11](#))

"No sé si hay que enfocarse tanto en el tipo de cambio como en la actividad económica de nuestros países” Aníbal Borderes ([La Nación, 13-oct-11](#))

²⁹ Es destacable que existe una reticencia a promover, al menos de manera pública, la devaluación como forma de ganar competitividad, incluso frente a desvalorizaciones del Real. Esto probablemente se deba a que la alta inserción en las cadenas y la dolarización de sus insumos vuelve inelástica la relación tipo de cambio competitividad y por el alto costo político de sostener de manera pública dicha medida.

"Me traje para leer lo de la devaluación del 11% que podría hacer Brasil" Cristiano Ratazzi ([La Nación, 13-oct-11](#))

"La industria automotriz se ha transformado en un factor determinante de la expansión de toda la industria argentina, explicando en un 50,4%. Para una industria con una marcada matriz exportadora, como lo es la automotriz argentina, será determinante enfrentar desafíos que implicarán redoblar esfuerzos para sostener e incrementar la competitividad en el marco de la economía mundial. Resulta indispensable la continuidad del trabajo conjunto del Estado con toda la cadena de valor" Luis Ureta Sáenz Peña presidente PSA ([La Nación, 6- dic- 2011](#))

"Hay que corregir en muchos lugares, tocar muchos puntos; uno solo, como el tipo de cambio, no soluciona la situación (de la pérdida de competitividad). (Es) importante poner freno a una escalada de reclamos salariales." Luis Ureta Sáenz Peña presidente PSA ([La Nación 14-dic-11](#))

"Para consolidar la tendencia de expansión del sector en las actuales circunstancias económicas globales se impone privilegiar criterios de competitividad...requerirá mantener los esfuerzos hacia dentro de la cadena de valor, incluyendo proveedores y la fuerza laboral, en estrecha colaboración con las diferentes áreas de Gobierno" Viktor Klima ([La Nación, 06-abr-2012](#))

Los reclamos por mejorar la competitividad fueron recibidos con mucha hostilidad resistencia por parte de las autoridades gubernamentales, dando a entender que los precios del resto de los actores del campo (impuestos, salarios y costo autopartista) no iban a ser negociados. Entre las principales respuestas desde el Estado se destaca la apreciación de que la falta de competitividad era producto del lugar cómodo que tenían las terminales en la distribución de roles al interior del Mercosur, con altos niveles de protección arancelaria y la falta de inversión en plataformas con la escala suficiente para competir en otro mercado por fuera del suramericano. Invitada a exponer al IV salón internacional del automóvil de Buenos Aires del año 2013 organizado por ADEFA, la Ministra Giorgi hizo las siguientes declaraciones:

"(Aquellos que) se llenan la boca hablando de competitividad pueden dejar sus proyectos de línea corta duplicada con Brasil en la mesa de entrada del ministerio. Al que le quepa el sayo, que se lo ponga. (compiten bajo) la importante protección efectiva." Débora Giorgi ([La Nación, 29-jun-2013](#))

"El mercado es para el que produzca aquí y no va más, porque no es sustentable fabricar productos en otro lado y venderlos donde hay mercado. Las regiones que crecen tienen fuerte superávit comercial, justamente con los países que no crecen" Débora Giorgi ([La Capital, 29-jun-2013](#))

"No vamos a regalar esta industria y este mercado a unos pocos que deciden en otro lado. Una plena sustentabilidad se alcanza no sólo con equilibrio externo, sino con soberanía tecnológica, y hacia allí vamos. El eje de la competitividad sistémica para la República Argentina es un eje de política de Estado de nuestra Presidenta, como única forma de tener un país inclusivo y sustentable" Débora Giorgi (IProfesional, 28-jun- 2013)

En el centro argumentativo de la respuesta del gobierno a la falta de competitividad se encontró el problema de la sustentabilidad productiva, el déficit comercial y la soberanía tecnológica. La gestión de Fernández entendió que la competitividad internacional y la profundización de perfil exportador, al cual no se opone en términos programáticos, se tenía que realizar en base a aumentar las inversiones y la capacidad productiva, pero cuidando las reservas internacionales y el salario local. De esta manera, se manifestó que el objetivo era alcanzar una competitividad de tipo sistémica, que pueda tener en cuenta el equilibrio de las cuentas externas y que tiene como paso necesario la soberanía tecnológica.

Según Dulcich (2020), en base a diferentes encuestas dirigidas a relevar los esfuerzos de innovación del sector empresarial, en Argentina persiste una fuerte dependencia de la tecnología importada y existe poca inversión en I+d por parte de los empresarios del sector terminal y del autopartista. A su vez, la debilidad de la trama y su organización del tipo radial y jerárquica genera que sean pocas las interacciones entre estos dos tipos de empresas para la transferencia de tecnología y asistencia tecnológica (Barbero y Motta 2007). Ahora bien, existe un esfuerzo importante de innovación en el sector autopartista focalizado, principalmente, en la gestión y la organización de la producción, mejoras en los procesos productivos y certificados de calidad para dar cuenta de las demandas del sector terminal, pero siempre sobre la base de tecnológica y diseños de productos importados. Por tanto, prácticamente no hubo en ninguno de los dos sectores desarrollo propio de nuevos productos (Barbero y Motta 2007).

A pesar de las dificultades estructurales del sector, el problema de la dependencia tecnológica fue abordado por parte de las autoridades estatales una vez que la restricción externa se presentó como un límite para continuar creciendo. La mayor parte de las iniciativas parecen ser tardías o al menos reactivas frente al contexto externo: la Ley de Promoción de Autopartes de 2008³⁰, el Fondo de

³⁰ En el año 2008, unos años antes del período analizado, pero también en respuesta al cuello de botella que se avizoraba en la caída de las reservas, se implementó la ley 26.393 - Ley de desarrollo y consolidación del sector autopartista nacional que modifica el DNU 774/2005. La misma preveía un reintegro efectivo por la compra de autopartes, matrices y moldes locales (un porcentaje de entre 10% y 6% decreciente sobre el valor ex-fábrica por cinco años) destinada a la producción de plataformas nuevas de vehículos exclusivos del Mercosur (Dulcich, Otero, y Canzian, Adrian 2020). El objetivo era la integración local de autopartes en la producción

Desarrollo Autopartista de 2010 por parte del ANSES para otorgar préstamos para inversión y el acuerdo firmado en 2011 entre INTI y las autopartistas para homologar, certificar y validar la calidad de partes y conjuntos ³¹. A su vez, estas políticas estuvieron centradas sobre beneficios impositivos y financieros, a excepción del trabajo del INTI, dejando de lado el trabajo sobre las capacidades tecnológicas, los esfuerzos de innovación, gestión de la calidad y conectividad de los actores de la trama (Barletta et al. 2013).

De manera análoga a como la noción de competitividad fue utilizada como eufemismo por parte de las terminales para referirse a una serie de medidas que le permitirían sostener el *statu quo* y profundizar la estrategia desplegada hasta el momento al interior del campo, la demanda por la soberanía tecnológica y la competitividad sistémica apareció en la agenda del gobierno ante la escasez de divisas. En este sentido, la preocupación central por parte de las autoridades estatales en este período se focalizó en el déficit comercial. Como puede verse en el Gráfico 3-2 el problema comenzó a tener progresivamente más relevancia en la agenda de los funcionarios, en consonancia con la agudización de la restricción externa.

De las declaraciones de Débora Giorgi en el salón del automóvil se desprende que, para alcanzar la sustentabilidad, el Estado pretendió que el mercado local sólo estuviera disponible para las terminales que produjeran localmente y aumentar la integración local de partes para lograr el superávit comercial. De esta manera, desde el Estado se atacó dos de los tres canales de la triple estrategia de inserción global en nombre de la sustentabilidad productiva y el cuidado de las divisas. Se buscó proteger la demanda local de las importaciones de automóviles desde otros mercados, como se recoge de las declaraciones del tipo “el mercado es para que el produzca aquí” o “no vamos a regalar...este mercado” y aumentar la integración de piezas nacionales en cada vehículo producido como puede verse a continuación:

"Hay aportes y esfuerzos compartidos, por eso es que apuntalamos estos proyectos que buscan darle consistencia y sustentabilidad a la industria, a partir de un elevado grado de integración nacional en la producción" Axel Kiciloff ([La Nación, 12-nov-2014](#))

local de automóviles y, como demostró Pérez Ártica (2019), durante su período de vigencia (2009-2014) sus resultados fueron magros dada su poca efectividad para modificar la elasticidad producto- importaciones.

³¹ A su vez se efectuaron “Mesas de Sustitución de Importaciones” con las empresas terminales impulsadas por el Ministerio de Producción (Pérez Ártica, 2019).

“A las terminales no les compete mejorar el sector autopartista de un país, sino fabricar coches, para lo cual seleccionamos los insumos en función de su costo y su calidad” Carlos Gomes CEO para América Latina de PSA ([La Nación, 20-jun-2013](#))

"La mayor incertidumbre, en mi caso, la veo para 2014 por lo que ocurre con el atraso tecnológico del sector de autopartes. (la integración es posible con) reglas claras y certeza". Isela Costantini presidenta de GM ([La Nación, 22-nov-2013](#))

“Todas las terminales, tanto en Argentina como en Brasil, son extranjeras. Lo que es nacional es la industria autopartista. Las autopartes de mayor valor agregado se importan desde las centrales de las automotrices y a nosotros nos dejan el armado de las autopartes de menor valor” Cristina Fernández ([La Nación, 10-mar-2014](#))

Durante ese período tuvieron lugar otros cambios normativos en busca del mismo objetivo. En diciembre del año 2013 se introdujo una modificación en la ley de impuestos internos (N° 24.674) que gravó a los autos importados de alta gama con el objetivo de desincentivar su compra por parte de consumidores que buscaban proteger sus ahorros, frente a una expectativa devaluatoria (Lavarello y Sarabia 2017), lo cual generó un pico en las importaciones de automóviles en el año 2013 (ver Gráfico 2-13). Este nuevo impuesto buscó desincentivar la compra de autos de alta gama, generando aún más trabas a la importación de autos para su venta en el mercado local, dado que se volvieron extremadamente caros para los consumidores. Este impuesto fue resistido con cierta tibieza por parte de los empresarios y de manera más heterogénea, evidenciando que no todas las terminales depositan de manera igualitaria el mismo valor a cada una de las tres estrategias.

"Fulminó la venta (de autos) de altísima gama", Cristiano Ratazzi ([La Nación, 5-mar-2014](#))

“Es un impuesto malo. Para mí, habría que sacarlo" Cristiano Ratazzi ([La Nación, 19-jun-2014](#))

“El impuesto interno tiene un porcentaje de revisión. Algo puede variar” Daniel Herrero CEO Toyota ([La Nación, 5-nov-2015](#))

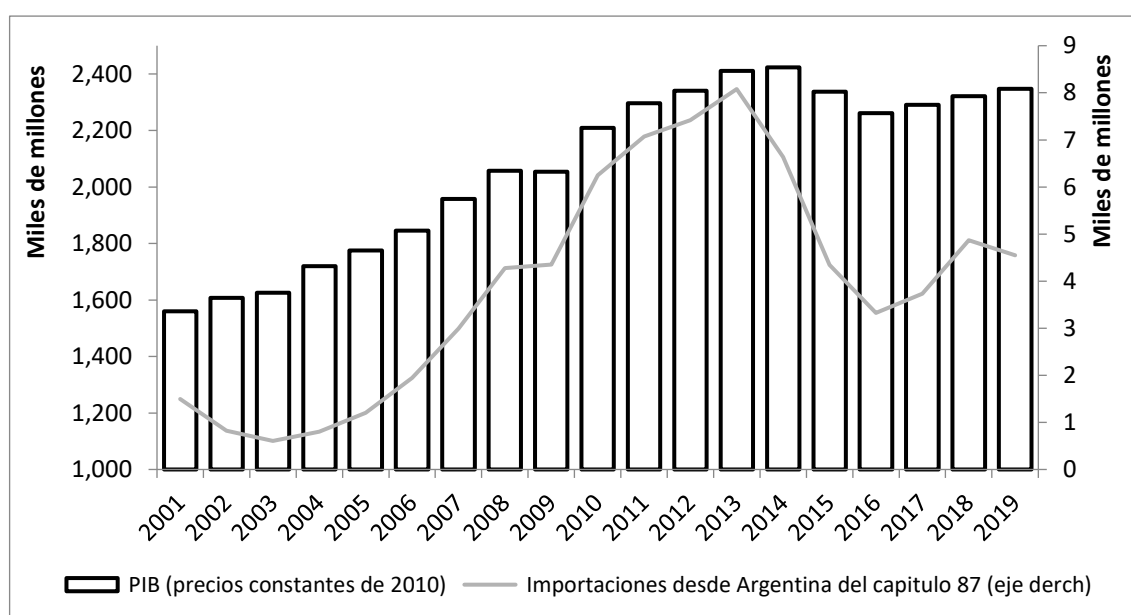
El problema del autopartismo, la integración nacional de piezas, la importación de vehículos de alta gama y la inversión en tecnología refleja que la triple estrategia de inserción internacional había sido útil para elevar los niveles de producción, ventas, empleo y exportaciones, y, por tanto, coincidente con los intereses de los primeros gobiernos kirchneristas, pero que carecía de vocación de desarrollo de proveedores locales, incremento de contenido nacional, emplazamiento de actividades productivas sofisticadas y establecimiento de I+D (Treacy 2018). En este sentido, cuando la restricción externa se manifestó en 2011, los intereses complementarios entre Estado y empresarios del sector

terminal se verían enfrentados en la medida que la estrategia desplegada por el sector terminal agravó el problema en las cuentas externas que el gobierno estaba intentando contener a través de modificar las reglas del mercado automotor.

3.2. Déficit comercial: regulación del comercio y control de cambios

Desde 2014 la restricción externa se vio agravada por una profunda crisis económica e institucional en Brasil. La economía del país carioca evidenció signos de estancamiento y fuertes caídas del PBI, lo cual afectó significativamente las exportaciones argentinas de vehículos y autopartes (ver Gráfico 3-3). En consecuencia, el saldo comercial bilateral se tornó fuertemente deficitario poniendo más presión sobre la balanza comercial.

Gráfico 3-3 PBI Brasilerero e importaciones desde Argentina del capítulo sobre automóviles (87). En USD



Fuente: elaboración propia en base a [Banco Mundial](#) y [COMTRADE](#).

Como mencionamos en el apartado 2.3.2 la producción automotriz argentina se destinó progresivamente al mercado externo y en particular a Brasil. Su declive económico trajo mucha incertidumbre para los empresarios del sector terminal, como puede verse en la cantidad de veces que se hizo referencia al tema Brasil en el Gráfico 3-2.

"Tenemos una gran dependencia del mercado de Brasil y debemos ver cómo se comporta. El próximo año creemos que no va a ser muy distinto de éste, tal vez un poco más bajo por la desaceleración económica y porque van a tener elecciones. El primer mercado va a seguir siendo Brasil, por su

proximidad, pero vamos a producir un modelo global, que se podrá exportar a todo el mundo" Isela Constantini ([La Nación, 17-03-2013](#))

"En términos de la producción, la sostenida caída de la misma en los últimos meses del año como consecuencia del menor nivel de ventas en Brasil, principal destino de exportación de nuestros vehículos aporta incertidumbre respecto del nivel de actividad industrial para 2014" Comunicado ADEFA ([La Nación, 8-01-2014](#))

“(La) incipiente desaceleración... (es) en gran medida por la contracción que viene registrando Brasil, principal socio comercial que representa un 50 por ciento de nuestra producción. Más de 80 por ciento de las exportaciones y acumula al momento una caída del 17 por ciento en su mercado interno. Este escenario enciende hoy algunas luces amarillas. No obstante, la situación parece que podría revertirse hacia el segundo semestre, pero igualmente invita a ser cautos dado que la mejora no tiene una traducción inmediata, sino que será gradual" Isela Constantini ([La Nación, 07-abr-2015](#))

La situación del principal destino de la producción argentina generó incertidumbre en el sector, al cuestionar la posibilidad de continuar desplegando la tercera dimensión de la triple estrategia: la exportación de bienes finales. De esta manera, a principios de 2014 la estrategia de inserción global se encontró jaqueada por completo. La crisis en Brasil evitó que sea posible continuar exportando hacia ese destino y la restricción externa argentina con la consecuente falta de divisas obligó al gobierno de ese país a regular las importaciones de partes y automóviles al mercado local.

Para contener los problemas derivados de la restricción externa, agudizados por la crisis en Brasil, el Estado desplegó un instrumental de medidas macroeconómicas que aumentaron los enfrentamientos con los empresarios hasta el cambio de gobierno a fines de 2015. En particular, dos medidas estuvieron en el centro del conflicto público: en 2008 se implementaron las licencias no automáticas para regular el comercio exterior y en octubre de 2011 se estableció el control de cambios (llamado coloquialmente “cepo cambiario”).

La implementación del primer instrumento de política comercial requiere una contextualización histórica para su análisis. La administración del comercio exterior en Argentina encontró un punto de quiebre en el año 2008, como respuesta a la crisis internacional. A partir de este año, se generó un cambio profundo en la política comercial en búsqueda de aumentar la protección del mercado doméstico: se amplió su nivel de cobertura, se profundizó su alcance y se cambió su perfil (Gárriz et al. 2015). El aumento en el nivel de cobertura puede evidenciarse en la mayor cantidad de posiciones arancelarias que comenzaron a ser afectadas por, al menos, una medida de política comercial desde ese año. El cambio en el perfil puede corroborarse en que desde 2008 fueron más

importantes las medidas que afectan a las cantidades (como licencias no automáticas) que las medidas que afectan los precios (Aranceles o medidas antidumpings) y el aumento en la profundidad se comprueba en que la mayoría de las posiciones empezaron a ser afectadas por más de una medida de manera simultánea (Gárriz et al. 2015). Si bien este nuevo arsenal de medidas no logró impedir que aumentaran las importaciones, se contribuyó a reducir la elasticidad ingreso de la demanda de las importaciones en las ramas industriales con altos coeficientes de importación.

Las Licencias No Automática (LNA) de importación fueron progresivamente aplicadas a más posiciones arancelarias del nomenclador en Argentina desde fines de 2008 (Gárriz et al. 2015). La proliferación de estos instrumentos no fue exclusivamente local y formó parte de una escalada en la administración del comercio en todo el mundo a partir de ese año (Heyn & Moldován, 2011)³². Las LNA son de fácil implementación, bajo costo y tienen menor retaliación en OMC en comparación con medidas arancelarias o tarifarias. Administradas razonablemente pueden ser un excelente instrumento de política industrial y no meramente un protector de divisas (Lavarello y Sarabia 2017).

Las licencias obligan al importador a realizar un trámite administrativo para obtener la autorización o rechazo para comprar el bien en el exterior (Heyn & Moldován, 2011). Existen tres costos indirectos asociados a su utilización que generan quejas en los importadores: 1) el costo de oportunidad del capital, que queda inmovilizado sin entrar en producción; 2) los costos de almacenamiento de los bienes que quedan a la espera de la autorización de la licencia y 3) la incertidumbre con respecto la resolución del trámite. Heyn y Moldován (2011) advierten un efecto no deseado de este tipo de medidas que resulta pertinente al análisis de las cadenas globales de valor. Si bien la correcta utilización de las licencias puede generar efectos positivos, como forzar cambios en las conductas empresarias a favor de inversiones sustitutivas por sobre la importación directa, si son aplicadas sobre partes y piezas traídas del exterior necesarias para algún sector productivo, el efecto podría ser el inverso: desalentar el sostenimiento de una determinada línea de producción o ensamblaje que depende de partes importadas. A su vez, si los productos de esa industria tienen como destino su posterior exportación, se estaría aumentando el costo y restando competitividad como consecuencia de los tres factores antes descriptos.

³² Como indicamos en el apartado 1.1.1 la crisis global reforzó las tendencias proteccionistas de todas las naciones del mundo que buscaron resguardar los resultados externos, proteger el empleo local y garantizar que los planes de estímulo desplegados en contexto de crisis sean aprovechados por la producción nacional (Heyn & Moldován, 2011).

En Argentina, a pesar de que las LNA no afectaron las importaciones de vehículos, tuvieron un impacto significativo en las importaciones de autopartes, lo que también sucedió en Brasil, que las aplicó ante el difícil contexto internacional de 2008 (Castaño y Piñero 2016; Dulcich et al. 2020). Frente al desafío de mantener superavitarias las cuentas externas a principios de 2011, Argentina aplicó varias medidas formales como las LNA, pero también informales como las demoras de facto en Aduana, los retrasos mayores a 60 días en las aprobaciones de las LNA, la presión a importadores u obligación de exportar otros productos para compensar importaciones.

"Cuando se hizo la primera medida (LNA), hace un par de años, al principio tuvimos algunos problemas, pero después se arregló. Esperemos que ahora funcione bien" Cristiano Ratazzi ([La Nación, 4-mar-2011](#))

"Estamos trabajando fuertemente para incrementar la sustitución de importaciones e impulsar la integración nacional para tener una industria sustentable" Débora Giorgi ([La Nación, 4-mar-2011](#))

"No nos gusta cuando por una política del Gobierno las empresas tienen que tomar medidas irracionales. Yo preferiría no tener que exportar soja, porque no sé nada de eso" Jaime Ardilla GM presidente GM sud América ([La Nación, 17-jun-11](#))

En la medida que el principal socio comercial de Argentina es Brasil, la mayoría de estos instrumentos recayeron sobre las exportaciones brasileiras que tenían como destino al mercado argentino. El socio del Mercosur respondió en mayo de 2011, o retalió, de la misma manera sobre las exportaciones argentinas, poniendo en alerta a ADEFA, que encontró el ingreso de sus productos obstaculizadas por el gobierno del país vecino. De todas formas, en este conflicto estaban también en juego otros sectores como electrodomésticos o maquinaria agrícola, este último con gran déficit del lado argentino. En los artículos periodísticos analizados, se recoge que 11.693 automóviles argentinos quedaron varados en la aduana de Brasil a la espera de alcanzar un entendimiento entre las dos naciones. Este conflicto del invierno de 2011 evidencia como las políticas extremadamente duras en términos de protección de importaciones puede afectar, vía efecto retaliación, las exportaciones. En este sentido, si bien las LNA no fueron tan duras sobre la industria automotriz, terminaron afectando sus ventas externas por efecto indirecto.

"Vamos a usar todo lo que fuera posible, dentro de las reglas de la OMC (Organización Mundial de Comercio), para defender la competitividad de la producción nacional. Proteger la industria brasileña en el corto plazo. Es por eso que vamos a agregar más medidas de licenciamiento no automático." Fernando Pimentel ministro de desarrollo, industria y comercio exterior de Brasil ([Pagina 12, 27-mayo-2011](#))

“La preocupación de la industria automotriz argentina por el conflicto originado ante el establecimiento de medidas que dificultan el comercio automotor bilateral con Brasil. (exhortando) a los gobiernos de ambos países a extremar los esfuerzos para arribar a un acuerdo que permita superar rápidamente las diferencias planteadas y continuar en la senda del crecimiento y el desarrollo del sector, así como el de la región, al que ha apostado la industria automotriz, y a la vez complementar fortalezas para competir con otros polos de desarrollo mundial” Aníbal Borderes ([La Nación, 16-may-2011](#))

Este tipo de conflictos fueron bastante comunes entre los dos países en el período bajo análisis y son parte de la lógica de negociación dentro del Mercosur. Muchas veces, la estrategia fue aplicar medidas duras para luego ir en una posición ventajosa, pero menos beligerante, a la negociación privada o dilatar tiempos especulando con vencimientos de productos, costos de almacenamiento, o presiones del sector privado. Finalmente, el conflicto se resolvió a principio de junio. Argentina consiguió que se liberen las exportaciones de sus autos y concedió la apertura de su mercado, pero con ahora con cuotas, de autopartes (baterías, frenos, embragues), textiles, calzado, electrodomésticos y electrónica. A su vez, prometió reducir a 60 días las aprobaciones de las LNA en consonancia con lo que marca la OMC. Brasil se comprometió a revisar una serie de medidas contra los vinos (aplicación de sellos fiscales en origen y no en Brasil), la leche en polvo (aumento de cupo de exportaciones), el aceite de oliva (retroceso en cambio de normas técnicas) y vajilla de cristal (antidumping), pero sobre todo libero los autos argentinos trabados en la frontera.

"Se manifestó la disposición para facilitar los trámites de obtención y aprobación de las licencias de importación, así como la liberación de los productos que se encuentran actualmente en la frontera de ambos países además de la liberación de las licencias con un plazo de análisis superior al establecido por la OMC [Organización Mundial del Comercio]. Reforzó el pedido para que la Argentina logre analizar las licencias en, como máximo, 60 días" Comunicado conjunto entre Brasil y Argentina ([La Nación, 3-jun-2011](#))

A partir de 2012, el régimen de la declaración jurada anticipada de importación (DJAI) comenzó a reemplazar el de las LNA obligando a toda persona o empresa registrada como importador ante la AFIP a declarar de manera anticipada las importaciones que pretendía realizar (Lavarello y Sarabia 2017). El objetivo que perseguía esta medida era ordenar y coordinar a través de todas las áreas del Estado el ingreso de importaciones, para de asegurar la óptima gestión aduanera del comercio exterior argentino. El nuevo régimen digitalizó todos los trámites asociados y redujo los tiempos de 60 a 14 días para su aprobación, a la vez que coordinó la intervención de varios organismos del Estado en un solo trámite (SENASA, ANMAT, AFIP, INTI, etc.). En la práctica, agravado por el contexto

económico en el cual fueron aplicados, el Estado aprobaba o rechazaba solicitudes de importación con criterios discrecionales. Estos controles sobre el comercio exterior generaron una dura reacción por parte del sector terminal, que fue objeto de denuncias y críticas. En particular, esto quedó expuesto en un conflicto a principios de 2012 en el que Fiat suspendió 2500 trabajadores por 48hs aduciendo que no tenía la piezas necesarias para poder producir (Dulitzky 2020).

"La parada productiva fue consecuencia de la falta de insumos importados derivado de las demoras generadas por el cambio de régimen para la tramitación de licencias de importación " Comunicado grupo FIAT ([La Nación, 11-ene-2012](#))

“(Es) una actitud mezquina de la empresa, que se ha beneficiado con las políticas activas del Gobierno y que parecería querer utilizar a los trabajadores como moneda de cambio para importar indiscriminadamente. Es incomprensible la actitud del grupo Fiat de parar la producción, con el consabido perjuicio que esto les ocasiona a sus trabajadores. El grupo argumenta un supuesto faltante de piezas ocasionado por una modificación en el sistema de importación, cuando se tienen pruebas fehacientes de que los requerimientos que la empresa realizó el viernes pasado para importar partes y piezas fueron liberados en gran parte” Débora Giorgi ([La Nación, 11-ene-2012](#))

La solución definitiva a esta disputa tuvo un carácter externo a la disputa nacional con la intervención de los Estados de los países de origen de las compañías transnacionales y la Organización Mundial del Comercio. Las empresas a través de las embajadas de sus países presionaron para la presentación de una denuncia ante la OMC (Dulitzky 2019). Estados Unidos, apeló contra las DJAIs argentinas ante la OMC en agosto de 2012, a la que se le plegaron una veintena de otros países, entendiendo que era una medida que afectaba la importación de mercancías. En enero de 2015, Argentina y EE. UU., llegaron a un entendimiento en función de la recomendación de derogar la medida del Órgano Solucionador de Diferencias. Argentina pidió 11 meses como plazo prudencial para adecuarse y en enero 2016 Argentina retiró las DJAI³³.

