



realidad económica

Nº 342 • AÑO 51

16 de agosto al 30 de septiembre de 2021

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 42

DESARROLLO LOCAL

Industria automotriz argentina: triple estrategia de inserción en las cadenas globales (1990-2019)

Javier Pérez Ibáñez*

* Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA), maestrando en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), y doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (IDAES-UNSAM), Campus Miguelete, Av. 25 de Mayo 1021 (CP 1650), San Martín, Buenos Aires, Argentina. javier.p.ibanez@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: enero de 2021

ACEPTACIÓN: mayo de 2021



Resumen

El sector terminal de la industria automotriz argentina profundizó durante los últimos treinta años su vinculación con el mercado global automotor en base a participar en las cadenas globales de valor (CGV). El objetivo de este artículo es analizar la estrategia que dicho sector elaboró para insertarse en las CGV desde la última década del siglo XX hasta 2019. Para dar cuenta de este objetivo 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, se analizaron los datos sobre producción compilados por la cámara empresarial y la información sobre intercambios comerciales registrados en el INDEC. A su vez, a partir de la base TIVA de la OCDE (que mide el comercio en valor agregado), se diferencié el origen sectorial e internacional del valor agregado en las exportaciones automotrices argentinas. A partir de esto se distinguió el impacto que tiene en las cuentas externas del país el comercio en cadenas (aguas arriba y aguas abajo) del "comercio tradicional". Como conclusión, sostenemos que esta inserción se sostiene sobre tres canales que, con metasetas y escalonamientos, fueron progresivamente cobrando relevancia en el periodo 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.

Palabras clave: Industria automotriz - Cadenas globales de valor - Estrategias empresarias - Sector terminal - Comercio internacional

Abstract

Argentine automotive industry: Triple strategy of insertion in global chains (1990-2019)

Over the last 30 years, the terminal sector of the Argentine automotive industry has deepened its ties with the global automotive market by participating in global value chains (GVC). The objective of this article is to analyze the strategy that the sector developed to be inserted in the GVCs from the last decade of the 20th century until 2019. In order to achieve this objective, we first described the productive reorganization around the GVCs of the world automotive industry and the manufacturing transformations operated at the national level. Secondly, we analyzed the data on production compiled by the business chamber and the information on trade exchanges recorded by INDEC. In turn, based on the TIVA database, (which measures trade in value added), the sectoral and international origin of value added in Argentine automotive exports was differentiated. On this basis, we distinguished the impact on the country's external accounts of chain trade (upstream and downstream) from "traditional trade". In conclusion, we argue that this insertion is based on three channels which, with plateaus and staggered stages, became progressively more important during the period analyzed: 1) the incorporation of parts and inputs from abroad into domestic production, 2) the export of locally manufactured cars and 3) the sale of imported vehicles in the local market. We have called this process a triple strategy of international insertion in the GVCs.

Keywords: Automotive Industry - Global Value Chains - Business Strategies - Terminal Sector - International Trade

Introducción

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 en las distintas normativas desplegadas para apuntalar su proceso productivo. Por último, se trata de un sector importante en la agregación de valor y en la generación de empleos a nivel local (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; Perez Almansi, 2020). Es posible afirmar que estas disputas se profundizaron en las últimas décadas, al calor de la globalización y la posibilidad que tienen las multinacionales de movilizar el capital entre fronteras, mientras que el resto de los actores quedó anclado 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. Este artículo se pretende una contribución a esta búsqueda al describir la estrategia a través de la cual se insertó en las cadenas globales el sector terminal argentino desde la última década del siglo XX hasta 2019.

En función de este objetivo, la estructura argumentativa se organizó en cuatro secciones. En el apartado 2, 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 3, analizamos las principales características de la estrategia de enclaves industriales que construyó el sector terminal argentino desde principios de 1990. En el apartado 4, describimos la inserción argentina en la cadena global automotriz y, por último, en el apartado 5, exponemos que la industria automotriz local se vincula con el mercado global a través de tres canales, que configuran una triple estrategia de inserción global.

Actores y regionalización de la cadena global automotriz

La industria automotriz atravesó distintas 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 de este sector 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.

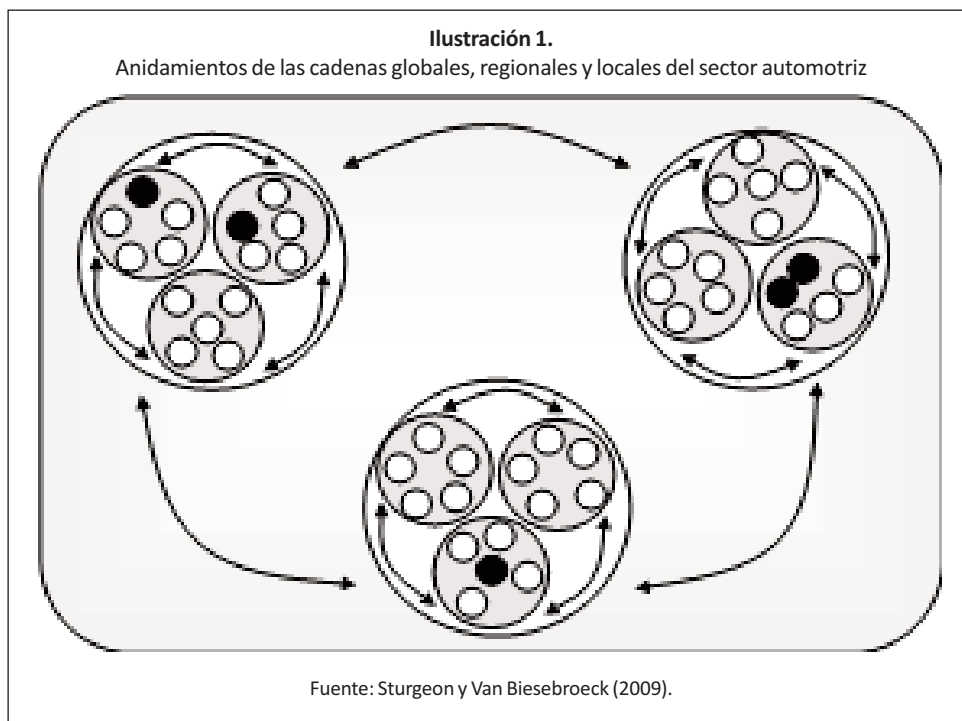
12

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, Van Biesebroeck y Gereffi, 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. Éste 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 técnicas propias del proceso productivo.

En términos técnicos, las firmas presionan 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 montaje de las terminales y que las mismas no encuentren interrupciones en el proceso de producción (justo a tiempo o *just in time*) 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 desarrollados¹.

¹ 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 la 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 descripto.

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.

En resumen, la cadena automotriz se encuentra anidada a nivel global, regional y local como puede verse en la **ilustración 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 de cada uno de ellos. Los círculos del siguiente tamaño expresan los sistemas productivos nacionales, que son parte de una lógica regional pero aún con peso importante, y llegan en muchos casos a imprimir la lógica de los sistemas regionales e incluso a 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 *clústeres* 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).

Para finalizar, la organización de la producción en CGV le otorgó a las empresas transnacionales la capacidad de romper la jaula nacional de acuerdos que las obligaba a consensuar con Estados y actores anclados nacionalmente (Fernández, 2017). Esto es consecuencia de poder externalizar y repartir a nivel global la producción, lo que obliga a 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.). Para nuestro objeto de estudio se sostiene que la globalización y las CGV son parte de la estrategia económica y política a nivel global de las empresas terminales del sector automotor.

