

La (des)regulación de la riqueza en América Latina

Lecturas interdisciplinarias en tiempos de pospandemia

SOLEDAD STOESSEL
Y VALERIA CORONEL
(Coords.)



La (des)regulación de la riqueza en América Latina

Los trabajos que integran este libro fueron sometidos a una evaluación por pares doble ciego.

DOI libro completo:
10.54871/ca24d10r

La des-regulación de la riqueza en América Latina: lecturas interdisciplinarias en tiempos de pospandemia / Soledad Stoessel... [et al.]; coordinación general de Soledad Stoessel; Valeria Coronel; prólogo de René Ramírez Gallegos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Guadalajara: CALAS, 2024.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-692-9

1. Sociología. 2. Riqueza. 3. Regulación. I. Stoessel, Soledad, coord. II. Coronel, Valeria, coord. III. Ramírez Gallegos, René, prolog.

CDD 306.098

Otros descriptores asignados por CLACSO:
Desigualdades / Élités / Poder / Impuestos

Arte de tapa: Ezequiel Cafaro
Corrección de estilo: Rosario Sofia
Diseño del interior y maquetado: Eleonora Silva

El eufemismo de la competitividad en las Cadenas Globales de Valor

Disputas entre Estado y empresas transnacionales por la distribución de la riqueza. El caso del mercado automotor argentino (2011-2019)

Javier Pérez Ibáñez

■ Doi 10.54871/ca24d21r

Introducción

La fragmentación y deslocalización de la producción ha sido una de las grandes transformaciones ocurridas en la economía global de los últimos cuarenta años; ha recibido el nombre de Cadenas Globales de Valor [CGV] (Gereffi et al., 2005; Kosacoff y López, 2008). Ahora bien, a medida que las empresas han deslocalizado sus procesos productivos a nivel mundial, ha surgido un proceso de disputa sobre cómo repartir la riqueza generada en este nuevo arreglo productivo entre actores distribuidos globalmente.

Desde el mainstream de la academia se promovió la idea que la organización en CGV permitiría a los países en desarrollo competir en la economía mundial por atraer inversiones y que, por tanto, la riqueza derivada de la producción comenzaría a reflejar mejor el origen del valor creado (Pérez Ibáñez, 2019; Seabrooke y Wigan, 2014). Como resultado se indicó que los países que buscaran retener localmente los eslabones que más valor generan y acrecentar la riqueza

creada nacionalmente debían aumentar la competitividad de sus economías nacionales para fomentar la radicación de inversiones.

En este capítulo, nos proponemos demostrar que aumentar la competitividad fue un eufemismo que desplegaron las empresas transnacionales para presionar al resto de los actores nacionales a reducir su participación en la distribución de la riqueza y, por tanto, acaparar mayores porciones del valor generado nacionalmente. Evidenciaremos esto a partir de analizar el caso del mercado automotor argentino entre 2011 y 2019. Este periodo resulta relevante dado que los ocho años que abarca pueden dividirse en dos periodos iguales a partir del cambio de Gobierno acontecido en 2015, permitiendo focalizar en la diferencial forma de abordar estas presiones que tuvieron ambas administraciones.

Empresas transnacionales en las CGV

En el núcleo del surgimiento de las CGV se encuentra la decisión de las empresas transnacionales [ET] de focalizar el núcleo de sus negocios en los segmentos que más valor agregan, dejando de lado la propiedad directa de los procesos productivos más genéricos y centrados en el volumen. Frente al lento crecimiento económico en los países centrales, estas empresas se establecieron en las naciones en desarrollo o contrataron proveedores de estas regiones 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). Para que sean viables las estrategias productivas enmarcadas en las CGV, las ET buscan que se cumplan algunas de estas condiciones mencionadas.

Como resultado de este proceso las ET adquirieron la capacidad de romper la jaula nacional de acuerdos que las obligaba a consensuar con actores anclados nacionalmente, a partir de externalizar y repartir a nivel global diferentes eslabones de sus procesos productivos (Fernández, 2017). La fortaleza de las empresas multinacionales, en esta nueva etapa, está dada por la posibilidad de mover inversiones a otro espacio nacional que ofrezca mejores condiciones para su producción. El panorama geopolítico que emergió de esta situación se caracterizó por las disputas que genera atraer a las ET para que produzcan dentro de un espacio nacional dado.