“Vamos a acatar el fallo de la OMC, pero eso no implica el desmantelamiento del esquema de DJAI. Si hay cuestiones puntuales de implementación, no tenemos problema en discutir las” Augusto Costa ([Paginas 12, 18-mar-2015](#))

A pesar de lo dispuesto por la OMC, la solución definitiva a nivel regional entre Argentina y Brasil se había acordado previamente con la firma del protocolo 40 en el 2014 del ACE 14 y su

³³ En resumen, de la resolución de esta diferencia puede encontrarse https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds444_s.htm.

prórroga en 2015 con el protocolo 41³⁴. Esta firma se dio en un contexto en el cual se habían continuado acumulando tensiones entre ambas naciones por la utilización de licencias no automáticas para frenar mutuamente las importaciones del país vecino (Dulcich et al. 2020). La firma del protocolo número 40 logró calmar las disputas a partir una negociación que involucró, en paralelo, más sectores que el automotor. Argentina terminó obteniendo la baja del flex de 1.95 a 1.5³⁵ y el compromiso de frenar la utilización de LNA para sus exportaciones de automóviles, a cambio de no utilizarlas para otros productos provenientes desde el Brasil (textiles y alimentos). Cabe destacar que, en este punto, existe coincidencia total entre todos los actores en los objetivos buscados, el gobierno argentino y las terminales de ese país comparten el interés por ganar mayor acceso al mercado brasilero y este último pretende exportar con mayores libertades a otros mercados del vecino del sur. Es destacable que Brasil no realizó denuncias en foros internacionales, privilegiando siempre la relación bilateral como espacio de resolución de los conflictos comerciales, incluso en detrimento del resto de los socios del Mercosur (Castaño y Piñero 2016)³⁶. Zelicovich (2020) sostiene que la gestión política del vínculo comercial ha presentado tensiones entre la cooperación y el conflicto dando cuenta del complejo vínculo bilateral y la falta de una agenda de integración consistente en el tiempo. Ahora bien, a pesar de las fricciones y tensiones acumuladas por las trabas al comercio, siempre existió voluntad política de resolver estos conflictos (Zelicovich 2020).

“(el objetivo es) normalizar lo más posible. La idea es que ambos exportemos como lo hacíamos antes”
Cristiano Ratazzi ([La Nación, 30-abr-2014](#))

³⁴ Lavarello y Sarabia (2017) resaltan el fuerte aprendizaje institucional y fortalecimiento de las capacidades del Estado que tuvo como resultado la aplicación de LNA y las DJAI. Según los autores estos instrumentos regularon, excluidos combustibles, trenes y aviones, el 87% de las importaciones en 2014 ahorrando 1.200 millones de USD, requiriendo la coordinación de varios organismos y contactos con el sector privado en la planificación de la sustitución de importaciones.

³⁵ Como mencionamos en el apartado 0 esta normativa es el esqueleto institucional del mercado regional automotor disponiendo reglas, incentivos y sanciones para todas las empresas del sector, moldeando las características de la industria automotriz suramericana. El flex es uno de los elementos centrales de la PAC, pero terminó siendo poco efectivo en lograr administrar el déficit dado que se basa en una relación entre el comercio de ambos países. Esto permite que crezcan los volúmenes de importaciones y exportaciones en términos totales, incluido el déficit, sin llegar nunca a tocar su límite inferior o superior y por tanto activar la multas que supone (Di Marzo Broggi & Moldován, 2017). De esta manera, a pesar de que la reducción del flex a su mínimo histórico en el año 2014 fue el resultado de una ardua negociación por parte de los funcionarios argentinos terminó siendo poco efectivo en contener el problema del déficit sectorial.

³⁶ Es también el caso de Uruguay y Paraguay que con una agenda bilateral un poco menos prolifera llevaron Consejos del Mercado Común del Mercosur una presentación contra la DJAIS y no a un organismos internacionales (INTAL y BID 2015)

"(La firma del protocolo) Asegura la continuidad del flujo de comercio y establece el compromiso para continuar trabajando en el desarrollo de un nuevo acuerdo de largo plazo" Enrique Alemañy ([La Nación, 12-jun-2014](#))

"Lo que importa es el volumen de comercio entre ambos países y el flex acordado favorecerá un flujo pleno" Mauro Borges Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil ([La Nación, 12-jun-2014](#))

"Recuperamos la forma de regular el comercio y le dimos horizonte y previsibilidad" Débora Giorgi ([La Nación, 12-jun-2014](#))

El segundo eje que llevó disidencias entre el sector terminal y el gobierno fue el control de cambios que impedía el normal acceso al mercado cambiario. Con la normalización del comercio intra-Mercosur y la resolución de la OMC, el gobierno paulatinamente garantizó la aprobación de las licencias de los insumos necesarios para la producción, intensivas en importaciones (tecnología en tierra del fuego y automotriz), pero comenzó a utilizar el acceso al mercado cambiario como principal herramienta de control de divisas. El control de cambios, lejos de ser una sola normativa, consistió una serie de medidas tomadas por distintos organismos dependientes del estado nacional, dirigidas a controlar distintas operaciones y procedimientos en el mercado único y libre de cambio (MULC). El objetivo fue morigerar la demanda de divisas para cualquier propósito y potenciar la oferta para proteger las reservas internacionales y el valor del peso frente al dólar. Entre la AFIP y el BCRA se reglamentaron la mayoría de las normativas que luego fueron englobadas dentro del llamado "cepo cambiario" entre 2011 y 2014. Entre ellas, se puede mencionar el pedido de autorización para comprar divisas en el mercado local sujeto a la autorización de AFIP, en función de los ingresos de la personas o empresa que demanda, que debía ser informada con 10 días de anticipación incluyendo los giros de utilidades y dividendos (quedando también pendientes de autorización), la reducción de la venta de dólares para viajar al exterior, la eliminación de la posibilidad de solicitar dólares para el ahorro, el recargo del 35% a compras con tarjeta en el exterior y un conjunto de otras medidas.

Esta serie de medidas modificaron la dinámica sectorial en profundidad y generó mucho malestar, sobre todo, en los últimos dos años del gobierno de Fernández. Durante este período, estuvo al frente de ADEFA Isela Constantini de General Motors, siendo la primera mujer presidenta de la cámara empresarial.

"(el acceso al mercado cambiario) Es un tema pesado y ha aumentado mucho la deuda con nuestros proveedores" Cristiano Ratazzi ([La Nación, 8-ene-2015](#))

"(Es necesario tener) certidumbre de la disponibilidad de divisas" Isela Costantini ([La Nación, 8-ene-2015](#))

“La caída se debió a la falta de divisas para operar y la falta de previsibilidad. Será un año con la industria más débil, porque dependeremos de la disponibilidad de dólares para seguir importando. Nos gustaría tener más cupo. Además, muchas de nuestras terminales están con inversiones, y es crítico tener previsibilidad de dólares. Necesitamos previsibilidad. Nuestro sector necesita divisas, desarrollar el tema de puertos y explotar la cultura de trenes que nos podrían reducir el costo de traslado de piezas” Isela Costantini ([Autos industria, 19-mar-2015](#))

"Los dólares para la industria son clave y por ello las reservas deben ser la prioridad” Isela Costantini ([La Nación, 18-oct-2015](#))

Como puede verse en las declaraciones, fueron varias las complicaciones que trajo aparejado el control de cambios en la operatoria comercial y productiva del sector. Primero, se generaron importantes complicaciones logístico- administrativas para las empresas, debido a la cantidad de exigencias que la normativa generaba para lograr acceder a las divisas destinadas al pago de proveedores externos. Segundo, terminó sucediendo que las terminales tenían que dirigirse a reuniones ministeriales para negociar la liberación de dólares para el pago de importaciones. Desde el Estado se implementaron cupos limitados de dólares por mes para acceder al MULC cuando las terminales demandaban mucho más. Eso generó una gran imprevisibilidad a la hora de poder proyectar la dotación de insumos necesarios en una industria que se organiza distintivamente sobre la idea de producir justo a tiempo (*just in time*). Por último, debido a las varias negativas recibidas, se terminaron acumulando importantes deudas con proveedores extranjeros.

Las disputas hasta aquí reconstruidas a través de las declaraciones de los actores demuestran que la definición de reglas en torno al acceso al mercado cambiario terminó teniendo un efecto equivalente a delimitar los canales a través de los que se debía conectar el mercado automotor nacional con el internacional y definió los modos en que las terminales del campo automotor argentino iban a vincularse con los actores del mercado internacional. En este sentido, una medida claramente transitoria y defensiva como el control de cambios, evidenció lo interrelacionado que se encuentran el mercado cambiario con el mercado automotor y cómo el acceso a la divisa se convierte en un elemento de disputa en la medida que tiene roles diferenciados en cada campo y para cada actor. Para el gobierno nacional, la regulación del mercado cambiario y la retención de divisas en el banco central eran prioritarias, para evitar las expectativas devaluacioncitas, los efectos inflacionarios y, por tanto, entrar en el ciclo recesivo del *stop and go*. Para el sector automotor, en cambio, el acceso a los dólares daba

la posibilidad de seguir importando partes y vehículos desde exterior y así sostener dos de los tres elementos que componen su estrategia de inserción global.

“Que las medidas tengan consistencia con las cuentas externas” Augusto Costa ([La Nación, 12-dic-2013](#))

El gobierno utilizó el acceso al mercado de cambios como herramienta de negociación y demandó bajar importaciones de bienes finales y sumar inversiones en nuevas plataformas para acceder a mayores cantidades de divisas. En particular, desde el gobierno de Fernández se apuntó las críticas contra uno de los tres canales de la estrategia de inserción global, la importación de vehículos. Las declaraciones estaban fuertemente dirigidas a que el acceso a dólares fuese utilizado para importar los insumos indispensables para sostener la producción y no para autos de lujos³⁷. Desde el sector terminal se respondió que, si no podían acceder a las divisas, se verían obligados a suspender las líneas de montajes debido a la falta de partes y piezas necesarias y por tanto suspenderían y despedirían trabajadores.

“Las automotrices dicen: “No puedo producir para el Pro.Cre.Auto porque no tengo divisas para pagar las autopartes. (...) Es falso: en 2014, por sobre el pago de autopartes, las terminales tuvieron US\$ 2.800 millones para pagar autos importados” Débora Giorgi ([La Nación, 29-sep-2014](#))

"No sabemos cuánto tiempo vamos a poder sostener lo que tenemos. Venimos conversando con el Gobierno para ver si van a ser más flexibles con los dólares" Isela Constantini ([La Nación, 19- jun-2015](#))

La frase de la ministra Giorgi citada más arriba da cuenta del momento de mayor rispidez entre las terminales y el Estado en el período analizado en esta tesis. El conflicto escaló a sus niveles más altos entre agosto y septiembre de 2014 en torno a la prórroga Pro.Cre.Auto (ver planes de financiación en el Gráfico 3-2). Esta línea de financiamiento, originalmente lanzada a finales de junio de 2014, a través del Banco Nación estaba dirigida a financiar la compra de vehículos cero kilómetro de origen nacional. El Estado otorgaba la financiación (90% valor del automóvil a 60 meses con una tasa anual del 17%) y las terminales rebajaron sus precios (entre un 5 y un 13% dependiendo del modelo). En un primer momento, desde el sector automotor el programa fue bien recibido para elevar las ventas en un año, que se inauguraba con la crisis en Brasil, una devaluación en enero con su consecuente traslación a precios y un aumento de la tasa de interés para frenar la corrida y un pico de ventas en el año anterior

³⁷ El impuesto sobre los automóviles de alta gama trabaja previamente analizado trabaja sobre este punto en simultáneo.

que hacía suponer una cierta saturación del mercado local (ver expectativas a la baja en año 2014 en el Gráfico 3-2). Pero a finales de agosto, el gobierno denunció desde la jefatura de gabinete y la Presidencia de la Nación que las terminales no estaban entregando los automóviles que comprometieron en el programa, aludiendo falta de piezas para su producción.

"El año se inicia con nuevos desafíos para la industria automotriz...generan incertidumbre respecto de la futura evolución del nivel de actividad tanto en producción y exportaciones como en ventas en el mercado local" Comunicado Oficial ADEFA ([La Nación, 6-feb-2014](#))

"Ofrece condiciones de crédito atractivas y permite hacer frente a uno de los factores que explican la caída de las ventas en lo que va del año, que es la suba en las tasas de interés. Se podrá impulsar una mayor circulación en los concesionarios y una mejora en los volúmenes de ventas" Enrique Alemañá ([La Nación, 4 -jul-2014](#))

"En muchos casos son acciones promovidas por ciertas empresas del rubro automotriz que pretenden justificar con falta de insumos importados, excusas que son absolutamente inadmisibles, que no son ciertas, reales ni tangibles. No existe ninguna razón que justifique admitir problemas de supuesta falta de insumos importados para la fabricación de bienes nacionales" Jorge Capitanich ([La Nación, 29-ago-2014](#))

"Vamos a convocar a una reunión con todas las terminales. Y tengo una mala noticia: vamos a prorrogar el Pro.Cre.Auto para que los argentinos puedan seguir comprando autos. El sector boicotea políticas públicas destinadas a terminar con las suspensiones (de trabajadores) y a que los argentinos tengan autos 0 Km. Yo dije que las automotrices estaban encanutando autos. De lo único que me rectifico es del término, que es impropio para una presidenta y no es un buen ejemplo para los chicos. Pero están no vendiendo o escondiendo los autos. Las importaciones de autopartes se han reducido en un 27%. Pero la demanda local cayó un 39% y la externa un 24%, no habría razón para que no haya autos en la República Argentina. ¿Qué esperan? ¿Un cambio en el dólar, un aumento de precios? Encanutados o no, en algún lado los tienen" Cristina Fernández ([La Nación, 4-sep-2014](#))

"Vendan autos a los que les quieren comprar...no boicoteen (la prórroga del Pro.Cre.Auto). Quieren vender autos en la Argentina porque en sus países no pueden porque están en recesión. Las casas matrices de las terminales nos quieren trasladar la crisis a nosotros. Si no se boicotea el, las ventas de autos serán similares a las de 2013". Cristina Fernández ([La Nación, 11-sep-2014](#))

"La prórroga del plan tendrá una adhesión voluntaria por parte de las empresas terminales y sus términos se tratarán en forma individual en próximas reuniones con el equipo de Industria y Economía.

Los modelos a incluir y sus precios, entre otros temas" Comunicado Adefa ([La Nación, 11-sep-2014](#))

Las declaraciones desplegadas en el final del invierno de 2014 marcan el punto de mayor tensión por el acceso a las divisas y, por tanto, al mercado internacional. El conflicto se elevó desde el nivel ministerial, para ser retomado por la Presidencia de la Nación en un claro mensaje al resto de las transnacionales sobre cómo iba a ser la relación con el mercado local. Por delante de los intereses de las transnacionales, se iban a proteger los puestos de trabajo, las reservas y los niveles de consumos y salariales. Desde el gobierno de Fernández se encontraban ante la disyuntiva de que el despliegue de medidas contra cíclicas que robusteciesen la demanda podía redundar en una mayor presión por sobre el tipo de cambio y el frente externo. De esta manera, buscaron que cada política estuviese en consonancia con las cuentas externas, tal como mencionó el Secretario de Comercio, Augusto Costa. El sector terminal estaba por primera vez en 14 años evidenciando que su estrategia no era compatible con una economía con problemas de restricción externa como la argentina y que había dejado de ser el sector estrella de la industrialización como había ocurrido hasta 2011. En este primer intento, optaron por presionar condicionando su participación en la segunda parte del programa de financiamiento de vehículos a la liberación de divisas.

El último comunicado de ADEFA en torno a la prórroga del Pro.Cre.Auto evidencia una de las estrategias que siguió el gobierno hacia el final del período, consistente en negociar por separado con cada terminal, a modo de premio y castigos. Este punto queda por fuera de los objetivos de la presente tesis, pero resulta interesante para profundizar en posteriores trabajos, ya que no todas las terminales depositaron el mismo peso a cada dimensión de la triple estrategia y, por tanto, algunas empresas encontraron mejor diálogo con los gobiernos de turno. En varias notas periodistas de la época se recoge que el gobierno habilitó mayor acceso al mercado de cambio o aprobó DJAI a las terminales que tuvieron proyectos de inversión como Toyota, GM, Honda, Mercedes Benz o Ford y castigo a Renault, PSA, FIAT o Volkswagen³⁸. Esta diferencia, incluso trajo problemas internos en la conducción de ADEFA en 2018 en donde las marcas francesas se unieron para desplazar de la conducción de la cámara a ADEFA a Toyota³⁹.

³⁸ Divisas. Ofrecen más dólares a las automotrices que inviertan en el país. *La Nación*, 12 - nov-2014. [Link](#)

³⁹ ADEFA: otra pelea interna postergó la elección de cúpula. *Ámbito Financiero*, 17-nov-2020. [Link](#)

A pesar de las dificultades que trajo aparejada el restringido acceso al mercado de cambios⁴⁰ dos cuestiones parecen haber relajado las tensiones. Primero, que desde el Estado finalmente fueron permitiendo el acceso al MULC por cuotas para las empresas terminales y que por fuera de las negociaciones requeridas cada vez los dólares para la compra de partes estaban disponibles. Segundo, las elecciones presidenciales hacia finales del 2015 hacían esperables cambios en la forma de gestionar el cuello de botella externo dado que la presidenta Fernández no podía renovar su mandato.

"Estas reuniones (para acordar el cupo de acceso a dólares) demuestran el continuo trabajo conjunto que desarrollamos entre el Estado nacional y las compañías, porque tenemos una permanente vocación de acompañar al sector" Débora Giorgi ([La Nación, 12-nov-2014](#))

"El Gobierno nos viene cumpliendo con todos los pedidos de dólares, tanto para inversiones como para las operaciones" Isela Costantini ([La Nación, 19-jun-2015](#))

"Sabemos que en los próximos días el gobierno nos estará comunicando la pauta de acceso al Mercado único de Cambio lo que completaría nuestra previsibilidad para operar comercialmente e industrialmente en el segundo semestre" Isela Costantini ([La Nación, 3-jul-2015](#))

"Va a haber un nuevo gobierno a partir de 2015, que tendrá un nuevo equipo de trabajo. Tenemos buenas expectativas porque todos los que están (en carrera a las elecciones) dialogan, tanto a la derecha como a la izquierda. No tengo ni idea qué medidas se van a tomar en la economía, sólo espero que haya racionalidad" Cristiano Ratazzi ([La Nación, 23-ago-2013](#))

3.3. Recapitulación

En síntesis, de los tres canales que componen la triple estrategia de inserción global en las cadenas, el gobierno nacional argentino buscó limitar los dos asociados a las compras en el extranjero (importaciones de partes y vehículos alta gama) en respuesta a la crisis en la balanza de pagos. A su vez, la crisis en Brasil jaqueó a las exportaciones de automóviles bloqueando el tercer aspecto de esta estrategia que podría haber aportado al ingreso de divisas, morigerando los efectos de la restricción externa. Como resultado, a principios de 2014 el sector terminal vio bloqueada, en su totalidad, la posibilidad de seguir reproduciendo su estrategia y confrontó con el Estado por sostener la *concepción*

⁴⁰ Con todo, estas medidas fueron muy efectivas en reducir la formación de activos externo o fuga (FAE), la remisión de utilidades y dividendos y regular la utilización de divisas para las importaciones. Es decir, si bien no pudieron atacar el eje central de la restricción externa, demostraron tener capacidad de postergar o retener en el tiempo los momentos más críticos de las mismas. En este sentido, pareciesen ser políticas cambiarias y comerciales eficaces, pero temporarias, para enfrentar coyunturas restrictivas en el frente externo.

de control que le había permitido ocupar su lugar de privilegio en el mercado automotor e insertarse en las cadenas globales.

En un primer momento, este orden del mercado se retroalimentó con los intereses del gobierno nacional en el aumento de las exportaciones, creación de empleo y aumento de la producción. En este punto, las terminales sostuvieron de manera pública que para profundizar el camino recorrido era necesario aumentar la competitividad para ganarle mercados a otros productores regionales, como Brasil y México. Esto fue un eufemismo para demandar que el resto de los actores tuvieran posiciones aún más relegadas en el campo: que se reduzcan los impuestos cobrados por el Estado, los salarios de los trabajadores y el valor y protección de las autopartes producidas localmente. Esto requería que el Estado incorporase la *concepción de control* en su propio accionar y, por tanto, compita con otros Estados y desarrolle una política de posicionamiento en términos de Hirsch, en base a ofrecer mejores condiciones salariales, impositivas o comerciales de valorización a las empresas transnacionales de la industria automotriz. Pero sucedió lo contrario.

A principios de 2011, las medidas desplegadas para contener la crisis de la balanza de pagos (regulación del comercio y control de cambios) atacaron las bases de la triple estrategia y enfrentaron a las terminales y Estados por sus efectos sobre el mercado automotor. Frente a los desafíos que estableció la restricción externa, el gobierno de Cristina Fernández optó, basado en su propio sistema de creencias, por el proteccionismo comercial como medida subóptima para lograr los objetivos del desarrollo industrial con inclusión social (Zelicovich 2019). Este grupo de medidas tuvo que ser negociada con un conjunto grande de actores que tenían intereses formados en la vinculación entre el mercado automotor argentino y el internacional. El entrecruzamiento de objetivos derivó en un aumento de la conflictividad entre los empresarios argentinos y el gobierno de Fernández, pero también entraron en la disputa por las normas y reglas del campo las administraciones de los dos países socios del Mercosur, los Estados de los países de origen de las empresas automotrices y organismos multilaterales como la OMC.

Los cambios en los factores de tipo estructural, como la falta de divisas o la crisis económica en Brasil, generó que las estrategias no pudieran continuar en la profundidad y magnitud que habían tenido hasta el momento. Este cuestionamiento de la *concepción de control* habilitó las disputas y enfrentamientos entre los actores por encontrar una nueva forma de organización del campo. El sector terminal, el actor dominante de este mercado, buscó sostener el viejo orden del campo, mientras que, desde el Estado, orientado por las preferencias políticas del partido político en el poder del tipo proteccionista y acuciado por el faltante de dólares, se intentó construir un nuevo conjunto de normas

que armonizaran la vinculación de la industria automotriz con el mercado internacional y el mercado cambiario. De esta manera, la agudización de las disputas entre Estado y empresarios por la definición de las reglas, normas y la *concepción de control* del mercado automotor argentino influenciaron sobre el estancamiento en la inserción en las cadenas globales valor entre los años 2011 y 2013 y su declive en los años 2014 y 2015 analizados en el apartado 2.4 (Ver Gráfico 2-8, Gráfico 2-10 y Gráfico 2-13). En el próximo capítulo se analiza el modo en que la gestión de un gobierno aperturista se comportó frente a los mismos factores estructurales, y las formas y articulaciones que adoptó la negociación con el sector terminal de la industria automotriz.

Capítulo 4

4. Segundo ciclo de conflictos y disputas: gobierno globalista - aperturista (2016-2019)

A finales de 2015 se celebraron elecciones presidenciales en Argentina y la presidenta en funciones, Cristina Fernández, no podía volver a presentarse. La segunda vuelta del 10 de diciembre dio como resultado la victoria del frente opositor al partido que había gobernado desde 2003 posicionando a Mauricio Macri como presidente. Esta nueva fuerza política arribó al poder con un programa de orientación de centro-derecha, sustentada en una visión de modernización gerencial de la política y del Estado, con fuertes reivindicaciones represivas y un programa económico anclado en la ortodoxia cambiaria y fiscal (Salerno 2020; Vommaro y Gené 2017). En términos de políticas comerciales el nuevo gobierno se diferenció de su predecesor por sostener un modelo aperturista, de corte neoliberal y con una estrategia de negociación basada en la aquiescencia de la globalización y re vinculación con los países occidentales (Zelicovich 2018, 2019).

Varios CEO o presidentes de empresas arribaron a la gestión del Estado con la victoria de la Alianza Cambiemos llegando a representar el 31% de los funcionarios del gabinete nacional (Canelo y Castellani 2016). Para nuestra tesis resulta relevante el caso de Isela Constantini (ex GM y presidenta de ADEFA) que asumió a la conducción de Aerolíneas Argentinas, de Guillermo Dietrich que paso a ocupar el ministerio de transporte habiendo sido presidente y dueño de uno los *retailers* más importantes de comercialización de automóviles marca Ford y Dante Sica quien fue ministro de producción desde 2018 habiendo pasado por el directorio de PSA y ser dueño de Abeceb, una de las consultoras más importantes asociada a la industria automotriz. El mismo presidente, de hecho, proviene del sector empresario (SOCMA) y en particular estuvo al frente de la empresa automotriz SEVEL (acuerdo entre la familia Macri, Peugeot y Fiat para que los empresarios argentinos produjeran vehículos de esas marcas para el mercado local) hasta el lanzamiento del MERCOSUR y la vuelta de las grandes transnacionales en 1996.

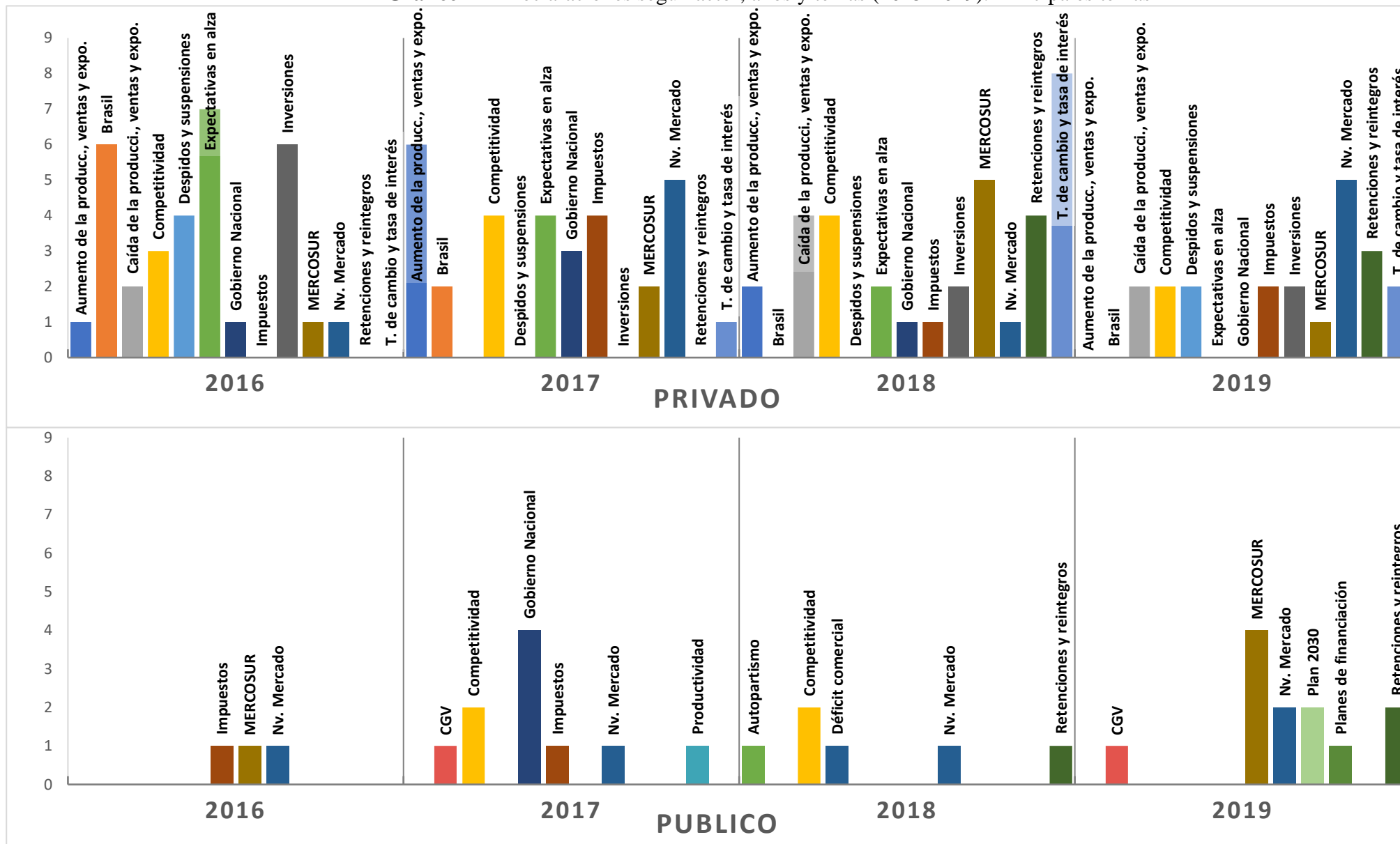
En este período la presidencia de ADEFA se rotó año a año y por tanto fueron varios los empresarios que tomaron la voz en nombre del sector. Durante de 2016 estuvo al frente de la cámara Ureta Sáenz Peña (PSA), en 2017 Joachim Maier (Mercedes Benz), en 2018 Hernán Vázquez (Volkswagen), siendo suplantando ante su renuncia por Peláez Gamboa (Renault) a principio de 2019. En noviembre de este último año fue electo Gabriel López de Ford para el período 2020. Por parte del Estado fue Francisco Cabrera quien ocupó el ministerio de producción acompañado por Martin Etchegoyen (secretario de Industrias) y Fernando Grasso (subsecretario de industria). Como se indicó, en 2018 Dante Sica asumió la conducción de este ministerio en medio una importante crisis económica.