Estrategia de enclaves industriales

Durante 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 in time*) 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 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 mundo². 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, con bajo valor agregado localmente. Bajo este proceso, las rentabilidades en términos internacional son altas y los eslabonamientos 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 si no que 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, 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 de 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,

² Esta afirmación de German Pinazo (2015) estructura gran parte de los argumentos desplegados en este artículo y parte de la evidencia presentada más adelante le dan soporte. Ahora bien, esta postura fue objeto de una controversia pública que se estableció en la revista *Cuadernos de Economía Crítica*. El lector que desee profundizar en este debate puede secuencialmente leerlo en los siguientes artículos: 1) Pinazo, Córdoba y Dinerstein (2017), 2) Fitzimons y Guevara (2019) y 3) Pinazo, Córdoba y Dinerstein (2019).

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).

La reconversión productiva del sector automotor se forjó en paralelo con la firma de los distintos protocolos que dieron forma a la Política Automotriz Común (PAC) 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 especializase en el ensamblaje de unos pocos modelos productivos, con un alto nivel de piezas y partes importadas, y se incorporara 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 estuvieran en consonancia con su estrategia de reconversión productiva³.

La fuerte devaluación del tipo de cambio en 2002 generó una sinergia destacable con el proceso de reconversión productiva. 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 de 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

³ Como resultado de la 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 benefició de la creación del comercio entre 1996 y 2006, mientras que Brasil fue el que sacó más provecho del acuerdo desde esa fecha en adelante (Gárriz y Panigo, 2016). Por último, la PAC estableció el perfil brasileiro dependiente de la industria autopartista y terminal argentina (Gárriz y Panigo, 2016).

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 2003, se efectivizaron importantes inversiones entre 2002 y 2010, principalmente en la renovación de modelos y plataformas productivas. Esto hizo posible que el destino de los vehículos producidos se dirigiese, en su mayor parte, a la exportación, sobre todo a Latinoamérica (Cantarella, Katz y Guzmán, 2008). Como resultado, se manufacturó de manera local una amplia cantidad de modelos de gama internacional, lo que hizo que se lograra equiparar el nivel productivo a los de países históricamente más importantes en términos de escalas y capacidad tecnológica (Pinazo, 2015; Pinazo, Cordoba y Dinerstein, 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 firmas⁴.

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. El resultado fue que 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.

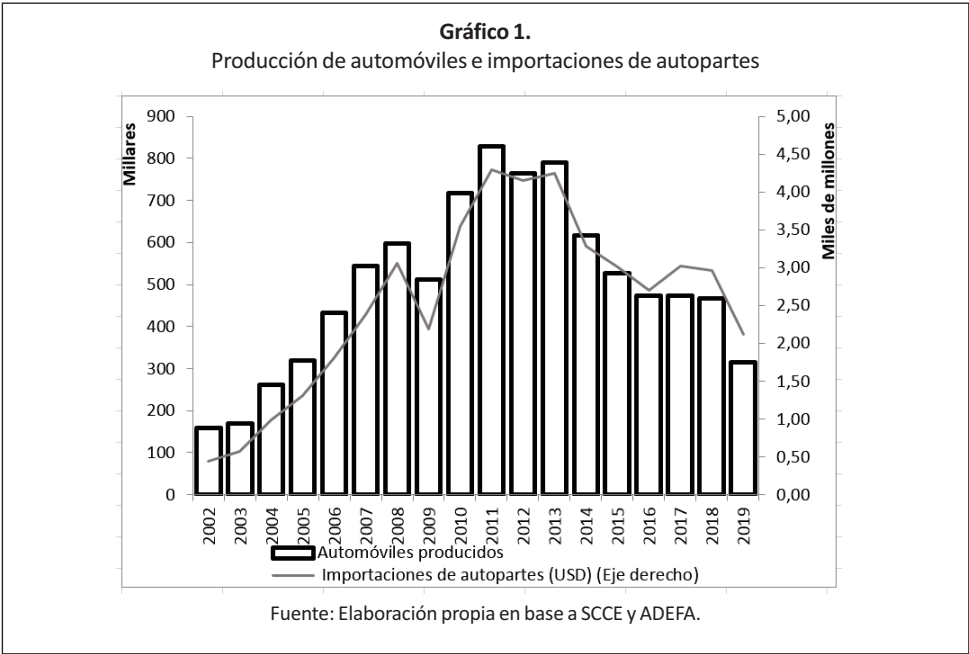
Inserción argentina en la cadena global automotriz

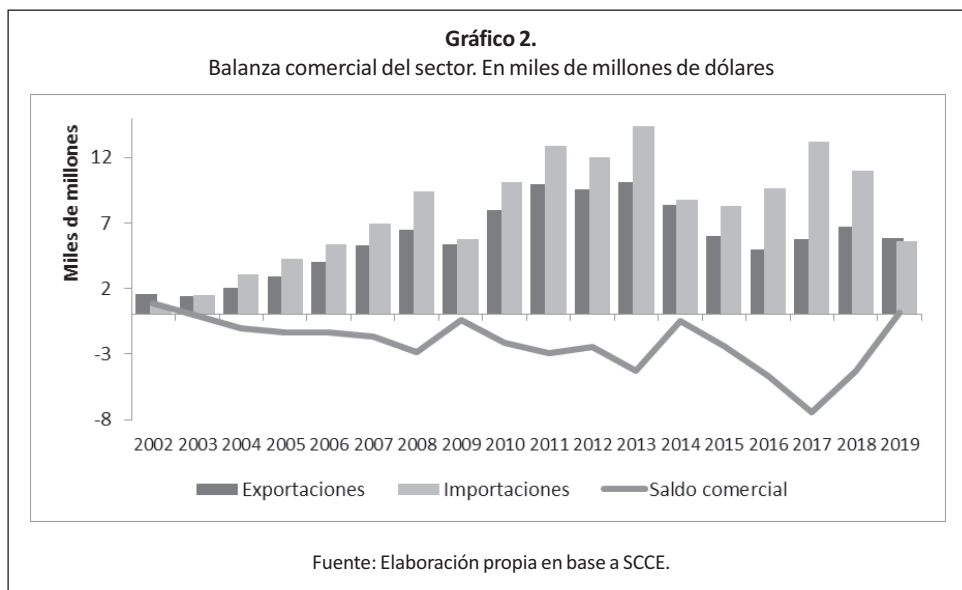
En este acápite se aporta evidencia empírica que permite dar cuenta de la forma en que se modificó la inserción de la industria automotriz argentina en la cadena

⁴ 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 periodo, no es necesariamente indicativo de un proceso de desarrollo como lo sostenían los desarrollistas del siglo pasado. Para Pinazo (2015), las altas rentabilidades locales son consecuencia de los bajos salarios argentinos en términos comparados y de algunos otros costos menores como la energía eléctrica.

global en base a la información provista por el sistema de consulta de comercio exterior de bienes (SCCE) del INDEC. El propósito fundamental consiste en demostrar que fueron tres los canales que primaron en la conexión con el mercado internacional.

