

Tesis de Grado
Licenciatura en Estudios Internacionales
Universidad Torcuato Di Tella

**Proteccionismo y política industrial en la
Argentina de los '90:
la economía política de la reconversión
del sector automotriz.**

Julio 1999
Roberta Villalón
e-mail: rovillalon@yahoo.com
Tutor: Sergio Berensztein

Resumen

En este trabajo se analiza la dinámica política de la reconversión de la industria automotriz argentina en los años noventa. Para ello, se plantea como hipótesis central que la modalidad específica de reconversión y apertura de este sector fue el resultado de las negociaciones realizadas bajo un esquema de concertación intersectorial entre sus principales organizaciones empresarias y sindicales y las autoridades gubernamentales. Asimismo, se argumenta que estas organizaciones han ejercido una influencia fundamental en la determinación de la posición del gobierno argentino en las negociaciones con Brasil en torno a las regulaciones de la industria automotriz del Mercosur. A tal efecto se utilizan algunas herramientas teóricas de la *Nueva Economía Política*, en tanto esta contempla la relación dinámica entre factores económicos y políticos, dentro de un contexto histórico-institucional determinado.

Indice

<u>Introducción</u>	5
<i>Capítulo I</i>	
<u>Breve historia institucional de la industria automotriz en Argentina</u>	
<i>I.1.</i> Introducción	12
<i>I.2.</i> La Argentina importadora y armadora de vehículos	12
<i>I.3.</i> Orígenes y desarrollo de la industria automotriz argentina	18
<i>I.4.</i> La industria “en coma”	28
<i>I.5.</i> Conclusiones	31
<i>Capítulo II</i>	
<u>Tendencias históricas de la industria automotriz en el mundo</u>	
<i>II.1.</i> Introducción	32
<i>II.2.</i> Del <i>Ford T</i> al <i>toyotismo</i>	32
<i>II.3.</i> La década de los noventa: globalización de la industria automotriz	35
<i>II.4.</i> Conclusiones	36
<i>Capítulo III</i>	
<u>La industria automotriz argentina en la década del noventa</u>	
<i>III.1.</i> Introducción	38
<i>III.2.</i> El contexto político-económico: las reformas estructurales en la Argentina de los noventa	38
<i>III.3.</i> Reconversión industrial y la ‘coalición automotriz’. 1990-1991	42
<i>III.3.a.</i> La cuestión de los sindicatos	46
<i>III.3.b.</i> El dilema de la integración con el Brasil.	50
<i>III.4.</i> El nuevo régimen automotriz de 1991 y el ‘boom’ del sector	54
<i>III.5.</i> 1994: redefinición de las reglas de juego regionales para el sector automotriz	58
<i>III.6.</i> La Reforma del Régimen Automotriz de 1991	61
<i>III.7.</i> La Decisión 29/94 del Mercosur: privilegios al sector automotriz	62
<i>III.8.</i> La Industria Automotriz del Mercosur	65
<i>III.9.</i> Conclusiones	68
<u>Conclusiones Finales</u>	70

<u>Apéndice Estadístico</u>	74
<u>Entrevistas personales</u>	75
<u>Bibliografía</u>	76

Introducción

“Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía y las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico (o estancamiento o declinación)”

Douglass North.,1990, “Institutions, Institutional Change and Economic Performance”.

A inicios de los noventa, la matriz institucional que había regido a la industria automotriz argentina desde los años cincuenta fue objeto de un profundo proceso de negociación y redefinición, en el que participaron el gobierno nacional, las empresas y los sindicatos del sector. Este proceso culminó con la creación del Régimen Automotriz de 1991 y la implementación definitiva de la política de integración sectorial con Brasil.

Este nuevo marco institucional ha tenido a lo largo de la década una influencia central en el desempeño económico y el comportamiento político de las organizaciones empresarias y sindicales del sector y, por lo tanto, en el proceso de reconversión de la industria y su integración con el sector automotriz brasileño.

Hasta el momento, la literatura existente ha estudiado esta temática enfatizando diferentes variables económicas nacionales e internacionales. Entre los principales trabajos se destacan los siguientes. Llach, Sierra y Lugones (1997) analizan la adaptación de la industria automotriz argentina a los cambios estructurales de la industria automotriz mundial a partir de la apertura de la economía en los años noventa. Por su lado, Bastos Tigre, Laplane, Lugones, Porta y Sarti (1997) estudian la influencia del marco regulatorio del Mercosur en el desempeño económico de las empresas automotrices de Argentina, Brasil y Uruguay. Por otro lado, los autores Kosacoff, Todesca y Vispo (1991) observan el efecto de las políticas de comercio compensado con Brasil sobre la industria automotriz argentina, haciendo hincapié en el desarrollo del sector autopartista nacional ante la crisis y las nuevas regulaciones de la industria.

En su análisis de la política sectorial de integración en el Mercosur, Nofal (1996) se concentra en el efecto de las variables técnico-institucionales sobre la evolución a largo plazo de las industrias automotrices argentina y brasileña. Dicovski (1997), por su parte, examina los cambios en la regulación nacional y regional del sector automotriz y reseña brevemente los efectos económicos provocados por la reactivación y apertura de la industria nacional. Schvarzer (1995) repasa el debate desatado por la crisis sectorial en los ochenta entre las empresas automotrices terminales y autopartistas acerca de la política de integración con la industria brasileña, y luego estudia la reconversión de las terminales argentinas en la primer mitad de la década del noventa.

Desde un perspectiva político-histórica, Vigevani y Cândia Veiga (1997) estudian los marcos institucionales automotrices argentino y brasileño de los noventa y el proceso de integración sectorial bilateral dentro del marco de la globalización económica internacional. Finalmente, en su informe sobre inversión extranjeras en América Latina y el Caribe (1998)

la CEPAL analiza la evolución de la industria automotriz en la región, haciendo hincapié en los centros productivos argentino, brasileño y mexicano. Este informe estudia las tendencias centrales del sector a partir de su vinculación con los flujos de comercio e inversiones mundiales.

La característica común de estos estudios es que enfatizan variables y procesos económicos.¹ Este enfoque hasta ahora ha sido dominante no sólo en el debate acerca del sector automotriz y su inserción en el proceso de integración regional sino, en general, en los cambios desarrollados en otros sectores industriales. Aún cuando estos trabajos contribuyen a entender la estructura de costos y beneficios del sector, la dinámica de los flujos de comercio e inversión, y la evolución de las estructuras empresariales, en mi opinión no bastan para comprender la complejidad de los mecanismos políticos e institucionales vinculados al proceso de reconversión de esta industria. En particular, dejan abiertos una serie de interrogantes esenciales: ¿por qué el gobierno argentino decidió, en el marco de una política generalizada de liberalización económica, aplicar un régimen especial de protección para la industria automotriz nacional? En tal sentido, ¿cuáles eran las peculiaridades del sector automotriz que hicieron posible su resistencia a las políticas de apertura comercial? Y finalmente, ¿qué nos puede enseñar este caso en relación al proceso de reforma estructural y a la formación de un ‘nuevo’ patrón de desarrollo argentino?

Dado el sesgo economicista de la literatura acerca de la evolución reciente del sector automotriz y su particular dinámica en el contexto del desarrollo del Mercosur, es necesario ir más allá para buscar un enfoque más amplio del problema. Considero que utilizar para el análisis algunas de las herramientas teóricas provistas por la *Nueva Economía Política* (NEP) es en este caso de extrema utilidad e importancia, en tanto este enfoque contempla la relación dinámica entre factores económicos y políticos, dentro de un contexto histórico e institucional determinado. Como señalan Tommasi y Saiegh, la NEP es

“una nueva visión que (...) no ve a la economía como un mecanismo que se autosustenta independientemente del entorno social más amplio del cual ésta es parte. Entre otras cosas, la NEP presta particular atención a la determinación de las políticas económicas, reconociendo que las mismas (...) son el resultado de complejas interacciones entre múltiples actores con intereses, información y creencias particulares, en el contexto de determinados marcos institucionales”.²

En tal sentido, el objetivo de esta tesis es analizar la dinámica política del proceso de reconversión de la industria automotriz argentina en los años noventa. Esto implica fundamentalmente estudiar las formas de vinculación entre el Estado y los grupos de interés empresarios y sindicales. De acuerdo a los preceptos de la NEP, nos concentraremos en la racionalidad política y económica de los distintos actores, identificando sus intereses,

¹ Una posible excepción puede encontrarse los trabajos de Vigevani y Cândia Veiga (1997) y Llach, Sierra y Lugones (1997). Los primeros, incorporan elementos históricos y políticos al análisis de los procesos de definición de nuevas normas para la industria y de integración regional, remarcando los contextos políticos y económicos en los cuales fueron formuladas las diferentes políticas automotrices. Los segundos utilizan el marco teórico de la modern political economy en su presentación de posibles escenarios futuros para la industria automotriz argentina a partir del año 2000.

² Tommasi y otro:1998, 10.

preferencias, esquemas de interacción estratégica, capacidades de acción colectiva e influencia sobre el proceso de toma de decisiones, dentro del marco histórico - institucional particular que determinó sus alternativas de acción disponibles. (Geddes:1998, 60)

La hipótesis central de esta investigación es que la modalidad específica de reconversión y apertura adoptada por la industria automotriz argentina a inicios de los noventa fue el resultado de las negociaciones realizadas bajo un esquema de *concertación intersectorial* entre los principales grupos de interés empresarios y sindicales del sector y las autoridades gubernamentales.³ A diferencia de otros sectores económicos, en los cuales las políticas públicas hacia cada uno de ellos fueron determinadas en forma unilateral por el gobierno nacional - especialmente a través de la liberalización económica comercial -, en el caso automotriz estas políticas fueron definidas institucionalmente entre el gobierno nacional y las organizaciones empresarias y sindicales.⁴

El surgimiento de esta práctica de concertación intersectorial estuvo estrechamente relacionado a tres factores: (a) la modalidad histórica de vinculación especial entre el Estado y los principales actores empresarios y sindicales de la industria automotriz; (b) el elevado valor político y la potencial importancia económica de este sector; y (c) una crítica coyuntura político-económica, en la cual, el gobierno nacional necesitaba reconstruir las bases de apoyo para su programa de reforma estructural.

Asimismo, se sostiene que este esquema de concertación tripartito en el caso automotriz adoptó una dinámica política particular como '*coalición intersectorial*', en tanto se trató de un "acuerdo [temporal] entre actores que persigu[ía]n separadamente objetivos convergentes o compatibles y utiliza[ba]n sus recursos de acción individual para la consecución de estrategias coordinadas".⁵ Mientras el concepto de concertación apunta a describir la *estructura* de la toma de decisiones sectorial, el de coalición se dirige a caracterizar la *evolución* específica de la interrelación de los distintos actores sociales dentro de esa estructura.

La consecuencia principal de las negociaciones intersectoriales realizadas bajo la concertación tripartita, fue la definición de una *nueva matriz institucional* para el sector

³ En este trabajo se define a los procesos de reconversión como la actualización tecnológica, productiva y laboral de un determinado sector económico de acuerdo a los estándares internacionales. Por su parte, se conceptualiza a la concertación, en términos de Schmitter, como la "interacción regular y el acceso privilegiado y prioritario sobre la deliberación legislativa de los intereses funcionales a la toma de decisiones de determinada política pública" (Etchemendy y otro:1998, 582). La concertación se diferencia de la organización corporativa de intereses en la medida que en la última, el Estado estructura formalmente a los grupos de interés sectoriales en términos monopólicos y jerárquicos. Para un análisis de esta diferenciación ver Collier:1995.

⁴ La liberalización comercial fue uno de los componentes centrales de las políticas de reforma del primer gobierno de Menem. Se desarrolló fundamentalmente a través de una "drástica reducción de la protección" que afectó prácticamente a todos los sectores de la economía nacional. (Gerchunoff y otro:1996, 741-742) Para un análisis económico de la apertura comercial y sus efectos sectoriales ver Berlinsky:1998.

⁵ Scharpf:1997, 55 (traducción de la autora).

automotriz en la década del noventa,⁶ constituida por el Régimen Automotriz de 1991 y la definición de una política de integración sectorial con Brasil.

En la misma línea de la hipótesis central, se plantea una hipótesis secundaria: los principales actores del sector automotriz argentino han ejercido una influencia fundamental en la determinación de la posición del gobierno nacional en las sucesivas negociaciones con Brasil sobre el diseño de las regulaciones de la industria automotriz en el Mercosur. A los efectos de operacionalizar esta hipótesis, se tendrán en cuenta dos temas ampliamente discutidos en la NEP. Primero, las raíces domésticas de la política exterior, esto es, el influjo de los intereses sectoriales nacionales en decisiones concretas de política exterior.⁷ Segundo, la influencia de las dinámicas políticas, económicas y sociales nacionales en la construcción institucional de un mercado regional.⁸

Como se menciona anteriormente, este trabajo se sustenta en algunos elementos teóricos de la NEP. Para este enfoque, la unidad de análisis principal son los individuos, no sólo las personas individuales, sino también aquellas “organizaciones de las que puede esperarse que se comporten como un actor unitario racional”.⁹ Este es el caso de los grupos jerárquicos y bien organizados, como las empresas y los sindicatos centralizados. A su vez, se parte del supuesto que el comportamiento de estos actores es racional, en tanto está orientado hacia la maximización de sus propios intereses y preferencias. Esta racionalidad, por su parte, es concebida como estratégica; se define teniendo “en cuenta no sólo las restricciones del [entorno] sino también el comportamiento igualmente racional y estratégico” de otros actores.¹⁰ (Lodola:1998, 397-403) Al mismo tiempo, se trata de una racionalidad limitada, dada la finita capacidad de procesamiento de la información y la visión subjetiva de la realidad de los individuos. (Simon:1986, citado en North:1995, 38)

Las preferencias y las creencias de estos individuos racionales son, por su parte, moldeadas y modificadas por la estructura social en la que surgen y se desenvuelven (Elster:1996, 28). Es decir, son formadas a partir de un proceso histórico en el que intervienen estratégicamente otros individuos racionales en el contexto de una serie de limitaciones económicas, políticas e institucionales específicas. (Acuña:1995, 44)

En determinadas circunstancias, estos actores buscan maximizar racionalmente sus intereses promoviendo una acción en conjunto con otros actores de manera informal o a través de algún tipo de organización formalizada. Estas organizaciones, por su parte,

⁶ Siguiendo a Acuña (1995, 15) se define al concepto de matriz como “un lugar o medio, donde se produce o se desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso ocurre o se desarrolla”. En términos institucionales, el concepto hace referencia a “un sistema de variables y constreñimientos que fija límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos” políticos y económicos.

⁷ Ver Bates:1997, 3-16.

⁸ Siguiendo a Kahler, “specific hypothesis regarding national policies or international institutional outcomes requiere first weighting the preferences of groups internally given their influence on national policy and then weighting national capabilities and influence within a particular issue-area”. (Kahler:1995, 14)

⁹ Geddes:1997, 59.