Con la emergencia de las CGV, los Estados nacionales se vieron en la necesidad de competir entre sí para atraer inversiones mediante políticas de posicionamiento (Hirsch, 1999), en base a ofertar mejores condiciones para la valorización de las inversiones de las ET (impositivas, laborales, ambientales, etcétera). 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 (Hirsch, 2001). En este sentido, los distintos Gobiernos han podido optar por seguir esta estrategia o bien confrontarla, dependiendo de su orientación ideológica o sistema de creencias.

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. Es posible sostener que las ET vieron crecer su poder de negociación como resultado de este proceso y que las CGV son parte de la estrategia económica y política de estas compañías, convirtiéndose en los grandes ganadores de esta nueva etapa, incluso por encima de la Estados de los países centrales (Pérez Ibáñez, 2019).

En síntesis, este nuevo arreglo productivo otorgó a las ET un mayor poder de negociación con los Estados nacionales que terminó por modificar la forma en que se redistribuyen los excedentes en distintos mercados.

Disputas en la cadena global automotriz

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 et al., 2008). En las tres últimas décadas, la geografía económica de la producción mundial de automóviles ha cambiado radicalmente (Dussel Peters, 2021). Por un lado, los países emergentes han aumentado rápidamente su cuota de producción mundial. Por otro, la producción de los países tradicionales productores de automóviles parece relativamente estancada (Natsuda et al., 2020).

Como resultado, los fabricantes de automóviles vieron su estrategia de deslocalización potenciada y comenzaron a instalarse en países periféricos para fabricar modelos específicos (Pérez Artica et al., 2022). Ahora bien, las empresas multinacionales tuvieron en cuenta el marco legal e institucional, así como la orientación de la política automovilística del país anfitrión antes de decidir la inversión a largo plazo (Doner, 1991; Hill y Kohpaiboon, 2017). Así, a finales del siglo XX, distintos países comenzaron a especializarse en la fabricación y exportación de determinados modelos de vehículos y, al mismo tiempo, a depender de las importaciones para el resto de los productos y piezas (Pérez Ibáñez, 2022).

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 (Pérez Ibáñez, 2021). 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 (Pérez Ibáñez, 2021). 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. En este capítulo analizaremos las diferencias que existieron entre los Gobiernos de Fernández (2011-2015) y Macri (2016-2019) en las disputas con las firmas líderes del mercado automotor por la redefinición de impuestos asociados a su producción, los niveles de protección de sus bienes y los niveles salariales de los trabajadores de su sector. Como resultado se pretende verificar que las ET demandaron mejores condiciones para la valorización de sus inversiones bajo el lema de mejorar la competitividad.

Ahora bien, las rebajas impositivas y salariales y la mayor liberalización del mercado automotor propuesta por el segundo Gobierno habilitaron a que las multinacionales desplieguen estrategias comerciales del tipo predatorias y con poco valor agregado para la economía nacional. Para dar cuenta de esto se utilizarán declaraciones de empresarios y funcionarios extraídas del archivo online del diario conservador argentino *La Nación*.

Metodología

Retomando la metodología propuesta por Dulitzky¹ (2019, 2020), analizamos la relación entre el Estado y las empresas terminales a partir de las declaraciones de estos actores extraídas del archivo en línea del diario *La Nación*² 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 de 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 ADEFA, cámara empresarial del sector automotor, entre los años 2011 y 2019.

Como resultado, se obtuvieron cuatrocientos veinticinco 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 trescientas noventa y cinco declaraciones textuales de empresarios y

¹ El autor llegó a la conclusión de que el accionar del sector automotor argentino tuvo mayor primacía de las intervenciones públicas por sobre el lobby, como forma de vinculación con el Estado. Este antecedente nos permite, en este capítulo, focalizar sobre la dimensión pública de la estrategia empresarial de este sector por sobre sus accionar privado. A su vez, según Dulitzky, 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 arreglo existente sobre cómo elegir autoridades en la cámara empresarial que los aglutina, la Asociación de Fábricas de Automotores [ADEFA]. Todos los CEO 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 muestran 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.