En el **gráfico 1** se agruparon los datos de producción de automóviles y las importaciones de autopartes. En él pueden verse dos etapas: desde 2003 la producción automotriz creció de manera sostenida, pero encontró entre 2011 y 2013 un techo productivo de alrededor de 800 mil automóviles anuales. La segunda etapa arrancó en 2014, cuando la fabricación de automóviles cayó hasta encontrar una meseta entre 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.



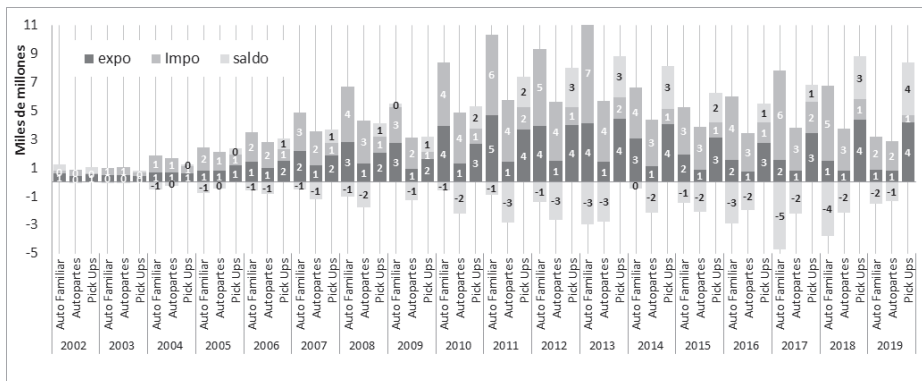


La industria automotriz es fuertemente deficitaria en la economía argentina cuando se la mira de conjunto. En el **gráfico 2** puede verse, en la evolución de las cuentas externas del sector, que todos los años fueron deficitarios excepto el primero y el último. En los 18 años que la serie muestra se acumularon 38,5 mil millones de dólares de déficit de los cuales un 22% se generó entre 2008 y 2011, un 25% entre 2012 y 2015, y un 42% entre 2016 y 2019. Ahora bien, es también de notar que el déficit se redujo fuertemente en 2002, 2009, 2014 y 2019. Estos bruscos achicamientos en los déficits son explicados por cambios en las importaciones que tuvieron un desempeño más errático, mientras que las exportaciones, también con subas y bajas, parecen haber seguido un comportamiento más estilizado⁵.

Quando se analiza la canasta de bienes al interior del intercambio comercial del sector pueden verse tendencias diferenciadas (ver **gráfico 3**). En primer lugar, existió un déficit acumulado de 28,5 mil millones en autopartes en el periodo es-

⁵ El desvío estándar de la serie de exportaciones es de 2,7 mil millones de dólares mientras que el de las importaciones es casi un 50% más grande: 4 mil millones de dólares.

Gráfico 3.
Importaciones, exportaciones y saldo del sector automotor según bien.
En miles de millones de dólares⁶



Fuente: Elaboración propia en base a SCCE.

tudiado. 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 periodo. Luego de esa fecha, las exportaciones decrecieron sistemáticamente y agravaron así el déficit. En promedio se fueron en importaciones de este tipo de bien 1,5 mil millones de dólares por año, y llegaron al pico de 2,8 en 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 compor-

⁶ Para la distinción por tipo de productos se analizaron las posiciones arancelarias al nivel de cuatro dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA). Dentro de “autos familiares” quedaron agrupadas las posiciones que comienzan con el sufijo 8703; en “picks ups”, las que comienzan con los sufijos 8702 y 8704. En “autopartes” se encuentran las posiciones que comienzan con 8706, 8707 y 8708. Esta categorización que permite distinguir el comercio sectorial por tipo de producto será sostenida a lo largo de todo el artículo.

tamiento 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 periodo (2013, 2016-2018) son momentos en los cuales la importación de vehículos creció por arriba del resto de los bienes. Al igual que las autopartes, las exportaciones de automóviles familiares aumentaron hasta 2013 y desde ahí descendieron hasta retornar a valores similares a los 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 periodo. En los 18 años analizados, el intercambio de estos bienes acumuló un superávit de 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, que llegaron a los 4 mil millones en los últimos. Mientras, las importaciones se mantuvieron estables en el tiempo en alrededor de los 1.000 millones de dólares, con el menor desvío de todas las series, lo que evidencia que algún modelo o serie de la oferta local se completa desde el exterior.

En síntesis, en el periodo 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 en los que se logró un cuasi superávit (como en 2002, 2009, 2014 y 2019). En estos últimos, 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 divididas en tercios, a principio de siglo, a explicarse en un 70% por la exportación de vehículos de transporte (ver **gráfico 9**).

Este enfoque sectorial, observando 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 au-

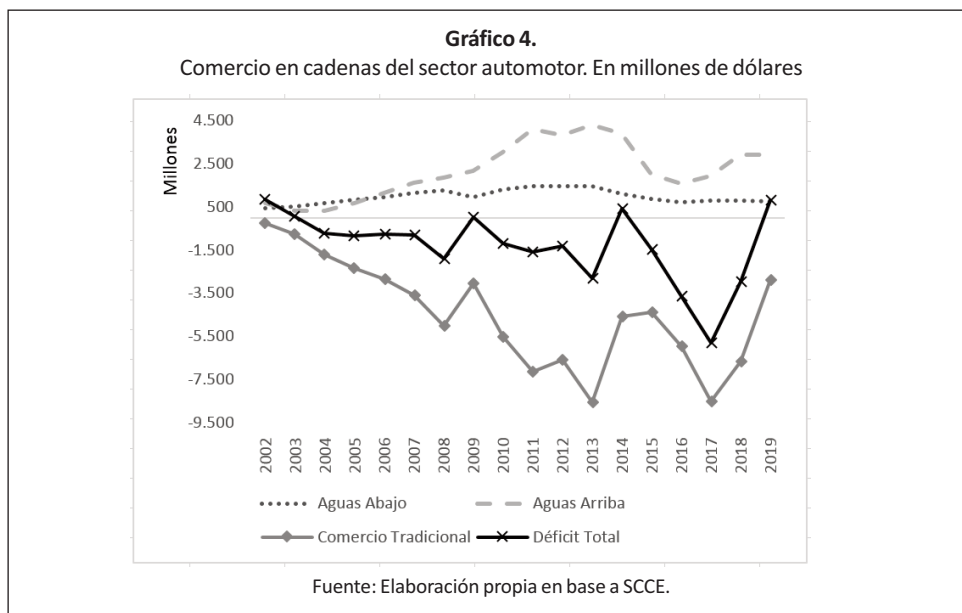
topartes importadas, con su consecuente déficit comercial, luego son reexportadas al interior de los bienes finales (auto familiares o *picks ups*). Esta apreciación permite plantear un diagnóstico complementario: el foco principal del déficit se concentra en el comercio tradicional y no en el asociado a las cadenas.

En la literatura asociada a las CGV existe una distinción en función del eslabón en el que cada nación se inserta en el comercio global. 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 el primero caso, la estructura productiva del país necesita importar bienes intermedios para luego exportar bienes finales, mientras que en el segundo existe una especialización en la producción de partes y piezas que luego son exportadas a países que las incorporan en sus propias ventas al exterior.

En función de los datos previamente analizados y de la distinción entre comercio aguas arriba y aguas abajo se crearon tres nuevas categorías. Lejos de ser una propuesta metodológica acabada⁷, esta reorganización de los datos pretende evidenciar una dinámica productiva que puede quedar opacada en los análisis comerciales que focalicen en los déficits por tipo de producto.