Como mencionamos al final del capítulo anterior el recambio presidencial generaba grandes esperanzas en el sector terminal y el nuevo gobierno no decepcionó. En los primeros días de gestión desarmó la mayoría de los nudos conflictivos que se habían acumulado con el sector durante los últimos años de gestión del peronismo generando una importante alza en las expectativas y elogios al gobierno nacional (ver estas dos categorías en los años 2016 y 2017 en el Gráfico 4-1).

“Con el inicio de 2016 y la asunción de las nuevas autoridades nacionales, se implementaron una serie de medidas que permitieron descomprimir la delicada situación por la que atravesaba el sector. Si bien fue un año de transición, se despejaron varias trabas y corrigieron algunos desequilibrios y distorsiones generadas en años anteriores. En esta línea, se pueden mencionar la eliminación de las retenciones; el libre acceso al Mercado Único de Cambio (MULC) para saldar deuda Comercial con las casas matrices; se reactivaron los procesos de pagos, entre otras.” Memoria y Balance ADEFA 2016

“En muy poco tiempo, la Argentina volvió a ser un mercado creíble a nivel mundial” Carlos Ghosn CEO Mundial de Nissan Renault ([La Nación, 31 -jul-2016](#))

Gráfico 4-1 Declaraciones según actor, años y temas (2015-2019). Principales temas



Fuente: Elaboración propia en base a notas del diario la Nación. Ver Anexo Metodológico

El sector terminal encontró que en los primeros meses de gestión de la nueva administración se desarmaron los controles cambiarios y como consecuencia se volvió a habilitar el pago a proveedores externos y el giro de utilidades. Pero a su vez, la remoción del impuesto a los autos de lujos, la quita de retenciones a las exportaciones industriales y la firma de diferentes tratados comerciales expresó que el nuevo gobierno tenía fuertes coincidencias con el sector terminal y su perspectiva sobre el mercado automotor.

"Después de muchos años hemos encontrado un Gobierno que reconoce al sector automotor como estratégico". Joachim Maier ([La Nación, 30-Jul-2019](#))

Analizaremos a lo largo de este capítulo como este acercamiento entre Estado y empresarios automotrices permitió un nuevo impulso la triple estrategia de inserción en las cadenas globales de valor.

4.1. Desregulación cambiaria y comercial: relanzamiento de la triple estrategia

La asunción de Mauricio Macri como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015 abrió paso a un abrupto cambio en la orientación de la política económica a partir de posicionar los intereses del sector financiero en el centro del nuevo modelo de acumulación (Santarcángelo y Padin 2019). En un informe del año 2017 Ascencio et. al. (2017) advertían que las primeras medidas desplegadas por el nuevo gobierno afectaban a los sectores que más trabajo habían aportado durante los últimos años y que los mismos comenzaban a reducir su participación en la agregación bruta de valor. En cambio, los tradicionales mercados ligados a las ventajas comparativas del sector primario comenzaron a ser protagonistas del nuevo patrón de acumulación. Para estos autores el nuevo modelo trajo como consecuencia una economía crecientemente primarizada, con eje en la especulación financiera, escasa transformación industrial y consiguientemente mayor desempleo. En el mismo sentido Tavosnaska (2018) sostiene que el nuevo gobierno planteó un modelo de desarrollo basado en potenciar los sectores con ventajas comparativas y la explotación de recursos naturales (agro, minería e hidrocarburos) y que para esto se buscó la desregulación de los mercados y el aumento de la rentabilidad privada para que potenciar la inversión, la producción y las exportaciones.

En este período vuelve a posicionarse la valorización financiera o carry trade como eje del nuevo patrón de crecimiento (Santarcángelo y Padin 2019). Este mecanismo se garantizó a partir de sostener tasas de interés superiores a las internacionales y positivas en comparación con la tasa de devaluación local. Esto permitió atraer fondos de inversión extranjeros que ingresaron divisas al mercado de cambios a través de comprar letras o bonos locales con altos rendimientos en comparación

con otros instrumentos existentes en otros mercados del mundo. En estos esquemas de valorización financiera, *carry trade* o bicicleta el objetivo de la política monetaria es siempre sostener las tasas de interés por arriba de las expectativas de devaluación para que las ganancias de los inversores especulativos se mantengan positivas en moneda extranjera. En caso contrario, si se pierde la confianza de que el tipo de cambio vaya a sostenerse en el tiempo, se corre el riesgo de que estos inversores vendan sus instrumentos financieros en moneda local, convierten a dólares sus aumentados fondos y buscan salir del mercado local en lo que se conoce como una corrida cambiaria. Para que este tipo de operaciones pueda desplegarse, además de las altas tasas de interés es necesario la libre movilidad de capitales⁴¹ y un importante volumen de préstamos externos⁴² que garanticen la disponibilidad de las divisas para la circulación de estos capitales de alta volatilidad.

Entre las primeras medidas tomadas por el gobierno de Cambiemos estuvo remover todo el entramado de normativas que regulaban el tipo de cambio, el acceso al mercado cambiario, la remisión de utilidades y el plazo mínimo de permanencia para capitales especulativos (Wahren, Harracá, y Cappa 2018)⁴³. Como consecuencia el peso se devaluó un 50% (diciembre vs el promedio de enero, febrero y marzo) hasta alcanzar la cotización del dólar ilegal. Esta depreciación cambiaria se trasladó a los precios de los bienes al encarecer los costos dolarizados en lo que se conoce como *pass through*, potenciando la inflación⁴⁴. La espiralización de los precios, que fue ampliada por el aumento tarifarios,

⁴¹ Para volver a acceder al crédito internacional el nuevo gobierno debía llegar a un acuerdo con un conjunto de acreedores externos (*holdouts* o fondos buitres) que no habían entrado en los canjes de deuda anteriores y que estaban demandando en la justicia estadounidense el pago total de los bonos en su poder. Según Nemiña y Val (2020) el gobierno de Macri desplegó una estrategia cooperativa frente a los fondos buitres para resolver rápidamente ese litigio. Esto junto a la remoción de los controles cambiarios alentaron una vigorosa reinsertión financiera de Argentina que permitió un acelerado ciclo de endeudamiento externo. A su vez, la deuda empeoró su composición al incrementar la proporción de títulos en moneda extranjera al tiempo que disminuyó la vida promedio de los créditos.

⁴² Según el Observatorio de la Deuda Externa de la UMET (2019), la deuda acumulada por todos los sectores durante el nuevo gobierno fue de 190 mil millones de dólares, de los cuales el 86,3% pertenece al tesoro nacional. Esta cifra representa un aumento del 37,8% con respecto al 2015 aumentando la relación deuda/PBI 50,99 p.p. hasta alcanzar el 88,5% (ODE, 2019). Según el mismo informe durante este período se fueron del circuito financiero argentino 138 mil millones de dólares, de los cuales el 51% lo hicieron en forma de formación de activos externos, el 5% como giros de utilidades, 18% a través del turismo y 26% fueron destinados al pago de intereses de deuda.

⁴³ Este tipo de apertura financiera genera una sobre exposición a los vaivenes de las finanzas internacionales o efectos *sudden stop*, en los cuales este tipo de capitales especulativos huyen de los mercados emergentes como el argentino ante algún cambio en el escenario global (Wahren, 2019). La crisis del tequila en 1994, la crisis de países del este asiático en 1997, de Rusia en 1998 son ejemplos de salidas masivas de fondos de inversión.

⁴⁴ La inflación anual del período 2016-2019 fue de 35%, 25%, 48% y 54,6% respectivamente, siendo este último registro el más alto desde 1991 (IET 2020).

no fue acompañada por los sueldos y por tanto se retrajo el salario real y el consumo interno⁴⁵. Por último, las elevadas tasas de interés reales (pilares del esquema de valorización financiera) se demostraron inefectivas para desacelerar la inflación, pero afectaron negativamente el volumen de inversión (Dulcich et al. 2020; Wahren et al. 2018). No obstante, el fin del “cepo” fue bien recibido en el sector terminal.

“El año pasado, cuando todos estábamos haciendo nuestro presupuesto, estábamos pensando en cómo se iba a hacer para resolver el problema del cepo, y de esa manera poder pagar la deuda vencida. Pero eso se resolvió en un tiempo más corto del que esperábamos. También logramos que desaparecieran las retenciones a las exportaciones desde el mes de diciembre, que era un elemento importante para mejorar la competitividad para exportar. En el mismo sentido, se resolvió otro tema importante como es el impuesto al lujo, que por su porcentaje afectaba fuertemente a algunos de los vehículos de producción nacional. También es muy auspicioso la aprobación en el Congreso de la ley de autopartismo, una norma que brinda grandes incentivos para aumentar las localizaciones y que nos permite mejorar las ecuaciones para los futuros proyectos de inversión. Creo que esa confianza ya empezó porque hay una fuerte presencia de empresarios globales y nacionales. Es un punto de partida importante para generar condiciones para que haya más inversiones” Enrique Alemañy ([La Nación, 13-sep-16](#))

“-¿Cómo ve el mercado local? Está mostrando señales de recuperación. El nuevo gobierno está haciendo todo el esfuerzo y creo que está en ese camino; para el año que viene creo que ya se va a dar la reactivación. Ahora estamos en transición. -En Japón, ¿qué expectativas tienen con respecto a la Argentina? -Las compañías japonesas estamos interesadas en hacer inversiones en este país. Yo creo que van a comenzar a llegar las inversiones. -¿Honda está pensando en hacer inversiones? -Sí, siempre pensamos en hacer inversiones. -¿En concreto? -No todavía, pero por supuesto que tenemos que analizarlo muy detenidamente. En este momento estamos pensando en expandir la producción de motocicletas, porque es tiempo de hacerlo. -¿Por qué? -Porque no hay más problemas con los pagos a los proveedores. Antes no podíamos comprar tantos insumos como queríamos porque nuestros socios sabían que no les podíamos pagar. Pero ahora saben que les podemos pagar, y entonces podemos empezar a comprar de nuevo para aumentar la producción. -Cuando comenzó el año, ¿cuáles eran sus expectativas para 2016 y qué fue lo que realmente sucedió? -La demanda del mercado está todavía ahí, porque en los últimos años no sólo nosotros, sino que todas las manufactureras tuvieron los mismos problemas con los pagos. Ahora eso terminó y es hora de producir más y vender más. Otra cuestión es la situación de Brasil: las exportaciones no están siendo muy activas, entonces tenemos que

⁴⁵ El poder adquisitivo cayó un 16,1% en los cuatro años analizados en este apartado (IET 2020)

concentrarnos más en el mercado doméstico.” Hideki Kamiyama Presidente Honda Motors Argentina
(La Nación, 20-Nov-2016)

La desregulación del mercado de cambios les permitió a las terminales reactivar la vinculación con el mercado externo para pagar deudas atrasadas con proveedores y volver a proyectar la apertura del primer canal de la triple estrategia basada en la importación de autopartes⁴⁶. Las declaraciones evidencian que el sector terminal había enfrentado problemas para pagar proveedores del exterior imposibilitando importar piezas y partes en la magnitud deseada. Esto da cuenta de la importancia que tiene para las empresas terminales profundizar el primer canal en su estrategia general y que la normativa vigente hasta finales de 2015 supuso un límite para la profundización del esquema productivo basado en las importaciones de partes e insumos. La crítica al “cepo cambiario” fue uno de los ejes centrales de la campaña presidencial de Mauricio Macri y, por tanto, en una especie de golpe de efecto, desarmó toda la normativa una semana luego de su asunción rehabilitando la inserción en las cadenas a través de este canal.

Las declaraciones sobre la reapertura de este canal son coincidentes con los datos analizados en el Gráfico 2-8, en donde la cantidad partes traídas del exterior como proporción de los auto producidos se mueve por debajo de la recta de regresión lineal para los años 2013 y 2016 y por arriba para el período 2017-2019. Es decir que, como resultado del análisis de las declaraciones y los registros aduaneros, es posible sostener que las terminales no lograron utilizar este canal de inserción en las cadenas en la medida de lo que hubiesen querido como consecuencia de la normativa impuesta por el control cambiario y que su desaparición habilitó nuevamente las importaciones de partes y piezas.

⁴⁶ Para el sector autopartista se promulgó la ley [27.263](#) de 2016 reemplazó a la finalizada [26.393](#). Esta nuevo régimen denominado Desarrollo y Fortalecimiento del Autopartismo Argentino buscaba atraer nuevas inversiones, la complementariedad regional, favorecer la radicación de nuevas plataformas y mayor integración de la cadena (Cantarella, Katz, y Monzón 2017). Estuvo destinado a fabricantes de vehículos, motores, cajas de transmisión y otros sistemas de autopartes, determinaba un crédito fiscal sobre el valor de las compras de autopartes nacionales, con una alícuota creciente (acotada entre el 4% y el 15%) en relación al contenido nacional de autopartes del bien fabricado (Dulcich et al. 2020). Para las nuevas plataformas, los beneficios establecían un crédito fiscal del 8% sobre el valor de compras locales de moldes y matrices. A su vez propuso la eximición del Derecho de Importación sobre moldes y matrices en 1,5 dólares por dólar gastado en compras locales. Cantarella et. al. (2017) compararon las dos leyes y llegaron a la conclusión de que la segunda incluye más productos beneficiarios como los casos de la maquinaria agrícola y vial, motores de combustión interna y cajas de transmisión. A su vez, la nueva ley es progresiva en los beneficios que otorga: a medida que los beneficiarios incorporan más contenido local otorga más reintegro y está proyectada para regir durante más tiempos (10 años vs 5 años). Ahora bien, los montos ofrecidos de la segunda ley son en forma de crédito fiscal mientras que la primera era un reintegro efectivo. Para los autores ambas leyes fueron poco alentadores en términos de beneficios.

Un día después, el 18 de diciembre, para hacer frente a las alicaídas ventas externas la administración de Mauricio Macri redujo a cero las retenciones a las exportaciones industriales (incluidas las automotrices) a través del decreto 160/2015. La quita de retenciones a las exportaciones industriales era uno de los reclamos históricos del sector para ganar mayor competitividad en mercados externos. El quitarlas potenció el segundo canal de la triple estrategia, las exportaciones de bienes finales. La medida fue anunciada unos días antes en una conferencia de la UIA entre el ministro de producción y el presidente en un claro intento de impulsar las exportaciones del sector.

“Hay que premiar al que se anima a exportar. A partir de hoy no va a haber más retenciones a la exportación industrial” Francisco Cabrera ([La Nación, 14-dic-2015](#))

“Hay un sendero hacia una economía estable, para mejorar el andamiaje institucional y dar un paso más para la normalización de la economía. El mundo nos está esperando, el mundo los está esperando” Mauricio Macri ([La Nación, 14-dic-2015](#))

En el próximo apartado profundizaremos sobre este punto, pero el destacado rol que tiene en el sistema de creencias del nuevo gobierno la integración comercial con el resto del mundo generó una retroalimentación positiva con el segundo canal de la triple estrategia del sector terminal. Durante los cuatro años analizados en este capítulo, Estado y empresas trabajaron de conjunto en la firma de tratados comerciales sectoriales con distintos países y uniones aduaneras. Esto permitió, entre otros factores, un nuevo impulso al segundo canal de inserción en las cadenas (ver Gráfico 2-10) al pasar del 40% en 2015 al 71% en 2019 en la relación entre autos producidos y autos exportados, acompañado por la diversificación de los destinos de las exportaciones para los autos manufacturados localmente como se desprende del Gráfico 2-11.

Tres semanas luego, a través del decreto número 11 de la gestión de Mauricio Macri, el cinco de enero de 2016, se modificó las condiciones del impuesto interno a los autos de lujo estableciendo nuevas alícuotas y bases imponibles. El gravamen de la primera escala (350 mil - 800 mil pesos) pasó de 30% al 10% y de 50% a 20% en la segunda escala (más de 800 mil pesos)⁴⁷. Si bien la mayoría de los autos producidos localmente eran alcanzados por los impuestos de la primera escala, los autos de la segunda escala eran mayoritariamente importados por fuera del Mercosur y por tanto, al remover este impuesto, se retroalimentó la estrategia importadora de bienes finales (Dulcich et al. 2020) y el tercer

⁴⁷ Al tipo de cambio de la fecha (13,89 pesos por dólar): el precio de los vehículos de la primera escala a partir del cual grava el impuesto es 25.197 usd y de 57.595 usd para la segunda.

canal de la triple estrategia. A partir de esta modificación solo dos autos de producción local fueron alcanzados por el tributo, el SW4 de Toyota y el utilitario Vito de Mercedes Benz⁴⁸.

“El gravamen de la primera escala pasó de 30% a 10% y de 50% a 20% en la segunda escala. Esta reducción se tradujo en una quita de presión y permitió que se redujeran precios aún con la devaluación y que los modelos tope de gama de producción nacional retornen a las líneas de producción y la oferta” Memoria y Balance ADEFA 2016

"La modificación realizada por el Gobierno permitirá a las empresas contar con previsibilidad para planificar y aumentar la producción y comercialización de las versiones de los segmentos de vehículos que se vieron afectados, aumentando la oferta de modelos y las fuentes de trabajo en la cadena automotriz" Enrique Alemañy (La Nación, 30- dic-2015)

Asimismo el nuevo gobierno nacional progresivamente dejó de administrar el comercio exterior reduciendo la utilización de las LNA en consonancia con lo dispuesto por la OMC sobre la prohibición de las DJAIs a partir de fines de 2015 (Dulcich et al. 2020). En su reemplazo se implementó el sistema integral de monitoreo de importaciones (SIMI) que alternaba la utilización de licencias automáticas y no automáticas pero sobre menos posiciones (Zelicovich 2018). Este proceso aperturista se dio en simultaneo con el endurecimiento de la guerra comercial entre China y Estados Unidos que describimos en el apartado 1.1.1. La nueva administración y su apologética visión de la globalización se abrió unilateralmente al comercio en un mundo que se estaba cerrando como consecuencia de las nuevas guerras comerciales y el cuestionamiento a la globalización⁴⁹. El gobierno

⁴⁸ Cambios. El Gobierno redujo un impuesto a los autos y ahora busca frenar los precios. La Nación, 30-dic-2015. [Link](#)

⁴⁹Mauricio Macri aprovechó para demostrar la vocación de “abrirse al mundo” en dos eventos muy importantes que sucedieron durante su mandato y que tomaron lugar en Buenos Aires: 1) la reunión ministerial de la OMC en Buenos Aires en diciembre 2017 y 2) la asunción de la presidencia del G20 a finales de 2018. En la inauguración del primer evento el presidente se declaró a favor de la agenda multilateral, aumento del comercio y la conexión de las economías como camino hacia el mejoramiento de la calidad de la vida de gente.

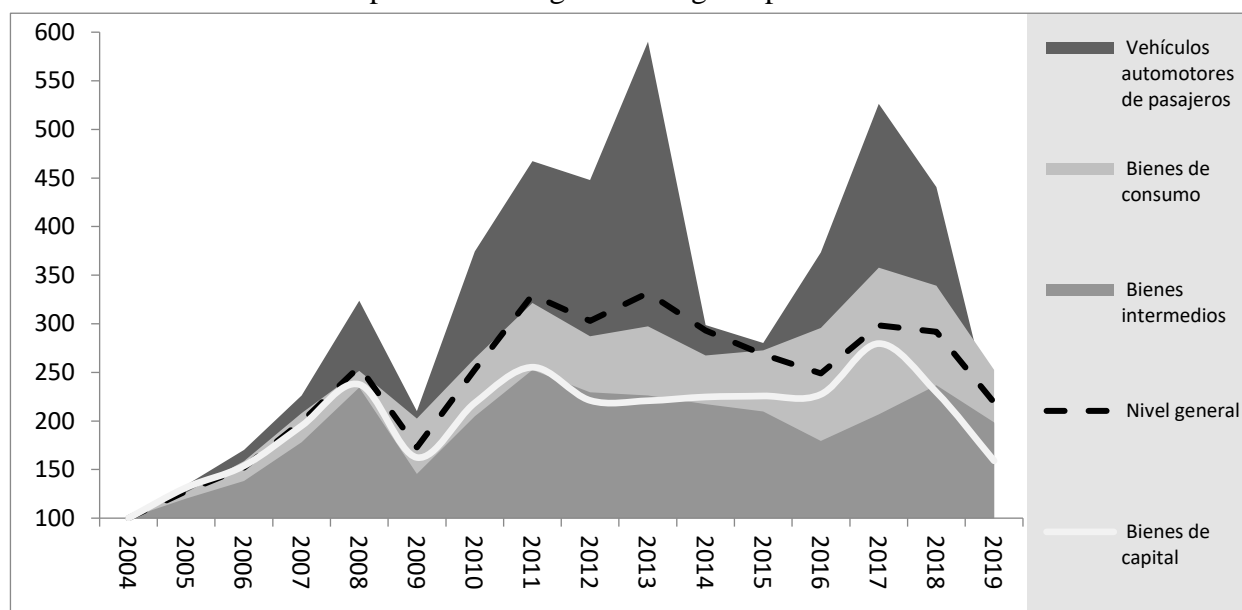
“La Argentina quiere contribuir a dinamizar el crecimiento, a hacer su aporte y construir consensos para un desarrollo equitativo y sostenible. Creemos que solo se puede lograr trabajando juntos, a través de una mayor interconexión de nuestras economías que promueva la creación de empleo, la educación de calidad, la innovación y la inserción de las pymes en las cadenas de valor...Esta XI Conferencia Ministerial coincide con una nueva etapa de la Argentina que despierta mucho entusiasmo, porque queremos ser una Argentina confiable, productiva, sostenible e inserta en el mundo Ser sede de esta conferencia y asumir la Presidencia del G-20 afirma nuestra vocación por ser parte de una conversación global que mejore la calidad de vida de millones de argentinos... Pero los desafíos por delante son muchos. Creemos que no es sostenible avanzar en un esquema donde el otro es siempre el proteccionista, o el otro es siempre el que no cumple las reglas. Los problemas de la OMC se resuelven con más OMC, no con menos OMC” Mauricio Macri (11-dic-2017)

Estas declaraciones dan cuenta de la confianza que el nuevo gobierno tiene sobre el multilateralismo y la OMC como forma de administrar el comercio entre países y la búsqueda de volver a posicionar a Argentina en este

mostró poca capacidad de adaptación al nuevo escenario y sostuvo la estrategia de apertura a pesar de los magros resultados (Zelicovich 2018).

Como consecuencia se registró un importante aumento del déficit comercial (ver Gráfico 3-1) debido al crecimiento de las importaciones. Las mismas fueron encabezadas por los vehículos familiares provenientes de Brasil y por los bienes de consumo final. Como puede verse en el Gráfico 4-2, al diferenciar las importaciones según su tipo de uso, son las dos categorías previamente mencionadas las que crecen por arriba del nivel general con respecto a 2015.

Gráfico 4-2 Valor de las importaciones argentinas según tipo de uso. Año base 2004



Fuente: elaboración propia en base a precios y cantidades del comercio exterior del INDEC

La desregulación comercial y la reducción impositiva de los autos de lujo favoreció el tercer canal al habilitar la importación de vehículos finales. El último canal de inserción de la triple estrategia se expandió durante la gestión de Cambiemos pasando del 53% la cantidad de autos importados sobre el total vendidos en el mercado local al 70% como refleja el Gráfico 2-13. Este importante aumento en la compra de autos desde el exterior es explicado en su mayoría por Brasil. La profundización de la crisis en el país vecino generó un doble efecto: por un lado, el excedente de las fábricas de Brasil se destinó a nuestro mercado con precios muy competitivos y descuentos importantes. Por otro lado, el

organismo. Las visitas del ex presidente estadounidense Barack Obama a Buenos Aires en marzo 2016 y el viaje de Mauricio Macri al foro económico mundial de Davos, en donde presentó la vocación Argentina de sumarse al TPP y de acelerar el acuerdo de libre comercio MERCOSUR-UE, puede ser interpretada en el mismo sentido (Busso y Zelicovich 2016). Según Simonoff (2020) el pacto Mercosur-UE, la presidencia del G20 y el intento de ingresar a la OCDE evidencian los objetivos multilateralistas de la política exterior de Cambiemos.

desplome de su mercado interno llevó a una menor demanda de nuestros productos lo que impacto en la producción nacional. El renovado impulso en la importación de vehículos fue defendido tanto por las terminales como por el gobierno a pesar de los efectos sobre la balanza de pagos.

"Queremos tener un mercado global y estamos recibiendo muchas importaciones. - ¿Es un problema que crezca la venta de autos importados? -Es una metodología de trabajo. Si aceptamos la importación de autos, necesitamos también exportar autos. Y si exportamos impuestos, no somos competitivos. Entonces se tiene que ajustar alguna de las variables y ahí entra el plan que se está trabajando entre el Gobierno, Adefa y los sindicatos sobre cómo podemos producir un millón de autos en un par de años." Pablo Di Si CEO Volkswagen ([La Nación, 9-mar-2017](#))

“La Argentina es un mercado potencial de 1,2 millones de autos por año, 1 millón es muy buen mercado y 850.000 también, visto de dónde venimos, y ese el número al que probablemente se llegue este año. Una gran porción no puede abastecerse con lo local, porque tendrías que tener muchas terminales y líneas de producción con escala baja. El país se tiene que especializar. España fabrica 3 millones y tiene un mercado de un millón, en el que la participación de lo local es del 40%. El mercado argentino está muy bien y el brasileño, estancado. La participación de importados en 2011 era igual, pero se le vendía mucho a Brasil y no se hablaba entonces de eso”. Martin Etchegoyen secretario de industria ([La Nación, 3-sep-2017](#))

"No hay casi país en el mundo que sea autónomo como para solo vender los productos que fabrica. El problema de la Argentina no es la importación de vehículos, sino su baja exportación" Hernán Vázquez Volkswagen ([La Nación, 6-mar-2018](#))

Como puede verse en las declaraciones del sector terminal y de la secretaria de industria no se visualiza como un problema el déficit comercial de este canal de inserción, sino que el foco lo depositan en la necesidad de profundizar el anterior canal, la exportación hacia otros mercados. Esta visión del tipo liberal o aperturista por la cual las cuentas externas se saldan a través del mercado es ahora compartida ahora tanto por el Estado como por los empresarios.