² 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).

representantes del sector, sindicalistas y funcionarios públicos locales y extranjeros del cuerpo del artículo. Estas declaraciones fueron clasificadas, también manualmente,³ en veintiséis categorías según la principal temática a la que refiere cada una. A partir de este procesamiento de la base, el dato construido 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. Por último, clasificamos y categorizamos las declaraciones en torno a la temática principal que tratan (ver Anexo Documental).

Para analizar esta base construida combinamos metodologías cuantitativas y cualitativas en un abordaje de dos tiempos. Sostenemos que esta triangulación de enfoques metodológicos nos permitió un proceso de convergencia analítica al realizar un doble abordaje del objeto de estudio y de mayor completitud al poder analizar varias dimensiones del mismo fenómeno a partir de técnicas diferentes (Piovani, 2018). De esta manera se buscó lograr una comprensión más completa del proceso estudiado, así como una mayor validez de los resultados alcanzados (Forni y De Grande, 2020).

En primer lugar, se llevó a cabo un análisis basado en la estadística descriptiva mediante la elaboración de una distribución de frecuencias que permitió clasificar los temas abordados en las declaraciones según el actor, el tema y el período. Los resultados de este análisis se presentan de manera visual en el Gráfico 1.

³ 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* solo intervino en la detección de notas que mencionaran a ADEFA, pero no el análisis del contenido.

Segundo, realizamos un análisis fundamentando⁴ de las declaraciones de los actores que nos permitió reconstruir los conflictos al interior del campo y las estrategias de los empresarios automotrices y Estado. Para esto agrupamos en torno a distintos eventos interaccionales relevantes entre empresarios y Estado al interior del campo en el periodo bajo análisis. 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, 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 diarios.⁵

Esta interpretación cualitativa 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 indicador *proxy* de la acción en contexto

⁴ Ver Hernández Sampieri et al. (2010, p. 444) para una descripción de los desafíos del análisis de datos cualitativos y la secuencia procedimental del análisis fundamentado.

⁵ De esta última fuente se sumaron diecinueve declaraciones nuevas a las trescientas noventa y cinco de nuestra base de los siguientes periódicos: *La Capital*, *La Voz*, *Profesional*, *Página/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*.

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.

Resultados

En este apartado presentamos un abordaje descriptivo del tipo cuantitativo de la base de datos elaborada. En la Tabla 1 puede verse que las declaraciones de los actores del mercado automotor argentino 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 1: Declaraciones según actor y período

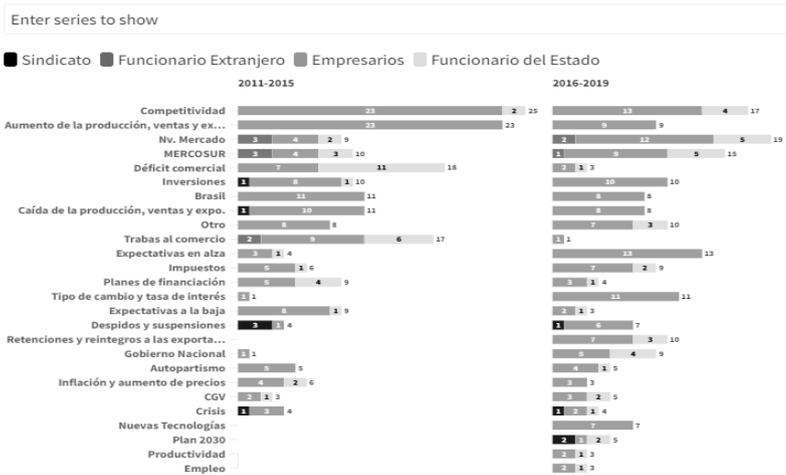
Período	Funcionario Extranjero	Empresario	Funcionario del Estado	Sindicato	Total
2011-2015	8	145	35	6	194
2016-2019	3	157	37	4	201
Total	11	302	72	10	395

Fuente: elaboración propia con base en información extraída del diario *La Nación*.

En el Gráfico 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 asignándole sólo un tema a cada una. Para la creación de los ejes temáticos secuencialmente se fue fusionando las categorías desde unas 48 iniciales hasta reducirlas a las veintiséis finales que pueden verse en el Gráfico 1. Se puede acceder a una versión interactiva del mismo a partir de link indicando en las fuentes del gráfico.