Por un lado, se sumaron las exportaciones de autos familiares y de transporte y luego se les restaron las importaciones de autopartes para confeccionar la categoría “aguas arriba”. Esta serie da cuenta del proceso productivo por el cual autopartes manufacturadas en otros países son ensambladas en Argentina, junto con

⁷ Se tomó como supuesto que todas las autopartes importadas por una zona fueron utilizadas en la producción de ese año. Es decir, no se tiene en cuenta el mercado de repuestos ni si las partes importadas en un periodo determinado son utilizadas productivamente en el siguiente. A su vez, esta propuesta analítica no logra distinguir entre las autopartes utilizadas en los automóviles destinados al mercado local y los manufacturados para su posterior exportación (ver nota al pie 8). Por otro lado, este análisis está centrado en los precios. Esto significa que pierde de vista modificaciones en las cantidades, lo que hace que algunos de los resultados registrados puedan deberse a abaratamientos de las autopartes comercializadas. Para la distinción por tipo de producto se utilizó la misma categorización por posiciones arancelarias que las elaboradas para el gráfico 3 (ver nota al pie 6).



productos locales, para luego ser reexportadas a terceros países. A partir de las exportaciones de autopartes se elaboró la categoría “aguas abajo”, indicando cuándo los productos argentinos son incorporados en bienes finales elaborados en otros países. En “comercio tradicional” se englobaron las importaciones de bienes automóviles 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.

Como puede verse en el **gráfico 4**, el comercio aguas arriba fue positivo en términos de divisas en todo el periodo 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, al-

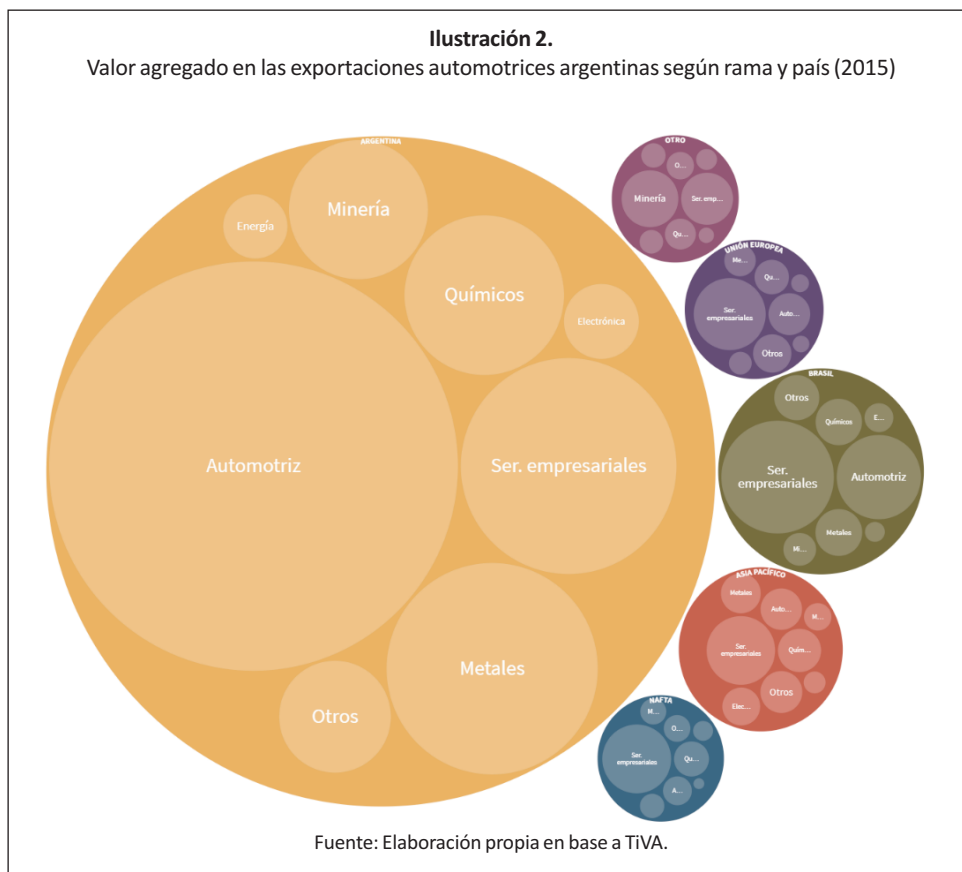
gunos con mayores niveles de sustentabilidad que otros. En el caso argentino el déficit que trae aparejada la importación del bien intermedio es compensado por la exportación del bien final que lo tiene incorporado⁸. Con esta argumentación se busca complejizar las conclusiones preliminares de la sección 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 aún 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 periodos marcados. Por un lado, desde 2003 a 2011 creció, de 2012 a 2014 entró en una meseta, de 2015 a 2016 se contrajo y de 2017 a 2019 se recuperó. Este recorrido es idéntico al descripto por las exportaciones sectoriales antes mencionadas, lo que da cuenta de que las ventas externas logran compensar la compra de autopartes en todo momento.

Como se mencionó en el primer apartado, la transformación en los arreglos productivos y comerciales a nivel global, que conduce el sector terminal, redundan en que el abastecimiento de la totalidad de modelos de automóviles se haga desde varias zonas. Ningún país retiene fronteras adentro la producción de la totalidad de los modelos comercializados. A pesar de esto, veremos en el próximo apartado que la importación de vehículos como estrategia de las terminales argentinas fluctuó en el tiempo y evidenció que la magnitud de compras extranjeras puede oscilar en una franja con mayores o menores cantidades.

Por último, se construyó la **ilustración 2** con datos del Trade in Value Added (TiVA) elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En las bases del organismo se presentan las exportaciones del mer-

⁸ 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.



cado automotor argentino utilizando tablas insumo producto⁹ y por tanto logran 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

⁹ La utilización de tablas insumo producto para Argentina conlleva la complejidad de que se encuentran desactualizadas, dado que la última revisión es de 1997. Como bien da cuenta este artículo, 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 2015, lo que no permite mostrar cómo evolucionó en la segunda parte del periodo que aquí se analiza.

cadenas globales 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 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 brasileiro (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 Pacífico (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 periodo 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 en los que 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 y volvieron insustentable todo el mercado. Ahora bien, la inserción en la cadena es preeminentemente aguas arriba y sustentable en términos de divisas dado que prima la lógica de incorporar importaciones de terceros países en las exportaciones que se realizan desde Argentina. Estas tres dinámicas constituyen el núcleo de la estrategia comercial del sector