¹⁰ Tomassi y otro:1998, 16; Acuña:1995, 46-48.

pueden adoptar distintas formas.¹¹ A los fines de esta investigación, se destacan entre ellas a las asociaciones y las coaliciones. En las asociaciones, los objetivos son colectivos y se persiguen a través de cursos de acción elegidos por todos sus miembros a través de sistemas de votación, y ejecutados conjuntamente utilizando los recursos colectivos (Scharpf:1997, 57). Entre ellas encontramos, por ejemplo, a las cámaras empresariales y los sindicatos.¹²

Según Acuña, las asociaciones empresarias son probablemente “la forma más importante de organización política de la clase capitalista”,¹³ en términos de estructura de coordinación colectiva para influir sobre las políticas del Estado y procesar al mismo tiempo los conflictos de intereses intra e intersectoriales. Usualmente, su función principal ha sido organizar la acción colectiva de la clase empresaria a través de la agregación de los distintos intereses dentro de cada actividad económica (Acuña:1995, 51-63). Esta capacidad depende a su vez de la cantidad y homogeneidad de sus miembros, en razón de que a mayor número y diversidad de preferencias e intereses, menor capacidad de acción colectiva.¹⁴ (Olson, en Tommasi y otro:1998, 37-62)

En la Argentina, a pesar de que han existido una gran cantidad de cámaras empresarias, sólo las compuestas por un número reducido de firmas poderosas han sido exitosas en sus funciones de presión sobre el Estado y mediación de conflictos dentro del sector privado. Al mismo tiempo, el mundo de los negocios argentino no se ha organizado en torno a una única central empresaria y ha sido reticente a involucrarse en la actividad política partidaria, prefiriendo hacer *lobbying* con los distintos gobiernos civiles y militares de turno.¹⁵ (Torre:1989, 19-20)

Por su parte, el poder de los sindicatos, como asociaciones gremiales de trabajadores, reside en su “capacidad de condicionar el libre juego del mercado y las decisiones del sistema político”.¹⁶ En la Argentina, las organizaciones sindicales ocuparon un lugar central en la escena política, económica y social del país a lo largo de cerca de cincuenta años. Su relevancia estuvo vinculada con los “diez años de cambios sociales y políticos operados entre 1946 y 1955”.¹⁷ Con el peronismo, este sector fue incorporado a un sistema de organización de intereses corporativista, a través del otorgamiento selectivo por parte del Estado de “monopolios de representación dentro de sus respectivas categorías, a

¹¹ Scharpf restringe las organizaciones a las coaliciones, clubes, movimientos y asociaciones (Scharpf:1997, 56,57), North, sin embargo hace extensivo el concepto a otro tipo de organizaciones sociales, económicas y políticas, al definir las en forma más amplia como “grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”. (North:1995, 15)

¹² En relación a nuestra investigación, cabe señalar que las empresas terminales, autopartistas y concesionarias, y los trabajadores de la industria están organizadas en asociaciones.

¹³ Acuña:1995, 56.

¹⁴ Cabe señalar que las asociaciones empresarias generalmente no anulan la acción independiente de las firmas, las cuales pueden aprovechar su capacidad de presión individual sin apelar a la organización colectiva. En efecto, en el caso de la industria automotriz, las empresas terminales no sólo actuaron como actor colectivo a través de su cámara, sino que lo hicieron individualmente.

¹⁵ Para un análisis histórico y teórico de las organizaciones empresarias y su relación con el Estado en la Argentina ver Acuña:1995.

¹⁶ Torre:1989, 13.

¹⁷ Torre:1989, 9.

cambio de controles sobre el proceso de selección de dirigentes y de articulación de demandas”.¹⁸

A partir de entonces, el sindicalismo argentino fue “económicamente próspero y comprometido en primera persona con la actividad política” nacional. Usualmente, registró una tendencia a “prescindir de la mediación partidaria para negociar en forma directa con el Estado y los grupos de poder”.¹⁹ Sus instrumentos principales de presión política y económica han sido la organización de huelgas y movilizaciones, la participación directa e indirecta en el gobierno (cargos políticos, especialmente en el Congreso, e influencia en el Estado) y el mantenimiento de negociaciones paritarias con los empresarios. El poder sindical residió básicamente en los principales centros urbanos, lo cual determinó su importancia como núcleos de votantes potenciales para los partidos políticos. (Torre:1995, 7-21; Torre:1989, 9-40; Murillo:1997, 419-424)

Además de las asociaciones existen, como mencionamos antes, otras formas de organización colectiva como es el caso de las coaliciones. Entre estas se ubica la dinámica política particular que adoptó el esquema de concertación intersectorial de la industria automotriz, en los términos de Scharpf ya definidos.

Para la NEP, las instituciones conforman el marco de incentivos y restricciones en el cual los actores racionales maximizan sus intereses. Estas, son comprendidas como “las reglas del juego (...) que dan forma a la interacción humana”,²⁰ procurando reducir la incertidumbre al limitar “las opciones disponibles a los actores”.²¹ Y son las que, “junto con la tecnología, determinan los costos de transacción y transformación y por consiguiente la utilidad y la viabilidad de participar en la actividad económica”.²²

A su vez, las instituciones son el resultado de un proceso histórico de conflicto y cooperación entre diferentes actores con distintas preferencias e intereses. Por ello, “no son creadas (...) para ser eficientes socialmente, [sino más bien] son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas”.²³

Las instituciones (formales e informales) son utilizadas y aprovechadas por las distintas organizaciones económicas, sociales y políticas creadas para obtener beneficios de las mismas.²⁴ Sin embargo, no permanecen inalteradas a través del tiempo, sino que experimentan cambios graduales o radicales. Estos cambios a su vez son producidos por la “relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones”,²⁵ es decir la evolución de

¹⁸ Murillo:1997, 419. Su definición se basa en el concepto de corporativismo de Schmitter: 1974.

¹⁹ Torre:1989, 19, 20.

²⁰ North:1995, 13.

²¹ Geddes:1998, 59

²² North:1995, 152.

²³ North:1995, 29.

²⁴ Las instituciones formales son aquellas “reglas legales sancionadas por el sistema judicial y la maquinaria del Estado”, mientras que las instituciones informales son las normas sociales, códigos de conducta y normas de comportamiento y convenciones. (Scharpf:1997,38; North:1995, 14, 54).

²⁵ North:1995,19.

las organizaciones dentro del marco institucional y su eventual necesidad de modificar las reglas con el fin de obtener mayores beneficios. (North:1995, 19,118-120)

Entre los cambios institucionales radicales, podemos ubicar a los procesos de reforma estructural en América Latina durante las décadas del ochenta y noventa. Estos procesos, entendidos como la redefinición de las reglas de juego de los modelos de desarrollo y de intervención estatal, implicaron la interacción estratégica de distintas organizaciones políticas, económicas y sociales con el objetivo de influir en el diseño de las nuevas normas y obtener resultados institucionales favorables a sus intereses.

En tal sentido, el diseño de los nuevos marcos institucionales fue el resultado de pujas de poder y acuerdos entre actores con intereses alternos.²⁶ Como consecuencia, los procesos de reforma estructural adquieren una dinámica multivariada, en la medida que los ritmos y la profundidad de las transformaciones institucionales fluctúan entre los distintos sectores de la sociedad. De hecho, hallamos políticas y regulaciones anómalas en relación a la tendencia general de las políticas de reforma. Como se demuestra en esta investigación, la política de protección aplicada al sector automotriz ha sido un ejemplo paradigmático de este fenómeno.

Este trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera, doy un repaso a la historia de la industria automotriz argentina, acentuando la gestación de los actores del sector, su organización y sus relaciones estratégicas con otros actores, en un marco institucional determinado. Luego, señalo las tendencias estructurales del desarrollo de la industria automotriz mundial, haciendo especial hincapié en la década del noventa. En la tercera, estudio el régimen automotriz de 1991 y las reglamentaciones regionales desde 1994, analizando las negociaciones políticas intersectoriales que dieron origen y continuidad a las reglas institucionales del sector automotriz a lo largo de la presente década. Por último, presento las conclusiones del trabajo.

²⁶ Como señala Torre, “el proceso de reformas es siempre una batalla política para llevar a la práctica ciertos objetivos”, que implicó “una mutación en las reglas de juego” y “el despliegue de un nuevo patrón de desarrollo centrado en la inversión privada y las señales de mercado”. (Torre:1997, 8, 4, 3)

Capítulo I

Breve historia institucional de la industria automotriz en Argentina

1.1). Introducción

En este capítulo se presenta de manera abreviada el desarrollo histórico del sector automotriz en la Argentina. Se distinguen dos períodos: (1) la primer mitad de siglo, caracterizada por la inexistencia de una industria automotriz nacional; y (2) desde la década de los cincuenta hasta fines de la década del ochenta, cuando surge y se desarrolla la industria automotriz argentina. Se analizan en especial la formación de las organizaciones económicas empresarias y sindicales de la industria y su tipo de interrelación y vinculación con el Estado. Asimismo, se estudia la relación simbiótica entre las instituciones estatales y las organizaciones, con el objeto de visualizar como ese marco institucional determinó, junto con los factores tecnológicos y las características estructurales del mercado, el tipo de organizaciones que se formaron y el desempeño económico del sector automotriz en su conjunto.

1.2). La Argentina importadora y armadora de vehículos

Hasta mediados de la década del cincuenta la Argentina no tuvo una industria automotriz. Los vehículos eran importados casi en su totalidad desde el mayor centro de producción en el mundo, los Estados Unidos. Como era de esperar, el nivel de importaciones de vehículos y autopiezas fue variando generalmente según las condiciones externas de la economía y las políticas económicas reactivas a las distintas coyunturas que implicaban consecuencias indirectas sobre el abastecimiento del sector.

Desde la consolidación del Estado nacional hacia 1860, los ferrocarriles se transformaron en el principal medio de transporte del país, constituyéndose en uno de los ejes centrales del modelo de desarrollo agroexportador argentino. Su papel fue clave como instrumento de unificación política y productiva del espacio nacional. Desde los gobiernos conservadores se instrumentó una política extremadamente favorable para las compañías ferroviarias extranjeras que se radicaron en el país. Las empresas que cobraron mayor desarrollo y dominaron el sector fueron británicas, hecho directamente relacionado con la relación “especial” entre la Argentina y Gran Bretaña.²⁷

²⁷ A lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, las economías argentina y británica desarrollaron relaciones de complementación y creciente interdependencia. La Argentina exportaba a Gran Bretaña materias primas, principalmente alimentos, mientras que Gran Bretaña exportaba capitales y manufacturas. La decadencia industrial y la caída de las inversiones externas británicas, y el simultáneo auge de los capitales y productos norteamericanos en el país transformó esta relación bilateral en triangular. (Fodor y O’Connell:1973).

A comienzos de siglo aparecieron los primeros vehículos de origen norteamericano en el país y, en 1906, se instaló el primer taller de armado de piezas de origen extranjero.²⁸ Sin embargo, solo luego de finalizada la Primera Guerra Mundial el predominio de los ferrocarriles se vio menguado por el creciente volumen de automotores existentes en el país, hecho vinculado con la expansión comercial de la industria automotriz norteamericana hacia otros mercados y la notoria reducción del precio de los vehículos. (Sourrouille:1979, 2-3)

El cambio en la importancia relativa de estos dos medios de transporte reflejaba en cierta medida el hecho estructural de esa época: el paso del capitalismo internacional a su fase monopólica, y la decadencia de Gran Bretaña como potencia hegemónica mundial, y el paralelo ascenso de los Estados Unidos (Gilpin:1990, 86-94). Esto último tuvo una implicancia directa sobre las relaciones exteriores de la Argentina: a medida que su alianza especial con Gran Bretaña iba perdiendo fuerza por efecto del debilitamiento económico británico, aumentaba en forma proporcional la influencia de los Estados Unidos en el país fundamentalmente a través de préstamos al gobierno e inversiones masivas concentradas en el sector industrial (Llach:1984, 516).

La década del veinte se distinguió por la entrada masiva de capitales extranjeros al país a través de inversiones privadas directas que se concentraron en el sector industrial. Varias filiales de las principales empresas multinacionales, principalmente norteamericanas, se radicaron en estos años en la Argentina. La estrategia de estas *newcomers* se dirigía exclusivamente hacia el abastecimiento del mercado interno argentino, en ese momento en expansión como consecuencia del crecimiento de los sectores medios de la población y del dinamismo exportador del sector primario. (Lewis:1993, 77)

Dentro de esta ola de inversiones externas encontramos algunas que fueron fundamentales en el desarrollo del sector automotriz, como la instalación de líneas de montaje por parte de las empresas norteamericanas *General Motors*, *Ford* y *Chrysler*.²⁹ Estas firmas armaban automóviles con partes importadas desde las casas centrales y luego las comercializaban en el país. Al mismo tiempo, las inversiones no sólo se realizaron en plantas de montaje, sino también en actividades vinculadas al sector, como por ejemplo, la instalación de *Goodyear*, la empresa productora de neumáticos también de origen norteamericano. (Lewis:1993, 77-78; Sourrouille:1979, 5)

Hasta 1930 se registraron importantes flujos de importaciones como resultado de este proceso masivo de inversión extranjera. El máximo nivel se alcanzó en 1929, con la importación de algo más que 76.000 vehículos, de los cuales 67.000 eran automóviles y el resto vehículos comerciales.³⁰ Prácticamente, casi la totalidad de las importaciones eran de origen estadounidense. Para entonces, la Argentina se había convertido en el tercer mercado

²⁸ El taller pertenecía al Ing. Anasagasti, donde se armaba una cantidad reducida de vehículos con piezas de la fábrica francesa Blériot. (Formula XXI:1996, I/1, 17)

²⁹ Estas empresas atravesaban en ese momento una fase de expansión donde la estrategia principal era la instalación fábricas completas o armaduras en distintos países del mundo con el objetivo de capturar nuevos mercados. (Sourrouille:1979, 5).

³⁰ Ver cuadro 1 y gráfico 1.

a nivel internacional en términos de importación de automóviles. La densidad de vehículos por persona era una de las más altas del mundo, superando incluso los índices de Francia y Inglaterra y casi duplicando a los de Suecia, Bélgica y Alemania. (Kosakoff: 1991, 3; Sourouille: 1978, 4-5).

El volumen importado de autos disminuyó abruptamente por efecto de la crisis económica internacional en la década de 1930.³¹ La Gran Depresión golpeó duramente a los *fundamentals* de la Argentina agroexportadora,³² en tanto cesó el flujo de capitales desde los países centrales, cayeron los precios internacionales de los productos agrícolas y, aunque no se redujo el volumen de exportaciones, los ingresos del sector agrario disminuyeron en gran cantidad (Romero:1994, 96).