*Gráfico SEQ Gráfico \ * ARABIC 1: Declaraciones de actores del mercado automotor argentino Según tema y período*



Fuente: elaboración propia con base en información extraída del 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. En primer lugar, La demanda por mejorar la competitividad fue el tema sobre el que más se posicionaron desde el sector privado en ambos periodos ratificado la importancia que tiene este tema para sus estrategias productivas. En segundo lugar, el autopartismo, la necesidad de bajar impuestos, el anuncio de nuevas inversiones y la preocupación por el mercado brasilero fueron también 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 solo tuvieron primacía en uno de los dos períodos. Interpretaremos entonces, en las próximas dos secciones, como el choque de estrategias que estas declaraciones indican tomaron forma en los dos periodos presentados.

2011-2015

Durante este periodo, la relación entre las ET automotrices y el Estado argentino se vio afectada por los conflictos relacionados con el acceso al mercado externo, núcleo de la triple estrategia. En este país, al igual que en otras naciones latinoamericanas, los períodos de crecimiento industrial se han visto limitados históricamente por la restricción externa, debido a la gran dependencia de las importaciones en la producción manufacturera local (Gaggero et al., 2014). A partir de 2011, este problema emergió debido al estancamiento de las exportaciones, el deterioro de los términos de intercambio y el aumento de las importaciones. Esto generó que, progresivamente, no se contase con las divisas necesarias para pagar las importaciones que el crecimiento económico supone. 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 destacado⁶ (Perrone y Santarcángelo, 2018).

La reaparición de la restricción externa y la escasez de divisas fue un parteaguas para el desarrollo de la industria automotriz, limitando la posibilidad de continuar creciendo en los niveles constatados

⁶ También se focalizó sobre los combustibles y electrónica como parte de este problema.

en la primera década del siglo XXI. Como resultado, a partir de ese año, las políticas fiscales, cambiarias, financieras, comerciales y sectoriales estuvieron en su mayoría estructuradas en torno a la búsqueda por moderar el déficit externo. 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).

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 restricción externa con sostenimiento del empleo por parte del Estado (Perez Almansi, 2022a, 2022b; Treacy, 2018) y la búsqueda de profundizar la triple estrategia de inserción en las CGV por parte de las terminales. Como resultado esta estrategia, nacida en la convertibilidad y consolidada en la posconvertibilidad, dejó de ser viable debido a la importante demanda de divisas que supone. Esto generó tensiones entre las transnacionales del sector terminal y el Gobierno nacional justamente luego de haber alcanzado el récord productivo de 800 mil unidades en 2011. En el centro de estas disputas se posicionó el problema de la competitividad.

En el Gráfico 1 puede verse que entre 2011 y 2015 el sector empresario se posicionó 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 solo dos oportunidades.

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 este crecimiento, era necesario aumentar la competitividad del mercado local. 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 autopartes. Es en este sentido que sostenemos que aumentar la competitividad en la estrategia de las multinacionales del sector es equivalente al pedido por mantener las mismas reglas de juego al interior del campo, que le permitieron al sector terminal ocupar los lugares de privilegio en el mercado, pero reduciendo la participación en la distribución de las riquezas del resto de los actores subalternos. 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. Para que esto sea posible era necesario sostener los salarios por debajo del promedio internacional, 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. En este sentido que es que sostenemos que mejorar la competitividad fue muchas veces utilizado como un eufemismo de la disputa con los otros actores del campo por la distribución de la riqueza.

Los reclamos por mejorar la competitividad no fueron bien recibidos por parte de las autoridades gubernamentales de este periodo, 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. Esto puede verse en que el Gobierno hizo referencia al problema del déficit comercial que trae aparejado este mercado en 11 oportunidades durante el período en cuestión. 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.

Como dijimos, en respuesta a la crisis de balanza de pagos, el Gobierno de Fernández optó por desplegar una política comercial proteccionista basada en la generalización de licencias no automáticas de importación (LNA y DJAI) y la instauración del control de cambios (llamado coloquialmente “cepo cambiario”) (Pérez Almansi, 2022b). 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.