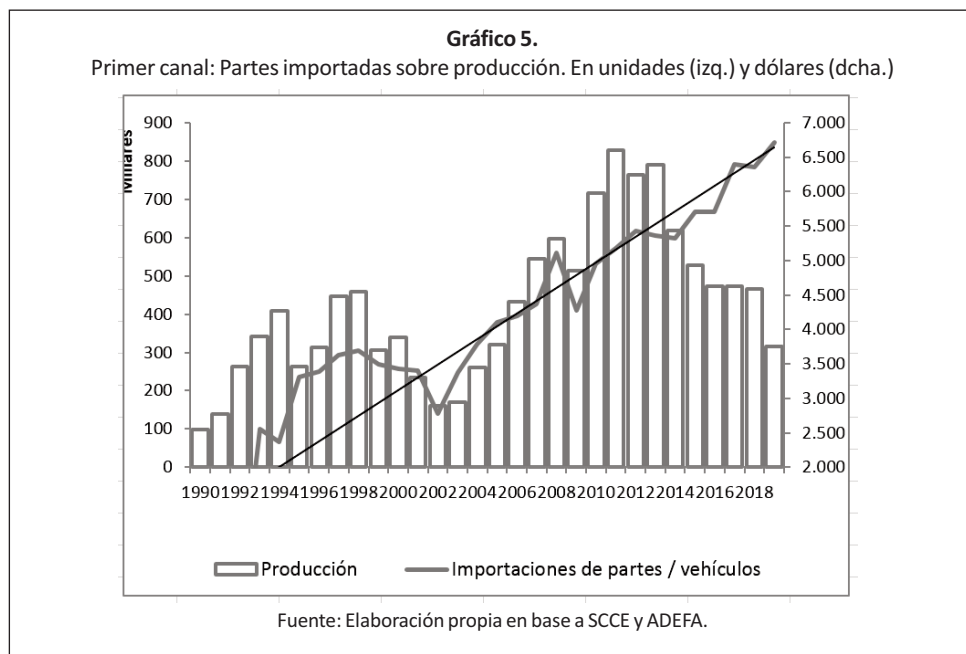
automotor argentino y configuran las formas de inserción de Argentina en la CGV, que analizaremos en profundidad en el próximo apartado.

Triple estrategia de inserción global

En función de los datos analizados, se argumenta 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 que impulsa la inserción global. A esta dimensión internacional la denominaremos triple estrategia de inserción global y tendremos en cuenta que, si bien es una de otras posibles dimensiones presentes en la estrategia de enclave industrial más general (como el aprovechamiento de bajos salarios, etc.), tiene un rol destacado para el núcleo del negocio. Se entiende que la globalización y la inserción en las cadenas globales de valor no es un simple proceso económico ni tampoco señala una lógica inevitable de los capitales, sino que es una estrategia política por parte de las empresas transnacionales (Fernández, 2017; Hirsch, 1999, 2001) que en nuestro caso está representado por el sector terminales de la industria automotriz.

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 a principios de la década de 1990 que permitió aumentar los niveles de productividad y producir modelos estandarizados a nivel global pero con una alta necesidad de partes traídas del 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 afianzó en el mundo unipolar conducido por Estados Unidos y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

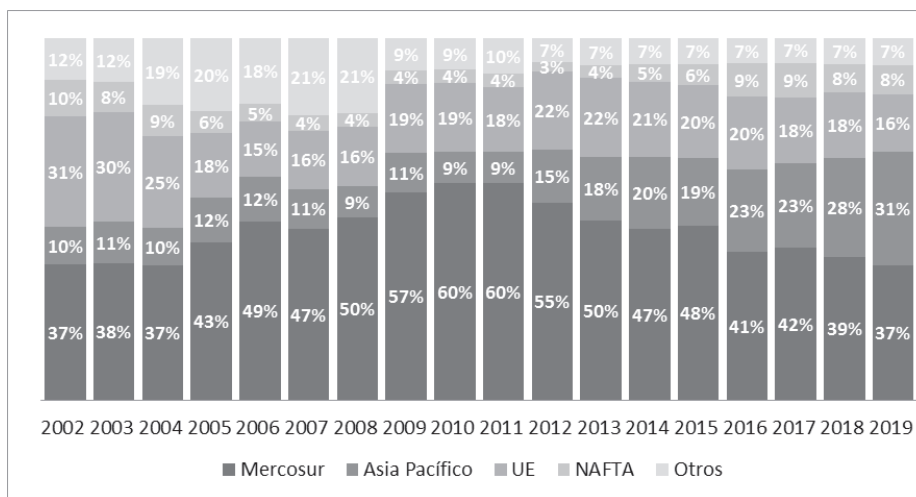
A continuación, describiremos en profundidad los tres canales de comunicación con el exterior de la triple estrategia de inserción internacional y cómo ésta evolucionó en el periodo bajo análisis. La primera dinámica que se revisará es la más



analizada en la literatura: las importantes necesidades de importaciones de auto-partes para sostener la producción local. En base al **gráfico 1** habíamos adelantado que la importación de partes parecía concommitar con la producción, pero al poner la primera variable en relación con la segunda se evidencia (ver **gráfico 5**) que en realidad se necesitaron cada vez más piezas del exterior para producir automóviles en Argentina.

En base al **gráfico 5** 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 donde la demanda tuvo una trayectoria semiovalada. La misma comenzó en los 2.500 dólares de importaciones por auto producido, rozó los 3.700 en 1998 y volvió a caer en los mismos niveles del comienzo en 2002. Desde finales de la crisis de la convertibilidad, la cantidad de piezas por auto producido creció al 6% interanual promedio entre 2003 y 2019, al pasar de 3.373 a 6.719 dólares por ve-

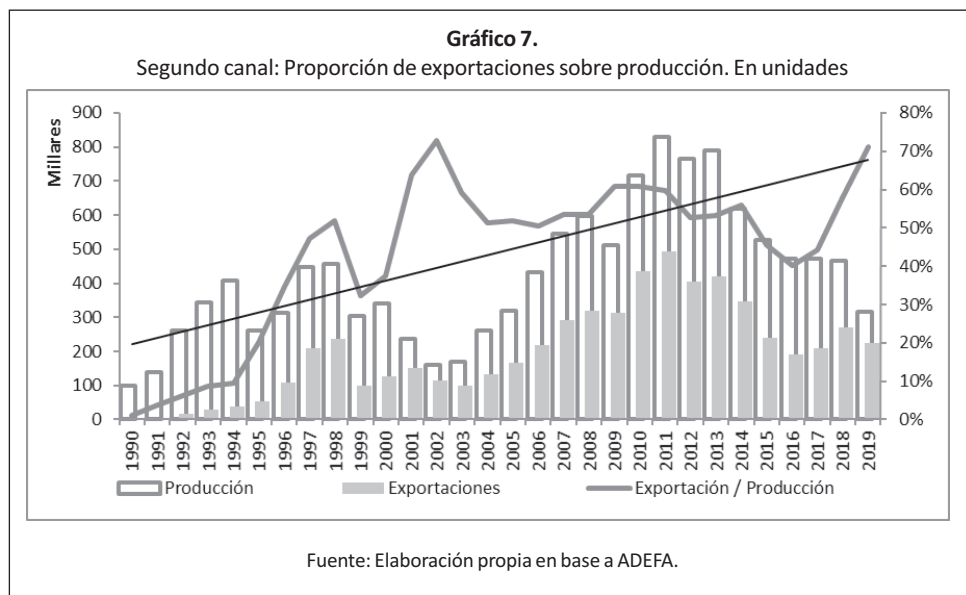
Gráfico 6.
Origen de las autopartes importadas en precios



Fuente: Elaboración propia en base a SCCE.

hículo de manera sostenida en el tiempo, excepto en 2009. Cabe resaltar 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 gráfico anterior pueden verse caídas en la producción en 1999-2002 (-85%), 2009 (-14%) y 2012-2016 (-51%); y consecuentes saltos en los aumentos de las importaciones de autopartes en los años posteriores, 2003 (23%), 2010 (17%) y 2017 (12%).