Bajo las nuevas condiciones estructurales (y hasta fines de la Segunda Guerra Mundial), existieron fuertes debates entre los principales actores de la clase política y del sector privado acerca del rumbo que debía tomar la Argentina. Los temas más controvertidos fueron:

“las relaciones económicas triangulares de Argentina con Gran Bretaña y los Estados Unidos (y las consecuentes recomendaciones de acercamiento a uno u otro país (...); el grado de apertura de la economía al comercio exterior y el desarrollo del mercado interno; el papel de la industria manufacturera y las formas que debía adoptar su desarrollo y el de otras actividades urbanas; la cuestión de las economías del interior y, como tema omnipresente, la intervención del Estado en la economía para resolver estos y otros problemas”.³³

Durante el gobierno del Agustín P. Justo (1932-1938), con Federico Pinedo a cargo del Ministerio de Hacienda, se tomaron una serie de medidas que marcaron una verdadera ruptura con el signo económico ortodoxo de la Argentina agroexportadora, iniciando la era de la intervención del Estado en la economía. Las principales políticas fueron la regulación estatal del comercio exterior y el control de la masa monetaria, a través de un sistema de control de cambio, y la creación en 1935 del Banco Central de la República Argentina. (Romero:1993, 96-97; Gerchunoff y otro:1998,131-137)

El *shock* externo y las políticas de control del comercio exterior del gobierno de Justo afectaron negativamente el nivel de importaciones de automóviles.³⁴ La Argentina se encontró entonces con un vasto parque automotriz y una limitada oferta de vehículos nuevos y autopiezas importadas. Así, surgieron pequeños talleres de reparación con el objetivo de prolongar la vida útil de los vehículos. Luego, ante la escasez de piezas y

³¹ En el período 1926-1929, el nivel promedio de importaciones anuales fue de 61800 unidades, mientras que en el período 1930-1933, el promedio fue de 15800 unidades. Ver cuadro 1 y gráfico 1.

³² Sin embargo, la Argentina fue uno de los países que más rápidamente se recuperó de la crisis internacional, retornando al sendero del crecimiento hacia 1934. (Gerchunoff y otro:1998, 139)

³³ Llach:1984, 516.

³⁴ En los años 1931, 1932 y 1933 se registraron niveles de importaciones anuales de 12691, 5331 y 6846 unidades, respectivamente. Ver cuadro 1 y gráfico 1.

repuestos, estos talleres iniciaron su fabricación, lo cual fue el embrión de la industria autopartista nacional.³⁵

A lo largo de los años '30 se construyeron 51.000 kilómetros de caminos y carreteras, cuando a inicios de la década sólo existían 6.500 km. En el origen de esta expansión se encontraban las políticas de inversión en infraestructura anticíclicas implementadas durante el gobierno de Justo. Estas medidas fueron reforzadas por la reducción en el precio relativo de los vehículos importados, fruto del dinamismo de las empresas automotrices en particular de origen norteamericano, y el crecimiento paralelo de las industrias nacionales vinculadas a la construcción.

Al mismo tiempo, este explosivo crecimiento de las vías terrestres de transporte automotor reflejaba indirectamente la crítica situación por la que atravesaba la industria ferroviaria. Este hecho estuvo vinculado con el señalado deterioro de la fortaleza económica de Gran Bretaña y consecuentemente con la caída sostenida de inversiones en ese sector. (Skupch:1972, 481) A su vez, el fortalecimiento de la infraestructura de caminos dio un fuerte impulso a la expansión de la utilización de los vehículos automotores en todo el país.

A partir de 1934, en la medida que la economía se recuperaba de la depresión se flexibilizaron las restricciones impuestas al comercio. El nivel de importaciones de vehículos aumentó nuevamente, aunque no llegaron a alcanzar los volúmenes previos al '30.³⁶

Para la sociedad argentina en su conjunto, las políticas económicas desarrolladas durante la década del treinta generaron profundos cambios en “los comportamientos económicos, políticos y culturales estructurados en torno al Estado”,³⁷ conformando un tipo de matriz societal muy particular. En términos de Cavarozzi, se trató de la emergencia de la “matriz estado-céntrica”.³⁸ Esta matriz histórico-institucional se caracterizó por “la regulación política de los mercados y la expansión de los niveles de participación política”,³⁹ y tuvo una incidencia directa sobre el tipo de organizaciones económicas, políticas y sociales que se desarrollaron en el país en los siguientes sesenta años.

En la posterior década, la recuperación económica iniciada hacia 1934 se vio restringida como resultado de la Segunda Guerra Mundial, hecho que marcaría un verdadero punto de inflexión en la historia mundial. Este *shock* externo afectó profundamente el curso político y económico de la Argentina.

Con la llegada al gobierno de Juan Domingo Perón en 1946, la Argentina adoptó un nuevo modelo de desarrollo económico y de organización política y social. Bajo su mandato se impulsó una política de industrialización por sustitución de importaciones, con

³⁵ En 1939 este sector constituyó su propia asociación, la Cámara de la Industria de Autocomponentes (CAIA), que sería la primera agrupación gremial empresaria del sector automotriz.

³⁶ Ver cuadro 1 y gráfico 1.

³⁷ Cavarozzi:1997, 96

³⁸ Cavarozzi:1997, 96.

³⁹ Cavarozzi:1997, 97.

una fuerte orientación mercadointernista y un decidido énfasis en el desarrollo de las industrias livianas de consumo masivo.⁴⁰

Durante el primer período de gobierno peronista (1946-50),⁴¹ estas políticas económicas impusieron una severa restricción de las importaciones y la inversión extranjera directa, y la virtual prohibición del envío de remesas al exterior, provocando la partida de *Ford*, *General Motors* y otras ensambladoras de automóviles del país. Esto generó rápidamente una grave escasez de vehículos nuevos y el envejecimiento del parque automotor existente. A partir de 1949, Perón implementó una tímida política de corte nacionalista que intentó crear una industria automotriz nacional, a través del establecimiento de la empresa estatal Automotores Argentinos S.A. (AUTOAR) en Buenos Aires, con escasos resultados. (James:1996, 22, 23, 51; Nofal:1989, 14-15)

Por otra parte, en el plano político nacional el peronismo adoptó un sistema corporativista de organización de intereses.⁴² El Estado intentó ordenar y regular a los distintos grupos sociales, otorgando selectivamente reconocimiento oficial a determinadas organizaciones para que ejercieran la representación exclusiva de sus miembros. Al mismo tiempo, el Estado intentó mantener el control sobre estas organizaciones a través de su participación en los finanzas internas y en los procesos de selección de líderes y/o dirigentes y de articulación de demandas. De esta manera, el Estado funcionaba como un intermediario de los intereses de los grupos sociales e intervenía en sus procesos decisorios, de manera que las actividades del sector privado formalmente se ‘estatalizaron’ (Schmitter:1974).⁴³

En el núcleo de este andamiaje corporativo se encontraban las organizaciones sindicales ocupando un lugar predominante (Mora y Araujo:1995, 59).⁴⁴ De esta manera, el peronismo determinó los rasgos centrales del modelo organizacional del sindicalismo argentino:

- a) la organización sindical por ramas de actividad, antes que por oficio o empresa, que implicaba la centralización de la negociación colectiva de convenios laborales y salariales con alcance nacional;
- b) el monopolio de representación sindical a un único gremio por rama, reconocido por el Estado como el agente de negociación oficial;

⁴⁰ Llach define a la economía política peronista como aquella que veía que el “crecimiento económico depende de la expansión del mercado interno”, y que poseía una “vocación inicial por la autarquía, basada en la redistribución de la renta de la tierra hacia el sector urbano” (Llach:1987, 19-32).

⁴¹ Tomo de Lewis la distinción de dos períodos en las estrategias de desarrollo económico adoptadas por el gobierno peronista (Lewis:1993, 224).

⁴² Con respecto al corporativismo ver Schmitter:1974; Collier:1995; Sanz Menendez:1994.

⁴³ Sin embargo, como señalan O’Donnell (1977) y Cavarozzi, Nelson y Urrutia (1994), luego de la caída del peronismo, el Estado atravesó por un proceso de debilitamiento que afectó directamente su capacidad corporativa en la medida que no lograba ejercer un control efectivo sobre los distintos grupos sociales. Este Estado colonizado por intereses organizacionales, actuó como una coalición distributiva, donde generalmente los diversos grupos de interés competían entre sí en un juego de suma cero. Ver también Palermo y otro:1996, 39-47; Lodola:1998, 426-442; Kvaternik:1998, 443-463; Etchemendy y otro:1996; Romero:1994, 212.

⁴⁴ Para un análisis de las relaciones entre el sindicalismo argentino y el peronismo ver entre otros, Germani:1966, Murmis y Portantiero:1971; Torre:1989a; Horowitz en Torre:1988, 99-118; Doyon en Torre:1988, 183-219; Little en Torre:1988, 265-320.

- c) la articulación de la estructura sindical en forma piramidal, que “abarcaba las ramas locales y ascendía, por intermedio de federaciones nacionales hasta una única central” reconocida por el Estado, la Confederación General del Trabajo (CGT)⁴⁵;
- d) un alto grado de intervención y regulación estatal a través de la tutela de derechos, el reconocimiento de los actores, la facultad de homologación, la conciliación y el arbitraje, y las facultades de control y sanción; (Torre:1989, 15; James:1999, 23; Palomino:1995, 221-222).

En términos de esta “estructura sindical fuertemente agregada, no competitiva y centralizada”,⁴⁶ el peronismo impulsó el proceso de sindicalización fundamentalmente a través de las uniones (o sindicatos de primer grado), una de las dos formas predominantes de organización sindical en la Argentina (Torre:1989, 58). Las uniones se caracterizaban por su organización centralizada en la medida que la central sindical nacional conservaba el poder sobre las seccionales locales o regionales por medio de mecanismos institucionales de intervención y control financiero. En contraste, el gobierno de Perón no promovió a la otra forma de articulación sindical predominante, las federaciones (o sindicatos de segundo grado), caracterizadas por la descentralización del poder. Estas estaban constituidas por entidades locales o regionales que gozaban de autonomía financiera y de los derechos a huelga y secesión.(Godio:1990, 226-227)

En particular, las transformaciones en el campo laboral afectaron al sector automotriz a través de la formación de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor de la República Argentina (SMATA). Estos gremios se convertirían en los ejes centrales sindicales de la industria. Formada en la década de los cuarenta, la UOM fue una de las protagonistas principales de los procesos de expansión de la sindicalización obrera y centralización de la estructura gremial llevados a cabo por el peronismo.⁴⁷ Este sindicato, agrupaba a los trabajadores de la industria metalúrgica, entre los que se encontraban los obreros de las fábricas y talleres de partes y autocomponentes. Recién a partir de 1955 con la caída del régimen peronista, la UOM llegó a convertirse en el sindicato más importante y líder del movimiento sindical obrero.

El Sindicato de Mecánicos Afines del Automotor (SMAA), rebautizado más adelante como Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor de la República Argentina (SMATA) fue formado en 1945. Hasta ese momento, los mecánicos no contaban con una representación sindical propia, a pesar de su inicial adhesión a la Federación del Transporte (camioneros, taxistas y choferes). A diferencia de la UOM, SMATA era “un gremio pequeño y de poca importancia que representaba esencialmente a los mecánicos de las estaciones de servicio” y a los trabajadores de los talleres de reparación de automóviles.⁴⁸ Hacia 1949, sin embargo, este sindicato modificó su estatuto para incorporar a los obreros y empleados de las casas armadoras y concesionarias, y al personal de las casas comerciales relacionadas con la industria automotriz y afines.(SMATA:1998)

⁴⁵ James:1999, 23.

⁴⁶ Torre:1989, 16.

⁴⁷ Según los cálculos más creíbles, la afiliación sindical total de la clase trabajadora argentina pasó de 434.814 en 1946 a 2.334.000 en 1951. El número total de gremios, por su parte, se redujo de 913 en 1946 a 83 en 1951. En particular, la actividad metalúrgica contaba en 1946, con 21 gremios y un total de afiliados de 5.992; para 1951, existía un único gremio, la UOM, con un total de 120.000 afiliados. (Little:1988, 307)

⁴⁸ Brennan:1996, 85

En síntesis, durante el gobierno peronista los sindicatos de la industria automotriz jugaron un papel relativamente reducido dentro del movimiento sindical obrero y del sistema político argentino, en consonancia con el aún incipiente desarrollo de las industrias metalúrgica y automotriz. En efecto, hacia 1955 cuando cayó el gobierno peronista los trabajadores del sector automotriz “todavía eran una clase en formación y por lo tanto estaban desorganizados”.⁴⁹

1.3). Orígenes y desarrollo de la industria automotriz argentina

Como consecuencia de la crisis económica iniciada en 1949, durante el segundo período de gobierno peronista (1950-1954), se modificó la estrategia de desarrollo económico, lo cual afectó la evolución futura de la industria automotriz. Con el llamado “giro realista” de Perón y la nueva política económica consagrada en el Segundo Plan Quinquenal,⁵⁰ las políticas gubernamentales pusieron énfasis en la promoción y fomento de las grandes empresas industriales, especialmente del sector de bienes de capital. A diferencia del Primer Plan Quinquenal que priorizaba la producción de bienes de consumo masivo, el nuevo eje del desarrollo argentino pasó a ser la industria pesada. Dada la incapacidad nacional de proveer el capital necesario para impulsar el crecimiento de este sector, el gobierno implementó una política de apertura hacia las inversiones extranjeras, lo que rompió la férrea orientación autárquica de la primera administración peronista. (Romero:1994, 166)

Durante este período se tomaron una serie de medidas gubernamentales de relevancia para el sector automotriz. Primero, las empresas automotrices, autopartistas y de fabricación de maquinarias e implementos agrícolas, fueron incorporadas al Régimen de Protección y Promoción Industrial (Decreto Ley 14630/44) por el Decreto 25056/51. Este Régimen anulaba los recargos a las importaciones de maquinarias y materias primas, otorgaba facilidades en la obtención de permisos de cambio, permitía utilizar el sistema de cuotas a la importación a través de financiamiento del Banco Industrial y, por medio del Poder Ejecutivo, indicaba la localización geográfica de los nuevos emprendimientos. (Sourouille:1979, 10,49)

En 1952, y dentro del nuevo esquema de política económica, el gobierno creó un gran complejo industrial militar en las afueras de la ciudad de Córdoba, las Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), rebautizadas como Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA) en 1957, y por último simplemente como Industrias Mecánicas del Estado (IME).⁵¹ IAME se dedicaba a la fabricación de automotores, tractores, motocicletas, motores de aviación, aviones y otros bienes

⁴⁹ Brennan:1996, 84.