Sobre el déficit comercial el sector privado hizo siete declaraciones, como puede verse en el Gráfico 1. En la misma sintonía y entrelazando declaraciones en un intercambio que adquirió la forma de un diálogo público 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 subsiguiente⁷.

2016-2019

A finales de 2015 se celebraron elecciones presidenciales en Argentina y la presidenta en funciones, Cristina Fernández, no podía volver a

⁷ 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 sólo 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.

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).

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. A su vez, en este período vuelve a posicionarse la valorización financiera o *carry trade* y los intereses del sector financiero como eje articulador de este nuevo patrón de crecimiento (Nemiña y Val, 2020; Santarcángelo y Padin, 2019). 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)⁸.

Con la renovación gubernamental los temas sobre los 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 (ver Gráfico 1). A diferencia del período anterior, más que respuestas entre las temáticas que cada actor plantea, pareciese haber diálogos al interior de cada

⁸ 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).

asunto. Así, cada uno de los temas que se planteó desde el sector empresario encontró un interlocutor en el Estado.

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 rápidamente la triple estrategia.

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. En consecuencia, desde los privados plantearon en reiteradas oportunidades las altas expectativas que tenían frente a la situación de su mercado en trece declaraciones y comentarios positivos hacia el Gobierno nacional constatables en cinco declaraciones. La desregulación del mercado de cambios y del comercio internacional les permitió a las terminales reactivar la vinculación con el mercado externo para pagar deudas atrasadas con proveedores y volver a relanzar la triple estrategia de inserción internacional, en particular las importaciones de automóviles y de autopartes.

En las declaraciones del sector terminal y de la secretaria de industria no se visualiza como un problema el déficit comercial de estos canales de inserción, sino que el foco lo depositan en la necesidad de profundizar el tercer 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 tanto por el Estado como por los empresarios. 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 existentes, aumentó

la inserción argentina en la cadena de valor automotriz (Pérez Ibáñez, 2021).

Ahora bien, durante este periodo se volvió a poner sobre la mesa la discusión de la competitividad en trece oportunidades, siendo el tema sobre el que más se posicionaron las ET. Nuevamente, y luego de haber resuelto favorablemente las regulaciones heredadas del anterior Gobierno, el sector terminal sostuvo que para profundizar la inserción en las CGV era necesario seguir quitando impuestos que impactaban en su producción y le restaban competitividad para acceder a terceros mercados. Según un estudio elaborado por una consultora privada a pedido de ADEFA 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 %.

Este nuevo reverdecer del debate de la competitividad volvió a focalizarse sobre el salario, los insumos y los impuestos. En particular en este periodo se focalizó sobre los tributos a nivel provincial (sobre todo ingresos brutos) y las cargas sociales que deben afrontar las empresas cuando liquidan salarios a sus trabajadores. De nuevo, el argumento desplegado fue que en la medida que no se mejorase la competitividad no se lograrían aumentar las exportaciones, la producción nacional se volvería insustentable y las casas matrices optarían por destinos más competitivos para situar nuevas instalaciones.

Finalmente, en el primer semestre de 2018, como consecuencia del colapso del modelo económico de financiarización, volvieron a instaurarse las retenciones a las exportaciones industriales, los impuestos a los automóviles de lujo y el control de cambios. Esto volvió a bloquear la triple estrategia e imposibilitó profundizar en el debate de la competitividad. Desde ese punto la agenda política de ADEFA se desplazó hacia la necesidad de estabilizar el tipo de cambio y la tasa de interés en once declaraciones y la vuelta atrás de la reconstitución de las retenciones a las exportaciones industriales y la quita a los reintegros a estas.

Conclusiones

En términos generales, el análisis de las declaraciones de los empresarios del sector automotor 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. 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.

Particularmente, en los resultados se logró identificar que el principal tema que organizó el accionar público de terminales automotrices en los dos periodos analizados fue el aumentar la competitividad para mejorar la inserción en las CGV. Ahora bien, al analizar estas declaraciones de forma fundamentada, se detectó que volverse competitivo en la competencia internacional es un eufemismo por lograr reducir la participación que tienen el resto de los actores en la distribución de la riqueza del mercado automotor. Este reclamado aumento de la competitividad, lejos de estar basada en aumento de la inversión, de la especialización en ciertos segmento o eslabones de la cadena, en la mayor incorporación de tecnología o valor, del aumento de las escalas, el acceso a nuevos mercados o el desarrollo de proveedores, se redujo a demandar que el resto de los actores reduzca la participación en la riqueza generada en el mercado automotor.