En su defensa el sector terminal sostuvo que para profundizar las exportaciones y compensar la entrada de automóviles era necesario seguir quitando impuestos que impactaban en su producción. Estos reclamos fueron sustentados a través de un estudio que ADEFA encargo al estudio *Bein & Company* y que fue presentado al presidente en agosto del 2017 (ADEFA 2017). Entre los muchos temas expresados en dicho informe⁵⁰, el centro argumentativo estuvo en el problema fiscal. Según el

⁵⁰ Autos: producir en el país es hasta 65% más caro que en Brasil y México. *Ámbito Financiero* 29-jun-2017 [Link](#)

estudio los productos argentinos están imposibilitados de competir con los originarios de México o Brasil debido a la alta carga impositiva que los encarece hasta un 65%⁵¹.

“Entre estos impuestos se encuentran algunos muy distorsivos, como los ingresos brutos provinciales, las contribuciones sobre el trabajo, la tasa de seguridad e higiene y sellos, los cuales se acumulan en cascada sin poder eliminarse o compensarse” Comunicado ADEFA ([La Nación, 20-ago-2016](#))

“...tenemos que poner medidas concretas de cómo reducir la carga impositiva de exportación. En Córdoba, por ejemplo, exportamos el 96% de la producción: estamos exportando Ingresos Brutos, impuesto municipal (que está atado a la facturación: cuanto más vendemos, más impuesto exportamos) e IVA acumulado. Entonces hay una distorsión de abrir la economía: recibimos autos de mercados más eficientes y nosotros tenemos que producir en un mercado que todavía no es eficiente. Eso en la parte externa, después cada terminal tiene que trabajar para ser más eficiente puertas adentro. -¿Qué tan pesada es la carga impositiva? -Es necesario que se bajen los impuestos para la exportación, luego podemos discutir también para el mercado local. Hoy, 56% del precio final son impuestos de toda la cadena, es la mayor presión tributaria del mundo. -¿Es la razón de por qué un auto en la Argentina es más caro que en el resto del mundo? -Es parte. La otra razón es el bajo volumen de la industria, que al ser menor, los costos se absorben menos. También el alto costo del patentamiento, del 7%, cuando en otros países es del 1% o 2%. El costo del acero, que es superior que en Brasil, China o Corea, y eso va a nuestras piezas y autopartes, y llega a nuestras fábricas y al consumidor” Pablo Di Si Ceo Volkswagen ([La Nación, 9-mar-2017](#))

“¿Qué impuestos son los que existen en la Argentina y no en la competencia regional? -Ingresos Brutos, débitos y créditos y tasas municipales. El 70% es Ingresos Brutos, que se va acumulando en cascada. En un sedán medio, sobre la producción, tenés US\$ 1700 en impuestos. En Brasil, US\$ 800 y en México, cero. -¿Cuáles son sus propuestas, más allá del diagnóstico? -Veo que en este momento el Gobierno tiene poco margen para bajar impuestos. Pero que no carguen a la producción, que carguen a la comercialización. De esta manera, para el Gobierno hay un efecto neutro y no se cargan las exportaciones. Sé que en la Argentina tributamos un 55% de impuestos (sobre el valor del auto) y eso hace que tampoco crezca el mercado local. En el futuro, tenemos que pensar en la necesidad de poner los impuestos a un valor racional, para que el auto no sea un producto de lujo sino un medio de

En la nota del diario *Ámbito Financiero* se declara haber accedido al documento y presenta un resumen de las principales conclusiones. El valor de los 0 km en la Argentina son en promedio 25% más caros que en Brasil y 60% más que en México. El salario promedio es un 41% más alto que en Brasil y 85% superior a México. Los costos de producción en Argentina son 25% más caro que en Brasil y 65% más que en México. Un automóvil de u\$s22.000, en la Argentina paga en impuestos u\$s2.600 (Ingresos Brutos, tasas, Crédito y Débito, etc), sin incluir IVA. En Brasil, u\$s2.200 (más IVA) y en México sólo tributa IVA. Por cada dólar que se paga de salario, en la Argentina el 53% corresponde a cargas sociales. En Brasil, este rubro representa 46% y en México, 27%

⁵¹ Fabricar autos en Argentina cuesta hasta 65% más que en Brasil y México. Autoblog 29- jun-2017. [Link](#)

transporte.-¿Qué expectativas tiene con la reforma tributaria anunciada por el Gobierno para luego de las elecciones legislativas? -Tuvimos como Adefa una primera charla con el ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, y él explicó que no hay margen para bajar impuestos. Por lo menos, no considerablemente. Cuando volvamos a verlo, le vamos a pedir que queremos hacer esas reformas estructurales. Que se cargue a la comercialización y no a la producción. Hemos discutido sobre Ingresos Brutos y el ministro dijo que no sabe si va a poder reformar porque es un tema a negociar con todas las provincias. A largo plazo, espero que la carga tributaria en la Argentina, y ya no hablo solo por la industria automotriz sino como ciudadano, se reduzca. Pero para eso hay un largo camino. El país tiene muchos problemas.” Joachim Maier ([La Nación, 30-jul-2017](#))

La discusión por el problema impositivo vuelve a plantearse en simultaneo con el problema de la competitividad (ver competitividad en el Gráfico 4-1) y cómo darle forma al mercado automotor exactamente igual a como había surgido entre 2011 y 2012. De nuevo esta discusión es una búsqueda del sector terminal por profundizar el perfil global de la industria automotriz intentando que todo el resto de los actores alineen su acción detrás de este objetivo. Esta búsqueda de reposicionar la triple estrategia como *concepción de control* del campo, con el sector terminal en los lugares dominantes, vuelve a habilitarse una vez que desde el Estado se encuentra un interlocutor que posibilita la negociación. Desde las transnacionales se sostuvo que para profundizar la inserción en las cadenas es necesario mejorar la competitividad y para esto el Estado (los impuestos), los trabajadores (los salarios y sus cargas sociales) y los autopartistas e insumos difundidos (sus precios) tienen que organizarse en función de esta forma de ordenar el campo.

“La competitividad es estructural. Para tener una industria sustentable, la Argentina tiene que tener insumos, impuestos y mano de obra capacitada para competir y crecer” Enrique Alemañy ([La Nación, 14-ago-2016](#))

"La verdad es que el Gobierno no ha implementado ninguna reforma económica para mejorar la competitividad de la Argentina. -¿Cuáles son las conclusiones del documento presentado al Gobierno para darle contenido al Plan Un Millón? -Para hacer este trabajo elegimos a Bain & Company. Y lo más importante es el mensaje positivo. Si cerramos el gap de competitividad hay espacio para producir un millón de vehículos y venderlos en los diferentes mercados- ¿Cuál es el problema? La competitividad de la industria automotriz. En la Argentina producimos un 25% más caro que en Brasil. Frente a México somos un 65% más caros. Son los países que compiten con nosotros para conseguir inversiones en la región. ¿Cuáles son las causas de esa diferencia? El 70% viene por la mano de obra directa e impuestos sobre la producción. Cuando lo presentamos en el Ministerio de Producción, aclaramos que no queríamos quejarnos. Tenemos una buena relación, hasta ahora. Pero lo que sí queremos es emprender un viaje en conjunto. No lo podemos resolver solos. No pedimos una rebaja

de impuestos. ¡Háganlo de otra manera! ¡Que no carguen a la producción! Competimos con México, que tiene 0% de impuestos a la producción, mientras que nosotros tenemos 25%. Y encima competimos por los mismos mercados. Tenemos que corregir esto urgente. Otra conclusión a la que llegamos es que si queremos llegar a un millón de vehículos hay que respetar una secuencia. Primero, atacar la competitividad. Después, buscar nuevos mercados. Si abrimos ahora un acuerdo con Colombia no sirve para nada. Para igualar el nivel de precios que ellos tienen vamos a perder plata, no vamos a exportar y nos van a inundar de vehículos. Primero hay que arreglar el tema doméstico y luego agrandar la torta en mercados internacionales. -Pero los autos argentinos son muy caros, ¿o no es así? -El auto tiene un factor impositivo de 55%. Es muy caro. Pero el tema acá no es que el auto es caro. La Argentina es cara. -¿Cuáles son los motivos? Mucho proteccionismo, poca competencia y demasiados impuestos. Si el país quiere salir a competir va a ser necesario mirar ese combo y reformarlo. La verdad es que el Gobierno no ha implementado ninguna reforma económica para mejorar la competitividad de la Argentina. -¿No ha hecho nada? -Ha hecho cosas, pero no ha impulsado ninguna reforma estructural para mejorar la competitividad del país. Lo que ha hecho es redistribuir subsidios e impuestos, que no es reformar o hacer más competitiva una industria. Te saco retenciones, te pago más subsidios” Joachim Maier ([La Nación, 30-jul-2017](#))

“Cuando hablo de competitividad, hablo del tema impositivo donde el Gobierno realmente está haciendo un trabajo interesante y que pienso que va en la línea con lo que está marcado en el plan. Para nuestro sector, el tema de la reforma fiscal tiene un impacto mucho más grande, pero en el caso de la industria automotriz va en una buena dirección en donde los impuestos a la producción se racionalicen y los impuestos a la comercialización igualmente. Como lo hemos dicho más de una vez cuando exportamos un auto, exportamos impuestos. Según los datos que tenemos por cada dólar que se le paga a un empleado, el 53% corresponde a cargas sociales mientras que en Brasil es el 46% y en México, el 27%. O sea que todo lo que podamos hacer en los costos extrasalariales, que se trabaje sobre cargas sociales, ART y productividad, creo que va en la buena dinámica de esa primera etapa de mejora de la competitividad” Luis Peláez Gamboa ([La Nación, 15-dic-2017](#))

Las declaraciones oscilan desde una expectativa por la profundización del camino recorrido hasta el 2017 a una crítica por no haber llegado más lejos o más rápido. Es de destacar que ADEFA en la búsqueda de volver más competitivos el costo salarial argumentó que el problema son las cargas extrasalariales como las ART, jubilaciones obra sociales o ganancias. Este representa un intento de alinear al actor sindical detrás de su búsqueda de reintroducir la necesidad de aumentar la competitividad sin afectar el salario de bolsillo. Desde el gobierno de Cambiemos se respondió a esta avanzada indicando que existían coincidencias sobre los reclamos pero que los logros alcanzados hasta el momento era más que meritorios.

“No, no, no. Está absolutamente equivocado el presidente de Mercedes-Benz. Si le parece que no es una reforma estructural profunda haber unificado el tipo de cambio, haber cambiado las reglas de la integración al mundo, haber sacado las DJAI, tener un mercado de cambio libre, entonces no sé dónde vive. Estoy de acuerdo en que aún no se hicieron modificaciones en Ingresos Brutos, pero hay, por ejemplo, una ley de autopartes que promueve a las empresas locales. Si hay un sector que atrajo inversiones es el automotor.” Francisco Cabrera ([La Nación, 3-sep-2017](#))

En mayo de 2018, frente a un aumento en la tasa de interés de Estados Unidos (Wahren et al. 2018) los capitales financieros buscaron salir de todas las economías emergentes (*flew to quality*) en un contexto de alta incertidumbre y caída de la liquidez global como consecuencia de la guerra comercial entre China y Estados Unidos (Nemiña y Val 2020). En Argentina, debido al proceso de desregulación financiera, la alta vulnerabilidad externa y la una sostenida apreciación cambiaria, se generó una importante corrida cambiaria que devaluó la moneda nacional en un 89% (primer trimestre vs cuarto) atacando el corazón del *carry trade*. Los grandes capitales externos de porfolio buscaron salir del sistema local en simultaneo que los grandes actores económicos locales intentaron dolarizar sus excedentes (Nemiña y Val 2020). En este contexto el gobierno suscribió un acuerdo con el FMI para recibir 50 millones de dólares y así infundir confianza entre los inversores. Esto no fue suficiente, en tres meses el Banco Central perdió de sus reservas el equivalente a la primera parte del prestamos del FMI (14.956 mill. de dólares) y la primera revisión el FMI terminó agregando otros 7 mil millones al acuerdo y adelantando el cronograma de desembolsos.

En contexto de corrida cambiaria, fuga de capitales y cambios ministeriales, entendiendo que la fuerte devaluación había generado grandes beneficios por el lado de las exportaciones al sector y ante la necesidad de bajar el déficit fiscal por demanda del FMI, el gobierno redujo los reintegros a las exportaciones del 6,5% al 2% para los bienes con destino Brasil y sostuvo el guarismo de devolución para las extrazonas tanto para partes como para automóviles. En el mismo sentido, en septiembre en plena crisis y con los mismos argumentos, se volvieron a colocar las retenciones a las exportaciones industriales teniendo que pagar 3 pesos por dólar que se reciba como pago de una exportación (Dujvone 2018).

"Es difícil pensar que esta readecuación de los reintegros deje en una situación de debilidad o les impida mantener la dinámica de exportaciones hacia adelante a sectores, como muchos de los industriales, que ya son grandes exportadores. Sí pueden aludir que era una medida que no esperaban, por lo menos este año, y que puede afectar los negocios de corto plazo desde el punto de vista del cambio de reglas de juego; eso lo asumimos, pero por necesidad" Dante Sica ([La Nación, 22-ago-2018](#))

“La reducción de reintegros a los autos y componentes, y los \$3 por dólar de retenciones a las exportaciones tuvieron un impacto muy grande. No son buenas noticias y no era previsible, menos habiendo iniciado proyectos nuevos. Hemos elevado nuestra queja al Gobierno. Entendemos la situación de necesidad y urgencia, pero pedimos un mecanismo que nos permita mitigar esto”. Hernán Vázquez ([La Nación, 31-ago-2018](#))

"Pero el escenario lo miro con preocupación. Entiendo que nos toca a algunos sectores poner el hombro para salir de esta situación. Asumo la responsabilidad. Lo que pasa es que a veces las medidas traen desajustes y nos pueden afectar de una forma importante" Hernán Vázquez ([La Nación, 3-sep-2018](#))

"Esperemos tener mayor previsibilidad en la macroeconomía, para que los planes de negocio puedan ser ejecutados con cierta normalidad. Recuperar competitividad. La baja de los reintegros, los derechos de exportación y las devaluaciones en mercados de destino afectan la sostenibilidad de los planes de exportación" Luis Peláez Gamboa ([La Nación, 20-ene-2019](#))

Esta “readecuación” en los reintegros y las retenciones fueron recibidas con mucha decepción por parte del sector terminal que se encontraba en plena disputa por reducir aún más los impuestos en su industria, pero con un cierto tono de resignación por el nivel de crisis que estaba vivenciando. En mayo del siguiente año, de manera contradictoria, se retrocedió en la medida reponiendo los reintegros a sus niveles previos a través del decreto [338/2019](#) reconociendo los efectos adversos que habían tenido la medida sobre la dinámica de las exportaciones tanto de automóviles como de autopartes.

"Trabajamos esta medida sobre la base del diálogo permanente que tenemos con el sector y con los distintos representantes de toda la cadena de valor. Esperamos que la unificación de reintegros permita recuperar el dinamismo en el nivel de exportaciones y motorice un aumento en la producción de unidades previstas para 2019. A partir del reordenamiento del conjunto de variables económicas que se sucedieron a mediados de 2018, y de la posterior modificación sobre los derechos de exportación, la industria automotriz se vio impactada en una menor actividad en su desempeño exportador. La adecuación de los niveles de reintegros aplicables a las posiciones arancelarias intrazona [por el Mercosur] tiende a revertir este proceso, considerando que el 60% de la producción automotriz local se vende al mundo y que, dentro de ese porcentaje, el 70% de los destinos pertenecen a países que conforman el Mercosur" Dante Sica ([La Nación, 8 -may-2019](#))

"Evaluamos periódica y técnicamente el impacto que generaron el nuevo escenario macroeconómico y las cargas impositivas sobre la actividad de las terminales. Esta medida permite reformular las proyecciones sobre las cuales veníamos trabajando en la actividad sectorial, por lo que es una decisión muy importante para reanudar el rumbo previsto sobre el que el sector había realizado las inversiones en los últimos años" Fernando Grasso ([La Nación, 8 -may-2019](#))

La crisis del modelo económico aperturista y financiero obligó a dar marcha atrás en la mayoría de las medidas que se habían elaborado para el sector. El momento más importante de este retroceso fue el primero de septiembre de 2019 cuando se reinstalaron los controles de cambios luego de que los resultados de las elecciones primarias dieron cuenta que Mauricio Macri no iba lograr la reelección. Este primer “cepo” fue luego endurecido en octubre, limitando a 200 dólares lo que cada persona podía acceder para ahorrar o gastar en el exterior. De esta manera la crisis del esquema macroeconómico anclado en el carry trade volvió a poner la restricción externa el centro de la agenda, pero esta vez reforzado por la salida de divisas por la cuenta de capital y la demanda del FMI de achicar el gasto público para devolver el préstamo solicitado.

Frente a la crisis general desde el ministerio de industria se elaboraron planes de financiación para la compra de autos similares al Pro.Cre.Auto y se redujeron al 2% los aranceles para unas 130 posiciones arancelarias de autopartes destinadas a la producción (no a la reposición) a través de la resolución 67/2018. Aun así, el derrumbe del modelo generó una crisis de confianza muy profunda en todo el sector terminal sobre el futuro de la industria.

“El desafío y la esperanza número uno es el aumento del consumo y de la confianza. Tenemos una crisis económica y una crisis psicológica. No hay confianza en nada, y las personas y compañías no compran” Thomas Owsianski ([La Nación, 25-oct-2019](#))

"Hemos trabajado intensamente para administrar esta situación. Es fundamental estabilizar las variables de la economía y despejar así la incertidumbre en el mercado local, para que sumado a una potencial mejora en la demanda externa, nos permita comenzar a registrar resultados interanuales positivos" Gabriel López ([La Nación, 5-dic-2019](#))

En síntesis, el modelo económico planteado por el gobierno de la Alianza Cambiemos permitió el relanzamiento de la triple estrategia de inserción global de sector terminal en sus tres canales en simultáneo. La quita de regulaciones cambiarias, comerciales y fiscales reposicionó a las empresas terminales en los lugares de privilegio del mercado automotor permitiéndole volver a ordenar los intercambios en su interior a través de la internacionalización de este campo. Cuando el Estado se corrió de la búsqueda regular este mercado se reposicionó a la triple estrategia como *concepción de control* habilitando nuevamente que las terminales busquen de nuevo aumentar la competitividad local o, su equivalente, reducir los costos asociados al resto de los actores. La crisis del modelo macroeconómico de mediados de 2018 canceló toda posibilidad de profundizar este proceso y evidenció que ante un agravamiento de las cuentas externas la triple estrategia es insustentable en

términos de divisas y por tanto es cancelada desde el Estado. Ahora bien, estas disputas no solo se jugaron al interior del campo, sino que otro conjunto de actores intervinieron y afectaron esta disputa. Veremos en el próximo apartado como en los distintos procesos de negociaciones comerciales con otros Estados, organismos internacionales y empresas situadas en otros países generaron tensión al interior del campo entre el sector terminal y el gobierno de la Alianza Cambiemos.

4.2. Mercosur y nuevos mercados de exportaciones

El viraje aperturista de la política exterior y comercial del gobierno de Mauricio Macri también modificó el rol que tenía hasta el momento la integración regional y el MERCOSUR en las prioridades de la agenda exterior argentina. La Alianza Cambiemos tenía como diagnóstico al arribar al gobierno que parte del problema de las alicaídas exportaciones del país eran los pocos acuerdos comerciales que Argentina tenía con otros países y que esto se debía parcialmente, al estancamiento político que atravesaba el MERCOSUR. La valoración de la globalización y el multilateralismo llevo al nuevo gobierno a proponer en la agenda regional una flexibilización del Mercosur y un acercamiento hacia la Alianza del Pacifico (Busso y Zelicovich 2016; Pérez Ibáñez 2016).

Esta orientación sobre el futuro regional fue bien recibida en el nuevo contexto del continente. Desde fines de 2015 existió un viraje en la dirección política y económica de América del Sur como resultado de varios procesos electorales y cambios institucionales (Busso y Zelicovich 2016). Busso y Alaves-Soares (2020) sostienen que el “al giro a la izquierda” del continente suramericano, acontecido en primer quinceno del siglo XXI, se vio interrumpido por un nuevo ciclo de gobiernos de perfil político conservador y defensores del liberalismo económico. Entre estos hechos puede mencionarse, en una primera ola, la victoria electoral de Mauricio Macri (2015), la derrota de Evo Morales en el referéndum que buscaba habilitar su postulación a un cuarto mandato presidencial (2016), y el impeachment a Dilma Rousseff y la subsiguiente asunción de Michel Temer (2016) (Busso y Zelicovich 2016). Una segunda ola de hitos de este “giro conservador” puede encontrarse la viraje político de Lenin Moreno en Ecuador (2017), la vuelta al poder de Sebastián Piñera en Chile (2018), la elección democrática de Jair Bolsonaro en Brasil (2019), la destitución de Evo Morales (2019) y la victoria electoral del partido Blanco encabezado por Lacalle Pou en Uruguay (2020) (Busso y Alves-Soares 2020). Esto puso fin a un regionalismo postliberal o posthegemónico para dar paso a un regionalismo abierto, o peor aún, a una desarticulación integral del multilateralismo regional (Busso y Alves-Soares 2020; Busso y Zelicovich 2016; Zelicovich 2020).

Por consiguiente, el diagnóstico inicial que el nuevo gobierno argentino portaba sobre la situación del Mercosur encontró terreno fértil entre las nuevas administraciones de la región para

comenzar a discutir nuevos tratados comerciales y transformaciones a nivel regional, en particular Brasil fue un aliado en esta tarea. Los gobiernos de estos dos países quedaron alineados ideológicamente durante este período en torno al aperturismo económico al compartir la necesidad de construir un MERCOSUR del siglo XXI que pueda flexibilizarse para encarar negociaciones comerciales con países externos a la unión aduanera (Bertoni 2019; Frenkel y Dobrusin 2020; Simonoff 2020; Suligoy 2020; Zelicovich 2020)⁵². El foco del debate se puso sobre la rigidez normativa del Mercosur que prohíbe a sus miembros negociar tratados de libre comercio por fuera de su estructura a excepción de los acuerdos previos a su constitución⁵³. Al tratarse de una unión aduanera los países miembros delegaron la soberanía de su política arancelaria al aplicar un Arancel Externo Común (AEC) que los obliga a negociar en bloque cualquier acuerdo comercial con terceros países que otorgue preferencia en este ámbito (Bertoni 2019). A modo de ejemplo, en 2019 se introdujo en la agenda común del Mercosur la necesidad revisar, reestructurar y reducir el AEC regional a pedido del presidente Bolsonaro.

"El Mercosur es demasiado restricto para lo que estamos pensando. Cuando fue creado, fue hecho totalmente ideológico. Brasil quedó prisionero de alianzas ideológicas, y eso es malo para la economía. No vamos a romper ninguna relación. ¿Si voy a comerciar sólo con la Argentina? No. ¿Voy a comerciar sólo con Venezuela, Bolivia y la Argentina? No; vamos a negociar con el mundo. Serán

⁵² Por cuestiones de espacios y alcance no hemos profundizado en esta tesis sobre la temática salarial, pero es de destacar que también existieron coincidencias ideológicas entre los nuevos gobiernos de Brasil y Argentina en torno a la necesidad de flexibilizar las relaciones laborales o actualizar los convenios colectivos de trabajo a los requerimientos productivos del siglo XXI. Los dos nuevos gobierno liberales buscaron aumentar la competitividad a partir de bajar los costos y por tanto aumentar la eficiencia en la inserción en las cadenas globales (Frenkel y Dobrusin 2020). Esta visión compartida generó retroalimentación a su vez con el sector terminal de ambos países dado que, como dijimos, la estrategia de enclaves industriales se sustenta sobre la base de sueldos bajos en términos internacionales. Ahora bien, en 2017 el gobierno de Michel Temer aprobó de forma anticipada una reforma laboral que generó preocupación en ADEFA ante la posibilidad de que se desvíen inversiones hacia Brasil. En la base que hemos reconstruido varias veces referentes de ADEFA hicieron referencias en sus declaraciones a este tema y solicitaron que se encare un similar camino en Argentina:

“-¿Cómo impactará la reforma laboral de Brasil? -No puedo cuantificar el efecto de esa medida. Sí va a mejorar la competitividad. En la Argentina hay una variedad de medidas que se pueden tomar, no tanto sobre el salario sino sobre los costos sociales adicionales y los convenios. Queremos que los trabajadores sean polifuncionales, no que a un trabajador lo pueda usar para esto y no para otra cosa. Sino, de esa manera, siempre estoy aumentando artificialmente la cantidad de mano de obra, o sea, la ineficiencia. Otra cuestión es llevar el ausentismo a un nivel internacional. Tenemos una mano de obra muy protegida” Joachim Maier ([La Nación, 30-jul-2017](#))

⁵³ Esta excepción recae sobre todos los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) dado que es un pacto previo al Mercosur. De esta manera fueron más simples en el período estudiado los tratados bilaterales con Colombia, centro América o México mientras que requirió más coordinación el tratado con la Unión Europea.

más países. No seremos prisioneros de relaciones ideológicas. Haremos comercio" Paulo Guedes ministro de Economía de Brasil ([La Nación, 29-oct-2018](#))

“El Mercosur debe continuar profundizando la negociación de acuerdos, tenemos muchos en cartera, que nos permitan insertarnos mejor en la economía global, mejorando la competitividad en nuestras economías y nuestra participación en los flujos de comercio e inversiones” Mauricio Macri ([55° cumbre de jefes de Estado del Mercosur](#))

Como se mencionó en el apartado anterior el acercamiento ideológico entre el sector terminal y el gobierno de Mauricio Macri terminó articulándose en torno a la búsqueda de nuevos mercados en Latinoamérica. Ahora bien, el nuevo contexto político en la región habilitó y potenció esta búsqueda de diversificar los mercados de exportación dado que encontró en los Estados latinoamericanos actores que estaban dispuestos a abrir el mercado regional a las conexiones con otros mercados y la intervención de otros actores. Durante este período el sector terminal y el gobierno iniciaron charlas, establecieron acuerdos, enviaron misiones y firmaron tratados con países de centro América, del norte de África, Colombia, Paraguay, México y la Unión Europea como respuesta a la falta de dinamismos del mercado brasilero. Estas negociaciones tuvieron diferentes grados de éxito y cada una de ellas tuvo encontrado diferentes coaliciones de actores que buscaron darle sustento.