⁵⁰ El “giro realista” de Perón consistió fundamentalmente en la reorientación de la política exterior desde la “Tercera Posición” hacia una política de acercamiento con los Estados Unidos, cuyo objetivo primordial era reabrir las fuentes de crédito internacionales y promover, al mismo tiempo, las radicación de inversiones de origen norteamericano. (Paradiso:1993, 131-134)

⁵¹ “Para los gerentes militares de las plantas de IAME, las fábricas eran una extensión de los cuarteles”, por lo cual la “sindicalización estaba prohibida” (Brennan:1996, 48). El énfasis es de la autora.

relacionados.⁵² A pesar de que no se desarrollaron plenamente todas estas actividades, este fue un gran impulso para la posterior conformación de la industria automotriz nacional, y convirtió a Córdoba en el principal centro industrial del interior.⁵³ (Sourouille:1979, 10; Brennan:1996, 47)

En ese mismo año, se dictó el Régimen de Radicación de Capitales Extranjeros por la Ley 14222, que formalizaba el nuevo enfoque del gobierno hacia el capital foráneo. Esta ley promovía la instalación de empresas extranjeras en el país a través de múltiples medidas, y fue complementada en el caso de la industria automotriz con una convocatoria internacional para la fabricación de tractores y con la licitación de una planta que la industria estatal IAME estaba instalando en la ciudad de Córdoba. En 1954 la empresa italiana *Fiat* ganó la licitación y adquirió la planta de IAME, para luego ser incorporada como industria de interés nacional al Régimen de Promoción y Protección Industrial vigente.⁵⁴ A su vez, la empresa alemana *Mercedes-Benz* dedicada a la fabricación de camiones se radicó en 1952 en el Gran Buenos Aires, mientras en 1955 la firma norteamericana *Kaiser (Industrias Kaiser Argentina - IKA)* dedicada la producción de automóviles y vehículos livianos, lo hizo en los alrededores de la ciudad de Córdoba. (Sourouille:1979, 12-13; Brennan:1996, 51,52; Nofal:1989, 16)

En suma, las dos medidas dictadas en el gobierno peronista, el Régimen de Protección y Promoción Industrial de 1951 y el Régimen de Radicación de Capitales Extranjeros de 1952, dieron el primer impulso a la creación de una industria automotriz nacional.

Durante el gobierno de la ‘Revolución Libertadora’ (1955-1958), no se realizaron grandes cambios de política económica. En la industria automotriz encontramos la renovación del Régimen de 1951 ante su vencimiento, y la incorporación de las empresas automotrices extranjeras recientemente radicadas a un régimen especial de interdicción destinado a investigar sus relaciones con el peronismo y el origen de sus capitales. Esta última medida ocasionó fuertes conflictos entre las firmas extranjeras y el gobierno, especialmente con las empresas *Fiat Concord* y *Mercedes-Benz*.⁵⁵ (Sourouille:1979, 15)

En el campo sindical, durante el gobierno de Aramburu en 1955, encontramos una medida de gran trascendencia para la industria automotriz argentina: el otorgamiento de la jurisdicción de los trabajadores de IKA, que sería la empresa dominante del sector entre 1959-1966, al SMATA (Nofal:1989, 32-33; Sourouille:1979, 56). Esta decisión gubernamental estaba dirigida directamente contra la UOM, que era la “conductora de la Resistencia [del peronismo frente a la ‘Revolución Libertadora’] y estaba surgiendo como

⁵² Para 1955, IAME fabricaba el auto Graciela –apodado ‘El Justicialista’- en un número reducido dado que sus ventas eran escasas, jeeps y camiones para el ejército y la motocicleta Puma. (Brennan:1996, 47)

⁵³ Bajo el amparo de este régimen, las empresas Gilera y Siam (Siambretta) iniciaron la fabricación de motocicletas en el país.

⁵⁴ En Fiat, la “actividad gremial fue virtualmente prohibida hasta 1958”, como resultado de la combinación de la herencia de disciplinamiento militar de los trabajadores de IAME y la tradición antisindical de la firma italiana (Brennan:1996, 93, 48, 92).

⁵⁵ La empresa Mercedes-Benz suspendió temporalmente sus actividades en el país. (Sourouille:1979,15)

el sindicato dominante y árbitro final en el movimiento obrero peronista”.⁵⁶ SMATA era un sindicato aún relativamente débil y tenía una posición moderada en relación a la Resistencia, por lo cual representaba una amenaza menor para las empresas terminales. El Estado, a su vez, buscaba evitar la conformación de un movimiento obrero unificado a través de esta estrategia de fragmentación gremial. (Nofal:1989, 24-25; Brennan:1996, 84-85)

Recién a partir de 1958, con la llegada al poder del gobierno desarrollista de Arturo Frondizi, se produjo el segundo y decisivo impulso para el desarrollo del sector automotriz argentino. El modelo económico frondizista se basaba en el intento de completar el proceso de industrialización del país acelerado durante el gobierno peronista, a través de la creación y desarrollo de las industrias pesadas de tipo capital intensivo. Dentro de este proyecto, las industrias siderúrgica, petroquímica, energética, papelería y, principalmente, automotriz, eran consideradas claves para el desarrollo económico de la nación.

Al igual que lo sucedido con la segunda política de industrialización peronista, para concretar este gran objetivo era imprescindible incentivar la radicación de inversiones externas, ya que el capital necesario no podía ser provisto nacionalmente por la reducida capacidad de ahorro de la economía argentina. La Ley 14780 de Inversiones Extranjeras (diciembre, 1958) y el Régimen de Promoción de la Industria Automotriz, Decreto 3693 (marzo, 1959), serían los dos instrumentos centrales del programa económico del nuevo gobierno para lograr esa meta, y se convertirían, al mismo tiempo, en el marco legal para el sector automotriz argentino.

La promoción del sector se basó entonces en las dos medidas mencionadas. La Ley de Inversiones de 1958 concedía un trato preferencial a las empresas extranjeras garantizando que los aportes de capital (entrada de divisas, maquinarias, equipos e instalaciones, materias primas y repuestos) serían favorecidos, a través de acuerdos con el gobierno, por medio de beneficios aduaneros, impositivos y crediticios. El Régimen, por su parte, otorgaba aranceles diferenciales a las importaciones de partes y piezas para las nuevas empresas, exigiendo sin embargo la reducción veloz de los componentes importados y su reemplazo por insumos nacionales. A su vez, existía un régimen que eliminaba los aranceles para la instalación de líneas de producción dirigido especialmente a las empresas extranjeras desinteresadas en la radicación de sus capitales y a las firmas nacionales que buscaban desarrollar la fabricación automotriz. (Sourouille: 1979, 21-22)

De esta manera, el desarrollo de la industria automotriz en la Argentina se dio en un marco de protección y fuertes incentivos otorgados por el Estado nacional. Junto a una gran demanda insatisfecha con capacidad de compra, estas condiciones creaban un escenario ideal para la radicación de firmas extranjeras en el país. La virtual reserva de mercado y la

⁵⁶ Brennan:1996, 85. La ‘Resistencia’ fue un movimiento semiclandestino de oposición obrera a las políticas de remoción de las reformas sociales del peronismo encaradas por la ‘Revolución Libertadora’. Si bien en un inicio sus acciones fueron inorgánicas y espontáneas, hacia fines de 1956 se coordinaron a través de la Comisión Intersindical y luego, en 1957, de las “62 Organizaciones”, lideradas por la UOM y su secretario general, Augusto Vandor (James:1999, 107-115; Godio:1991, 55-64). Las “62” pronto se convirtieron en el centro de poder sindical paralelo a la CGT intervenida, constituyendo la “principal fuerza organizadora y expresión institucional del peronismo en la era posterior a 1955” (James:1999, 112).

consecuente estructura oligopólica del sector creados por las políticas frondizistas prometían un horizonte de ganancias seguras para las empresas.

Paralelamente al nuevo marco institucional, existió otro factor determinante en la gestación de la industria automotriz argentina: el proceso de expansión de las firmas automotrices norteamericanas y europeas hacia nuevos mercados en los países en desarrollo. Esta tendencia se desplegaba en un contexto económico mundial caracterizado por dos factores centrales, la existencia de fuertes barreras al comercio internacional y las políticas de promoción estatal de la inversión en algunos de los países en desarrollo. Ambos factores determinaron que las estrategias de las firmas extranjeras se orientaran hacia la explotación de mercados internos vírgenes, fuertemente protegidos de la competencia externa, a través de la radicación de plantas de producción en los países receptores.⁵⁷ (Sourrouille:1979, 17-19)

Como consecuencia de las políticas de promoción de Frondizi y de la ola expansiva de las empresas automotrices extranjeras, hacia 1961 se habían instalado o convertido en productoras las siguientes firmas: *Dinfia, Citroen, Chrysler Argentina, Ford Motor Argentina, General Motors Argentina, Safrar-Iafa (licencia de Peugeot), Industria Automotriz Santa Fe (IASF), Siam Di Tella, Isard, Fevre Basset, Autoar*, Dinborg*, Metalmecánica*, Alcre*, Cisitalia*, Goliath-Hansa*, Los Cedros** y otras cuatro empresas de menor importancia. * (Sourrouille: 1979, 56) Estas 21 empresas, junto con las ya radicadas en el país durante los gobiernos peronistas, produjeron en el período 1959-1964, aproximadamente 660.000 unidades (entre automotores y utilitarios).⁵⁸

Asimismo, las nuevas regulaciones impulsaron el desarrollo y la consolidación de la industria autopartista. Este sector realizó “acelerados esfuerzos tecnológicos para articular el tejido de proveedores locales (...) [con el fin de] cumplir los crecientes requerimientos legales de integración nacional de la producción”.⁵⁹

La contribución de la industria automotriz al crecimiento manufacturero total en el período 1958-61 fue del 77.7 % (dentro de un aporte total de las industrias ‘preferidas’ del 94.4%). (Gerchunoff y otro: 1998, 270) Es decir que el fuerte crecimiento del sector secundario fue en su mayor parte originado por el despliegue de la industria automotriz, por lo cual ésta era considerada el “motor de crecimiento de la economía”.⁶⁰

En el marco de las políticas económicas de Frondizi, las empresas extranjeras automotrices radicadas en el país buscaron sustraerse de las rígidas condiciones imperantes en el mercado laboral argentino a través de “la concertación de convenios por empresa, salarios más altos y mayores beneficios sociales”.⁶¹ SMATA, “un joven sindicato de una

⁵⁷ Este tema se amplía en el siguiente capítulo.

* Estas empresas cerraron en 1964, luego de un rápido proceso de concentración producido por la reducida escala y consecuente veloz saturación del mercado nacional, y el cambio del marco normativo realizado por Illia, como se explica más adelante. (Sourrouille:1979, 56)

⁵⁸ Cálculo propio en base a datos de ADEFA:1997, 11.

⁵⁹ Kosacoff y otros:1991, 4.

⁶⁰ Kosacoff y otros:1991, 4.

⁶¹ Torre:1989, 59.

joven industria, aún era relativamente débil a principios de los años sesenta [y] no contaba aún con una burocracia poderosa y centralizada”,⁶² por lo cual debió aceptar la negociación de estos convenios a nivel de empresa, paralelamente al convenio nacional. Apoyada por el gobierno, esta descentralización de la negociación colectiva aumentó la autonomía de las seccionales regionales del sindicato, especialmente de su filial cordobesa. En contraste, la UOM se mantuvo firme en su defensa de los convenios colectivos nacionales por rama de actividad. (Brennan:1996, 91; Torre:1989, 59)

En la misma línea, en 1960, a propuesta de la empresa, el gobierno permitió parcialmente a Fiat constituir sus propios sindicatos de planta, en contra de la legislación laboral vigente. Bajo los auspicios de la Federación Sindical de Trabajadores Fiat, controlada por la compañía se crearon sindicatos de planta en las fábricas Concord (Sindicato de Trabajadores de Concord, SITRAC), Materfer (SITRAM) y Grandes Motores Diesel (SITRAGMD). Sin embargo, la personería jurídica recién fue otorgada en 1964, en el marco de la política sindical de descentralización del gobierno de Illia. (Brennan:1996, 93,94; Torre:1989, 59-61)

En 1961, como un medio de aumentar su capacidad de presión e influencia sobre el Estado, las empresas terminales formaron la Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFA).⁶³ A través de esta cámara las distintas empresas negociaban con el Estado las políticas sectoriales, mientras que lo hacían individualmente en los casos que fuesen temas particulares o bien no hubiesen llegado a un acuerdo con el resto de las empresas asociadas. A diferencia de otros sectores empresarios, generalmente las terminales lograron comportarse como un actor unitario a la hora de tratar con el gobierno cuestiones de relevancia sectorial, en gran parte, gracias al reducido número de empresas miembros y la relativa homogeneidad de sus intereses.⁶⁴ A lo largo del tiempo, el poder de influencia de ADEFA fue aumentando en consecuencia al aumento de su poder económico y del afianzamiento de las empresas en el país.

Las empresas autopartistas, por su parte, habían formado dos asociaciones: en 1939, la Cámara de la Industria de Autocomponentes (CAIA) y en 1953, la Cámara Industrial de Fabricantes de Autopiezas (CIFARA). Luego, las autopartistas de Córdoba se agruparon en la Cámara Industrial Metalúrgica de su provincia, mientras que las de Santa Fe lo hicieron en la Asociación Industrial Metalúrgica respectiva. (Kosacoff y otros:1991, 22). La influencia de estas cámaras varió según las distintas coyunturas políticas y económicas; su mayor problema eran los centenares de empresas de distinto tipo y tamaño que las componían, lo cual dificultaba su capacidad para lograr fuertes consensos internos ante la

⁶² Brennan:1996, 104.

⁶³ Los miembros fundadores de ADEFA fueron las empresas: Fiat, Chrysler, Ford, General Motors, Kaiser, Mercedes-Benz, Fevre Basset y Siam Di Tella. (Fórmula XXI, año 1, n°1, 17)

⁶⁴ Se define “actor unitario” a aquellos grupos (asociaciones, coaliciones, movimientos, etc.) que a pesar de estar compuestas por un número variado de individuos y/u organizaciones se comportan como una unidad. (Geddes: 1997, 59). Las condiciones para la acción colectiva del número y la homogeneidad/heterogeneidad de los intereses están tomadas de Olson en Tommasi y otro:1998, 37-61.

diversidad de intereses particulares existentes, y por lo tanto para comportarse como un actor unitario.⁶⁵

Las empresas concesionarias a su vez, se habían organizado en torno a la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA) en 1944. Si bien generalmente este actor no tuvo un rol central en las negociaciones intersectoriales, logró mantener a los concesionarios en una posición favorable dentro del complejo automotriz a lo largo del tiempo, lo cual fue posible en la medida que esta cámara se comportó como un actor unificado en los momentos más comprometidos para su desarrollo.

En suma, podemos afirmar que la matriz institucional del sector automotriz, creada por los gobiernos de Perón y Frondizi, se distinguió por tres características principales.⁶⁶ Primero, la protección y promoción desde el Estado a la industria.⁶⁷ Segundo, una orientación mercadointernista. Y tercero, un ‘sistema tripartito de negociación y toma de decisiones’, definido por la participación directa de las empresas y los sindicatos en el proceso de formulación de las políticas públicas referidas al sector.⁶⁸

Siguiendo a North, dentro de los distintos marcos institucionales se crean y desarrollan organizaciones políticas, económicas y sociales con el propósito deliberado de aprovechar las oportunidades que estos brindan. Las organizaciones y las instituciones establecen una “relación simbiótica”, en tanto, mientras las organizaciones son moldeadas por las instituciones, éstas últimas son luego alteradas por las primeras con el objeto de incrementar sus beneficios. (North:1995,15-19)

En este sentido, el marco institucional que dio origen a la industria automotriz argentina moldeó a sus organizaciones económicas (empresas y sindicatos) y políticas (agencias gubernamentales, secretarías ministeriales). Las regulaciones del sector

⁶⁵ En el caso de las cámaras empresarias se presenta el problema clásico de la ‘acción colectiva’. En términos de Olson, “cuanto mayor sea la cantidad de empresas o individuos que se benefician de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en el caso de no existir incentivos selectivos [‘que es aquel que se aplica selectivamente a los individuos, según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo’], el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar a favor de un interés común” (Olson en Tommasi y otro:1998, 42, 55-56). En el capítulo III de esta tesis se aborda el tema de las empresas autopartistas más ampliamente, ver “El dilema de la Integración con el Brasil”.