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



De esta manera, se puede concluir que progresivamente fue necesaria mayor cantidad de piezas y partes importadas para producir automóviles en Argentina, y que este proceso fue sostenido en el tiempo, potenciado por las crisis productivas y con cambios en las zonas proveedoras de este tipo de bienes.

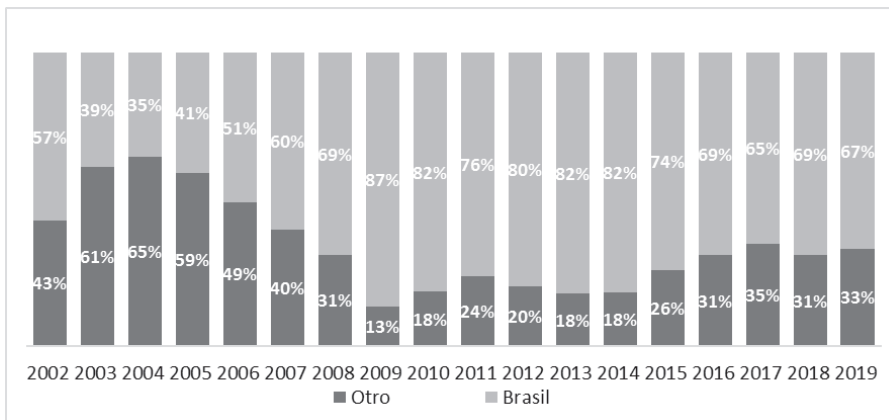
En el **gráfico 7** se muestra el segundo canal de esta estrategia: el aumento de los mercados externos como destino de la producción nacional o, lo que es equivalente, la pérdida de importancia del mercado doméstico. La línea gris oscuro del gráfico relaciona la producción de automóviles con las exportaciones. 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 de 1994, cuando la relación entre exportaciones y producción creció exponencialmente – hasta llegar al 72% en 2002– y mostró que siete de cada diez producidos se destinaban a terceros mercados.

Luego del pico en 2002, la línea gris oscura describe una “u” entre 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 de 2004¹⁰ 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, cuando las exportaciones crecieron un 36%, medidas en unidades, entre 2008 y 2010 mientras que la producción solo lo hizo un 20% en este periodo. A partir de 2011, la relación entre producción y exportaciones comenzó a descender debido a la retracción de ambas variables en simultáneo. Este proceso se vio reforzado en 2014 por la crisis y el cambio de modelo en Brasil, y alcanzó el registro más bajo del siglo en 2015: 40%¹¹.

¹⁰ Hay que recordar que se registró el récord productivo de Argentina en 2011 (ver gráfico 1)

¹¹ El objetivo principal de este artículo es describir la evolución y mutación de lo que hemos denominado la triple estrategia del sector terminal argentino. En ese sentido no se pretende, principalmente por un limitante de espacio y alcance, demostrar causalidad alguna entre los canales aquí presentados y otro tipo de variables que puedan explicar las diversas fluctuaciones en el tiempo. Una vez alcanzado este objetivo se abre la posibilidad a continuar una línea de trabajo que busque profundizar en las causas de estos cambios y modificaciones. A pesar de esto, existen cuatro sucesos, que anticipatoriamente se fueron introduciendo a lo largo del texto para acompañar la argumentación descriptiva, que condicionaron el desempeño de la triple estrategia y que sería plausible continuar analizado sus impactos: 1) el cambio en la orientación ideológica del gobierno argentino en 2015 desde el proteccionismo-industrialista al aperturismo-globalista (Zelicovich, 2018, 2019, 2020). 2) La crisis internacional de 2008 que afectó particularmente al sector automotor a nivel global y obligó al sector terminal a redefinir estrategias (Frigant y Zumpe, 2014; Sturgeon y Van Biesebroeck, 2009; Van Biesebroeck y Sturgeon, 2010). 3) La reaparición de la restricción externa en 2011 y la imposibilidad de alojar una estrategia tan intensiva en el uso de divisas en una macroeconomía con déficit externo (Pérez Artica y Vigier, 2020; Perrone y Santarcangelo, 2018). 4) La crisis económica en Brasil (Bekerman, Dulcich, y Gaite, 2018; Bekerman, Dulcich, y Vazques, 2014; Dulcich, Otero y Canzian, 2018; Dulcich, Otero, y Canzian, 2020). Particularmente este último suceso fue de gran impacto para la triple estrategia del sector terminal. Desde 2014, la economía del Brasil evidenció signos de estancamiento y fuertes caídas del PBI que afectaron significativamente las exportaciones argentinas de vehículos y autopartes. Como resultado se comprometió el segundo aquí analizado. A su vez, la imposibilidad del alicaído mercado brasileiro de absorber su propia producción empujó a las terminales de este país a colocar sus automóviles sobrantes en el mercado argentino, lo que potenció el tercer canal más adelante analizado.

Gráfico 8.
Destino de las exportaciones de autos familiares y *pick ups*. Medido en precios

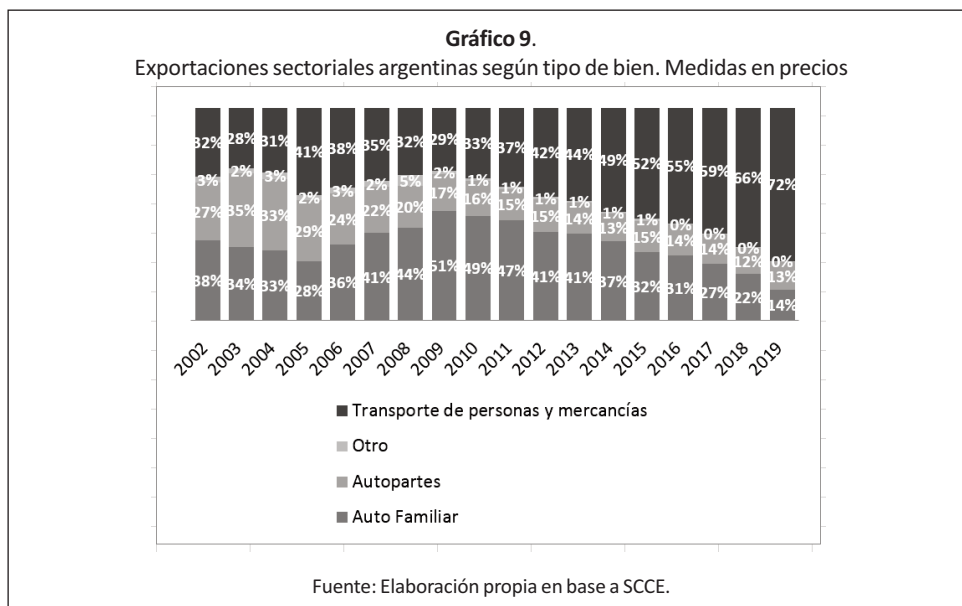


Fuente: Elaboración propia en base a SCCE y ADEFA¹².

En el **gráfico 8** puede verse cómo progresivamente el socio mayoritario del Mercosur consolidó su posición como principal destino de las exportaciones argentinas hasta 2014, cuando aconteció una transformación profunda en el modelo económico brasileiro. Estos cambios 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 destinó al mercado brasileiro, mientras que en el último año de la serie se redujeron al 67%.

A partir de 2017, las exportaciones cobraron dinámica propia y comenzaron a independizarse del mercado local al crecer claramente por arriba de la producción. Las ventas al mercado externo marcaron en 2019 el piso por debajo del cual no

¹² 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.