"Brasil tiene una capacidad productiva ociosa de más del 50 por ciento, como la Argentina, buscaremos nuevos mercados" Francisco Cabrera ([La Nación, 27-feb-2016](#))

“El comportamiento de las principales variables de la industria automotriz da cuenta de la necesidad de redoblar los esfuerzos y el trabajo en conjunto con la cadena de valor y las autoridades para mejorar la competitividad de la industria automotriz y desarrollar nuevos mercados de exportación” Enrique Alemañy ([La Nación, 4-mar-2016](#))

“El comportamiento que viene registrando la demanda externa, en general, se ve reflejado en el desempeño de nuestros principales pilares como producción y exportación. Es necesario continuar con la búsqueda de nuevos acuerdos con terceros países como Colombia, llegar a más mercados de Centro América y África” Enrique Alemañy ([La Nación, 6-sep-2016](#))

“Pero la crisis brasileña es muy profunda y trae una encerrona que creó la Argentina de depender sólo de Brasil como mercado y olvidarse de Europa, de México y de otros países” Cristiano Ratazzi ([La Nación, 13-sep-2016](#))

"Las principales variables continúan reflejando la respuesta de nuestra industria ante la caída sostenida de la demanda por parte de Brasil, nuestro principal mercado de exportación. (Es necesario) continuar

trabajando y promoviendo la apertura de nuevos mercados, que permitan a nuestras plantas poder sustituir la caída del principal socio comercial" Luis Ureta Saenz Peña ([La Nación, 4-nov-2016](#))

“Como industria y como país se está tratando de abrir el mercado de Colombia; por ahora no se ha llegado a buen puerto. Pero cuando hay un mercado como el brasileño, que pierde 2 millones de autos y en el que la participación de unidades argentinas está en 10% o 15%, se pierde entonces la exportación de 200.000 autos. Y si sale lo de Colombia ganaríamos la venta de 20.000 autos” Pablo Di Si ([La Nación, 9-oct-2016](#))

Las anteriores declaraciones dan cuenta del esfuerzo conjunto realizado entre Estado y empresarios al comienzo del nuevo gobierno para encontrar nuevos mercados para los productos argentinos. El primer resultado pudo verse en abril de 2017 cuando se firmó el acuerdo para comerciar libre de aranceles entre Argentina y Colombia con cuotas crecientes en el tiempo⁵⁴. El volumen previsto fue de 2.000 unidades para el primer año, que se incrementaron hasta 12.000 en el cuarto año para el caso de pick up, camiones y chasis para buses. Para los automóviles y comerciales livianos se estableció un cupo de 7.000 unidades el primer año y 30.000 unidades para el último. Luego de cuatro años cada gobierno debía evaluar la renovación El acuerdo era buscando intensamente por el sector terminal. Sin embargo, en 2016, se vio frustrada su firma debido a la negativa del gobierno colombiano (ADEFSA 2016).

“Hace 12 años que la Argentina estaba tras este objetivo. Se trata de un importante hito que se enmarca en el acuerdo automotriz que firmamos con empresas, trabajadores y provincias en marzo y en el cual nos propusimos diversificar las exportaciones. El Estado se compromete y cumple" Francisco Cabrera ([La Nación, 8-abr-2017](#))

“Desde ADEFSA se viene trabajando desde hace varios años con el fin de acceder a nuevos mercados extra MERCOSUR. En esta línea, se lograron acuerdos previos con Chile y México, por ejemplo. Ahora se suma este acuerdo con Colombia que reafirma el camino que emprendió la entidad en pos de diversificar mercados, mejorar los volúmenes de producción y exportación en un sector industrial de gran importancia para la Argentina, que actualmente está atravesando un momento crítico” Luis Ureta Sáenz Peña ([Comunicado de prensa ADEFSA, 7- abr- 2017](#))

La relación comercial entre estos dos países fue históricamente superavitaria para Argentina, pero con volúmenes decrecientes desde 2012. Segundos datos de Comtrade en promedio desde 2001

⁵⁴ El acuerdo también incluyó un cupo de 31 mil toneladas de agroquímicos y 3.5 toneladas de plásticos, dos sectores de interés para Colombia. A su vez, un acuerdo similar se firmó en simultáneo con Brasil que establecía cuotas similares para los mismos productos.

el 65% de las importaciones Colombianas desde Argentina fueron explicadas por cuatro productos: cereales (31%), vehículos y sus partes (13%), alimento para animales (13%) y aceites y grasas vegetales o animales (8%). En particular el comercio automotor tuvo un pico en 2012 en torno a los 258 millones de dólares y luego cayó hasta los 107 millones en 2016. Ahora bien, desde la firma del tratado en 2017 se logró aumentar un 67% el comercio automotor al alcanzar los 160 millones de dólares en exportaciones en 2019. Al interior de estas ventas hubo un cambio en la canasta de bienes, coincidente con el cambio general en las exportaciones argentinas, por el cual las *pick ups* reemplazaron a los autos familiares, pero también a las autopartes. Los datos de la Asociación Colombiana de Vehículos Automotores evidencian que, de un mercado de 250 mil unidades anuales, Argentina como proveedor creció de 3,3 mil unidades en 2015 a 7,7 mil en 2019. Si bien es difícil sostener que linealmente los mejores resultados sean consecuencia de la firma del acuerdo si cierto que desde su celebración las exportaciones Argentina mejoraron.

“El proceso implica negociaciones bilaterales o con el Mercosur. En Colombia, fue una negociación bilateral porque ambos países estamos en el ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), que es anterior al Mercosur” Miguel Braun Secretario de Comercio de Argentina ([La Nación, 30-ago-2018](#))

La declaración del secretario de comercio y la firma del acuerdo con Colombia dan cuenta de los que mencionamos al principio del apartado, el gobierno en su búsqueda de diversificar mercados no siempre se apoyó en el Mercosur, sino que utilizaron negociaciones bilaterales cuando lo creyeron necesario. Con la misma estrategia durante 2018 se buscó un acuerdo con países de centro América y del norte de África. Durante el período analizado no se lograron avances significativos con los países africanos, pero sí se firmaron acuerdos de cooperación y complementación económica con las naciones caribeñas en 2018 (ADEFCA 2018). Ese año ADEFCA visitó El Salvador, Honduras y Guatemala en una misión comercial con el objetivo de reducir los aranceles que los vehículos argentinos pagan al entrar estos países.

"(norte de África) Son los países con los que necesitamos negociar acuerdos de libre comercio, ya que hoy no podemos acceder por la carga de aranceles que se superponen con las dificultades que atravesamos en cuanto a la competitividad del sector. Para ello, necesitamos trabajar junto con el Gobierno, para avanzar en este tipo de tratados" Rodrigo Pérez Graciano PSA ([La Nación, 5-nov-2017](#))

"Empiezan a tener importancia El Salvador, Honduras, Guatemala, y también otros países como Chile y Perú. Si bien estamos exportando y tenemos una mayor participación, son países donde accedemos pagando aranceles altos de entre 5% y 25%. Creemos que, si alcanzáramos acuerdos con ellos, nuestros

productos podrían estar en una situación mucho más competitiva. En noviembre tendremos una cumbre en Guatemala con miembros del sector público y privado de Centroamérica. Tenemos expectativas de que surjan acuerdos a nivel país para acceder a condiciones más beneficiosas. Con África recién arrancamos con las primeras videoconferencias, conversando con Túnez, Marruecos y Argelia. De acá a marzo podemos tener algún nuevo acuerdo con Centroamérica y, para mediados de 2019, otro con África". Rodríguez Canedo ejecutivo ADEFA ([La Nación, 30-ago-2018](#))

"Avanzamos con mercados de América Central que individualmente son chicos, pero que en la sumatoria aportan volumen; hay diálogo con Paraguay y exploramos el norte de África y Europa oriental. (el objetivo es obtener) Mayor especialización en los segmentos con mayor competitividad, como utilitarios, pickups y modelos livianos SUV, y no tanta concentración en los de baja gama, donde se requiere mayor escala. Esa es la combinación, la exportación es el futuro" Fernando Grasso ([La Nación, 30-ago-2018](#))

"Para nosotros, El Salvador es un mercado interesante. Si bien los niveles de importación son bajos, entendemos que puede ser una puerta de entrada para otros mercados de Centroamérica. No solo estamos activando el acuerdo desde el punto de vista comercial sino tratando de darle un valor agregado, como que alguna terminación o proceso de transformación se haga aquí en El Salvador" Rodríguez Canedo ([BAE Negocios, 15-nov-2018](#))

En el primer destino ADEFA firmó un acuerdo con la Asociación Salvadoreña de Distribución de Vehículos en la embajada argentina, con la presencia de la ministra de economía de dicho país. En Honduras se firmó un acuerdo similar con la cámara comercializadora de automóviles de este país. Finalmente, la misión comercial se dirigió a Guatemala para participar de un foro empresarial y se reunió con la comitiva argentina encabezada por la vicepresidenta Michetti y el canciller Faurie. El objetivo era lograr la reducción arancelaria a cero de los tres países mencionados más República Dominicana. Sin embargo, hacia el final del gobierno de Macri no se habían logrado avances⁵⁵. Por último, sobre el final del mandato se intentó recurrir al Mercosur para asegurar un acuerdo del tipo regional que pueda tentar a los países centroamericanos. En este punto tampoco tuvieron mucho éxito⁵⁶.

⁵⁵ Automotrices buscan exportar a América Central y al Caribe para enfrentar la crisis. BAE Negocios 06-jun-2019. [Link](#)

⁵⁶ El Gobierno busca aval del Mercosur para negociar un acuerdo con Centroamérica. El Cronista 15-jul-2019. [Link](#)

"Venimos hablando (con los socios del Mercosur) sobre la idea de negociar un acuerdo marco para el sector automotor con los países de Centroamérica" Horacio Reyser secretario de Relaciones Económicas Internacionales. ([El Cronista, 15-jul-2019](#))

Tres acuerdos más fueron firmados por el gobierno de Mauricio Macri: con México, con la Unión Europea y con Paraguay. El acuerdo de complementariedad económica firmado entre Argentina y México elevó los niveles de tensión en la relación entre ADEFA y el gobierno. El vínculo comercial con los Estados Unidos Mexicanos está regulado por el [ACE 6](#) de 1986 para Argentina y para el sector automotor del MERCOSUR por el [ACE 55](#) del 2002. En ambos acuerdos la Argentina históricamente avanza lentamente en la profundización para intentar proteger su industria automotriz, mientras que Brasil (de mayor competitividad relativa) lo hace a mayor velocidad. En función del último acuerdo debía comenzar a regir el libre comercio en 2012, pero la administración de Fernández lo suspendió. El problema fue que, producto de las dificultades de negociar como bloque, de manera unilateral Brasil firmó con México un acuerdo que establecía cuotas al comercio entre los países para evitar la apertura total. La gestión de Fernández entendió que podía demandar un trato similar para sus productos, pero obtuvo la negativa por parte de las autoridades mexicanas y optó por suspender el acuerdo hasta que la otra parte revea su postura.

"La falta de competitividad de la economía de la Argentina se traduce en la poca seriedad para cumplir sus compromisos comerciales y al mismo tiempo en un incremento en la aplicación de medidas restrictivas de comercio. México invita a la Argentina, país amigo, a reconsiderar su postura acerca de su intención de suspender el AC55. Estamos decididos a ir hasta las últimas consecuencias en la defensa del comercio de México" Bruno Ferrari secretario de economía de México ([La Nación, 26-jun-2012](#))

Seis meses luego Argentina consiguió un trato similar al de Brasil y firmó un acuerdo hasta el 2015 que se volvió a renovar por un período de cuatro años más. Este acuerdo establecía cuotas crecientes año a año de acceso a ambos mercados, obligación de compensar 1 a 1 importaciones y exportaciones y contenido mínimo regional que también fueron variando con el tiempo. Ahora bien, en el 2019, en el contexto de retracción del intercambio automotor intra-Mercosur, Brasil firmó la total liberalización sectorial con México. Como consecuencia se agolparon las preocupaciones en ADEFA ante la posibilidad de que Argentina continúe perdiendo terreno en el mercado brasilero consecuencia de la llegada de la producción mexicana. Esto representó un cambio drástico en el marco regional dado que por primera vez Brasil abrió su mercado a un país más poderoso en términos industriales y más competitivo en términos salariales e impositivos (SMATA 2019). Los efectos de esta negociación

unilateral del gobierno de Jair Bolsonaro podrán verse en el mediano plazo, pero la decisión de Ford de retirarse de Brasil a principios de 2021 puede estar asociado a este tratado⁵⁷.

En simultaneo México presionó a la Argentina para que la renovación del acuerdo bilateral entre ambos países sea igual al de su socio del Mercosur. Esto representaba tener que competir con un poderoso productor regional para las terminales locales, pero a su vez la posibilidad de abrir un nuevo mercado para la producción que no se lograba colocar en Brasil. El gobierno de Mauricio Macri resolvió prorrogar el viejo acuerdo a través del [sexto protocolo adicional al apéndice I del ACE 55](#) ampliando los cupos de importación en 701,2 , 736,3 y 773,1 millones de dólares entre los años 2019, 2020 y 2021 respectivamente. En total fue un aumento del 10% de los montos comerciados sin arancel. El gobierno argentino pretendió, con base a la prórroga del ACE 55, poder profundizar la liberalización total de las dos economías enmarcadas en el ACE 6 e ingresar al mercado mexicano con alimentos (carnes y porotos principalmente). Las empresas y el gobierno mexicano buscan avanzar más rápido en el ACE 55 en donde claramente tienen ventajas sobre el Mercosur.

“Queremos que al Acuerdo de Complementación Económica (ACE) Número 6 se le pueda sumar el ACE 55, que es el que regula el comercio automotriz y que ya no haya cupos. Queremos que se regrese a un comercio libre, y que eso (los cupos) quede atrás” Eduardo Solís presidente de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz ([El Financiero, 18-oct-2017](#))

“La expectativa del Gobierno Argentino es que, como resultado de esta negociación, hayamos establecido las bases para una renegociación ambiciosa del ACE 6, que equipare las condiciones de acceso a mercado de los productos argentinos con alto potencial exportador a México, con las que ya gozan las importaciones de este país en Argentina” Marisa Bircher Secretaria de Comercio Exterior ([Comunicado de Prensa, 19-mar-2019](#))

“El acuerdo firmado hoy por el Canciller Faurie es parte integral del proceso negociador con México y apunta a un comercio bilateral más equilibrado y profundo, que también contemple el acceso al mercado mexicano de productos agroindustriales de nuestro país, que actualmente no gozan de un acceso preferencial” Horacio Reyser ([Comunicado de Prensa, 19-mar-2019](#))

⁵⁷ Esta apertura total al comercio automotor con México por parte de Brasil resulta bastante paradójica y un claro indicador de como el sistema de creencias en la conducción del gobierno es un elemento determinante de la política comercial. A modo de ejemplo, en simultaneo a este acuerdo y en sentido totalmente opuesto, Donald Trump buscaba imponer fuertes modificaciones al Nafta acusando a su vecino del sur de hacer dumping salarial y demandando a las terminales radicadas en México que vuelvan a traer líneas de producción hacia los Estados Unidos.

"tenemos que seguir construyendo lazos comerciales que le permitan a nuestra industria alcanzar una diversidad exportadora sustentable para poder contar con previsibilidad y estabilidad a la hora de la planificación de las actividades e inversiones realizadas en la región por los próximos años" Luis Pelaez Gamboa ([La Nación, 21-mar-2019](#))

En las declaraciones de los dos funcionarios argentinos se puede ver un cambio en la estrategia negociadora que puso en alerta a ADEFA. Si hasta el momento el aperturismo comercial profesado desde el gobierno retroalimentaba con la triple estrategia del sector terminal el caso mexicano evidencia un cambio. Como dijimos, las estrategias productivas de las empresas automotrices tienen un fuerte anclaje regional y por tanto necesitan la libre circulación de bienes al interior de esa zona en la medida que se plantean esquemas fabriles complementarios, como el caso de Argentina y Brasil. Ahora bien, esto es diferente cuando se busca la apertura hacia otras regiones en las cuales las producciones pueden estar duplicadas. Si bien no son muchas las plataformas que se comparten con México (Cruze de GM, HRV de Honda y Frontier de Nissan. Estas dos últimas siendo producciones pequeñas, nuevas y todavía bajo evaluación) una total apertura podría haber implicado la llegada al mercado argentino de muchos modelos que compitan contra otros producidos en el país. México es el tercer productor mundial de Pick ups (2.3 millones en 2018) y representa una gran competencia en este segmento para Argentina (258 mil) en Latinoamérica y sobre todo en el mercado brasilero (SMATA 2019). A esto es necesario adicionarle que, lo modelos producidos en México tienen como destino los Estados Unidos y Europa y por tanto sus productos son superiores en términos de seguridad y eficacia energética para adecuarse a la normativa que exigen en estas regiones (SMATA 2019). De esta manera la postura del gobierno de Macri de hacer concesiones sobre el ACE 55 para fortalecer la negociación del ACE 6 claramente afecta los intereses del sector terminal que necesita la protección arancelaria del Mercosur para poder seguir produciendo.

Aquí se evidencia que la política exterior aperturista y la búsqueda de nuevos mercados no solo estaba pensada para el sector terminal, sino que otras ramas productivas (sobre todo la elaboración de alimentos y productos agropecuarios) también intervenían en la negociación y que el nuevo gobierno podía por momentos llegar a privilegiar los intereses de estos sectores por sobre los de la industria automotriz. Las declaraciones del presidente de ADEFA ante la firma del acuerdo con México son mucho más mesuradas que frente a otros tratados al rescatar la necesidad de encontrar acuerdos

“sustentables” que aseguren “estabilidad y previsibilidad” a las inversiones realizadas por el sector en Argentina⁵⁸. El presidente de la cámara autopartista AFAC es más contundente con sus palabras:

"acceso libre a nuestro principal mercado (Brasil); vamos a enfrentar una competencia más dura. Es como una ficha de dominó que se cae; va teniendo impacto en el resto. (En cuanto a Argentina) Si se vislumbra un horizonte de libre comercio, hay modelos que se pueden proveer desde allá con un incremento marginal en la capacidad. La única alternativa es que la Argentina gane fuertemente competitividad desde lo estructural; si no, estos temas son una amenaza más que una oportunidad. Es cierto que la salida productiva es la exportación, pero no hay que dinamitarla, como se hizo" Juan Cantarella presidente AFAC ([La Nación, 21-mar-2019](#))

En Junio de ese mismo año se firmó un preacuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea⁵⁹ que establecía para al sector automotor un extenso período de adaptación. El cronograma de desgravación era asimétrico dando más tiempo al Mercosur que a la Unión Europea para llegar al libre comercio como reconocimiento de la brecha productiva existente y del diferente el punto de partida en términos arancelarios (Bichara y Dalmaso 2019). Mientras que el AEC para todo tipo de vehículos en la unión aduanera de Suramérica es del 35% y de entre 16% y el 14% para las autopartes, en el viejo continente es del 9.8% para vehículos comerciales, 12.1% para vehículos de carga y del tan solo 3.7% para las piezas. En lo concreto el acuerdo establece un período de 15 años de desgravación lineal con siete de carencia en los cuales el Mercosur no baja los aranceles. A partir del octavo año el AEC del Mercosur para los automóviles familiares y de carga debe reducirse del 35% al 17,5% y paulatinamente descender hasta llegar a 0% en el quinceavo año. En cuanto a las autopartes el 80% entrarían un esquema de reducción lineal de aranceles sin período de gracia y con un tiempo de 10 años, mientras que el 20% restante, sensible para el Mercosur, tendría un camino similar a los vehículos (Bichara y Dalmaso 2019). La Unión Europea por su parte, partiendo de aranceles más bajos, llegaría en 4 años a bajar al 50% sus aranceles y la liberalización total entre 7 y 10 años (Gobierno Argentino 2019).

⁵⁸ El bajo entusiasmo también puede detectarse en las memorias y balances del 2019 de la cámara al comprar los comentarios sobre el tratado con México, en donde se limita a una descripción técnica del contenido del mismo, con los realizados sobre el acuerdo automotriz con Brasil que más adelante describimos (ADEFA 2019).

⁵⁹ El acuerdo fue finalmente rechazado por el parlamento europeo alegando que la política ambiental de Brasil y del presidente Bolsonaro contradicen el acuerdo de Paris. A la cabeza de este rechazo se encuentra Francia que históricamente presentó resistencia al ingreso de productos agrícolas y ganaderos de Suramérica “que amenazan la calidad de su cultura alimentaria, su estilo de vida, su manera de producir y competir” (Simonoff 2020)

Al igual que el pacto con México, este acuerdo hubiese aumentado la competencia en el mercado automotor como consecuencia de la caída de las barreras arancelarias generando más presión por bajar costos y un aumento de las escalas mínimas de eficiencia (Bichara y Dalmaso 2019). Como resultado varias empresas se hubiesen visto obligadas a retirarse del mercado por no poder alcanzar los nuevos estándares y las que hubieran logrado sobrevivir lo hubiesen hecho en base a aumentar los niveles de concentración en términos productivos. A su vez, hubiese sido esperable que se reduzcan aún más las exportaciones a Brasil de autopartes y automóviles producto de la competencia de los nuevos productos de origen europeo (Ghiotto y Echaide 2020). Bichara y Dalmaso (2019) sostienen que este cambio en forma de shock hubiese inducido conductas empresariales de carácter defensivo, orientadas a preservar las porciones de mercado y recomponer márgenes de rentabilidad. Estos autores, en base a una encuesta que realizaron a empresarios y especialistas del sector, relevaron que existía un gran escepticismo sobre este acuerdo. Los puntos que generaron desconfianza eran varios: que pudiese generar oportunidades de exportación del Mercosur hacia Europa, que aumentasen las inversiones extranjeras del tipo *greenfield* o que se favorezca la implantación de actividades de I+d. Por último, estos autores reconocen algo que también surge de las declaraciones relevadas para esta tesis. Pese a los riesgos mencionados anteriormente el sector terminal fue más optimista sobre los impactos del acuerdo que el resto de los actores. El presidente de ADEFA, Luis Peláez Gamboa, acompañó al Ministro Sica y al canciller Faurie en la conferencia de prensa en donde se anunció el acuerdo y declaro:

“Tenemos tiempo suficiente para adecuar la competitividad de nuestro sector” Luis Peláez Gamboa ([Clarín,3-jul-2019](#))

“Creo que es un acuerdo que engloba todas las necesidades que había planteado la industria automotriz. Tenemos una gran oportunidad para la Argentina para desarrollar el nicho de autos livianos. Trabajar en elementos estructurales que van por la parte impositiva, laboral y adicionalmente de infraestructura” Luis Peláez Gamboa ([La Voz, 03-jul-2019](#))

“Creo (Bolsonaro) que va a traer beneficios abrir el comercio en el Mercosur con participantes extrazona, pero esa apertura tiene que ser ordenada y debe tener un horizonte temporal para introducir reformas. No somos competitivos. La industria automotriz es muy global y las decisiones de inversión se toman de manera centralizada. Hay que tener un objetivo de competitividad bien preciso e incluir a Europa, Brasil y México” Carlos Zarlenga ([La Nación, 3-nov-2018](#))

“En término de buscar nuevos mercado ¿Cuál es la posición respecto de avanzar hacia un acuerdo Mercosur- Unión Europea?. - El camino para el desarrollo de la Argentina es integrarse al mundo.

Integrarse al mundo es: alianza del Pacífico y Unión Europea. No obstante, para hacerlo tenemos que tener condiciones que nos permitan competir en un mundo donde existe gran exceso de capacidad instalada. El viento de cola desapareció y por ello tenemos que trabajar con el Gobierno para generar una agenda de largo plazo que nos permita ser competitivos y en la medida en que vemos que podemos competir, hay que hacer acuerdos de apertura inteligentes. No sólo con la Unión Europea, sino también con la alianza del Pacífico”. Enrique Alemañy ([Prensa Adefa, 31-mar-2016](#))

“¿Hacia dónde deberían apuntar las negociaciones de nuevos acuerdos comerciales del Mercosur para ayudar a que crezcan las exportaciones automotrices? Vemos necesario avanzar con acuerdos de libre comercio con países de América Central y el Caribe que beneficien los productos argentinos que hoy no tienen acceso preferencial, como sí lo tienen otros países (Europa o México). Sin embargo, apoyamos la iniciativa del Gobierno de promover acuerdos comerciales con otros bloques o países por más que no tengamos operación en algunos de ellos”. Daniel Herrero Ceo Toyota ([La Nación, 1-mar-2018](#))

“Tenemos una invasión de vehículos brasileros porque no tienen arancel, por lo tanto, es mejor tener europeos que probablemente son de mejor calidad y posiblemente más baratos. (los argumentos en contra del tratado) Son los de vivir con los nuestro, el Rastrojero diesel y eso ya no creo que va a pasar. Por lo tanto, yo lo que creo que lo que viene es muy saludable para Argentina, puede ser que Brasil un poco menos, pero para Argentina es muy saludable que se abra un poco más. Obvio que va a haber algunos años, que van a ser varios, para crear competitividad en la cadena de producción argentina y eso es lo que tenemos que dedicarnos sabiendo que ya se viene. Ahora si pensamos que no se viene, inventado “curros” para no bajar y bueno, es la Argentina de los últimos 90 años” Cristianos Ratazzi ([Perfil, 2-jul-2019](#)).

Ahora bien, las entusiastas declaraciones de Peláez Gamboa (Renault) parecen coincidir con lo declarado previamente por Zarlenga (GM) y con las esperanzas sobre la invasión de vehículos europeos de Ratazzi (FCA), pero no tienen total sintonía con la vocación de mirar hacia la Alianza del Pacífico Alemañy (Ford) o la propuesta de focalizar sobre los acuerdos en Centro América realizada por Herrero (Toyota). Incluso estos dos últimos CEOs parecen desestimar la idea de avanzar en un acuerdo con la unión europea. De nuevo aquí, como evidenciamos hacia finales del capítulo anterior con el diferenciado acceso al mercado de cambios que el gobierno de Fernández otorgó a cada empresa, los distintos acuerdos comerciales parecen ser más o menos importantes para cada empresa según la importancia que cada compañía le asigne a cada canal de la triple estrategia.

En esta tesis, al mirar el sector como un todo, hay dimensiones de la problemática que no logramos evidenciar. Baste decir que, en base a los datos presentados en el último anuario de ADEFA

(2019), del total de las exportaciones medidas en unidades que no tuvieron como destino Brasil, Ford dio cuenta del 13,66% (2.027 a México, 1.727 a Colombia, 3.326 a Chile y 1.956 a Perú), Volkswagen del 17,29% (4.006 a Oceanía, 2.849 a África, 1.333 a Chile, 1317 a México, 1.277 a Colombia y 1.007 Centro América) y Toyota del 62,63% (15.568 a Centro América, 10.985 a Perú, 7.020 a Chile y 6.795 a Colombia). Estas tres compañías dan cuenta del 93,59% de las exportaciones extrazona, son las que están a la cabeza de la especialización en la fabricación de *picks ups* con los modelos Ranger, Amarok y Hilux respectivamente y son las que más exportaciones realizan hacia los destinos con los que dicen querer fortalecer los lazos comerciales (Centro América y Alianza Pacifico). Mientras que, del total de las importaciones según los datos del Anuario 2018, Volkswagen⁶⁰ importó el 17%, GM el 16%, FCA el 15% y Renault el 13%. De esta manera, cobra sentido que estas compañías quieran fortalecer el libre comercio con Europa para traer automóviles a menor costo. Visto la información desagregada a nivel empresa se puede ver que las estrategias productivas son diversas y cobran sentido las declaraciones de cada empresario y los silencios que por momentos realiza la cámara⁶¹. Mientras algunas terminales buscan abrir el mercado local para fortalecer las importaciones de vehículos a través del tercer canal otras pretenden encontrar nuevos mercados donde exportar su producción por fuera de Brasil en la utilización del primer y segundo canal en simultaneo.

Los desencuentros al interior de ADEFA por el acuerdo con la Unión Europea y las diferencias con el Estado en el acuerdo con México se revirtieron en torno las negociaciones del Mercosur. En

⁶⁰ El caso de Volkswagen es interesante porque se encuentra entre los principales exportadores e importadores. De hecho, es la compañía con una mayor capilaridad en los destinos de sus exportaciones exportando a mercados no tradicionales como Oceanía y África e incluso autopartes a Alemania. Pero también es uno de los principales importadores y defensores de esa metodología de trabajo como se demuestra en las declaraciones de su Ceo Pablo Di Si.