⁶⁶ Se define siguiendo a Acuña al concepto de matriz como “un lugar o medio, donde se produce o se desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso ocurre o se desarrolla”. En términos institucionales, el concepto hace referencia a “un sistema de variables y constreñimientos que fija límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos” políticos y económicos. (Acuña:1995, 15)

⁶⁷ Cabe señalar que sólo en un comienzo, y con el fin exclusivo de crear una industria automotriz nacional, el Estado incentivó la radicación de empresas extranjeras; luego, en el mismo gobierno de Frondizi, el mercado automotriz se cerró a la competencia externa a través del establecimiento de un régimen proteccionista con altas exigencias de nacionalización de la producción.

⁶⁸ El debilitamiento del Estado corporativo mencionado anteriormente (ver I.2.), disminuyó el poder relativo del Estado frente a empresas y sindicatos, pero no desestructuró el sistema tripartito de negociación y toma de decisiones.

automotriz aseguraban a las empresas un mercado cerrado a la competencia y una demanda cautiva de sus productos (más allá de su precio y calidad). A la vez, no exigía que las firmas se modernizaran al ritmo de los avances producidos en la frontera tecnológica de producción automotriz mundial.

Dentro de este contexto institucional, que no propiciaba el desarrollo de una industria eficiente y competitiva, las empresas buscaron maximizar sus beneficios a través del otorgamiento por parte del Estado de condiciones fiscales favorables y reglas que les permitieran aumentar precios y reducir costos fijos. Las empresas pudieron obtener este tipo de prebendas a través de la presión individual o colectiva sobre el Estado.

Como resultado de la relación simbiótica entre las instituciones y organizaciones de la industria se puede observar que los pilares de la matriz institucional originaria de la industria automotriz se conservaron a lo largo de treinta años, mientras que sólo se realizaron alteraciones marginales con el fin de mantener las condiciones de privilegio para los principales actores sectoriales.

Durante la presidencia de Illia (1963-1966), se aplicaron políticas destinadas a superar la recesión del año 1962. Las dos cuestiones más urgentes fueron el desempleo y el déficit en la balanza de pagos. Básicamente, se tomaron medidas keynesianas de estímulo del nivel de actividad y se negociaron los plazos de pago de las deudas con cada uno de los países acreedores. A su vez, se impusieron políticas restrictivas al nuevo endeudamiento y alentaron las exportaciones de bienes primarios para equilibrar la balanza comercial, con el fin de saldar las deudas existentes. Para esto se suspendió el financiamiento a algunas importaciones, se otorgaron mayores volúmenes de crédito a las empresas que utilizaban pocos insumos importados y se establecieron controles de cambios para movimientos financieros. (Gerchunoff y otro:1998, 295-300)

En la misma línea, en 1965 el gobierno dictó un nuevo régimen para la industria automotriz (Decreto 3642) que restringía la utilización de componentes importados y cerraba el acceso al mercado nacional de nuevas empresas terminales. El régimen perseguía una veloz nacionalización de la industria y el “derrame” de los beneficios hacia toda la estructura productiva del país. Este régimen – que era en definitiva un avance nacionalista sobre el de Frondizi – se mantuvo vigente hasta 1971 (Sourrouille:1979, 28-29; Gerchunoff y otro:1998, 297). Las empresas automotrices que superaron las exigencias de nacionalización del nuevo régimen cobraron mayor poder económico y afirmaron definitivamente su presencia en el país. Como mencionamos anteriormente, de las 24 empresas existentes hacia 1961, únicamente quedaron 12 en 1964.⁶⁹

Durante este gobierno, en el movimiento sindical argentino surgió el ‘vandomismo’; denominado de esa manera por su líder, Augusto Vandor. Esta línea impulsaba una estrategia de ‘golpear y negociar’ frente al Estado, a diferencia de la estrategia netamente confrontativa adoptada durante la Resistencia. El objetivo central de Vandor era crear un ‘peronismo sin Perón’, que posibilitara a los sindicatos y al peronismo incorporarse al

⁶⁹ De estas 12 empresas, sólo había sobrevivido IASF entre las firmas constituidas con participación de capital local. Esta empresa sin embargo fue adquirida por Fiat en 1969.

sistema político argentino como un actor decisivo. Frente a la posición disruptiva de Vandor, desde el exilio el mismo Perón promovió la escisión de las '62 Organizaciones'. Como resultado se creó un núcleo sindical disidente, denominado 'las 62 Organizaciones de pie junto a Perón', compuesto principalmente por SMATA, la Asociación Obrera Textil (AOT) y la Federación Obrera de Trabajadores de la Industria Azucarera (FOTIA). Este nucleamiento gremial se transformó rápidamente en el más importante opositor a Vandor.

A partir de entonces, y a pesar de su debilidad relativa, SMATA inició una dura lucha de poder con la UOM, la cual determinaría en gran parte sus sucesivos alineamientos dentro de los conflictos del movimiento obrero peronista, más allá de toda preferencia ideológica.⁷⁰ Detrás de este antagonismo, se encontraban los repetidos intentos de la UOM de sustraer la representación sindical de los trabajadores de las empresas terminales a SMATA y a partir de 1968, la disputa en torno al liderazgo del movimiento obrero nacional. (Godio:1991, 159, 160; Brennan:1996, 110, 111)

Durante el gobierno militar de Onganía (1966-1969), se intentó implementar un programa económico que procuraba profundizar el proyecto desarrollista de industrialización, para lo cual se consideraba esencial atraer el capital extranjero, aumentar los niveles promedio de productividad y disminuir el gasto público. Para el régimen militar, los dos últimos objetivos solo podían ser conseguidos por medio de la liberalización del mercado de trabajo, la despolitización general de la sociedad argentina y la neutralización del poderoso aparato sindical. En función de esta última meta, Onganía se acercó a la CGT con el objetivo de "señalar que los sindicatos tendrían un lugar en el nuevo orden estatal si aceptaban las reglas de juego del gran capital y las FF.AA".⁷¹ Durante 1966, liderados por Augusto Vandor y las '62 Organizaciones' la mayoría de los gremios del movimiento sindical peronista, aceptaron la propuesta del gobierno y mantuvieron una política favorable a él. (Romero:1993, 233-237; Gerchunoff y otro:1998, 326-327)

Sin embargo, en 1967, ante el congelamiento de los salarios, la suspensión de las negociaciones colectivas de trabajo y la política de racionalización del sector público decretados por el gobierno, se desató una ola de huelgas que determinaron el retiro de la personería gremial de distintos sindicatos, entre los que se encontraba la UOM. La principal consecuencia de la dura reacción gubernamental fue la división de la CGT en dos centrales sindicales opuestas. Por un lado, los sindicatos más combativos frente al régimen militar, liderados por Raimundo Ongaro, formaron la 'CGT de los Argentinos' (CGTA). Por el otro, los sindicatos 'dialoguistas' frente a las políticas de Onganía, encabezados por Augusto Vandor, constituyeron la 'CGT Azopardo' (Godio:1991, 171-182). En esta división, la UOM se encuadró previsiblemente con el vandorismo, mientras SMATA lo hizo con la CGTA.⁷²

⁷⁰ Sin embargo, la seccional cordobesa de SMATA cordobesa se alineó con el vandorismo hasta 1970. Esta relativa autonomía local era producto del señalado proceso de descentralización sindical promovido por el Estado y las empresas terminales a lo largo de la década del sesenta (Godio:1991, 209).

⁷¹ Godio:1991, 172.

⁷² Sin embargo, en Córdoba, la UOM liderada por Alejo Simó apoyó tácticamente a la CGTA, que dominaba en ese momento el movimiento sindical cordobés, mientras el SMATA de Elpidio Torres siguió leal a Vandor. Córdoba se transformó en el epicentro de la agitación sindical de la CGTA (Brennan:1996, 166).

Mientras tanto, las políticas de racionalización del sector público y la legislación que prohibía las huelgas y las negociaciones colectivas decretadas por Onganía alentaron al sector empresario a encarar una política de fuerte reducción de los costos laborales. Estas medidas fueron particularmente pronunciadas en la industria automotriz, a través del incremento de los despidos y los ritmos de producción. El consecuente deterioro de las condiciones de trabajo fue la causa inmediata de una serie de fuertes protestas obreras en las fábricas de IKA-Renault, Chrysler, Ford, Citroën y Peugeot en 1967 y 1968 (Brennan:1996, 146).

La febril agitación sindical culminó en 1969 con la “más grande protesta obrera en la historia latinoamericana de posguerra”, el Cordobazo.⁷³ Motivados por la crítica situación de los trabajadores automotores, causada por el cierre de talleres autopartistas, la reducción salarial y el aumento de las horas de trabajo, UOM y SMATA se unieron en esta protesta, a pesar de su enfrentada alineación en el conflicto sindical nacional entre vanderistas y ongaristas. Por su parte, los sindicatos de la Fiat fueron los únicos gremios cordobeses de relevancia que permanecieron al margen de esta movilización debido al estricto control de la firma.⁷⁴ (Brennan:1996, 183-187, 204)

Tanto la crisis política, económica y social del país de fines de los años '60 como las políticas de desarrollo industrial ‘hacia adentro’ de corte proteccionista, determinaron que se arribara a 1970 con una industria automotriz en crisis y con un significativo retraso tecnológico en términos internacionales. De hecho, “antes de (...) 1967 los costos de producción eran unas 2.5 veces mayores que los de un vehículo equivalente importado de Europa o Estados Unidos, libre de derechos”.⁷⁵

Esta situación provocó un fuerte debate entre el gobierno y las empresas terminales y autopartistas acerca del futuro de la industria automotriz argentina. Como resultado, en 1971, se sancionó el Régimen de Reconversión de la Industria Automotriz (Ley 19135), que se caracterizaba por la promoción gubernamental a las exportaciones a través de un reintegro del 50% sobre las ventas externas. Al mismo tiempo, promovía las compras nacionales y establecía listas positivas de importación a las terminales.⁷⁶ El objetivo principal era mejorar el déficit existente en la balanza de pagos y a la vez provocar la reducción del precio de los automotores. (Sourrouille:1979, 35-37)

Sin embargo, el sesgo exportador del nuevo régimen no significó en los hechos un cambio profundo para la industria automotriz sino que su orientación continuaría siendo fuertemente mercadointernista. En efecto, entre 1970 y 1973 la producción aumentó en un 34%, del cual las ventas al mercado interno representaron entre un 94% y un 99%

⁷³ Brennan:1996, 11.

⁷⁴ Sin embargo, en 1970 y 1971, SITRAC, SITRAM y SITRAGMD se transformarían en el paradigma del radicalizado sindicalismo ‘clasista’, que lideró durante esos años una serie de violentas protestas y tomas de fábrica, dominado por organizaciones de extrema izquierda. Para un análisis en profundidad del ‘clasismo’ ver Brennan:1996, 218-263.

⁷⁵ Sourrouille:1979, 35.

⁷⁶ Las listas positivas establecen en forma explícita una serie de productos que gozan de beneficios arancelarios u otras formas de protección comercial.

(claramente, el nivel de exportaciones no fue el determinante del crecimiento del sector en estos años).⁷⁷ (Sourrouille:1979, 39-40; ADEFA:1997)

Cabe destacar que las nuevas regulaciones del sector no incentivaron la radicación de nuevos capitales extranjeros ni la realización de inversiones en tecnología de las empresas ya instaladas en el país, lo que acentuó el retraso tecnológico de la industria con la fabricación de modelos de vehículos obsoletos en términos internacionales. (Kosacoff y otros:1991, 5) De esta manera, observamos que las modificaciones normativas de 1971 no alteraron ninguno de los pilares esenciales de la matriz institucional del sector automotriz.

Durante la tercer presidencia de Perón (1973-1974), el sesgo exportador establecido por el Régimen de 1971 se acentuó. Como resultado, en 1973 se alcanzaron niveles de exportación sin precedentes en la historia de la industria, siendo los principales destinos Chile y Cuba.⁷⁸ Paralelamente a la promoción de las exportaciones, se restringió la entrada y utilización de capitales extranjeros en país, en el marco del llamado Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberalización Nacional.

Para la UOM, el regreso del peronismo al gobierno entre 1973 y 1976 significó el punto culmine de su influencia en el movimiento sindical y en el sistema político argentino desde 1955. Aprovechando esta situación el sindicato de los metalúrgicos busco inclinar la balanza a su favor en su lucha con SMATA por la afiliación de los trabajadores de la industria automotrices. En 1973, el Ministerio de Trabajo le asignó la Fiat Concord, y finalmente en 1975 decidió otorgarle la jurisdicción sobre los trabajadores mecánicos. (Brennan:1996, 381)

Las políticas de apoyo y promoción gubernamentales hacia la industria automotriz no evitaron sin embargo una nueva caída del sector hacia 1975 en el marco de la crisis económica y política del país, y el ‘Rodrigazo’.⁷⁹ Con la llegada del Proceso de Reconstrucción Nacional, cambiarían una vez más las normas atinentes a la industria. En 1976, se sancionaron la Ley 21.382 de inversiones extranjeras, que otorgaba tratamiento igualitario a inversores extranjeros y nacionales, con el objetivo de reactivar el vetusto y deprimido sector industrial argentino, y la Ley 21.608 de promoción industrial, donde se propuso el estudio de un nuevo ordenamiento para la industria automotriz.

En otro plano, para impedir la reconstitución del poder gremial, el Proceso, revocó la decisión del gobierno peronista tomada en 1973 de otorgar la jurisdicción de los trabajadores mecánicos a la UOM, devolviéndosela a SMATA. Las empresas terminales

⁷⁷ Los modelos que se vendieron fueron autos medianos como el Falcon de Ford, el Peugeot 504, y los Fiat 125 y 128 y el Renault 12. Cabe señalar que la fabricación de estos modelos se prolongó hasta la década del noventa. (Sourrouille:1979, 39-40; ADEFA:1997) Ver cuadros 3 y 4, y gráficos 3 y 4.

⁷⁸ Sin embargo, a partir de 1977, el nivel de exportaciones cayó y se mantuvo en un nivel insignificante hasta la década del noventa.. Cabe destacar, que en los años 1979 y 1980 se registró un alto “coeficiente de apertura” (que indica la apertura comercial del sector hacia otros países), sin embargo, fueron solamente dos años extraordinarios dominados por altos niveles de importaciones. Ver cuadro 4 y gráfico 4.