Desde las ET se sostuvo en ambos períodos que para profundizar la inserción en las CGV era necesario mejorar la competitividad y que, 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 la triple estrategia. Es en este sentido que se sostiene que la competitividad, entendida de esta forma y en el contexto de la globalización, es un eufemismo

para obligar al reducir la participación que tiene el resto de los actores en las riquezas del mercado automotor.

Pudimos ver que en un primer momento está la búsqueda de competitividad asociada a la triple estrategia fue resistida por el Gobierno de Fernández en el contexto de la restricción externa. Ahora bien, la quita de regulaciones cambiarias, comerciales y fiscales propiciada desde el Gobierno que asumió a fines de 2015 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. Cuando el Estado se corrió de la búsqueda regular este mercado se reposicionó a la triple estrategia habilitando nuevamente que las terminales busquen aumentar la competitividad local o, su equivalente, retener mayores porciones de la riqueza generado nacionalmente a costa del resto de los actores.

De esta forma el caso del sector automotor argentino demuestra que la competitividad fue utilizada como un eufemismo en las disputas por la distribución de la riqueza. Este enfoque logró mayores o menores niveles de efectividad según las estrategias que otros actores desplegados. En particular el Estado, con los diferentes Gobiernos en el poder y sus orientaciones políticas ideológicas, fue en estas disputas el principal interlocutor de estas estrategias teniendo la capacidad de habilitar o bloquear la iniciativa de las empresas transnacionales.

En conclusión, la inserción en las cadenas globales de valor implica una compleja dinámica en la que distintos actores luchan por obtener una mayor parte de la riqueza generada en las distintas etapas internacionales de producción. Las compañías transnacionales tenderán a buscar ámbitos normativos que, en una escala nacional, le permitan valorizar su capital como parte de una estrategia global. Quedará en manos de los Estados de cada país dialogar de forma activa con estas lógicas globales para garantizar inserciones virtuosas en las cadenas que le permitan retener de forma local la riqueza generada nacionalmente.

Anexo documental

En los siguientes links el lector podrá encontrar la base de datos elaborada con las declaraciones de los actores (con su correspondiente clasificación) y el gráfico central que estructura este capítulo. Ambos insumos fueron cargados en una plataforma digital que habilita al lector a filtrar y ordenar la misma para poder manipularlos en función de sus propios intereses.

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

Gráfico: <https://public.flourish.studio/visualisation/4489988/>

Bibliografía

Canelo, Paula, y Castellani, Ana. (2016). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual*. Observatorio de las Elites.

Doner, Richard. (1991). *Driving a bargain: Automobile industrialization and Japanese firms in Southeast Asia*. California: University of California Press.

Dulitzky, Alejandro. (2018). La organización colectiva de las empresas extranjeras en argentina (2003-2015). *Revista SAAP*, 12 (2), 249-279.

Dulitzky, Alejandro. (2019). Del consenso a la discordia: Estado y empresas multinacionales en la era kirchnerista (Argentina, 2003-2015). *Temas y debates*, 23, 93-118.

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), 318-337. <https://doi.org/10.1080/08263663.2020.1769460>

Dussel Peters, Enrique. (2021). The New Triangular Relationship between the US, China, and Latin America: The Case of Trade in the Autoparts-Automobile Global Value Chain (2000–2019). *Journal of Current Chinese Affairs*, 186810262110246. <https://doi.org/10.1177/18681026211024667>

Fernández, Víctor Ramiro. (2017). *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. (1.a ed.) edición). Santa Fe: Anthropos Editorial.

Forni, Pablo, y De Grande, Pablo. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 159-189.

Gaggero, Alejandro, Schorr, Martín, y Wainer, Andrés. (2014). *Restricción eterna: El poder económico durante el kirchnerismo*. Futuro Anterior.

Gereffi, Gary, Humphrey, John, y Sturgeon, Timothy. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12 (1), 78-104. <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>

Gereffi, Gary, y Sturgeon, Timothy. (2013). *Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies*. Ginebra: WTO Publications.