“Estamos haciendo un esfuerzo enorme y estamos ganando algunas batallas en conseguir un volumen adicional. Me voy con la valijita... y ya conseguí 3.000 unidades adicionales para exportar a México, y unas 45.000 transmisiones para enviar a Alemania. Todo suma. ¿Esto compensa la caída de Brasil? No. Pero mi objetivo es ganar un poco con México, otro poco con Turquía, etc. Todo lo que podamos aumentar, bienvenido sea.” Pablo Di Si ([Prensa Adefa, 04-jul-2016](#))

“Nos juntamos en la Cámara Argentino-Alemana con varios empresarios y fue en un tono amable y constructivo. Le presentamos un resumen de los desafíos y las oportunidades en la Argentina. Le dijimos que es importante tener un alineamiento estratégico como Mercosur y Unión Europea, una apertura en una forma gradual. O sea, no abrir salvajemente, sino en cinco o diez años. Lograr un acuerdo que tenga previsibilidad” Pablo Di Si ([La Nación, 9-jul-2017](#))

⁶¹ A modo de ejemplo ADEFA realizó una gacetilla de prensa por cada uno de los acuerdos mencionados en este capítulo excepto por el preacuerdo con la Unión Europea. De igual manera tampoco se menciona dicho acuerdo en las memorias y balances del año 2019 cuando Ford presidía la cámara, pero si se menciona la vocación de avanzar en la apertura comercial con el viejo continente en 2016 cuando la presidencia la tenía Peláez Gamboa.

Junio de 2016 el gobierno de Mauricio Macri firmó el [cuadragésimo segundo protocolo adicional](#) del ACE14 con Brasil para sostener por cinco años (hasta Junio 2020) las condiciones de la PAC vigentes hasta el momento, con la posibilidad de extender el flex de 1.5 a 1.7 entre 2019 y 2020. A diferencia de años anteriores, que se renovaba el acuerdo por 12 meses, esto representó mayor previsibilidad para el sector.

“...los Gobiernos de ambos países acordaron en junio de 2016 una prórroga del Pacto Automotor Común (PAC) hasta el 30 de junio de 2020, manteniendo por los próximos cuatro años, las condiciones actuales en el intercambio de vehículos y piezas. Este desenlace marca una diferencia sustancial con lo que venía sucediendo en los últimos dos años. A diferencia de las prórrogas por el plazo de 12 meses, se arribó esta vez a un acuerdo por cinco años.” ADEFA comunicado (ADEFA 2016)

"Se crean condiciones para el desarrollo de inversión y empleo en el sector automotor en la Argentina. Este desenlace marca una diferencia sustancial con lo que venía sucediendo en los últimos dos años. A diferencia de las prórrogas por el plazo de doce meses, se arribó esta vez a un acuerdo por cinco años. Una de las claves para continuar trabajando en el desarrollo y la mejora continua de la competitividad en el sector automotor es contar con previsibilidad y reglas estables. Bajo esa premisa, y en un marco de diálogo y entendimiento, los gobiernos de la Argentina y de Brasil sellaron un nuevo acuerdo” ADEFA ([La Nación, 28-jun-2016](#))

Ahora bien, en agosto de 2019 los resultados en elecciones primarias ya indicaban que Mauricio Macri no iba a lograr la reelección y que el candidato peronista Alberto Fernández tenía grandes probabilidades de asumir la presidencia para el período 2019-2023. Esto hacía prever a las terminales un nuevo cambio en el sistema de preferencias y en la ideología del gobierno para el próximo mandato abriendo la posibilidad de que se reediten las políticas comerciales del tipo proteccionista. A su vez a nivel regional, producto de diferentes enfrentamientos entre el candidato peronista y el presidente de Brasil Jair Bolsonaro⁶² y el abierto respaldo de este último a la candidatura del Mauricio Macri era esperable que un distanciamiento entre los dos gobiernos una vez que asuma Fernández. De manera apresurada y con seis meses de antelación al vencimiento del acuerdo se firmó el [cuadragésimo tercer protocolo adicional](#) en el cual se dispuso que el libre comercio comenzaría a regir a partir del 2029,

⁶² El brasilero anticipó que una posible victoria de Fernández iba a derivar en una oleada de argentinos migrando hacia Brasil y el argentino le respondió acusando a Bolsonaro de ser racista, misógino y violento.

Alberto F. criticó a Bolsonaro: "Celebro que un misógino y violento hable mal de mí" Perfil 13-ago-2019. [Link](#)

estableciendo 10 años de adaptación⁶³. A su vez se estableció un progresivo aumento del Flex que iría de 1.7 a 3.0 el año anterior a la total apertura⁶⁴.

“Solucionamos el principal problema con nuestro gran socio comercial. En 2020 debía comenzar el libre comercio automotriz. Es mejor para nuestra industria acordar 10 años de adecuación y establecer plazos de integración hasta 2029. No más parches y acuerdos parciales. Cada 2 años, teníamos que volver a negociar, complicando las inversiones de una industria que necesita previsibilidad para invertir. Este acuerdo permite a la industria automotriz desarrollarse con un horizonte claro: el de la innovación y el de la generación de empleo de calidad. Brasil es nuestro principal socio comercial en exportaciones de la industria automotriz. Este acuerdo brinda un esquema gradual hacia el libre comercio por 10 años, el plazo más extenso alcanzado entre ambos países: otro avance en nuestra inserción en el mundo.” Mauricio Macri ([La Nación, 6-sep-2019](#))

El apuro en la firma del acuerdo fue consecuencia de la presión y el lobby ejercido por el sector terminal argentino. Estas empresas buscaban evitar que, por un lado, el arribo al Estado argentino de un gobierno más de cuño proteccionista sostuviese el astringente flex de 1.5 que no le permitía desplegar su estrategia importadora en su totalidad y, por el otro, que el gobierno bolsonarista en su voraz aperturismo terminase dinamitando todo el acuerdo como muchas veces había amenazado en el pasado. Tanto Bolsonaro como su ministro Guedes habían dejado claro su vocación de abrir el comercio de Brasil a pesar de todas las consecuencias con lo realizado en los acuerdos con la Unión Europea y México y por tanto era esperable que demanden lo mismo para Argentina.

“El Mercosur es un vehículo para que abramos la economía y si (Cristina Fernández de) Kirchner entra y quiere cerrar la economía, salimos del Mercosur; vamos a abrir la economía de cualquier forma” Paulo Guedes ([Télam, 15-ago-2019](#))

En simultaneo el gobierno macrista sumó otro beneficio para el sector terminal al indicar en el protocolo 43 que para el período 2015-2019 el comercio pasaría a ser medido como si hubiese estado regido por un flex de 1,7. Como ya se mencionó, la apertura importadora y la presión de las terminales brasileras por colocar stocks de autos sobrantes en Argentina terminó por sobrepasar el límite del flex en el 2016, 2017 y 2018. Esta modificación fue la última medida que el gobierno de Mauricio Macri

⁶³ El tiempo fijado esta también en relación al acordado con el preacuerdo con la Unión Europea dado que el libre comercio entre estas dos regiones también supone, de facto, la apertura total entre Argentina y Brasil.

⁶⁴ A su vez se acordaron cambios en las reglas de origen de manera de igualar toda la normativa con el acuerdo firmado con la Unión Europea (Suligoy 2020). Se llevaron lo mínimos de contenido regional al 50% para los vehículos, conjunto, subconjunto y partes y se cambió su base de medición del valor ex - fabrica al valor FOB.

dispuso para el sector y representó una importante condonación de deuda por multas⁶⁵. Este cambio de facto incentiva la importación de vehículos incluso por arriba del flex generando malestar al interior del empresariado. Por un lado, las terminales que si habían cumplido con el flex especulaban con vender sus créditos de exportaciones a los incumplidores. Por otro lado, los autopartistas también entendieron que fue un cambio de juego unilateral que incumple con la previsibilidad que requiere el sector.

De esta manera, y de forma consensuada con el gobierno de Brasil, el gobierno de Mauricio Macri cerró su gestión ordenando el mercado regional para los próximos diez años, en función de los intereses del sector terminal⁶⁶. A pesar de los desentendimientos que se hubiese podido generar en torno al resto de los acuerdos, este último protocolo volvió a unificar a los empresarios con el Estado.

“Tiene toda la lógica que vayamos al libre comercio porque forma parte de los objetivos iniciales del acuerdo con Brasil. El flex implica fijar una regla transicional hacia ese proceso que ya se inició como región con terceros bloques. El desafío que tenemos por delante es generar un esquema de competitividad y de apoyo a las inversiones que definamos como estrategia productiva" Fernando Grasso ([Infobae, 6-sep-2019](#))

“Es importante que de manera anticipada, es decir, a ocho meses del vencimiento del acuerdo que establecía el libre comercio con Brasil, el sector en su conjunto cuente con un marco de previsibilidad suficiente para continuar trabajando en la profundización de la integración productiva entre ambos socios, en especial a lo atinente a las inversiones, el comercio, la generación de empleo y la producción" Luis Peláez Gamboa ([La Nación, 6-sep-2019](#))

“Ahora, con este acuerdo histórico al que se llegó con Brasil de cara a 2029, es muy positivo porque nos permite tener previsibilidad y un tiempo más que prudente para continuar trabajando para lograr una industria sustentable, competitiva e integrada antes de que entre en vigor el libre comercio automotor con la Unión Europea” Ramírez Rojas Scania ([El Economista, 10-sep-2019](#))

⁶⁵ En apartado C del artículo 4 del protocolo 42° expresamente se indica que en caso de acordar un flex de 1,7 entre las partes el mismo solo podrá contabilizarse para los períodos 2019 y 2020.

⁶⁶ Unos meses luego hubo un acuerdo más de libre comercio automotor con Paraguay para terminar de armonizar los ya realizados con la unión Europea y con Brasil. En el mismo se establecieron las bases para el libre intercambio para algunos productos automotores y un cronograma de desgravación arancelaria para otros por los próximos dos años con el objetivo de alcanzar el libre comercio en el 2022 (ADEFA 2019).

"es una muestra más del trabajo que se viene realizando en pos de ampliar la presencia y mejorar el acceso de nuestros productos en más mercados. Asimismo, este es el primer acuerdo bilateral firmado con Paraguay lo que permite contar, a partir de ahora, con un marco de previsibilidad suficiente para continuar trabajando en la profundización de la integración productiva en lo que respecta a inversiones, empleo y comercio" Luis Peláez Gamboa ([La Nación, 25-oct-2019](#))

Durante este apartado pudimos evidenciar que el sector terminal no solo encontró la triple estrategia rehabilitada por el recambio de gobierno en Argentina, sino que el viraje político a nivel regional fue una parte sustancial de este proceso. Como decíamos la inserción en las cadenas globales de valor es producto de las negociaciones entre actores nacionales al interior de cada campo, pero a su vez este espacio social está anidado al interior de un mercado internacional donde intervienen más actores en las disputas por las conexiones entre los campos. Ahora bien, en ciertos momentos de la gobernanza internacional puede existir una mayor permisividad hacia estrategias del tipo globalizadoras, pero tal vez esto no coincida con lo que suceda en un nivel inferior.

Entre 2016 y 2019 nos encontramos con el caso contrario. A nivel nacional existió un consenso imperante sobre que la triple estrategia era la forma de que debía vincularse el mercado automotor local con el regional y el internacional y esto pudo encontrar aliados a nivel Mercosur. Pero la escena global ya había virado hacia un cuestionamiento del multilateralismo y las cadenas globales de valor y por tanto el espacio político para dicha estrategia era cada vez menor. La negativa europea a formalizar el libre comercio, la crisis cambiaria en Argentina y el recambio presidencial terminaron abortando este intento como lo expresa el ministro Guedes.

“Tuvimos mala suerte. Le dijimos a la Argentina de ir hacia la OCDE. ¿Qué paso?: Macri perdió y además los europeos, especialmente Francia, Holanda y Bélgica, con la excusa de los incendios forestales, frenaron el avance del acuerdo con la Unión Europea” Pablo Guedes ([La Nación, 6-ago-2020](#))

4.3. Recapitulación

A lo largo de este capítulo pudimos evidenciar, a partir de las declaraciones de los actores, de qué manera se renovó la triple estrategia de inserción en las cadenas globales, como consecuencia del acercamiento ideológico en el sistema de creencias entre empresarios y Estado. Esta proximidad les permitió consensuar la forma en que debían administrarse los intercambios en el mercado automotor y los mecanismos de vinculación con el mercado cambiario y el internacional. Como resultado, y en consonancia con los datos de producción y comercio analizados en el capítulo 2, aumentó la inserción argentina en la cadena de valor automotriz.

Las medidas tomadas en el primer mes de gestión de Cambiemos generaron altas expectativas en el sector terminal, tal como se recoge de sus declaraciones. La celeridad para solucionar la mayoría de los problemas que el sector tenía a finales de 2015 da cuenta de la cercanía ideológica entre el equipo económico de Mauricio Macri y los empresarios automotrices. Al desarmar los instrumentos que posibilitaban administrar el comercio (DJAI y LNA) y el mercado de cambios (cepo) que la

anterior gestión había elaborado para hacer frente a la restricción externa, el nuevo gobierno posibilitó al sector terminal recomponer dos de las tres canales de su estrategia empresarial: las importaciones de automóviles para vender al mercado interno y las compra al exterior de autopartes para abaratar la producción de vehículos (sea para el consumo local o para su exportación). En este sentido, también se inscriben la reducción impositiva a los bienes de lujo que volvió a hacer viable la comercialización de automóviles de los segmentos más onerosos traídos desde el exterior. A su vez, al reducir las retenciones y aumentar los reintegros a las exportaciones, se buscó impulsar las exportaciones sectoriales y, por tanto, la tercera pata de la estrategia del sector terminal.

A su vez, los tres canales se vieron potenciados por un conjunto de tratados comerciales con otros países que se buscó formalizar durante este período, con distinto éxito. Esta búsqueda compartida entre empresarios y Estado se potenció por el contexto político regional de nuevos gobiernos conservadores, sobre todo en Brasil, alineados en torno la apertura comercial que les permitiese “volver al mundo”. Los tratados de libre comercio con naciones no productoras de automóviles (como Colombia, Centro América o Paraguay) que estaban orientados a aumentar las exportaciones nacionales hacia esos mercados (tercer canal) tuvieron total consenso de todos los actores involucrados, mientras que los elaborados con naciones con niveles más altos de productividad (México o la Unión Europea) que estaban dirigidos a traer automóviles (segundo canal) a menor costos desde esas zonas generaron desentendimientos entre el gobierno y las terminales o al interior de estas últimas. El último acuerdo sectorial firmado con Brasil dejó satisfechos a todos los actores involucrados, incluso al gobierno de Brasil, quien más presionaba por la apertura total, en particular frente a la posibilidad de un cambio de gobierno.

De esta manera, a principios de 2016 el sector terminal se encontró rápidamente con los tres canales de la triple estrategia de nuevo habilitados para profundizar el camino recorrido hasta 2011. Estos empresarios buscaron nuevamente, a través del debate de la competitividad, que todos los actores puedan ordenar sus interacciones en la búsqueda de internacionalizar el mercado. Es decir, la triple estrategia de inserción en las cadenas globales de valor volvió a posicionar a la internacionalización del mercado local como *concepción de control* que ordenó durante este período la relación entre los actores. Pero cuando el modelo entró en crisis, el gobierno de Mauricio Macri tuvo que dar marcha atrás en cada una de las medidas adoptadas, volviendo a aumentar el descontento y la desconfianza con el sector terminal.

Reflexiones finales

A lo largo de esta tesis se argumentó que la inserción sectorial de cada país en las cadenas globales de valor está condicionada por las disputas entre los actores involucrados en cada mercado y, en particular, por la confrontación entre las estrategias de las empresas transnacionales y los Estados. Sin desmerecer otros factores nacionales de igual importancia -como la dotación de recursos y los niveles de estabilidad macroeconómica con los que cuenta cada país, las capacidades y niveles de autonomía estatales, el entramado de empresas proveedoras o los sistemas nacionales de innovación- o internacionales -como las alianzas geopolíticas, la posición geográfica que tenga cada nación en el globo, los niveles de aperturismo comercial vigentes a nivel mundial o los contextos de expansión o crisis en el resto de los países - se presentó evidencia, a partir la industria automotriz argentina, que demuestra que la interacción entre las estrategias de las empresas transnacionales y los gobiernos genera tipos diferenciales de inserción en las cadenas globales. Los argumentos que sustentan esta afirmación se trabajaron a lo largo de los cuatro capítulos que estructuran la tesis y en esta conclusión se presentan los principales hallazgos de cada uno de ellos de manera consecutiva y articulada.

En el primer capítulo elaboramos una revisión de antecedentes en la cual encontramos, en base la crítica de Fernández (2017), que había dimensiones no abordadas en la literatura sobre cadenas globales que era importante desarrollar para alcanzar los objetivos de la tesis: las trayectorias nacionales, el rol del Estado y el problema del poder. A su vez, se detectó un consenso no explicitado en la literatura revisada que se encuentra distante de la realidad político-económica de los países de la periferia. Las tres corrientes revisadas que analizan la relación entre desarrollo y CGV comparten la noción de que la correcta combinación de políticas públicas tiene la capacidad de activar la vocación latente que toda empresa tiene de escalar en las cadenas y, como consecuencia, retener más valor de manera local. Esta presunción deposita en las empresas líderes o incluso en los proveedores, la capacidad inmanente de promover el desarrollo económico de un país. Por tanto, se volvió necesario seleccionar un marco teórico que pueda dar cuenta de la relación entre el subdesarrollo que persiste en las trayectorias nacionales periféricas, el papel que tienen las empresas transnacionales en el sostenimiento de dicha situación y el rol del Estado en la vinculación con estas dos dimensiones. En el apartado teórico articulamos un entramado conceptual de nivel meso que pudiese dar cuenta, en simultaneo, de grandes procesos globales y situaciones nacionales particulares en la conformación de la inserción en las cadenas.

En primer lugar, siguiendo a Fernández (2017), entendimos que las Cadenas Globales de Valor (CGV) o Redes Económicas Globales (REG) están conducidas por las Empresas Transnacionales (ET) y que éstas se encuentran en estrecha vinculación y retroalimentación con las Redes Políticas Globales

(RPG) conducidas por los Organismos Internacionales (OI). La conducción material y simbólico-política que ejercen estos actores de los canales, a través de los cuales circulan los productos a nivel global, garantiza la perpetuación de la estructura centro-periferia jerárquica y desigual. Pero, a su vez, existen a nivel nacional particularidades que dialogan de manera diferenciada con esta estructura global de división del trabajo. Así, se conforman trayectorias nacionales y regionales en la periferia diferenciadas, particulares y activas al interior de capitalismo global, como consecuencia de poderes y calidades desiguales entre empresas y Estados. En suma, también es posible encontrar variaciones espaciales y temporales al interior de la periferia, evidenciando que no todas las trayectorias nacionales al interior de las cadenas son idénticas.

La relación entre el Estado y las empresas transnacionales es una dimensión explicativa importante de estas diferencias nacionales y fue sobre ella que se focalizó esta tesis. La organización de la producción en CGV le otorgó a las ETs la capacidad de romper la jaula nacional de acuerdos que los obligaba a consensuar con Estados y actores anclados nacionalmente (Fernández 2017). Esto es consecuencia de poder externalizar y repartir a nivel global la producción, obligando a todos los Estados a competir entre sí, a través de la política de posicionamiento (Hirsch 1999), por atraer inversiones en base ofertar mejores condiciones para la valorización de sus inversiones (impositivas, laborales, ambientales, etc.). Las REG y las CGV son parte de la estrategia económica y política a nivel global de las ETs. Esta estrategia se enfrenta, a nivel local, con Estados que se pliegan o generan resistencia a las presiones globales por abrir las economías y desregular el comercio, las normativas laborales, los impuestos y las normas medioambientales. Bajo estas consideraciones, la descripción de los intercambios comerciales entre países no es suficiente para explicar la persistencia de una desigual distribución de tareas a nivel mundial y, por tanto, pasa a ser decisivo el estudio de la acción de los Estados, empresas e instituciones sociales (Cardoso y Faletto 2007).

Para analizar cómo la confrontación de estas estrategias a nivel nacional genera trayectorias particulares al interior de las cadenas globales, se recurrió a tres conceptos y dimensiones teóricas propuestos por la sociología económica y la sociología de los campos (Bourdieu 2000; Fligstein y McAdam 2012): la relación entre los campos, *la concepción de control* y el rol del Estado. Entender a los mercados globalizados como campos permite abordar las relaciones que se establecen al interior de estos espacios sociales con una teoría de nivel meso que focaliza sobre la acción económica. En todos los mercados existen una serie de elementos comunes: reglas que rigen las interacciones, posiciones y recursos desiguales y una comprensión compartida por todos los actores de estos elementos que les permite interpretar la acción de otros y enmarcar en ella su respuesta. La estructura del campo tiene un carácter jerárquico que establece lugares más o menos privilegiados a los actores

y se reproduce en el tiempo en base a las relaciones comerciales de largo de plazo que se establecen en su interior. Los mercados entendidos de esta manera se convierten en arenas sociales de disputas en donde los actores (empresas, consumidores, trabajadores, Estado, etc.) se enfrentan en la búsqueda conservar o transformar las relaciones vigentes hasta el momento.

Las vinculaciones entre los campos pueden ser muy variadas, pero entendemos que los mercados nacionales (como el automotor de argentina) se encuentra anidado al interior de los regionales y ambos al interior del mercado global. Las conexiones y canales de comunicación entre ellos pueden ser elementos de disputa entre los actores ya que su monopolio otorga privilegios al interior de un campo.

Dado que en el mundo social los resultados de la acción no son cognoscibles de ante mano, los empresarios buscan reproducir el orden del campo y evitar que la competencia entre ellos desestabilice la estructura del mercado y la distribución de lugares al interior de este. Así, los actores organizan su acción con el objetivo de consolidar el mercado en base a la *concepción de control*. Este concepto da cuenta del conocimiento que cada actor posee de cómo funciona la estructura del mercado y que les permite interpretar su mundo y la acción de otros actores. La *concepción de control* es un marco de entendimiento social que genera consensos y ordena a los actores del campo, los líderes y subalternos, al indicar cuales son las formas legítimas de producir, comerciar y consumir. Ahora bien, los Estados al disponer leyes y normas sobre los mercados pueden modificar los mundos estables que los empresarios líderes buscan construir para sostener sus posiciones de privilegio.

En términos metodológicos, la inserción sectorial en las cadenas globales es la variable dependiente que buscamos explicar a partir del conflicto entre los actores del mercado automotor argentino, nuestra variable independiente. En la medida que primaron los mercados estables en los cuales la *concepción de control* ordenaba el accionar de todos los actores, aumentó la inserción en las cadenas y su inverso, cuando existieron desentendimiento entre los actores y se desestabilizó el mercado la inserción se estancó.

En el capítulo dos mostramos que la literatura sobre el sector automotor (Sturgeon y Van Biesebroeck 2009; Van Biesebroeck y Sturgeon 2010) sostiene que la cadena de valor combina un carácter global con fuertes patrones técnico-operativos de carácter regional. El mercado está dirigido por unas pocas compañías terminales con reconocimiento mundial que se encuentran aguas arriba en la cadena en el ensamblaje del automóvil. Este lugar en el proceso productivo les otorga un poder de compra que les permite organizar la provisión de insumos a nivel global. De esta manera, se posicionan como las empresas líderes del mercado con capacidad de conducir al resto de los actores en particular a los proveedores autopartista.

A nivel nacional evidenciamos que el sector terminal argentino desplegó lo que denominamos la triple estrategia de inserción en las cadenas globales de valor. Como consecuencia de una fuerte reestructuración productiva ocurrida a finales del siglo XX, el proceso de apertura de la economía argentina de las década de 1990 y la creación del Mercosur, el sector terminal aumentó las conexiones del mercado local con el internacional y regional en base a tres canales: 1) la incorporación de partes e insumos desde el exterior a la producción nacional, 2) la exportación de los automóviles manufacturados localmente y 3) la venta en el mercado local de vehículos importados.

Esta estrategia desplegada por el sector terminal generó que la *concepción de control* que organizó al mercado automotor argentino fuese la alta inserción en las cadenas. Es decir que las empresas autopartistas, sindicato mecánico, empresas terminales y Estado se vincularon entre sí al interior de este mercado en base a profundizar las vinculaciones con el mercado internacionales y el regional. Hasta la primera década del siglo XXI el aumento de la producción, el empleo y las exportaciones generó consenso entre todos actores que el mercado debía organizarse en base un mayor nivel de internacionalización y, por tanto, no existieron mayores resistencias a este orden del campo que posicionaban al sector terminal en los lugares de privilegio.

A su vez, dimos cuenta de que dicha forma de inserción es parte de la estrategia general de enclaves industriales (Pinazo 2015), que es intensiva en el uso de divisas, no genera efectos positivos sobre el sector autopartista y, por tanto, compromete el valor agregado localmente y los puestos de trabajo aportados por este segmento. En simultaneo, el enfoque de las cadenas globales, al diferenciar el tipo de comercio entre aguas arriba y aguas abajo, nos permitió señalar que el primer canal y el segundo se encuentran asociado en términos productivos y que son superavitarios en términos de divisas, mientras que el tercero es el que más compromete la sustentabilidad externa de la balanza comercial argentina. Por último, la producción de automóviles no sólo incorpora piezas y productos del sector autopartista, sino que otras industrias y servicios, nacionales y extranjeras, aportan valor en el bien final y que por tanto alivian o empeoran el déficit comercial del sector.

En torno al primer canal describimos que, progresivamente, fueron necesarias más cantidad de piezas y partes importadas por auto producido— de 2.559 dólares en 1993 a 6.719 en 2019-, lo que fue potenciado por las crisis productivas; que existieron cambios en las zonas proveedoras de este tipo de bienes y que, a pesar de ser creciente en el tiempo, la línea que describe su evolución se mueve levemente por debajo de lo esperado para el trienio 2013-2015, mientras que entre los años 2017-2019 lo hace notoriamente por arriba.

Cuando evaluamos el segundo canal nos encontramos en promedio el 55% de los automóviles se manufacturó para su posterior exportación entre 2003 y 2014. Esta tendencia se desaceleró en 2011 y se revirtió profundamente en 2014 con la crisis en Brasil. En el 2016 la relación entre exportaciones y producción cayó al 40%. Ahora bien, entre 2017 y 2019, este canal vuelve a aumentar su importancia en base a una transformación de la canasta de bienes y una primigenia diversificación de los destinos de las ventas externas llegando al 71% en último año.

Sobre el tercer canal concluimos que, en toda la serie, existió una tendencia alcista en la relación entre los vehículos importados y el total de comercializados en el mercado argentino que llegó hasta el 63% en 2013. Esto fue interrumpido entre los años 2014-2015, como resultado de una reducción del volumen del mercado interno (de 963 mil a 613 mil unidades vendidas) con una mayor contracción de las ventas de autos importados que hizo descender el ratio al 54%. Entre los años 2016 y 2019 los autos importados como proporción de las ventas totales se crecieron hasta el 70%, más de 10 p.p. por arriba del promedio del período de los primeros trece años del siglo XXI.