⁷⁹ El ‘Rodrigazo’ fue el nombre popular por el que se conoció a la política económica del Ministro de Economía de Isabel Perón, Celestino Rodrigo, que provocó un shock económico al decidir una devaluación del 100% y un aumento de tarifas y combustibles similar o superior. (Gerchunoff y otro:1998, 348-349; Romero:1994, 275-277)

estaban de acuerdo con esta revocación porque la UOM representaba una mayor amenaza en términos políticos y un mayor costo en términos laborales por sus convenios colectivos más exigentes. (Brennan:1996, 388-389)

En 1979, junto con el desmantelamiento de IME, la fusión de Fiat con SAFRAR (Peugeot Argentina), el retiro de General Motors y finalmente la venta de Chrysler a Volkswagen, se sancionó el nuevo Régimen Automotriz de 1979 (Ley 21932), con el objetivo de dar un nuevo impulso a este quebrado sector (Nofal:1989, 74, 75). Este régimen significó un cambio de tendencia en las políticas públicas aplicadas al sector hasta ese momento. Por un lado, se eliminaban las restricciones a las importaciones de partes y vehículos terminados, y a la integración vertical de las empresas terminales. Por otro lado, se dio inicio al comercio bilateral de autopartes a través de programas compensados (con incentivos arancelarios). Estos programas cobraron especial importancia en relación con Brasil, que se encontraba en pleno proceso de desarrollo de su propia industria automotriz.

De esta manera, el régimen buscaba romper con la orientación mercadointernista tradicional del sector a través de la apertura comercial regulada y la relación institucionalizada entre las industrias automotrices argentina y brasileña. En efecto, en 1980 se registró el coeficiente de apertura más alto de la historia de la industria.⁸⁰ (Kosacoff y otros:1991, 5-8)

En suma, podemos advertir que los tres principales intentos de modificar la orientación mercadointernista de la industria automotriz argentina, el Régimen de Reconversión de la Industria Automotriz de 1971, el impulso exportador de la tercera presidencia de Perón y el Régimen Automotriz de 1979, fracasaron en forma contundente. La causa central de estos intentos frustrados es posible encontrarla en el proceso progresivo de debilitamiento de la estructura del Estado, que afectó directamente su capacidad de disciplinamiento sobre las organizaciones empresarias y sindicales de la industria automotriz. Esta fragilidad determinó que el Estado funcionara más como una arena de disputa que como árbitro y rival de los distintos actores del sector automotriz.

1.4). La industria “en coma”

En el corto plazo, el régimen de 1979 dio buenos resultados: aumentó el nivel de producción y de ventas internas y externas, en especial, de partes y piezas con Brasil. Sin embargo, el éxito inmediato de las medidas de integración comercial con Brasil se mantuvo sólo por dos años (1979 y 1980) y la estructura sectorial, a pesar de los intentos aperturistas, conservó sus características esenciales inalteradas. De hecho, las empresas llegaron a fines de los setenta prácticamente con la misma tecnología con la que habían arribado al país veinte años atrás, lo que las convertía en firmas no competitivas y obsoletas.

Esta particularidad sólo pudo mantenerse a través de los recursos que obtenían del Estado (en cuestiones fiscales y laborales) y de los consumidores (cautivos de los vehículos

⁸⁰ Ver cuadros 3 y 4, y gráfico 3 y 4.

nacionales de precios elevados). Estas condiciones, como se mencionó, fueron posibles dentro de un esquema de desarrollo económico proteccionista, caracterizado por la intervención del Estado en la economía y por la participación de los grupos económicos y sindicales en los procesos de formulación de políticas públicas sectoriales.

Desde inicios de los ochenta, la industria atravesaría un período crítico, de transición y reestructuración, reflejo en cierto modo de la crisis económica (y política) estructural del país, signada a su vez por la ‘crisis de la deuda’ desatada 1982. Esta última afectaba al conjunto de países latinoamericanos, que se encontraron en la obligación de pagar sus enormes deudas externas sin la posibilidad de acceder a nuevos préstamos. Sólo lo que debía girarse al exterior en concepto de intereses y amortización superaba ampliamente la capacidad de pago de los distintos países de la región. Al mismo tiempo, internamente estos países estaban estrangulados por una severa crisis fiscal. Las principales medidas que tomaron los gobiernos fueron el endeudamiento interno y la emisión monetaria que, como provocaba automáticamente inflación, funcionó como un impuesto pagado por quienes tenían dinero de valor declinante. (Gerchunoff y otro:1998, 385-391). Estas políticas, lejos de resolver el problema de la deuda, lo agravaron, acentuando la crisis estructural de los estados latinoamericanos.

En este contexto regional recesivo, el desempeño de lo que iba quedando del sector fue realmente bajo; el promedio de producción de la década del ochenta fue el menor de la historia automotriz, con menos de 160.000 unidades anuales. La tendencia declinante de esta década llegó a su punto culmine en 1990, con una producción total inferior a las 100.000 unidades anuales.⁸¹

Durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989) se implementaron políticas destinadas a la reactivación del sector. Estas siguieron la línea del régimen de intercambio compensado de 1979, dentro de un marco más amplio de complementación comercial y productiva con Brasil. En 1985 los presidentes argentino y brasileño, Alfonsín y José Sarney, firmaron la Declaración de Iguazú, una iniciativa que reflejaba el fin de una era de relación bilateral confrontativa y el inicio a un nuevo período signado por la colaboración y la confianza mutua.

Luego, en 1986, se firmaron el Acta para la Integración Argentino - Brasileña y el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE). Este programa tuvo como objetivo alcanzar una nueva fase de desarrollo económico/industrial, para lo cual era necesario un mercado interno de mayores dimensiones, es decir, aumentar la escala de mercado acoplándose al otro país. Esta política respetaba cuatro premisas: gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, para lo cual se orientó exclusivamente al desarrollo de algunos sectores productivos.

Dentro de este marco de integración, se firmaron una serie de protocolos sectoriales entre los dos países. Los avances más significativos se dieron en tres sectores: petroquímico, siderúrgico y automotriz, motorizando la política de integración bilateral. (Vigevani y otro:1997, 333-334). En abril de 1988, se redactó una primera versión del

⁸¹ Ver cuadro 2 y gráfico 2.

Protocolo 21 – Industria Automotriz, que establecía un mecanismo de comercio bilateral basado en la integración gradual a través de una lista positiva de productos con un tratamiento arancelario especial y cupos de comercio. Sin embargo, el Protocolo no fue aplicado hasta después de su reformulación en 1990, luego de una serie de negociaciones internas (entre los gobiernos, las empresas terminales y autopartistas, y los sindicatos), y externas, entre Brasil y Argentina.⁸² El Protocolo establecía los siguientes puntos centrales:

- el intercambio de vehículos y partes, piezas y componentes destinados a la producción o reposición con un arancel de cero por ciento, sin restricciones para arancelarias,
- la aplicación de un listado positivo de productos, convenido entre empresas terminales y autopartistas de ambos países con la aprobación previa de sus respectivos gobiernos, lo cual impulsaba la integración intra-firma,
- la tendencia al equilibrio y a la concreción de esquemas de complementación productiva,
- la formación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental Permanente, con la función de controlar el desarrollo de la política bilateral y de autorizar la ampliación del universo de productos incluidos en la lista positiva como resultado de nuevas negociaciones entre las distintas partes. (Kosakoff:1991, 33; Dicovsky:1997,65)

Sin embargo, las modificaciones en la política automotriz realizadas por el gobierno radical no comprometieron la matriz institucional del complejo automotriz, en la medida en que se mantuvieron sus rasgos centrales. En efecto, el Estado continuaba protegiendo a la industria, el sector permanecía cerrado en términos comerciales y de inversión, y las empresas y los sindicatos continuaban interviniendo en los procesos de toma de decisiones gubernamentales.⁸³

En suma, la matriz institucional automotriz y sus organizaciones generaron el desarrollo de un sector industrial no competitivo, ineficiente y costoso para el Estado y los contribuyentes en términos fiscales, y para los consumidores en términos de precio, calidad y variedad de los vehículos. Este sector lejos de crear un polo de desarrollo económico, como era el objetivo primordial de las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, se transformó en un sector deficitario e inconveniente para la evolución productiva del país.⁸⁴

El Protocolo 21 entró en vigor a partir de 1990, pero su esencia se vería afectada por el cambio de curso de la política de integración regional originado por los presidentes de Argentina y Brasil, Menem y Collor de Melo, quienes concibieron la política regional como un instrumento para afrontar la inserción de ambos países en el nuevo contexto económico y político internacional. La decisión de formar un Mercado Común del Sur (Mercosur) a partir de 1995 aceleró los plazos de liberalización y apertura económica, lo cual afectó directamente el ritmo de reconversión del sector automotriz.

⁸² Cabe señalar que finalmente, el régimen de intercambio compensado de 1979 rigió en su forma original hasta fines 1990, cuando se puso en práctica el discutido Protocolo 21.

⁸³ Ver cuadro 4 y gráfico 4.

⁸⁴ Entre una gran cantidad de trabajos que analizan el desarrollo económico de la industria automotriz y sus efectos en el sector industrial del país, se destacan los siguientes: Gerchunoff y otros: 1998, cap. VI; Petrecolla: 1989; Kosakoff y otros:1991, sección I.

Las negociaciones frente a la definición de plazos y reglas específicas del sector automotriz tomaron a su vez una fuerza mayor, movilizándolo profundamente a empresas, cámaras y sindicatos en busca de privilegios especiales dentro del marco de integración general. La dinámica del sector frente al proceso de integración regional es el tema del capítulo III.

1.5). Conclusiones

En este capítulo se repasó la historia del sector automotriz en la Argentina, prestando especial atención a las instituciones que determinaron su desarrollo. En la primera mitad del presente siglo, el país no contaba con una industria de automotores, los vehículos eran importados desde los centros de producción mundial y luego también fueron armados en diversas plantas de montaje instaladas a partir de la década del veinte. Dada la pequeña escala del mercado argentino y la inexistencia de políticas de promoción para la creación de una industria nacional, las empresas extranjeras encontraban en el comercio y el armado de vehículos el negocio más rentable. Al mismo tiempo, los distintos gobiernos no consideraban entre las alternativas de políticas de desarrollo económico el proyecto de construir una industria automotriz nacional, en la medida que la importación de vehículos era viable y conveniente.

A partir de mediados de siglo, el panorama de la industria automotriz cambió a raíz de la implementación de las políticas económicas de industrialización por sustitución de importaciones. En ese marco, los gobiernos de Perón y Frondizi aplicaron políticas específicas de promoción a la industria automotriz.

La matriz institucional del sector se caracterizó por tres rasgos fundamentales: primero, la promoción y protección del Estado, segundo, la proyección mercadointernista, y tercero, la participación directa de las empresas y sindicatos de la industria en el proceso de formulación de políticas públicas atinentes al sector.

Esta matriz moldeó a sus organizaciones económicas (empresas y sindicatos) y políticas (agencias gubernamentales, secretarías ministeriales). A su vez, estas solo alteraron marginalmente las reglas de juego y solo con el fin de mantener un *status quo* que les era extremadamente favorable. A lo largo de treinta años, si bien se sancionaron nuevas reglamentaciones para el sector, sus pilares institucionales se mantuvieron firmemente en razón de la señalada relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones. En consecuencia, se desarrolló una industria automotriz no competitiva, ineficiente y costosa para el Estado, los consumidores y los contribuyentes.

Hacia la década de los noventa, el complejo automotriz se hallaba en un grave estado de crisis, del cual saldría con la aplicación de nuevas medidas por parte del gobierno en el contexto de la reactivación y la reforma de la economía del país.

Capítulo II

Tendencias históricas de la industria automotriz en el mundo

II.1) Introducción

El objetivo de esta sección es analizar el desarrollo de la industria automotriz mundial. Consideramos a su comprensión como esencial para poder entender el curso histórico particular del sector automotriz argentino. El motivo de este énfasis es que, desde sus inicios, la industria automotriz mundial ha mostrado una fuerte tendencia a la internacionalización. Ya a fines de la década de los cincuenta, comenzó un primer proceso de expansión hacia algunos países del entonces ‘Tercer Mundo’, que estaban implementando políticas de industrialización por sustitución de importaciones, como la Argentina, México, entre otros. En la década de los noventa, con el renovado impulso a la transnacionalización de esta industria hacia los mercados emergentes, por efecto de la difusión de las prácticas *toyotistas* y las tecnologías informáticas, y el agotamiento de las posibilidades de venta e inversión en los países desarrollados, esta vinculación se vuelve más importante que nunca.

II.2). Del Ford T al toyotismo

La historia del siglo XX es inseparable de la evolución de la industria del automóvil. Símbolo paradigmático de la sociedad de masas, su desarrollo ha impactado en prácticamente en todos los campos de la vida social. Desde sus orígenes hasta la actualidad, es posible dividir, siguiendo a Womack, su evolución histórica en tres grandes etapas: (1) la producción *artesanal*, surgida en Europa hacia fines del siglo pasado, basada en el armado manual de los vehículos, (2) la producción *fordista*, iniciada a principios del siglo XX, con base en la producción en serie, y dominada principalmente por los Estados Unidos y (3) la producción *toyotista*, originada a fines de la década de los sesenta en Japón, signada por la transnacionalización de la producción de vehículos en el mundo, la difusión de los métodos de toyotistas, y la aplicación intensiva y sistemática de las tecnologías informáticas a toda la cadena de valor en la industria. (Womack y otros: 1990, 15) Esta periodización no sólo marca las grandes rupturas o discontinuidades en las formas de gestión empresarial y en la utilización de nuevas tecnologías, sino la reorganización total del proceso de trabajo, y la estructura misma de la industria.

El origen de la industria automotriz se encuentra con la introducción de los métodos de producción estandarizada de vehículos hacia la primera década de este siglo. En los Estados Unidos, Henry Ford con su famoso Ford Modelo T, sería quien daría el puntapié inicial a esta verdadera revolución en la industria; dando origen a todo este período de la historia de la humanidad: el *fordismo*.

La tendencia central de esta segunda fase en el desarrollo industrial automotriz fue la concentración empresaria. Mientras en la etapa artesanal existían al menos 200 compañías repartidas a principios de siglo entre Europa y los Estados Unidos, hacia 1927 sólo quedaba un cuarto de esas empresas. Los requerimientos de escala inherentes a los procesos tecnológicos de producción masiva eran la fuerza motriz detrás de la concentración. En consecuencia, para la década del treinta la industria automotriz norteamericana era dominada por sólo tres grandes compañías, las llamadas “*Big Three*”. En Europa, la industria siguió esta misma tendencia hacia la concentración, pero impulsada por el proteccionismo gubernamental. (Bennet:1985, 56-59)

En términos históricos, el sector automotor japonés se desarrolló tardíamente en relación a los Estados Unidos y Europa. Aún en la década del cincuenta, solo producía nacionalmente vehículos comerciales (camiones). En esa misma década, sin embargo, el gobierno japonés lanzó una decidida política de fomento al desarrollo de una industria nacional de automóviles fuertemente concentrada, basada en una firme protección y promoción desde el Estado. (Bennet:1985, 59-60)

En conclusión, podemos observar que con anterioridad a la década del '50 no existía una industria automotriz mundial integrada, sino más bien, un conjunto de industrias automotrices nacionales separadas en los países más industrializados. Las firmas productoras radicadas allí exportaban vehículos al resto de los países del mundo que no poseían industria automotriz; y prácticamente no realizaban inversiones extranjeras directas, a excepción de las inversiones de Ford y GM en Europa. Solo a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, el aumento de la capacidad de producción y la rápida saturación de los mercados de los países desarrollados, llevaron a las firmas a buscar nuevas oportunidades de venta e inversión fuera de sus países de origen; esto dio inicio, a su vez, al proceso de formación de una industria automotriz de alcance verdaderamente mundial.