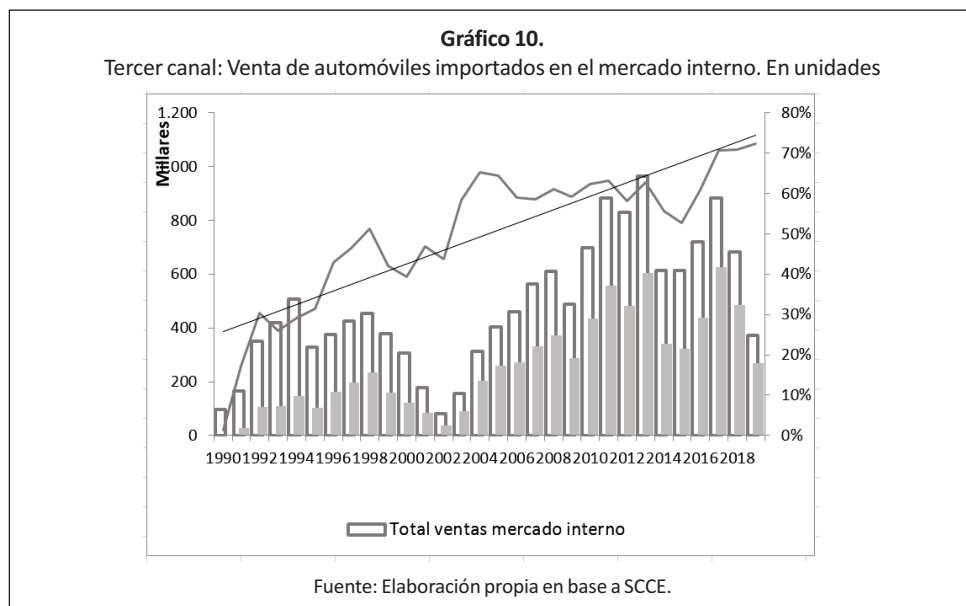


cayó la cantidad de vehículos producidos. Como se mencionó, y puede verse en el **gráfico 9**, desde 2013 se encuentra en desarrollo un proceso de especialización productiva en el segmento de las *pick ups*, las cuales explicaron en 2019 el 72% de las ventas externas del sector terminal.

En síntesis, atravesando diferentes coyunturas internas y externas, con cambios en la canasta de bienes exportados como así también en los destinos, la producción local de vehículos fue progresivamente destinada al mercado externo.

La última dimensión de la triple estrategia comercial del sector terminal está más 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 en el **gráfico 10**.

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 soste-



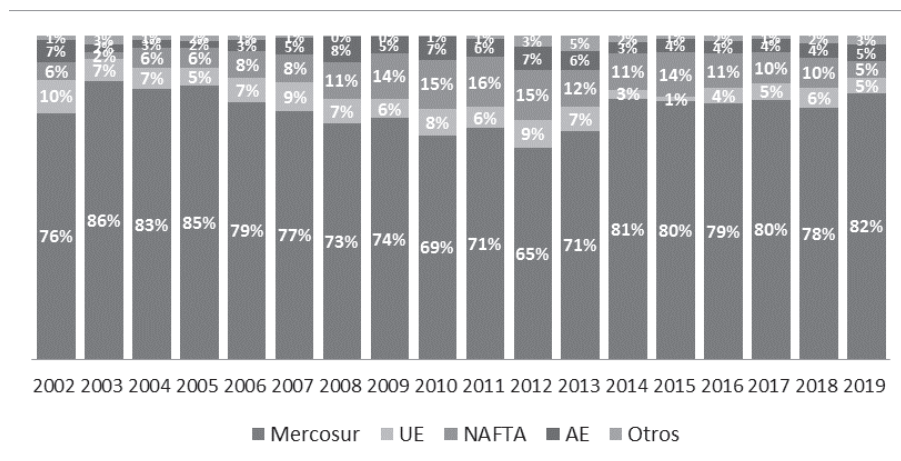
nido hasta el inicio de la postconvertibilidad, que parte desde 0 en 1990, aumenta al 30% con la firma del protocolo 28 en 1996 de la PAC, se interrumpe en la crisis de la convertibilidad, y llega al 60% en 2003.

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 2013 con pequeñas oscilaciones mientras que, como se mencionó previamente, la relación entre las exportaciones sobre producción aumentó en el mismo periodo. 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 2014-2015 debido a un achicamiento del mercado interno del 36% (de 963 mil a 613 mil unidades vendidas) con una aún mayor contracción de las ventas de autos importados (51%), lo que hizo descender el ratio al 54%. La recuperación del mercado

Gráfico 11.

Origen de las importaciones de autos familiares y pick ups. Medido en precios



Fuente: Elaboración propia en base a SCCE.

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

Al mirar el origen de estas importaciones en el **gráfico 11** puede verse que entre 2003 y 2012 el Mercosur fue progresivamente perdiendo participación en el mercado argentino. En un contexto de aumento del total de las importaciones, las zonas extraregionales lograron incrementar la cantidad de vehículos exportados a Argentina en mayor proporción que los países de la región. Este proceso se revirtió a partir de 2014 en base a la retracción de las importaciones de vehículos explicada más arriba. Los automóviles familiares y *picks ups* provenientes de Nafta, Unión Europea y Asia del Este decrecieron más rápido que los originarios de Brasil, lo que le permitió 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 periodo 2016-2019 se hizo sobre una mayor participación del Mercosur con un pro-

medio del 80%, lo que impidió que las otras zonas recuperasen los niveles totales y relativos de 2013.

Para concluir, la industria automotriz argentina se insertó en el mercado global a través de tres canales comerciales. Hemos denominado a esta dinámica como triple estrategia de inserción global del sector terminal, la cual está enmarcada dentro de la estrategia más general de enclaves industriales. Cada uno de estos tres canales aumentó progresivamente su importancia entre 1990 y 2019 pero con escalonamientos y mesetas prolongadas en el tiempo, durante el cual fue primando de manera alternada alguna de estas tres dimensiones. Con diferentes intensidades y temporalidades, las terminales profundizaron la inserción global de la industria a través de cada uno de estos canales desde 1990.

Reflexiones finales

A lo largo del este artículo sostuvimos que el sector terminal argentino se vinculó durante los últimos treinta años con el mercado global automotor en base a lo que hemos denominado la triple estrategia de inserción internacional. La misma tiene como antecedente, por un lado, el auge de la globalización y la reorganización industrial en torno a las CGV, y por otro los arreglos comerciales del Mercosur y la PAC a escala regional y las transformaciones productivas operadas a nivel nacional.

Hemos demostrado que esta inserción se sostiene sobre tres canales que, con mesetas y escalonamientos, fueron progresivamente cobrando relevancia en el periodo analizado: 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. A su vez, evidenciamos que esta estrategia es intensiva en el uso de divisas y que no genera efectos positivos sobre el sector autopartista, lo que compromete el valor agregado y los puestos de trabajo aportados por este segmento.

Ahora bien, en la medida que sostenemos que esta inserción en las cadenas es parte de una estrategia entendemos que es consecuencia del accionar económico

del sector terminal y por tanto factible de ser negociado y modificado por el accionar de otros actores, en particular del Estado. De esta manera, la comprensión y entendimiento de estos tres canales puede convertirse en una herramienta importante para aquellos gerenciadorees estatales que busquen elaborar contraestrategias que morigeren los efectos negativos de la inserción global del sector terminal y potencien los arreglos virtuosos que la misma propone.