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, y Baptista Lucio, Pilar. (2010). *Metodología de la investigación* (5.a ed.). Nueva York: McGraw-Hill.

Hill, Hall, y Kohpaiboon, Archanun. (2017). “Policies for industrial progress”, not “industry policy”. En Lili Yan Ing y Fukunari Kimura (eds.), *Production networks in Southeast Asia*. Routledge, Taylor y Francis Group.

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. (2001). *El estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*. UAM, Unidad Xochimilco.

Kosacoff, Bernardo, y López, Andrés. (2008). América Latina y las Cadenas Globales de Valor: Debilidades y potencialidades. *Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, 2 (1), 18-32.

Natsuda, Kaoru, Thoburn, John, Blažek, Jiří, y Otsuka, Kozo. (2020). Industrial policy and automotive development: A comparative study of Thailand and Czechia. *Eurasian Geography and Economics*, 1-27. <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1836983>

Nemiña, Pablo, y Val, Emilia. (2020). *La renegociación de la deuda argentina durante la pandemia COVID-19. Implicancias y perspectivas para los países en desarrollo*, (38) [Documento de Trabajo], 30.

Perez Almansi, Bruno. (2022a, junio 15). *The Argentine Automotive Industry after the Convertibility Crisis: The Exceptionality of the Toyota Case (2002-2019)*. Gerpisa and Program on Vehicle and Mobility Innovation Colloquium, Detroit.

Perez Almansi, Bruno. (2022b). Terminales automotrices y proveedores autopartistas en Argentina. Un análisis sobre su poder empresarial y las políticas de comercio exterior (2002-2015). *Sociohistórica*, 50, e176. <https://doi.org/10.24215/18521606e176>

Pérez Artica, Rodrigo, Pérez Ibáñez, Javier, y Perez Almansi, Bruno. (2022). Reconsidering automotive development strategies in Argentina in the light of the ASEAN experience. *Revista de Historia Industrial-Industrial History Review*, 31 (86), 79-113. <https://doi.org/10.1344/rhihr.38042>

Pérez Ibáñez, Javier. (2019). Cadenas globales de valor: Una revisión bibliográfica. *Semestre Económico*, 22 (51), 63-81. <https://doi.org/10.22395/seec.v22n51a4>

Pérez Ibáñez, Javier. (2021). Industria automotriz argentina: Triple estrategia de inserción en las cadenas globales (1990-2019). *Realidad Económica*, 342, 9-42.

Pérez Ibáñez, Javier. (2022). Trayectorias regionales en la cadena global automotriz. ¿Heterogeneidad u homogeneidad? *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 59, 175-201.

Perrone, Guido, y Santarcángelo, Juan E. (2018). *Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: Análisis de la historia reciente*, 32.

Piovani, Juan Ignacio. (2018). Triangulación y métodos mixtos. En Alberto Marradi, Nélica Archenti, y Juan Ignacio Piovani, *Manual de metodología de las ciencias sociales* (1a ed). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

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.

Santarcángelo, Juan E., y Padin, Juan Manuel. (2019). La reinstauración del neoliberalismo en Argentina durante el Gobierno de la Alianza Cambiemos. 2015-2019. *Realidad Económica*, 326 (48), 33-58.

Seabrooke, Leonard, & Wigan, Duncan. (2014). Global wealth chains in the international political economy. *Review of International Political Economy*, 21 (1), 257-263. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.872691>

Seabrooke, Leonard, & Wigan, Duncan. (2014). Global wealth chains in the international political economy. *Review of International Political Economy*, 21 (1), 257-263. <https://doi.org/10.1080/09692290.2013.872691>

Sturgeon, Timothy, Van Biesebroeck, Johannes, y Gereffi, Gary. (2008). Value chains, networks and clusters: Reframing the global automotive industry. *Journal of Economic Geography*, 8 (3), 297-321. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbn007>

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.

Treacy, Mariano. (2018). Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotrices argentinas y la integración productiva regional 2002-2015. *Realidad Económica*, 47 (319), 109-147.

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. *Ciclos En La Historia, La Economía Y La Sociedad*, 26 (52), 85-107.