Este proceso de expansión de la industria automotriz fue impulsado también por los procesos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) impulsados en algunos países en desarrollo (PED) por aquella época. Las políticas de promoción de la inversión en el marco de esos esquemas industrializadores fueron el principal incentivo para la radicación de plantas productoras de vehículos en los PED.

Estos incentivos, sumados al fuerte proteccionismo inherente a esos esquemas de industrialización, determinaban para las empresas productoras la conveniencia de la producción directa en los mercados de consumo en detrimento de las posibilidades de exportación directa desde los países de origen. Al mismo tiempo, orientaron las estrategias de las firmas productoras internacionales hacia la explotación rentística de mercados fuertemente protegidos de la competencia externa, llevando a la creación de estructuras productivas oligopólicas en cada uno de los países receptores.

La industria automotriz mundial mostraría las mismas tendencias hacia la concentración manifestadas por las industrias nacionales. Para 1972, las ventas mundiales

de automóviles eran dominadas por sólo diez empresas líderes.⁸⁵ Nuevamente, las economías de escala inherentes a la producción en serie eran el determinante central detrás de este proceso, imponiendo altas barreras de entrada al mercado por parte de nuevas firmas.

El oligopolio internacional automotriz tuvo una peculiaridad: no se produjeron carteles (colusiones); las empresas decidieron cooperar acordando niveles de precios y estrategias de producción, compitiendo a través de la creación de productos diferenciados (nuevos modelos y diseños anuales) y de la construcción de fidelidad a la marca. Este hecho era reforzado por la misma lógica de la producción en serie que implicaba solo modificaciones tecnológicas marginales para la realización de nuevos modelos.

En la década del setenta, la industria automotriz en los países desarrollados afrontó tres grandes impactos: la desaceleración de la demanda mundial de vehículos, los dos grandes *shocks* del petróleo de 1973 y 1979, y, por último, la aparición de la industria japonesa en los mercados internacionales. (BID: 1998, 16) Este último hecho, era el resultado del profundo proceso de reestructuración del sector en ese país, que daría origen al llamado modelo toyotista o de “producción ajustada” (*lean production*) Este modelo se basa en las siguientes cuatro características principales:

1. La *organización flexible* que implica, por un lado, la capacitación de los trabajadores para realizar tareas múltiples durante el proceso de producción, y por el otro lado, la organización de la producción en función de la demanda, orientada a satisfacer nichos de mercado diferenciados, a diferencia del sistema fordista basado en el consumo masificado.
2. El énfasis en la *prevención total de defectos*, a través de un control minucioso en las sucesivas etapas de la producción, y no en la fase final del proceso, como sucedía con el fordismo.
3. La *concepción integral del proceso de fabricación*, a través del compromiso entre todos los integrantes de la cadena de productiva desde los trabajadores hasta los distribuidores y proveedores por generar mayor calidad y valor agregado. (CEPAL:1998, 238-239).

Como respuesta a la severa carestía energética, hacia mediados y fines de los años setenta, el uso de esta novedosa tecnología de gestión empresarial se generalizó rápidamente en la industria japonesa. Los resultados, en términos de reducción de costos y aumentos de la calidad y la productividad, fueron sorprendentes, aumentando la competitividad internacional de la industria, y posibilitándole eventualmente el dominio del mercado mundial de vehículos. De esta forma, en 1980, Japón se convirtió en el primer productor de automóviles del mundo, superando en algo más de 3000 unidades a la producción estadounidense.⁸⁶

⁸⁵ El Ranking de las empresas era el siguiente: 1. GM (7.8 millones), 2. Ford (5.6 m), 3. Chrysler (3.1 m), 4. Fiat (2.2 m), 5. VW (2.2 m), 6. Toyota (2.1 m), 7. Nissan (1.8 m), 8. Renault (1.3 m), 9. British LeyLand (1.1 m), y 10. Peugeot (0.7 m). (Bennet: 1985, 62)

⁸⁶ En 1980, Estados Unidos produjo 8.012 automóviles, Europa (Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña) 10.543, y Japón 11.041. (BID: 1998,16)

II.3). La década de los noventa: la globalización de la industria automotriz

En la década de los ochenta, la respuesta de los países de la OCDE al ‘desafío japonés’ “profundizó la globalización (y la reconversión) de la industria automotriz”.⁸⁷ No solo a través de los cambios en la composición de los flujos de comercio internacional de vehículos en favor de las empresas japonesas, sino, y de forma fundamental, por medio de su renovado impulso al proceso de transnacionalización de la industria.

Sin embargo, la reacción inicial de las industrias automotrices de los países de la OCDE fue fuertemente proteccionista, a través de la búsqueda de diversos acuerdos de restricción voluntaria a la exportación, como, por ejemplo, el celebrado por los Estados Unidos con Japón en 1981. Sin embargo, al mismo tiempo, la imposición de barreras comerciales en los mercados de la OCDE forzó a las empresas japonesas a radicar en forma directa sus plantas de ensamblaje en los Estados Unidos y en Europa Occidental.

Frente a la presión de la competencia japonesa en el mercado mundial, las empresas automotrices de la OCDE comenzaron a llevar adelante “una reestructuración global de la capacidad de producción de vehículos”,⁸⁸ trasladando las plantas de ensamblaje hacia regiones con menores costos laborales y niveles más elevados de productividad, especialmente en los mercados emergentes, a través de un proceso masivo de Inversión Extranjera Directa. Un factor adicional que ha impulsado esta expansión ha sido la existencia de “mercados ampliados y reglas especiales para el sector” en algunos de los países en desarrollo que participan de esquemas de ‘regionalismo abierto’, como Brasil y la Argentina en el Mercosur o México en el Nafta.⁸⁹

En la industria automotriz norteamericana, el “desafío japonés” desató una profunda crisis, obligando a las principales empresas a comenzar un largo y difícil proceso de reforma y reconversión, que abarcó prácticamente toda la década de los ochenta. Este proceso se manifestó esencialmente a través la incorporación de los métodos *toyotistas* de gerenciamiento, y la aplicación masiva de las tecnologías de la información a la totalidad del proceso productivo en la industria.

Otro de los efectos de la competencia internacional ampliada, en combinación con el proceso de reconversión general de la industria, ha sido un aumento de la capacidad de producción hasta niveles que exceden en cerca de un 33% la demanda global mundial. Este hecho ha empujado hacia un proceso de fusiones y asociaciones de las pequeñas y medianas industrias entre sí, y con empresas de mayor tamaño en búsqueda de mayores índices de productividad y economías de escala ampliadas.

En la década de los noventa la pauta de internacionalización de la industria automotriz ha mostrado grandes diferencias. Las empresas europeas, en general, tienen escasa participación en los mercados de los Estados Unidos y Japón, y han concentrado sus operaciones en América Latina, a través de la radicación de plantas de ensamblaje. La

⁸⁷ CEPAL: 1998, 242.

⁸⁸ CEPAL: 1998, 241

⁸⁹ CEPAL: 1998, 247

industria japonesa, por su parte, concentra su expansión global en los Estados Unidos y Europa occidental, y en forma explosiva, en el Sudeste Asiático.

Por último, los Estados Unidos aparecen como la industria automotriz con mayor grado de transnacionalización en el mundo, dado que sus plantas se reparten prácticamente en todos los mercados más importantes del mundo, incluidos Japón, Europa y Latinoamérica. En 1993, GM y Ford, por ejemplo, fabricaban más de la mitad de su producción en plantas establecidas fuera de los Estados Unidos, en contraste con Toyota que elaboraba solo el 14,8% fuera de Japón.

A diferencia de la primera ola de internacionalización de la industria automotriz en la década de los sesenta, en los noventa, la inversión extranjera en los PED se ha transformado en un instrumento clave para aumentar la productividad total de las empresas terminales de los Estados Unidos y de Europa, a través de la extensión de sus redes de producción internacional que les permiten reducir en forma significativa sus costos operativos. Al mismo tiempo, la atracción de los PED para las inversiones extranjeras directas automotrices se ve reforzada por dos factores adicionales: el potencial de expansión de sus mercados nacionales, y los esquemas de “regionalismo abierto” de los cuales la amplia mayoría de los PED forman parte.

En los noventa, el patrón de distribución de las inversiones extranjeras directas del sector automotriz se ha caracterizado por la concentración regional en Asia y en América Latina. En la primera región, el protagonista absoluto han sido las inversiones japonesas, en la segunda, las empresas norteamericanas y europeas. En 1994, 16 de las 26 plantas en los PED de los Estados Unidos y Europa se concentraban en América Latina (5 en Argentina, 4 en Brasil, 4 en México y tres en Venezuela).

Actualmente, la industria automotriz es una de las más concentradas del mundo. Tres empresas son responsables del 40% de la producción total mundial de vehículos de pasajeros y comerciales, y en conjunto con otras 14 empresas armadoras, alcanzan prácticamente el 90%. La contracara de este hecho estructural se encuentra en un amplio proceso de descentralización de la organización empresarial a través de alianzas estratégicas, la tercerización de los servicios secundarios, y la conformación de redes flexibles transnacionales de producción por medio de la dispersión de las fases del proceso productivo en diferentes regiones.

III.4). Conclusiones

En este capítulo, vemos que los dos momentos de mayor internacionalización de la industria automotriz mundial han coincidido con las coyunturas clave en el desarrollo del sector automotriz argentino: su conformación como industria productora de vehículos en los años '50, en el marco de las políticas de ISI, y su reconversión e integración con el sector del Brasil en los '90.

En esta década, el profundo proceso de reorganización y transnacionalización del sector automotriz a nivel internacional ha determinado la conformación de redes integradas

de producción mundial, dispersas de acuerdo a la lógica de los costos y beneficios a lo largo del planeta. Estas redes son las que determinan el nivel promedio de la productividad de la industria, y por lo tanto, el distinto grado de integración a ellas de las industria nacionales es la que señala su nivel de competitividad internacional.

Capítulo III

La industria automotriz argentina en la década del noventa.

III.1) Introducción

En 1990 comienza una nueva etapa en la historia de la industria automotriz argentina, signada por la parcial redefinición de la matriz institucional del sector y el inicio del proceso de reconversión de la industria. El contexto de este doble proceso fue dado por la crítica situación de la economía del país y de la industria misma, y el comienzo de la segunda fase de las reformas estructurales del gobierno de Menem.

En este capítulo nos proponemos dos objetivos centrales. Primero, demostrar que el marco institucional para la reconversión y apertura de la industria automotriz argentina fue definido por los principales grupos de interés empresarios y sindicales y las autoridades estatales bajo un esquema de concertación tripartito. Segundo, examinar la influencia de los principales actores del sector automotriz en la determinación de la posición del gobierno argentino en las sucesivas negociaciones con Brasil sobre el diseño de las regulaciones de la industria automotriz en el Mercosur.

En tal sentido, resaltaremos tres etapas a lo largo de la década del noventa: (1) 1990-1991, creación del régimen automotriz argentino; (2) 1994, negociaciones domésticas frente a la definición de nuevas reglas con Brasil en el marco del Mercosur; y (3) 1995-1999, negociaciones intersectoriales domésticas ante las crisis entre Argentina y Brasil.

Primera etapa. 1990-1991

III.2) El contexto político-económico: las reformas estructurales en la Argentina de los noventa

Hacia fines de la década del ochenta, en la Argentina, la larga crisis del modelo de desarrollo ‘hacia adentro’ promovido por el Estado llegó a su punto culmine. Si bien durante la administración radical de Raúl Alfonsín se logró consolidar en gran parte la legitimidad del régimen democrático, las cuestiones ligadas a la inestabilidad económica no pudieron ser resueltas.⁹⁰ (Portantiero:1995, 108) El problema económico principal era la incapacidad estructural del sector público para asegurarse recursos genuinos vía recaudación fiscal. Esto obligaba al Estado a recurrir sistemáticamente a la emisión monetaria y al endeudamiento, generando así niveles crecientes de inflación. Toda esta

⁹⁰ Durante la segunda parte del gobierno radical se realizaron intentos de transformar la estructura económica del país, sin embargo, por razones técnicas y/o políticas éstos no fueron exitosos o no llegaron a aplicarse. De hecho, puede decirse que “el gobierno de Alfonsín había advertido que la tradicional colusión corporativa que había colonizado al estado debía ser removida pero no supo o no pudo hacerlo y terminó derrotado por ella”. (Portantiero:1995, 108)

dinámica erosionaba sistemáticamente las capacidades estatales, aniquilando eventualmente la posibilidad de gobernabilidad misma. (Palermo y otro:1996, 85-101)

En 1989, el último año de la gestión radical, el Estado argentino se encontraba seriamente jaqueado. La hiperinflación desatada entre los meses de mayo y agosto de ese año virtualmente provocó “el colapso de las finanzas públicas”.⁹¹ En julio, el índice de inflación alcanzó el máximo 200% mensual. El nivel de reservas internacionales del Banco Central era prácticamente nulo. La capacidad fiscal del Estado estaba reducida a niveles que hacían prácticamente imposible mantener en funcionamiento al sector público.

Por otro lado, la gran incertidumbre provocada por la precaria situación económica y el advenimiento del cambio de gobierno, desató una masiva dolarización de la economía, a través del traspaso generalizado de los ahorros en moneda nacional hacia esa divisa. Como resultado, la cotización del dólar aumentó 25 veces en seis meses. (Gerchunoff y otro:1996, 735)

La situación originada por el espiral hiperinflacionario y la consecuente ingobernabilidad política no pudo ser controlada por el gobierno radical. El presidente Alfonsín debió renunciar cinco meses antes de la finalización de su mandato, entregando el poder al candidato justicialista recientemente electo, Carlos Menem.

En plena crisis, el nuevo presidente decidió atacar frontalmente el “desafío prioritario de la hora”: restablecer la confianza de los principales actores económicos internos y externos a través de la implementación rápida y decidida de una política simultánea de estabilización macroeconómica y reforma estructural.⁹² El gobierno persiguió un objetivo principal: despejar rápidamente el déficit de credibilidad sobre las nuevas autoridades y el Estado mismo en términos de capacidad de control macroeconómico y por lo tanto, de capacidad de ejercicio del poder.