Queda para futuras líneas de investigación analizar cómo fue negociada entre el Estado y el sector terminal el sostenimiento de dicha estrategia. Pero a modo anticipatorio puede mencionarse que a partir de 2011 la reaparición de la restricción externa en Argentina volvió a la triple estrategia insustentable con las cuentas nacionales de este país. De esta manera, la imposibilidad de alojar este 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 y de divisas local, que se profundizó a partir de la crisis en Brasil en 2014. En la búsqueda de ordenar el mercado cambiario y la balanza comercial, el gobierno de Cristina Fernández (2011-2015) modificó varias normativas (licencias no automáticas, controles de cambios, impuestos a autos de lujo, etc.), lo que les impidió a las terminales desplegar la triple estrategia que les había permitido desarrollarse desde fines del siglo XX. Con la llegada del gobierno de Mauricio Macri (2016-2019), las desregulaciones cambiaria y comercial volvieron a habilitar los tres canales en simultáneo y en mayor intensidad, lo que agudizó la restricción externa. Las mesetas, estancamiento y recomposiciones de los tres canales analizados coinciden claramente con los cambios de gobierno y refuerzan nuestro argumento de que la triple estrategia es plausible de ser modificada o al menos negociada.

Por último, 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 solo 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.

Esta triple separación analítico-conceptual de una única estrategia llevada adelante por las terminales nos permite realizar una doble reflexión de cara a futuras políticas sectoriales: 1) la producción automotriz, luego de las transformaciones productivas asociadas a las cadenas globales de valor, necesariamente implica la presencia de estos tres vasos de comunicación con el mercado internacional y, por tanto, la manufacturación local de automóviles es incompatible con políticas comerciales extremadamente proteccionistas; 2) a pesar de esto, las fluctuaciones independientes de cada uno de estos canales al interior de la estrategia general del sector terminal dan cuenta de que existe margen de negociación con estas compañías multinacionales para lograr arreglos comerciales y productivos que estén más en consonancia con los intereses nacionales de desarrollo económico y social.

Tomar nota de estas transformaciones productivas ocurridas a nivel global, regional y nacional y entenderlas como parte de una estrategia del sector terminal puede ayudar a construir políticas cambiarias, fiscales y comerciales destinadas al sector que den cuenta de la reorganización de la producción en cadenas y ayuden a retener de manera local divisas, trabajo y valor.

Bibliografía

- Arza, V. (2011). El Mercosur como plataforma de exportación para la Industria Automotriz. *Revista CEPAL*, 103, 139-64.
- Barbero, M. I., y Motta, J. (2007). Trayectoria de la industria automotriz en la Argentina desde sus inicios hasta finales de la década de 1990. En M. Delfini, D. Dubbini, M. Lugones y I. N. Rivero (Eds.), *Innovación y empleo en tramas productivas argentinas* (p. 459). Los Polvorines: Prometeo.

- Bekerman, M., Dulcich, F., y Gaite, P. (2018). La inserción comercial externa de la Argentina en la última década: su impacto sobre la estructura productiva. *H-industria*, (23), 115-42.
- Bekerman, M., Dulcich, F., y Vazques, D. (2014). *Restricción externa y dependencia comercial: el caso de la Argentina*.
- Cantarella, J. E., Katz, L., y Guzmán, G. (2008). *La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes*.
- Dulcich, F., Otero, D., y Canzian, A. (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, F., Otero, D., y Canzian, A. (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.
- Fernández, V. R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Primera edición. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Ferrando, A. P. (2013). *Las Cadenas Globales de Valor y la medición del comercio internacional en valor agregado*. Instituto de Estrategias Internacional.
- Fitzsimons, A., y Guevara, S. (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.
- Frigant, V., y Zumpe, M. (2014). *Are Automotive Global Production Networks Becoming More Global?*
- Gárriz, A., y Panigo, D. (2016). El impacto de la Política Automotriz Común (PAC) sobre la industria autopartista de Argentina y Brasil. *Análisis*, 5, 25.
- Hirsch, J. (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, J. (2001). *El Estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*. México D.F.: UAM, Unidad Xochimilco.
- Humphrey, J., y Memedovic, O. (2003). *The global automotive industry value chain: What prospects for upgrading by developing countries*.
- Inchauspe, M. E., y García, N. (2017). El complejo automotriz - autopartista en América Latina. Estrategias globales, regionales y desempeño reciente. En D. Panigo, A. Gárriz, P. Lavarello y M. Schorr (Eds.), *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. Avellaneda: UNDAV.
- Panigo, D., Gárriz, A., Lavarello, P., y Schorr, M. (2017). *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. Avellaneda: UNDAV.
- Panigo, D., Lavarello, P., Gárriz, A., y Castillo, K. (2017). El autopartismo latinoamericano en un contexto de proteccionismo global, reshoring y debilitamiento de acuerdos regionales de comercio. En D. Panigo, A. Gárriz, P. Lavarello y M. Schorr (Eds.), *La encrucijada del autopartismo en América Latina*. Avellaneda: UNDAV.
- Perez Almansi, B. (2020). El desarrollo de la industria automotriz asiática a través de la Sociología del Desarrollo. *Realidad Económica*, 49(330), 35-66.
- Pérez Artica, R., y Vigier, H. P. (2020). Política industrial y restricciones cambiarias. Un análisis en la industria automotriz Argentina, 2012-2015. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 51(203).
- Perrone, G., y Santarcángelo, J. (2018). Restricción externa y la sustitución de importaciones en Argentina: análisis de la historia reciente. *Ensayos de Economía*, 28(52), 31-61.
- Pinazo, G. (2015). *El desarrollismo argentino: Una mirada crítica desde la industria automotriz*. Primera edición. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pinazo, G., Córdoba, F., y Dinerstein, N. (2017). Un aporte a la discusión sobre la productividad laboral en la industria argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 3(6), 101-25.
- Pinazo, G., Dinerstein, N., y Córdoba, F. (2019). *Sobre la industria automotriz, la productividad laboral y el pensamiento crítico*.

- Santarcángelo, J., y Pinazo, G. (2009). La reindustrialización en la posconvertibilidad: una mirada desde el sector automotriz. *Realidad Económica*, (247), 38-60.
- Sturgeon, T., y Van Biesebroeck, J. (2009). *Crisis and Protection in the Automotive Industry: A Global Value Chain Perspective*.
- Sturgeon, T., Van Biesebroeck, J., y Gereffi, G. (2008). Value Chains, Networks and Clusters: Reframing the Global Automotive Industry. *Journal of Economic Geography*, 8(3), 297-321.
- Van Biesebroeck, J., y Sturgeon, T. (2011). *Global value chains in the automotive industry: An enhanced role for developing countries?*
- Van Biesebroeck, J., y Sturgeon, T. (2010). *Effects Of The Crisis On The Automotive Industry In Developing Countries: A Global Value Chain Perspective*.
- Zelicovich, J. (2018). Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una “inserción inteligente al mundo” (2015-2018). *Latin America Journal of Trade Policy*, 1(2), 49-66.
- Zelicovich, J. (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*, (52), 85-107.
- Zelicovich, J. (2020). La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 102.