En síntesis, los tres canales de inserción en las cadenas, con distintas intensidades y magnitudes, se retrajeron entre 2011-2015 y se volvieron a impulsar para el período 2016-2019. En esta tesis nos focalizamos en estas mesetas y estancamientos en la imbricación de la producción argentina en el mercado global y encontramos que para las terminales no fue posible sostener armónicamente en el tiempo la triple estrategia como consecuencia de la intervención estatal a partir de 2011. La forma en que el Estado intervino en el mercado automotor fue producto de la orientación ideológica o sistema de creencias de cada gobierno en el poder constituye la tercera variable que tuvimos en cuenta en la tesis. Ésta fue analizada en los capítulos 3 y 4 y se demostró cómo su variación potenció o morigeró el conflicto, nuestra variable independiente y, como resultado, afectó la estabilización y balance al interior del campo.

Al entender a los gobernantes también como actores que orientan su acción en relación con la de otros, a través de las *concepciones de control* en un mercado determinado, atenuamos la idea de que existe una racionalidad unívoca y una capacidad de dirigir los procesos de desarrollo de manera anticipatoria y planificada. En este sentido, presentamos cuatro dimensiones que orientan su accionar: 1) la ideología o sistema de creencias que cada gobierno porte en la conducción del Estado cambia la forma en que se conciben y despliegan las políticas comerciales y negociaciones internacionales (Soltz y Leiras 2006; Zelicovich 2019); 2) estas ideas que guían el accionar de los agentes gubernamentales enfrentan la presión de grupos locales, ETs, otros Estados y OI (Fernández 2017; Soltz y Leiras 2006); 3) la regulación que los Estados ponen en práctica en los campos genera efectos distributivos entre los actores y emergen situaciones en las que un conjunto de firmas podría querer reglas totalmente

opuestas a las que otro conjunto pretende, estableciendo el contexto de disputa en el cual los gerenciadorees estatales deberán tomar decisiones (Bourdieu 2000; Wallerstein 2009) y por último, 4) las políticas económicas dirigidas desde el Estado no son unilateralmente impuestas, sino más bien arduamente consensuadas y negociadas para viabilizar políticamente los procesos de desarrollo. El Estado debe ejercer el rol de coordinador y forma coaliciones con otros actores atacando algunas áreas, afectando ciertos intereses, pero que como contrapartida habilita compensaciones por otros lugares (Etchemendy y Filc 2001).

En el capítulo 3 reconstruimos el conflicto al interior del mercado automotor entre los años 2011 – 2015 y encontramos dos ejes de disputa. En primer lugar, el sector terminal buscó, a principios del 2011, luego del récord productivo de ese año, profundizar la triple estrategia de inserción en las cadenas a través de demandar que todo el resto de los actores redujera sus costos en nombre de la competitividad. Las empresas transnacionales entendían que para competir con otros países era necesario que los trabajadores, el Estado y las autopartistas ocuparan posiciones aún más relegadas al interior del campo. En clara coincidencia con lo que Hirsch (2001a) denominó política de posicionamiento, sostuvieron públicamente que las presiones salariales, el costo de los insumos y los impuestos eran lo que impedía que se pudiese ganar nuevos mercados y limitaba la llegada de inversiones desde las casas centrales. El gobierno de Fernández conducido por su sistema de creencias e ideología del tipo industrialista-proteccionista, con matices anti empresariales y con una fuerte retórica de defensa de lo nacional y los derechos laborales, opuso una fuerte resistencia a esta demanda.

En segundo lugar, en un contexto donde irrumpió la restricción externa el Estado buscó compatibilizar la triple estrategia con las cuentas nacionales y por tanto cuestionó la *concepción de control* que les había permitido a las terminales ocupar los lugares de privilegio en el campo desde fines de siglo XX. Dos instrumentos estuvieron en el centro del conflicto entre estas empresas automotrices y el Estado: 1) el control del comercio exterior a través de la LNA y las DJAIs y 2) el control de cambios o “cepo cambiario” que regulaba el acceso al mercado de divisas local. Ambas herramientas limitaban las importaciones y jaqueaban el primer y el tercer canal de la estrategia de las terminales. A su vez, la crisis en Brasil limitó las exportaciones del segundo canal. De esta manera, se generaron tensiones entre las transnacionales del sector terminal y el gobierno que afectó la estabilidad del mercado y derivó en un estancamiento en la inserción en las cadenas.

En el capítulo 4, analizamos cómo el gobierno de Mauricio Macri (2016-2019), de orientación aperturista-globalista, propició en las primeras semanas de gobierno la desregulación cambiaria y comercial y rehabilitó los tres canales en simultáneo y en mayor intensidad. A su vez, se redujeron los impuestos a los autos de lujo y las retenciones a las exportaciones industriales y aumentaron los

reintegros a las ventas externas. Esto generó una cercanía política y coincidencia de intereses entre los empresarios del sector terminal y el Estado que impulsó la inserción en las cadenas globales de valor en los tres canales en simultáneo. Este relanzamiento de la triple estrategia permitió al sector terminal afianzar la conducción del mercado automotor y volver a posicionar la vieja *concepción de control* globalista como eje de las relaciones al interior del campo.

A su vez, los tres canales se vieron potenciados por la búsqueda compartida entre empresarios y Estado de firmar tratados comerciales para exportar automóviles y *picks ups*. Los tratados de libre comercio con naciones no productoras de automóviles (como Colombia, Centro América o Paraguay) que estaban orientados a aumentar las exportaciones nacionales hacia esos mercados (tercer canal) tuvieron total consenso de todos los actores involucrados, mientras que los elaborados con naciones con niveles más altos de productividad (México o la Unión Europea), que estaban dirigidos a traer automóviles (segundo canal) a menor costos desde esas zonas, generaron desentendimientos entre el gobierno y las terminales o al interior de estas últimas. La firma del protocolo 43 de la PAC estableció reglas para el intercambio al interior del Mercosur por diez años y dejó satisfechos a todos los actores involucrados, incluso al gobierno de Brasil. Este entendimiento mostró que existen más consensos entre los actores sobre las normativas regionales que sobre como vincularse con el mercado mundial.

A modo de síntesis, en esta tesis se aportaron elementos al debate general de la teoría de las cadenas globales de valor y al estudio a nivel nacional del mercado automotor argentino. En primera instancia, se aportó evidencia que demuestra la relevancia de los factores nacionales en los procesos de inserción en las cadenas y, dentro de estos, la importancia que tiene la conflictividad entre Estados y empresas transnacionales. En este sentido, analizar cómo el choque de estrategias de los dos actores fundamentales genera formas particulares de inserción internacional ilumina algunas dimensiones sub exploradas por el enfoque de las cadenas globales de valor. En segundo lugar, la descripción de la triple estrategia de inserción en las cadenas del sector terminal durante casi 30 años representa un aporte en la literatura sectorial del país. Pero, a su vez, la reconstrucción a nivel de los actores sociales de esta estrategia comercial y productiva y sus mutaciones como resultado de los cambios en los contextos político-institucionales y las negociaciones entre los distintos actores involucrados (en particular el Estado) aporta a un entendimiento más profundo de la lógica política de este sector. De esta manera, el análisis de los tres canales a partir de los conceptos propuestos por la sociología económica puede convertirse en una herramienta importante para aquellos hacedores de política que busquen elaborar estrategias orientadas a morigerar los efectos negativos de la inserción global del sector terminal y potencien los arreglos virtuosos que la misma propone.

Por último, el período posterior a la asunción del nuevo gobierno en diciembre de 2019 queda por fuera de los objetivos de la tesis, pero su victoria representó nuevamente cambios en los sistemas de creencias e ideología en la conducción del Estado (Zelicovich 2020). En un acto por el lanzamiento del plan 2030 (ADEFSA 2019) de la industria automotriz Alberto Fernández, presidente recién asumido, anticipó, frente a sindicalistas y empresarios de este mercado, la estrategia de la nueva gestión para Argentina se inserte en las cadenas globales.

“Vamos a abrir los mercados todo lo que sirva para que nuestra industria sea más fuerte. Si afecta a nuestra industria, estaremos actuando en contra de la Argentina. Esa idea de que abrimos las puertas e importamos y somos parte del mundo es una enorme idiotez. De ese modo destruimos la industria nacional, al que produce y al trabajo argentino. No esperen que haga eso. No lo hicimos con Néstor, no lo hizo Cristina y no lo voy a hacer yo” Alberto Fernández ([La Nación, 17-dic-2019](#))

Futuras líneas de trabajo

A lo largo del desarrollo argumentativo varios elementos fueron dejados de lado por comprensibles limitaciones de espacio que podrían ser retomados en futuros trabajos o líneas de investigación. En primer lugar, solo hemos focalizado en las disputas en torno a la conexión con otros mercados y el comercio internacional, pero otros factores pueden ser igualmente importantes: el rol del salario y las disputas con el movimiento obrero, las confrontaciones con otras empresas autopartista o proveedores de insumos difundidos y servicios o el conflicto en torno a las normativas de seguridad y de emisión de carbono. Todas estas dimensiones y actores fueron fuente de conflicto y disputas y las terminales argentinas buscaron ordenarlos en el período analizado bajo su *concepción de control* y demandaron su desregulación en nombre de la competitividad internacional.

A su vez en diversos momentos de la argumentación nos encontramos que el nivel de análisis sectorial encubría las trayectorias divergentes a nivel empresa. Estas diferencias por firma emergieron de las declaraciones en la negociación por el acceso al mercado cambiario durante el gobierno de Fernández y la priorización de los acuerdos internacionales durante el macrismo. En futuros trabajos poder “bajar” a nivel empresarial puede contribuir a mostrar qué importancia le dio cada terminal a cada uno de los canales de la estrategia y llevar a preguntarse a que se deben estas diferencias. Como se mencionó de manera primigenia, Ford, Volkswagen y Toyota mostraron trayectorias más armónicas con las cuentas nacionales y fueron las más adelantadas en la especialización en *pickups*, mientras que el resto de las empresas europeas mostraron estrategias con menos beneficios hacia el desarrollo local.

En esta esta tesis fue dejado lado un posible cuarto canal de inserción internacional, la exportación de autopartes. Esta decisión fue tomada en la medida que solo algunas de las compañías terminales incorporaron en sus estrategias productivas esta forma de vinculación con el exterior. Por tanto, el sector en su conjunto no utilizó este canal de manera regular en el periodo analizado. En sintonía con el punto anterior y en le medida que se focalice a nivel empresarial y no sectorial podría ser interesante en futuros trabajos indagar en los motivos que subyacentes a esta diferencia.

Otro elemento sobre el cual es plausible continuar la agenda de investigación es poner a prueba la interacción entre la teoría y la metodología propuesta en esta tesis en otros países con trayectorias diferentes a la de Argentina. La desestabilización general del mercado cambiario como consecuencia de la restricción externa en 2011 generó una exacerbación del conflicto entre transnacionales y Estado en todos los mercados e industrias que puede estar sobredimensionando esta variable tan importante en nuestro abordaje. Otros países con macroeconómicas más estables o menos cambios en las políticas comerciales pueden mostrar interacciones más armoniosas entre firmas y gobiernos. Los casos de la industria automotriz en Tailandia, México y España son interesantes para comparar con las conclusiones a las que arribamos sobre Argentina. Ninguno de estos tres casos cuenta con una firma automotriz nacional, tienen roles periféricos con respecto a economías históricamente productora de automóviles y a pesar de eso lograron tener trayectorias más sustentables en las cadenas.

Por último, el sector en su conjunto se encuentra en la puerta de un profundo cambio tecnológico y enfrentando nuevos patrones de consumo y modalidad de transporte. Surgió en las declaraciones de los empresarios que el desafío que implica los nuevos motores eléctricos requería comenzar a planificar cambios en las estrategias productivas. En simultaneo, las nuevas normativas del Mercosur ya prevén exenciones impositivas para la instalación de líneas de montaje de vehículos eléctricos. Este desafío puede modificar en profundidad la *concepción de control* del mercado automotor argentino y la triple estrategia del sector terminal.

Bibliografía

- ADEFA. 2012. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- ADEFA. 2013. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- ADEFA. 2014. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- ADEFA. 2015. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- ADEFA. 2016. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- ADEFA. 2017. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- ADEFA. 2018. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- ADEFA. 2019. *Balance y Memoria. Anuario*. Buenos Aires: ADEFA.
- Albornoz, F., y Gabriel Yoguel. 2004. «Competitiveness and Production Networks: The Case of the Argentine Automotive Sector». *Industrial and Corporate Change* 13(4):619-42. doi: 10.1093/icc/dth025.
- Amico, Fabian, y Alejandro Fiorito. 2011. «La “estructura productiva desequilibrada” y los dilemas del desarrollo argentino». en *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*, editado por P. I. Chena, N. E. Crovetto, y D. Panigo. San Martín, Provincia de Buenos Aires: Miño y Dávila [u.a.].
- Aqib, Aslam, Novta Natalija, y Rodrigues-Bastos Fabiano. 2017. «Calculating Trade in Value Added». *IMF Working Papers* 17(178):1. doi: 10.5089/9781484311493.001.
- Arza, Valeria. 2011. «El Mercosur como plataforma de exportación para la Industria Automotriz». *Revista CEPAL* 103:139-64.
- Arza, Valeria, y Andres López. 2008. «El caso Argentino». en *La industria automotriz en el Mercosur*. Montevideo.
- Ascencio, Débora, Julia Strada, Javier Pérez Ibáñez, y Hernán Letcher. 2017. «Un nuevo fracaso de la teoría del derrame».
- Athukorala, Prema-chandra. 2010. «Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization?» (56).
- Azpiazu, Daniel, y Martín Schorr. 2010. *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores : FLACSO, Sede Académica Argentina.
- Bair, Jennifer. 2005. «Global Capitalism and Commodity Chains: Looking Back, Going Forward». *Competition & Change* 9(2):153-80. doi: 10.1179/102452905X45382.
- Bair, Jennifer. 2008. «Analysing Global Economic Organization: Embedded Networks and Global Chains Compared». *Economy and Society* 37(3):339-64. doi: 10.1080/03085140802172664.

- Barbero, Maria Ines, y Joge Motta. 2007. «Trayectoria de la industria automotriz en la Argentina desde sus inicios hasta finales de la década de 1990.» P. 459 en *Innovación y empleo en tramas productivas argentinas*, editado por M. Delfini, D. Dubbini, M. Lugones, y I. N. Rivero. Los Polvorines: Prometeo.
- Barletta, Florencia, Gabriel Yoguel, y Rodrigo Kataishi. 2013. «La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta innovativa». P. 402 en *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, editado por G. Stumpo y D. Rivas. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Baruj, Gustavo, Martín Obaya, Fernando Porta, Juan Santarcángelo, Carolina Sessa, y Iván Zweig. 2017. «Complejo Automotriz Argentino: situación tecnológica, restricciones y oportunidades».
- Beckert, Jens. 2017. «Entrevista: incertidumbre y el orden social de los mercados. Introducción a la sociología económica de Jens Beckert.»
- Beckert, Jens, y Wolfgang Streeck. 2008. «Economic Sociology and Political Economy: A Programmatic Perspective».
- Bértola, Luis, Hermes Higachi, y Gabriel Porceli. 2002. «Balance-of-Payments- Constrained Growth in Brazil: A Test of Thirlwall's Law,». *Journal of Post Keynesian Economics* 25(1):123-40.
- Bertoni, Ramiro. 2015. *Antidumping, necesidad y vulnerabilidad de los países en desarrollo*. 1er ed. Moreno: UNM Editora.
- Bertoni, Ramiro. 2019. «Argentina “para la pelota” en las negociaciones externas del MERCOSUR».
- Bichara, Julimar Da Silva, y Gonzalo A. Dalmaso. 2019. «La industria automotriz argentina ante el desafío de la apertura a la ue: cambios estructurales, conductas empresariales e impactos en el desempeño sectorial». . . *Revista de Economía Política de Buenos Aires* (19):9-66.
- Bil, Damián. 2016. «Crisis y perspectivas de la industria automotriz argentina». *Sociohistórica* 0(38).
- Bil, Damián Andrés, y Héctor Eduardo Sartelli. 2018. «Continuidades en la industria argentina a partir del caso automotriz: de los Kirchner a Macri». *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* 2(7). doi: 10.37228/estado_comunes.v2.n7.2018.84.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Las estructuras sociales de la economía*. 1era ed. Buenos Aires: Manantial.
- Braun, Oscar, y Leonard Joy. 1981. «Un modelo de estancamiento económico - Estudio de caso sobre la economía argentina». *Desarrollo Económico* 20(80):585. doi: 10.2307/3466720.
- Brudsen, Jim. 2020. «France and Netherlands call for tougher EU trade conditions». *Financial Times*, mayo 4.
- Buruma, Ian. 2016. «The End of the Anglo-American Order». *The New York Times*, noviembre 29.
- Busso, Anabella, y Samuel Alves-Soares. 2020. «Presentación del dossier. Políticas exteriores y de defensa sudamericanas: hacia un nuevo regionalismo». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* (68):7-18. doi: 10.17141/iconos.68.2020.4602.

- Busso, Anabella, y Julieta Zelicovich. 2016. «El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del Pacífico?» *Conjuntura Austral* 7(37):17. doi: 10.22456/2178-8839.66725.
- Canelo, Paula, y Ana Castellani. 2016. *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual*. Observatorio de las Elites.
- Cantarella, Juan E., Katz katz Luis, y Nicolas Monzón. 2017. «Argentina: factores que debilitan la integración de autopartes locales». en *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. Avellaneda.
- Cantarella, Juan E., Luis Katz, y Gonzalo Guzmán. 2008. «La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes».
- Cardeillac, Joaquin. 2013. «Sobre las Cadenas Globales de Valor».
- Cardoso, Fernando Henrique, y Enzo Faletto. 2007. *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. 1a ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Castaño, Francisco, y Fernando Piñero. 2016. «La Política Automotriz del Mercosur (PAM): evolución y actualidad. El eje Argentina-Brasil y su impacto sobre el bloque subregional». La plata.
- CENDA. 2010. *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina en el período 2002-2010*. Argentina: Cara o Ceca.
- CEPAL. 2015. «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas».
- CEPAL. 2016. «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización».
- CEPAL. 2017. «La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe».
- Chang, Ha-Joon. 2003. «La verdadera historia del libre comercio». P. 28 en. New York.
- Chang, Ha-Joon. 2006. «Policy Space in Historical Perspective with Special Reference to Trade and Industrial Policies». *Economic and Political Weekly* 41(7):627-33.
- Chena, Pablo Ignacio, y Debora Noguera. 2019. «Efectos macroeconómicos de las Cadenas Globales de Valor en la Balanza Comercial». *Revista de Economía Mundial* 54. doi: DOI: <http://dx.doi.org/10.33776/rem.v0i54.3848>.
- Dalle, Demián, Verónica Fossati, y Federico Lavopa. 2013. «Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?» *Revista Argentina de Economía Internacional* 2:3-16.
- Degain, Christophone, Bo Meng, y Zhi Wang. 2017. «Recent Trends in Global Trade and Global Value Chains». P. 189 en *Measuring and analyzing the impact GVCs on economic and development*. Washington, DC, USA: World Bank Group.

- Delfini, Marcelo, Andrea Pujol, y Sonia Roitter. 2010. «Impacto de la organización del trabajo en los procesos formativos del sector automotriz argentino». *Revista Venezolana de Gerencia* 15(49). doi: 10.31876/revista.v15i49.10556.
- Di Marzo Broggi, Exequiel, y Pablo Moldován. 2017. «La política automotriz común de Argentina y Brasil. Implicancias para el sector autopartista». en *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. Avellaneda.
- Diamand, Marcelo. 1972. «La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio». *Desarrollo Económico* 12(45):25. doi: 10.2307/3465991.
- Dos Santos, Theotônio. 2003. *La teoría de la dependencia: balance y perspectivas*. 1. ed. en la Argentina. Buenos Aires: Plaza & Janés.
- Dujvone, Nicolas. 2018.«Acciones para alcanzar el equilibrio fiscal», septiembre 3, Buenos Aires.
- Dulcich, Federico, Dino Otero, y Adrian Canzian. 2018. «Evolución histórica, situación actual y perspectivas de la cadena automotriz a nivel global y regional: ¿son los vehículos eléctricos una oportunidad para la Argentina?»
- Dulcich, Federico, Dino Otero, y Canzian, Adrian. 2020. «Trayectoria y situación actual de la cadena automotriz en Argentina y Mercosur». *Ciclos En La Historia, La Economía Y La Sociedad* 54:93.130.
- Dulitzky, Alejandro. 2018. «La organización colectiva de las empresas extranjeras en argentina (2003-2015)». *Revista SAAP* 12(2):249-79.
- Dulitzky, Alejandro. 2019. «Del consenso a la discordia: Estado y empresas multinacionales en la era kirchnerista (Argentina, 2003-2015) From Consensus to Dissent: State and Multinational Corporations during the Kirchnerism Era (Argentina 2003-2015)». 26.
- Dulitzky, Alejandro. 2020. «Entre el pasillo y la tribuna. La acción política de las empresas multinacionales en Argentina (2003–2015)». *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes* 45(3):318-37. doi: 10.1080/08263663.2020.1769460.
- Etchemendy, Sebastián, y Judith Filc. 2001. «Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica». *Desarrollo Económico* 40(160):675-706. doi: 10.2307/3456000.
- Feenstra, Robert C. 1998. «Integration of trade and disintegration of production in the global economy». *The journal of economic perspectives* 12(4):31-50.
- Fernández, Víctor Ramiro. 2010. «Desarrollo regional bajo las transformaciones transescalares. ¿Por que y como recuperar la escala nacional?» en *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América latina*, editado por Víctor Ramiro Fernández y C. A. Brandão. Buenos Aires: Miño y Dávila : Universidad Nacional Del Litoral.
- Fernández, Víctor Ramiro. 2015. «Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device?» *Review of Radical Political Economics* 47(2):209-30. doi: 10.1177/0486613414532769.

- Fernández, Víctor Ramiro. 2017. *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Primera edición. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Fernández, Víctor Ramiro, y Manuel Facundo Trevignani. 2015. «Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global». *Dados* 58(2):499-536. doi: 10.1590/00115258201551.
- Ferrando, Alonso P. 2013. *Las Cadenas Globales de Valor y la medición del comercio internacional en valor agregado*. Instituto de Estrategias Internacional.
- Figueiro, Pablo, y Alejandro Gaggero. 2018. «El IDAES en el campo de los estudios sociales de la economía, a 20 años de su creación». *Papeles de trabajo* Número especial:13-22.
- Fitzsimons, Alejandro, y Sebastián Guevara. 2017. «La industria automotriz argentina y sus fuentes de ganancia: un análisis de largo plazo (1960-2013)». *América Latina en la Historia Económica*. doi: 10.18232/alhe.859.
- Fitzsimons, Alejandro, y Sebastián Guevara. 2019. «Argentina en la industria automotriz global: una discusión acerca de la comparación internacional de la productividad del trabajo». *Cuadernos de Economía Crítica* 5(43-70):28.
- Fligstein, Neil. 1996. «Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions». *American Sociological Review* 61(4):656. doi: 10.2307/2096398.
- Fligstein, Neil. 2002. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First Century Capitalist Societies*. 2. print. and 1. paperback print. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Fligstein, Neil. 2005. «The Political and Economic Sociology of International Economic Arrangements». en *The handbook of economic sociology*, editado por N. J. Smelser y R. Swedberg. Princeton, N.J. : New York: Princeton University Press ; Russell Sage Foundation.
- Fligstein, Neil. 2013. «Understanding Stability and Change in Fields». *Research in Organizational Behavior* 33:39-51. doi: 10.1016/j.riob.2013.10.005.
- Fligstein, Neil. 2015a. «The Theory of Fields and Its Application to Corporate Governance». P. 26 en. Seattle.
- Fligstein, Neil. 2015b. «What Kind of Re-Imagining Does Economic Sociology Need?» Pp. 301-16 en *Re-Imagining Economic Sociology*, editado por P. Aspers y N. Dodd. Oxford University Press.
- Fligstein, Neil, y Luke Dauter. 2006. «The Sociology of Markets». *IRLE Working Paper* 145-07:45.
- Fligstein, Neil, y Cyrus Dioun. 2015. «Economic Sociology». Pp. 67-72 en *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Elsevier.
- Fligstein, Neil, y Doug McAdam. 2011. «Toward a General Theory of Strategic Action Fields». *Sociological Theory* 29(1):1-26. doi: 10.1111/j.1467-9558.2010.01385.x.
- Fligstein, Neil, y Doug McAdam. 2012. *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press.

- Fligstein, Neil, y Dieter Vandebroek. 2014. «The Frenzy of Fields: An Interview with Neil Fligstein on Field-Theory and Social Skill». *Irish Journal of Sociology* 22(1):107-29. doi: 10.7227/IJS.22.1.8.
- Fratocchi, Luciano, Alessandro Ancarani, Paolo Barbieri, Carmela Di Mauro, Guido Nassimbeni, Marco Sartor, Matteo Vignoli, y Andrea Zanoni. 2016. «Motivations of Manufacturing Reshoring: An Interpretative Framework». *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 46(2):98-127. doi: 10.1108/IJPDLM-06-2014-0131.
- Fratocchi, Luciano, Carmela Di Mauro, Paolo Barbieri, Guido Nassimbeni, y Andrea Zanoni. 2014. «When Manufacturing Moves Back: Concepts and Questions». *Journal of Purchasing and Supply Management* 20(1):54-59. doi: 10.1016/j.pursup.2014.01.004.
- Frenkel, Alejandro, y Bruno Dobrusin. 2020. «Recomposición neoliberal y reformas laborales en el Mercosur: los casos de Argentina y Brasil (2015-2020)». *Barbarói* (57):08-28. doi: 10.17058/barbaroi.v0i57.15061.
- Gaggero, Alejandro, Martín Schorr, y Andrés Wainer. 2014. *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Futuro Anterior.
- Gárriz, Ana Inés, y Demian Panigo. 2015. «Prebisch y el principio de reciprocidad. Una aplicación para el caso de la Política Automotriz Común entre Argentina y Brasil». *Ensayos economicos* 73:34.
- Gárriz, Ana Inés, Demian Panigo, Florencia Médici, y Pablo Gallo. 2012. «El comportamiento de las importaciones industriales en el período 2003-2011: una aproximación a su dinámica sectorial.» P. 30 en.
- Gárriz, Ana, Rocío Paciarotti, y Hernán Soltz. 2015. «Política comercial y sustitución de importaciones en Argentina durante el período 2003-2012». P. 24 en. Ciudad de Buenos Aires.
- Gárriz, Ana, y Demian Panigo. 2016. «El impacto de la Política Automotriz Común (PAC) sobre la industria autopartista de Argentina y Brasil». *Análisis* 5:25.
- Gárriz, Ana, Demian Panigo, y Pablo Gallo. 2014. «Common Automotive Policy of Argentina and Brazil: its impact on local and regional auto part industries». Kyoto.
- Gárriz, Ana, y Hernán Soltz. 2013. «Evolución del comercio exterior en el complejo automotriz argentino (2002-2011)».
- Gereffi, Gary. 1994. «The organization of buyer-driven global commodity chains: How U.S. retailers shape overseas production networks». Pp. 95-122 en *Commodity chains and global capitalism*. Westport: Praeger.
- Gereffi, Gary. 2014. «Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World». *Review of International Political Economy* 21(1):9-37. doi: 10.1080/09692290.2012.756414.
- Gereffi, Gary, y Gary Hamilton. 2009. «Global Commodity Chains, Market Makers, and the Rise of Demand-Responsive Economies». en *Frontiers of commodity chain research*, editado por J. Bair. Stanford, Calif: Stanford University Press.

- Gereffi, Gary, John Humphrey, y Timothy Sturgeon. 2005. «The Governance of Global Value Chains». *Review of International Political Economy* 12(1):78-104. doi: 10.1080/09692290500049805.
- Gereffi, Gary, y Timothy Sturgeon. 2013. «Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies».
- Ghiotto, Luciana, y Javier Echaide. 2020. *El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea : estudio integral de sus cláusulas y efectos*. CLACSO Fundación Rosa Luxemburgo Greens/EFA.
- Gibbon, Peter, Jennifer Bair, y Stefano Ponte. 2008. «Governing Global Value Chains: An Introduction». *Economy and Society* 37(3):315-38. doi: 10.1080/03085140802172656.
- Gibbon, Peter, y Stefano Ponte. 2008. «Global Value Chains: From Governance to Governmentality?» *Economy and Society* 37(3):365-92. doi: 10.1080/03085140802172680.
- Gobierno Argentino. 2019. *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur - UE*.
- Granovetter, Mark. 1985. «Economic action and social structure: The problem of embeddedness». *American Journal of Sociology* 91(3).
- Heyn, Ivan, y Pablo Moldován. 2011. «La política comercial en las Estructuras Productivas Desequilibradas: el caso de las licencias no automáticas de importación». en *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*, editado por P. I. Chena, N. E. Crovetto, y D. T. Panigo. San Martín, Provincia de Buenos Aires: Miño y Dávila [u.a.].
- Hirsch, Joachim. 1999. «Globalización del capital y la transformación de los sistemas de Estado: del “Estado de seguridad” al “Estado nacional competitivo»». *Cuadernos del Sur* (28):71-81.
- Hirsch, Joachim. 2001a. *El estado nacional de competencia: estado, democracia y política en el capitalismo global*. México, D.F.: UAM, Unidad Xochimilco.
- Hirsch, Joachim. 2001b. «Entrevista a Joachim Hirsch.»
- Humphrey, John, y Olga Memedovic. 2003. «The global automotive industry value chain: What prospects for upgrading by developing countries».
- Humphrey, John, y Humbert Schmitz. 2002. «How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading Industrial Clusters?»
- IET. 2020. «Informe de precios y salarios».
- Inchauspe, María Eugenia, y Natalia García. 2017. «El complejo automotriz - autopartista en América Latina. Estrategias globales, regionales y desempeño reciente». en *La encrucijada del autopartista en América Latina*, editado por D. Panigo, A. Gárriz, P. Lavarello, y M. Schorr. Avellaneda.
- INDEC. 2019a. «Complejos exportadores. Primer semestre de 2019».
- INDEC. 2019b. «Informe de avance del nivel de actividad. Tercer trimestre de 2019».

- INTAL, y BID. 2015. *Informe MERCOSUR*. 20.
- Kluttz, Daniel N., y Neil Fligstein. 2016. «Varieties of Sociological Field Theory». Pp. 185-204 en *Handbook of Contemporary Sociological Theory, Handbooks of Sociology and Social Research*, editado por S. Abrutyn. Cham: Springer International Publishing.
- Kosacoff, Bernardo, y Andrés López. 2008. «América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades». *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad* 2(1):18-32.
- Kosacoff, Bernardo, Jorge Todesca, y Adolfo Vispo. 1991. «La transformación de la industria automotriz argentina: su integración con Brasil».
- Kulfas, Matías. 2016. *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Lavarello, Pablo, y Marianella Sarabia. 2017. «La política industrial en la Argentina durante la década de 2000». Pp. 157-200 en *Manufactura y Cambio Estructural, ECLAC Books*, editado por M. Abeles, M. Cimoli, y P. Lavarello. UN.
- Lee, Joonkoo, y Gary Gereffi. 2015. «Global Value Chains, Rising Power Firms and Economic and Social Upgrading» editado por D. Mo Yamin, Prof Rudolf R Sinkovics. *Critical Perspectives on International Business* 11(3/4):319-39. doi: 10.1108/cpoib-03-2014-0018.
- Matos, Marcelo, Israel Marcellino, José Cassiolato, y María Podcameni. 2015. «The Myth of Upgrading and Development through Insertion in Global Value Chains: A Critique Based on the Innovation System Literature». La Habana.
- Mazzucato, Mariana, y Antonio Andreoni. 2020. «No More Free-Lunch Bailouts». *Project Syndicate*, junio 25.
- Mazzucato, Mariana, y Giulio Quaggioto. 2020. «El gran fracaso del Estado pequeño». *El Cohete a la Luna*, mayo 24.
- Ministerio de Producción y Trabajo. 2019. «Reporte del trabajo registrado».
- Motta, Jorge. 2006. «La Reestructuración Del Sector Autopartista a Nivel Internacional». *Actualidad Económica* 16(58):27-32.
- Motta, Jorge, Sonia Roitter, Yoguel, Gabriel, Milesi, Darío, y Delfini, Marcelo. 2007. «Articulación y desarrollo de competencias en la trama automotriz argentina: morfología, innovación y empleo». P. 459 en *Innovación y empleo en tramas productivas argentinas*, editado por M. Delfini, D. Dubbini, M. Lugones, y I. N. Rivero. Los Polvorines: Prometeo.
- Natsuda, Kaoru, y John Thoburn. 2014. «How Much Policy Space Still Exists under the WTO? A Comparative Study of the Automotive Industry in Thailand and Malaysia». *Review of International Political Economy* 21(6):1346-77. doi: 10.1080/09692290.2013.878741.
- Neilson, Jeffrey. 2014. «Value Chains, Neoliberalism and Development Practice: The Indonesian Experience». *Review of International Political Economy* 21(1):38-69. doi: 10.1080/09692290.2013.809782.

- Nemiña, Pablo. 2015. «Acción económica e incertidumbre: el aporte de Jens Beckert a la sociología económica». *Equidad y Desarrollo* (23):9. doi: 10.19052/ed.2884.
- Nemiña, Pablo. 2017. «Incertidumbre, racionalidad intencional y expectativas ficcionales». *Papeles de trabajo* 11(20):103-24.
- Nemiña, Pablo, y Emilia Val. 2020. *La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19. Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo*. 38.
- OMC, OCDE, y Banco Mundial. 2014. *Global value chains: Challenges, opportunities and implications for policy*. Sydney: OECD. WTO. UNCTAD.
- OMC, OCDE, y UNCTAD. 2013. *Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs*. San Petesburgo: OECD. WTO. UNCTAD.
- Panigo, Demian, Ana Gárriz, Pablo Lavarello, y Martín Schorr. 2017. *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. UNDAV. Avellaneda.
- Panigo, Demian, Pablo Lavarello, Ana Gárriz, y Kevin Castillo. 2017. «El autopartismo latinoamericano en un contexto de proteccionismo global, reshoring y debilitamiento de acuerdos regionales de comercio». en *La encrucijada del autopartismo en América Latina*, editado por D. Panigo, A. Gárriz, P. Lavarello, y M. Schorr. Avellaneda.
- Perez Almansi, Bruno. 2019. «La economía y la industria argentina en la posconvertibilidad (2002-2015) Interpretaciones en la literatura especializada». *Actualidad Económica* 29(99):17.
- Pérez Artica, Rodrigo. 2016. «El ahorro y los obstáculos a la inversión en la cadena de valor automotriz. Una propuesta teórica y empírica». *Estudios económicos* 33(66):95-121.
- Pérez Artica, Rodrigo. 2019. «Política industrial en América Latina. El caso de los recientes regímenes autopartistas en Argentina». *Revista Galega de Economía* 28(3):73. doi: 10.15304/rge.28.3.5809.
- Pérez Ibáñez, Javier. 2016. «Rumbo al Pacífico - Revista Anfibia». *Anfibia*.
- Pérez Ibáñez, Javier. 2019. «Cadenas globales de valor: una revisión bibliográfica». *Semestre Económico* 22(51):63-81. doi: 10.22395/seec.v22n51a4.
- Pérez Ibáñez, Javier. 2021. «El rol de ADEFA en la negociación de la política común automotriz del MERCOSUR. Un abordaje desde la sociología económica». *Papeles de trabajo* (En revisión).
- Perrone, Guido, y Juan Santarcángelo. 2018. «Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente». *Ensayos de Economía* 28(52):31-61. doi: 10.15446/ede.v28n52.72276.
- Perrone, Guido, y Juan E. Santarcángelo. 2018. «Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente». 32.
- Pietrobelli, Carlo, y Roberta Rabellotti. 2011. «Global Value Chains Meet Innovation Systems: Are There Learning Opportunities for Developing Countries?» *World Development* 39(7):1261-69. doi: 10.1016/j.worlddev.2010.05.013.

- Pinazo, German. 2015. *El desarrollismo argentino: Una mirada crítica desde la industria automotriz*. 1 era. Los Polvorines: Universidad General Sarmiento.
- Pinazo, Germán, Fernando Cordoba, y Nicolas Dinerstein. 2017. «Un aporte a la discusión sobre la productividad laboral en la industria argentina». *Cuadernos de Economía Crítica* 3(6):101-25.
- Pinazo, Germán, Nicolas Dinerstein, y Fernando Cordoba. 2019. «Sobre la industria automotriz, la productividad laboral y el pensamiento crítico».
- Ponte, Stefano, y Peter Gibbon. 2005. «Quality Standards, Conventions and the Governance of Global Value Chains». *Economy and Society* 34(1):1-31. doi: 10.1080/0308514042000329315.
- Porta, Fernando, Juan Santarcangelo, y Daniel Schteingart. 2016. «Cadenas globales de valor y desarrollo económico».
- Ravenhill, John. 2014. «Global Value Chains and Development». *Review of International Political Economy* 21(1):264-74. doi: 10.1080/09692290.2013.858366.
- Rodrik, Dani. 2018. «Populism and the Economics of Globalization». *Journal of International Business Policy* 1(1-2):12-33. doi: 10.1057/s42214-018-0001-4.
- Roitter, Sonia, Analía Erbes, Gabriel Yoguel, Marcelo Delfini, y Andrea Pujol. 2007. «Competencias Endógenas y Vinculaciones En Agentes Pertenecientes a Las Tramas Productivas Automotriz y Siderúrgica». *Economía: Teoría y Práctica* 26(1):69-118.
- Rosales, Osvaldo. 2017. *Crisis y debates sobre globalización en Europa y los Estados Unidos. Implicaciones para América Latina*. 129. CEPAL.
- Salazar, Marisol Velázquez, y Alejandra Tenorio Noguéz. 2017. «Cadenas globales de valor: Una propuesta metodológica para el análisis de encadenamientos cafetaleros en México». *Perspectivas rurales. Nueva Época* 15(29):13-41.
- Salerno, Agustin. 2020. «La cara social de la nueva derecha argentina. Perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y de Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires (2015-2019)». Doctoral, UNSAM, Buenos Aires.
- Santarcángelo, Juan E., y Juan Manuel Padin. 2019. «La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019». *Realidad Económica* 326(48):33-58.
- Santarcangelo, Juan, y Juan Manuel Padin. 2019. «El rol de la OMC y el espacio para políticas de los países en desarrollo». *Pyme, innovación y desarrollo* 7(1):8-32.
- Santarcángelo, Juan, y Guido Perrone. 2012. «Transformaciones, rentabilidad y empleo en la cúpula industrial. Análisis de la cúpula automotriz en la post-Convertibilidad». *H-industria* 6(10):34.
- Santarcángelo, Juan, y Germán Pinazo. 2009. «La reindustrialización en la posconvertibilidad: una mirada desde el sector automotriz». 24.
- Santarcángelo, Juan, Daniel Schteingart, y Fernando Porta. 2017. «Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo». *Cuadernos de Economía Crítica* 4(7):99-129.

- Sautu, Ruth. 2003. *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Argentina: Ediciones Lumiere.
- Schorr, Martín, ed. 2017. *Entre la década ganada y la década perdida: la Argentina kirchnerista: estudios de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas Ediciones.
- Schorr, Martín, María José Castells, Pablo Manzanelli, y Andrés Wainer. 2013. *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Primera. Buenos Aires: Muiñi y Davila.
- Schorr, Martin, y Andrés Wainer. 2016. «El comercio internacional de las grandes empresas de la Argentina en el siglo XXI». *Ensayos de Economía* 26(49):203-26. doi: 10.15446/ede.v26n49.63823.
- Schteingart, Daniel, y Diego Coatz. 2015. «¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?» 40.
- Schteingart, Daniel, Juan Santarcángelo, y Fernando Porta. 2017. «Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990». *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* 44(81):89-130. doi: 10.21678/apuntes.81.807.
- Schvarzer, Jorge. 1995. «La reconversión de la industria automotriz argentina: Un balance provisorio». *Ciclos* 8:5-27.
- Seabrooke, Leonard, y Duncan Wigan. 2014. «Global Wealth Chains in the International Political Economy». *Review of International Political Economy* 21(1):257-63. doi: 10.1080/09692290.2013.872691.
- Seabrooke, Leonard, y Duncan Wigan. 2017. «The Governance of Global Wealth Chains». *Review of International Political Economy* 24(1):1-29. doi: 10.1080/09692290.2016.1268189.
- Simonoff, Alejandro Cesar. 2020. «Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* (68):57-73. doi: 10.17141/iconos.68.2020.4276.
- Sirkin, Harold, Michael Zinser, y Douglas Hohner. 2011. *Made in America, Again. Why Manufacturing will return to the U.S.* The Boston Consulting Group.
- SMATA. 2019. *Plan Estratégico para el Sector Automotriz y Autopartista 2020-2030*. Buenos Aires: SMATA.
- Smelser, Neil J., y Richard Swedberg, eds. 2005. *The Handbook of Economic Sociology*. 2nd ed. Princeton, N.J. : New York: Princeton University Press ; Russell Sage Foundation.
- Soltz, Hernán, y Marcelo Leiras. 2006. «The political economy of international trade policy in Argentina». en *Domestic determinants of National Trade Strategies*. Paris: Chaire Mercosur de Sciences Po,.
- Sturgeon, Timothy. 2008. «From Commodity Chains to Value Chains: interdisciplinary theory building in age of globalization».
- Sturgeon, Timothy, y Johannes Van Biesebroeck. 2009. «Crisis and Protection in the Automotive Industry: A Global Value Chain Perspective.»

- Sturgeon, Timothy, Johannes Van Biesebroeck, y Gary Gereffi. 2008. «Value Chains, Networks and Clusters: Reframing the Global Automotive Industry». *Journal of Economic Geography* 8(3):297-321. doi: 10.1093/jeg/lbn007.
- Suligoy, Daiana. 2020. «Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14 Protocolo 43. El poder ejecutivo y el sector empresarial argentino ¿Quién decide?». Tesis de Grado, Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Swedberg, Richard. 1991. «Major Traditions of Economic Sociology». *Annual Reviews* 17:251-76.
- Swedberg, Richard. 2003. *Principles of Economic Sociology*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Swedberg, Richard. 2005. «Markets in Society». en *The handbook of economic sociology*, editado por N. J. Smelser y R. Swedberg. Princeton, N.J. : New York: Princeton University Press ; Russell Sage Foundation.
- Tavosnanska, Andrés. 2018. «Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos.» *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo* 2(3):6-52.
- The Economist. 2020a. «Covid-19's blow to world trade is a heavy one». *The Economist*, mayo 14.
- The Economist. 2020b. «Has covid-19 killed globalisation?» *The Economist*, mayo 14.
- Treacy, Mariano. 2018. «Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotrices argentinas y la integración productiva regional 2002-2015». 39.
- Trevignani, Manuel Facundo, y Víctor Ramiro Fernández. 2017. *Desarrollo y cadenas globales de valor: una revisión crítica desde la periferia*. 1a ed. Santa Fe, Argentina: EdicionesUNL, Universidad Nacional del Litoral.
- Tussie, Diana. 1996. «Políticas comerciales y compromisos en la Organizacipon Mundial de Comercio».
- Van Biesebroeck, Johannes, y Timothy Sturgeon. 2011. «Global value chains in the automotive industry: An enhanced role for developing countries?»
- Van Biesebroeck, Johannes, y Timothy J. Sturgeon. 2010. «Effects Of The Crisis On The Automotive Industry In Developing Countries : A Global Value Chain Perspective».
- Vernengo, Matias. 2006. «Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in Retrospect». *Review of Radical Political Economics* 38(4):551-68. doi: 10.1177/0486613406293220.
- Vispo, Adolfo. 1999. «Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el regimen automotriz argentino». en *La desregulación de los mercados: paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Vommaro, Gabriel, y Mariana Gené. 2017. «Argentina: el año de Cambiemos». *Revista de ciencia política (Santiago)* 37(2):231-54. doi: 10.4067/s0718-090x2017000200231.

- Wahren, Pablo, Martín Harracá, y Andrés Cappa. 2018. *A tres años de macri: balances y perspectivas de la economía argentina*. CELAG.
- Wallerstein, Immanuel. 2009. «Protection Networks and Commodity Chains in the Capitalist World-Economy». en *Frontiers of commodity chain research*, editado por J. Bair. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Wallerstein, Immanuel Maurice. 2004. *World-systems analysis: an introduction*. Durham: Duke University Press.
- Werner, Marion, Jennifer Bair, y Víctor Ramiro Fernández. 2014. «Linking Up to Development? Global Value Chains and the Making of a Post-Washington Consensus: Global Value Chains: Linking Up to Development?» *Development and Change* 45(6):1219-47. doi: 10.1111/dech.12132.
- Winkler, Deborah, y William S. Milberg. 2013. *Outsourcing Economics Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yate, Alexander. 1998. «Just How Big is Global Production Sharing?» *Policy Research Working Paper* (1871).
- Yoguel, Gabriel, y Mariano Pereira. 2014. «Industrial and technological policy: contributions from evolutionary perspectives to policy design in developing countries.»
- Zack, Guido, y Demián Dalle. 2016. «Elasticidades del comercio exterior de la Argentina: ¿una limitación para el crecimiento?» *Analisi FES* 6.
- Zelicovich, Julieta. 2018. «Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018)». 18.
- Zelicovich, Julieta. 2019. «El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018». 23.
- Zelicovich, Julieta. 2020. «La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil». *Relaciones Internacionales* 102. doi: 10.24215/23142766e102.

Anexo Metodológico

Análisis cuantitativo de la base construida

En este apartado presentamos un breve abordaje descriptivo del tipo cuantitativo de la base datos elaborada. El propósito es seguir presentando la base de datos desde otros enfoques y, a su vez, mostrar algunas relaciones encontradas que son complementarias con las conclusiones presentadas previamente.

En la Tabla 0-1 puede verse que las declaraciones de los actores fueron equilibradas en ambos períodos a razón de una cada 8.3 días. Al analizar según el tipo de actor, las declaraciones son en su mayoría del sector empresario (76%), seguido por los funcionarios del Estado (18%) y, por último, los sindicatos (3%) y funcionarios extranjeros (3%). La amplia cantidad de declaraciones recolectadas reafirma que los actores estudiados tuvieron vocación de intervenir en el debate público y evidenciar sus disputas con otros actores, posiciones frente a temas de coyuntura y reclamos sobre ciertas políticas. Es decir que, si bien pudieron existir dimensiones no públicas de su acción empresarial, es posible reconstruir una parte muy relevante de su accionar a partir de sus declaraciones.

Tabla 0-1 Declaraciones según actor y período

Período	Funcionario Extranjero	Empresario	Funcionario del Estado	Sindicato	Total
2011-2015	8	145	35	6	194
2016-2019	3	157	37	4	201
Total	11	302	72	10	395

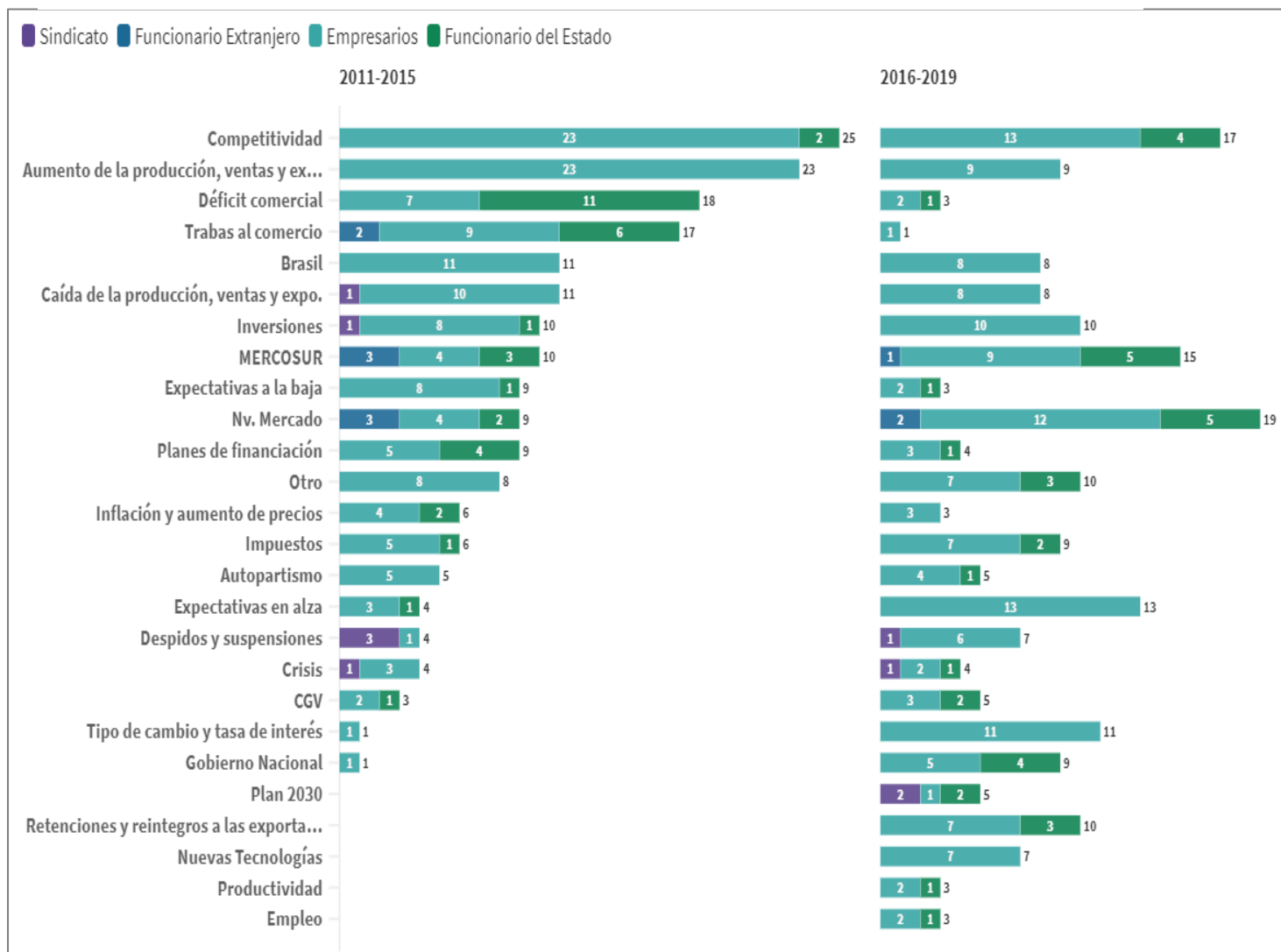
Fuente: elaboración propia en base Diario la Nación

En el Gráfico 0-1 Declaraciones de actores del mercado automotor argentino. Según tema y período

Gráfico 0-1 se clasificaron estas declaraciones en función de las temáticas que abordan y el tipo de actores que las manifestaron. Como se mencionó en el apartado centrado sobre la Metodología esta clasificación se realizó de forma manual a partir del contenido de cada declaración asignándosele solo un tema a cada una. En los casos que la longitud de la oración lo permitía y se encontrasen mas de una

temática abordada se prosiguió a subdividir dicha declaración. De esta manera, en una misma noticia puede haber varias declaraciones de actores diferentes como así también varias declaraciones de un

Gráfico 0-1 Declaraciones de actores del mercado automotor argentino. Según tema y período



mismo actor en la medida que aborden temáticas diferentes. Para la creación de los ejes temáticos secuencialmente se fue fusionando las categorías desde unas 48 iniciales hasta reducirlas a las 26 finales que pueden verse Gráfico 0-1. En el Gráfico 3-2 y el Gráfico 4-1 puede verse las principales 12 categorías que fueron más recurrentes para cada uno de los dos periodos bajo análisis.

Fuente: elaboración propia en base Diario la Nación. [Link interactivo](#)

En el gráfico precedente se puede observar en primera instancia, que existen temas que son muy recurrentes en ambos períodos. La demanda por mejorar la competitividad, el autopartismo, la necesidad de bajar impuestos, el anuncio de nuevas inversiones y la preocupación por el mercado brasilero fueron temas abordados por los empresarios de manera estable entre 2011 y 2019. Las

negociaciones en torno a los distintos protocolos del Mercosur ocuparon una parte importante del accionar de los funcionarios públicos locales, extranjeros y el sector privado en ambos períodos. Ahora bien, entre los años 2016-2019 los temas abordados por los actores se encuentran mucho más dispersos que en el período anterior, en el que cuatro ejes representaron el 42% del total de las declaraciones. A su vez, existen temas que sólo tuvieron primacía en uno de los dos períodos

Entre 2011 y 2015 el sector empresario se posicionaron en 23 oportunidades sobre la necesidad de mejorar la competitividad del mercado automotor argentino y los funcionarios se hicieron eco públicamente de estas declaraciones en sólo dos oportunidades. Por su parte, el gobierno hizo referencia al problema del déficit comercial que trae aparejado este mercado en 11 oportunidades durante el período en cuestión. Sobre este último tema, el sector privado hizo siete declaraciones. En la misma sintonía y entrelazando declaraciones en un intercambio que adquirió la forma de un diálogo durante este período, desde el sector privado se hizo referencia a las trabas que existían para el comercio internacional en nueve oportunidades. Asimismo, este punto también recibió menciones desde los funcionarios extranjeros, principalmente de Brasil, en dos oportunidades. Este diálogo (competitividad-déficit-trabas), que da cuenta de las pujas entre el sector terminal y el Estado por definir las normas del campo, estuvo presente de manera muy intensa durante este período, pero casi desapareció en el subsiguiente.

Por fuera de este intercambio, el aumento de la producción, las ventas y las exportaciones fue el segundo tema que más veces se hizo referencia también en 23 oportunidades, pero solo desde el sector privado. En un segundo grupo de temas se encuentran temas a los que ya se hicieron referencia por estar presentes en ambos períodos: Brasil, Mercosur e Inversiones.

Con la renovación de funcionarios públicos a fines de 2015, los temas sobre las cuáles se basaron las interacciones cambiaron rotundamente. El déficit comercial y las trabas al comercio desaparecieron de los intercambios para dar lugar a la necesidad de encontrar nuevos mercados, mejorar la competitividad y profundizar el Mercosur. A diferencia del período anterior, más que respuestas entre las temáticas que cada actor plantea, pareciese haber diálogos al interior de cada asunto. Así, cada uno de los temas que se planteó desde el sector empresario encontró un interlocutor en el Estado. En consecuencia, desde los privados plantearon en reiteradas oportunidades las altas expectativas que tenían frente a la situación de su mercado en 13 declaraciones y comentarios positivos hacia el gobierno nacional constatables en cinco declaraciones.

No obstante, hacia el final del segundo período, como consecuencia del colapso del modelo económico de financiarización en el primer semestre de 2018, los reclamos comenzaron a acumularse. Se solicitó la estabilización del tipo de cambio y la tasa de interés en 11 declaraciones y la vuelta atrás de la reconstitución de las retenciones a las exportaciones industriales y la quita a los reintegros a estas.

Anexo Documental

En el siguiente link el lector podrá encontrar la base de datos elaborada con las declaraciones de los actores y su correspondiente clasificación. La base fue cargada en una plataforma digital que habilita al lector a filtrar y ordenar la misma para poder manipularla en función de sus propios intereses.

<https://public.flourish.studio/visualisation/5730633/>