De esta forma, durante la primera etapa del gobierno de Menem (julio-noviembre de 1989), la política de reformas estuvo dominada por dos urgencias: reducir el déficit fiscal y contener la inflación.⁹³ Para lograr estos objetivos se ensayó una medida nada ajena a la tradición corporativa peronista: consolidar una alianza estratégica con el empresariado a través de la designación de un equipo económico representante de uno de los principales grupos del país, la multinacional Bunge & Born. El denominado ‘Plan BB’ perseguía una meta fundamental: emitir una señal a los actores económicos externos e internos sobre el nuevo rumbo reformista asumido por el gobierno, con el fin de resolver al agudo problema de credibilidad del Estado.

En este período fueron aprobadas por el Congreso dos medidas esenciales para el programa de reformas: la ley de Emergencia Económica y la ley de Reforma del Estado. La primera apuntó en forma directa a la disolución final del sistema de capitalismo asistido, a

⁹¹ Gerchunoff y otro:1996, 735.

⁹² Gerchunoff y otro:1996, 735.

⁹³ Esta diferenciación de tres etapas en las políticas de reforma económica del gobierno de Menem es tomada del análisis realizado por Juan Carlos Portantiero (1995).

través de la suspensión de regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, y políticas de subsidio estatal a las empresas; también dispuso la supresión de los incentivos estatales especiales para el empleo público.⁹⁴ La segunda, establecía las condiciones institucionales para implementar el proceso de privatizaciones de las distintas empresas de dominio estatal. Con una velocidad llamativa, en menos de un año, todas las empresas públicas más importantes habían sido privatizadas. (Gerchunoff y otro:1996, 736-739) La modalidad de este proceso de privatización estuvo dominada por la imperiosa necesidad de conseguir recursos para paliar la aguda crisis fiscal, lo cual atentó contra la ‘calidad, transparencia’ y eficiencia económica de las mismas.

El proceso de reforma comercial se caracterizó, al igual que el de privatizaciones, por su radicalidad. Si bien inicialmente las autoridades se comprometieron con un proceso de apertura moderada y gradual, pronto las exigencias de las políticas de estabilización obligaron a acelerar la marcha. En efecto, el arancel promedio nominal a las exportaciones se redujo a un 26% en octubre de 1989 y un año más tarde a un 17%. Para fines de 1990 las restricciones cuantitativas a las importaciones habían sido eliminadas. En marzo de 1991 se introdujo una estructura escalonada de arancelamiento que produjo una caída en el arancel promedio del 10%. (Gerchunoff y otro:1996, 741-742)

Las drásticas medidas económicas fueron apoyadas por una estrategia política: la concentración de la autoridad en el seno del poder ejecutivo. El ‘hiperpresidencialismo decisionista’ terminó siendo una de las características esenciales del primer gobierno de Menem, y se erigió como el instrumento clave para la concreción de las reformas estructurales en un contexto de aguda crisis donde se planteaban los “clásicos temas del dilema hobbesiano”.⁹⁵ (Cavarozzi:1997, 100; Portantiero:1995, 106-107; Torre:1997, 36; Palermo y otro:1996, 146-148)

El otro instrumento central de la operatoria política de las reformas de Menem, fue la conformación de “una inédita y poderosa coalición de gobierno, en la que reunió el poder institucional de la mayoría electoral peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico”.⁹⁶ En otras palabras, para ejecutar su plan de reformas, Menem combinó su capital político como presidente mayoritariamente electo y líder del partido peronista con la alianza con los sectores empresarios más importantes. (Palermo y otro:1996, 22-24)

Si bien las dos leyes fundacionales del nuevo orden fueron señales claras del rumbo que el gobierno quería trazar, en noviembre de 1989 se volvió a devaluar la moneda y en consecuencia se produjo una nueva huida masiva hacia el dólar. Esta crisis mostraba que el

⁹⁴ Esta ley tuvo una aplicación parcial en el largo plazo, en la medida que se registraron casos donde se restablecieron los regímenes de promoción industrial y las políticas de subsidio estatal, como por ejemplo el sector automotriz, el del azúcar y el farmacéutico, entre otros.

⁹⁵ El clásico dilema hobbesiano fue replanteado por la hiperinflación, ya que “un nuevo contrato debería librar a la vida colectiva del ‘estado de naturaleza’ al que había conducido el descalabro del otro contrato, aquel que, a partir de la salida de la crisis del 30, fuera fundado en la fusión entre capitalismo asistido y estado prebendalista consolidado por todos los gobiernos militares o civiles que se sucedieron desde entonces.” (Portantiero: 1995, 108).

⁹⁶ Gerchunoff y otro: 1996, 739.

gobierno en “su primer intento de ordenar la economía y disciplinar corporativamente a los grandes grupos y al sindicalismo (...) había fracasado”.⁹⁷

La respuesta del gobierno al fracaso fue la profundización de las políticas de reforma estructural. Menem designó en diciembre de 1989 a un nuevo Ministro de Economía, Erman González, dando comienzo a la segunda etapa del proceso de reformas. En ese mismo mes, se introdujo un tipo de cambio flotante por el cual el Banco Central recuperaba la ‘preciada herramienta monetaria’. Luego, en enero de 1990, se implementó el Plan Bonex que convirtió los depósitos a plazo fijo del sistema financiero (la deuda interna) en títulos de deuda externa. En marzo, se restringió la oferta monetaria a través del tratamiento ‘de caja’ de las cuentas públicas (es decir, que el Estado sólo efectuaba pagos a medida que recaudaba fondos).

Además de la política ortodoxa de fuerte restricción monetaria y de aumento de la presión fiscal, el nuevo ministro aceleró el ritmo de las privatizaciones. (Portantiero:1995, 109) Estas políticas posibilitaron en el corto plazo superar las consecuencias del rebrote hiperinflacionario desatado entre diciembre de 1989 y marzo de 1990. Al mismo tiempo, se aplicaron políticas de atracción a inversores extranjeros a través de la eliminación de restricciones a los movimientos de capitales, el igual tratamiento a los capitales nacionales y extranjeros y la flexibilización del envío de remesas al exterior. (Gerchunoff y otro:1996, 744)

Sin embargo, estas medidas no lograron estabilizar la economía. Su contrapartida fue una severa recesión que redujo aún más la ya debilitada capacidad extractiva del gobierno. El consecuente incremento del déficit fiscal debió ser financiado una vez más a través de un mayor endeudamiento público y el recurso a la emisión monetaria. Este deterioro de las cuentas públicas afectó directamente la credibilidad acerca de la capacidad del poder ejecutivo para controlar las finanzas públicas, y debilitó significativamente los frágiles lazos que había conseguido establecer con algunos de los grupos económicos locales más importantes. El gobierno necesitaba con urgencia consolidar una coalición de apoyo para continuar con las reformas estructurales y lograr de esa manera reducir el déficit de credibilidad interna y externa sobre su gestión. (Gerchunoff y otro:1996, 744)

En agosto de 1990 se desató una nueva corrida cambiaria, que el Banco Central contuvo. Sin embargo, a partir de entonces se atravesó por un período de alta inestabilidad económica, que empujó a las autoridades hacia una devaluación del 30% de la moneda nacional en enero de 1991. Este nuevo fracaso determinó un nuevo cambio en la cartera de Economía en ese mismo mes. El nuevo ministro, Domingo Cavallo, asumía en un contexto signado por devaluaciones y aumento de precios para abrir la tercera etapa del proceso de reformas de mercado. (Palermo y otro:1996, 285)

La respuesta del gobierno frente a la nueva corrida inflacionaria fue el “autoatamiento”.⁹⁸ El proyecto económico del nuevo ministro, se basaba en el Plan de Convertibilidad, que en los hechos implicaba la abdicación voluntaria de parte del gobierno

⁹⁷ Portantiero:1995, 109.

⁹⁸ Kvaternik:1998, 452; Palermo y otro:1996, 288; Gerchunoff y otro:1996: 745; Cavarozzi:1997, 99.

a realizar políticas monetarias. El principal efecto buscado era generar la confianza de los principales actores económicos en la persistencia gubernamental en el rumbo reformista, es decir, cerrar la ‘brecha de credibilidad’. Este plan establecía la libre convertibilidad de la moneda local con el dólar a un tipo de cambio fijo por ley (un peso equivaldría a un dólar estadounidense) y la prohibición de la emisión monetaria sin respaldo real de divisas. Además, y de forma fundamental, suprimía el financiamiento monetario del Banco Central al sector público, obligando a éste a desarrollar capacidades de captación de recursos genuinas, alternativas a la emisión fiduciaria.

Estas políticas dieron rápidamente resultados efectivos, abriéndose a partir de entonces un ciclo de baja inflación y elevado crecimiento económico. Entre 1991 y 1994, el PBI aumentó a un promedio anual del 7,7%, fomentado por el comportamiento del consumo, que creció en un 40%, y de las inversiones de capital, ambas alentadas por la estabilización monetaria, la reaparición del crédito, y la apertura comercial. La tasa de inflación descendió de 84% (1991) a 3,9% (1994). (Gerchunoff y otro:1996, 748) De esta manera, con el Plan de Convertibilidad, el gobierno de Menem logró uno de sus objetivos más valorados: la estabilización macroeconómica y junto con ello, la consolidación de su alianza con los principales grupos empresarios del país.

III.3) Reconversión industrial y la ‘coalición automotriz’. 1990-1991.

Para la industria automotriz argentina, los años ochenta fueron la década de menor producción en toda su historia, con un promedio de 155.000 unidades anuales. Hacia 1990, la situación de la industria era insostenible: el nivel de producción anual total alcanzó las 99.639 unidades (lo que apenas superaba los índices alcanzados en los inicios de la producción masiva de la industria en 1959 y 1960).⁹⁹

Asimismo, quedaba sólo un número reducido de fábricas de vehículos, las empresas Sevel, Autolatina –unión de Ford y Volkswagen- y Renault, dedicadas a la producción de vehículos comerciales y utilitarios; y las firmas Mercedes-Benz, Scania e Iveco, dedicadas a vehículos de transporte de carga y de pasajeros. Estas empresas, al igual que las autopartistas, contaban con un severo retraso tecnológico en relación a la industria automotriz mundial.¹⁰⁰

El bajo nivel de producción de las firmas terminales había afectado negativamente a la actividad de las autopartistas y los concesionarios, y consecuentemente al nivel global de empleo de la industria. En efecto, para enero de 1990 ya se habían suspendido a más de 10.000 trabajadores,¹⁰¹ y las perspectivas no eran prometedoras. Ante esta situación, los dos sindicatos del sector, la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y el Sindicato de Mecánicos y

⁹⁹ Ver cuadro 2 y gráfico 2.

¹⁰⁰ Este retraso se reflejaba, por ejemplo, en la antigüedad de los modelos de vehículos fabricados con la anticuada tecnología disponible, como el Ford Falcon, el Renault 12, y el Peugeot 504, entre otros, y en el nivel de inversiones de la industria, realmente bajo en el período 1970-1989 (un promedio de 135.5 millones de dólares anuales). Ver cuadro 6, cuadro 7 y gráfico 6.

¹⁰¹ 10.000 trabajadores representaban aproximadamente un 15% de la mano de obra empleada en la industria en su conjunto. (Elaboración propia en base a ADEFA:1997; AFAC:1998; ACARA:1998)

Afines del Transporte Automotor (SMATA), defendieron activamente a los trabajadores frente las empresas terminales, autopartistas y concesionarias, todas las cuales habían realizado suspensiones, apelando tradicionalmente al Estado a través del Ministerio de Trabajo. (La Prensa:10/1/90)

A través de su cámara, la Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFSA), las empresas terminales se defendieron ante los sindicatos y justificaron su bajo nivel de actividad acusando a los autopartistas de no proveerles los insumos necesarios para la producción. Al mismo tiempo, recurrieron al gobierno exigiendo algún tipo de solución a la crisis. Por su parte, las autopartistas, principalmente por medio de la Cámara de la Industria de Autocomponentes (CAIA) y la Cámara Industrial de Fabricantes de Autopiezas (CIFARA), señalaron que no podían entregar a tiempo el material demandado por las terminales porque éstas estaban atrasadas en el pago de varios meses. Por el mismo motivo, justificaban las suspensiones y los retrasos en los sueldos. Finalmente, la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA), daba como respuesta a las quejas de los sindicatos que su actividad sólo reflejaba el nivel de producción de las terminales y la capacidad de compra de los consumidores, por lo cual, no podían evitar el momento recesivo y la necesidad de realizar suspensiones. (La Prensa:10-12/1/90)

El gobierno, que en ese momento necesitaba con urgencia restaurar su coalición de apoyo para continuar con las políticas de reforma estructural, intervino en la ‘crisis automotriz’, específicamente a través del Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Industria y Comercio Exterior, y la Secretaría de Planificación, los cuales se encontraban bajo las directrices directas del Presidente de la Nación. Rápidamente, en menos de un mes, el mismo Menem impulsó la formación de un *Comité de Concertación para la Reconversión Automotriz*.¹⁰² Este estipulaba, según el Secretario de Planificación, Moisés Ikonikoff, un “compromiso de todos los sectores, incluido el gobierno, de alcanzar decisiones consensuadas que tendrán sanción legislativa para la reestructuración de esa industria”.¹⁰³ Este mecanismo de concertación tripartita no escapaba a la lógica institucional histórica del sector automotriz, donde empresas y sindicatos buscaban la protección del gobierno y participaban del proceso de toma de decisiones de las políticas referentes a la industria.

El establecimiento de este comité de concertación intersectorial era funcional a la señalada urgencia gubernamental de restauración de su coalición de apoyo reformista con los principales grupos de interés empresarios y sindicales. En tanto que, por un lado, podía negociar el soporte de un grupo económico y un sector sindical de gran relevancia, y por otro lado, podía utilizar el caso automotriz como una muestra de los beneficios que eventualmente traería aparejado el hecho de apoyar al gobierno.

¹⁰² El Comité fue constituido en febrero de 1990. A la “primer ronda” del Comité asistieron: el Presidente Menem, el Ministro de Trabajo, Jorge Triaca, el Secretario de Planificación, Moisés Ikonikoff, el Secretario General de la Presidencia, Alberto Kohan, el Secretario General de SMATA, José Rodríguez, el Secretario General de la UOM, Lorenzo Miguel, y representantes de las empresas terminales Autolatina, Renault y Sevel. (La Prensa: 1/2/90)

¹⁰³ M. Ikonikoff, La Prensa: 26/1/90.

En esa misma línea, para el gobierno el comité de concertación representaba también, como señalaba un artículo periodístico de la época, la “fase inicial de una serie de futuros encuentros con diversos sectores industriales, cuyo objetivo final [sería] definir las condiciones de funcionamiento de las actividades consideradas clave para el país”.¹⁰⁴ De esta manera, la modalidad de concertación intersectorial no sólo era funcional a la problemática de la industria automotriz en particular, sino que también fue utilizada por el gobierno como un caso testigo para otros sectores económicos y sindicales de los efectos positivos surgidos de la colaboración en el proceso de reformas.

Sin embargo, para el sector automotriz, el derrumbe del Estado prebendario y el quiebre del capitalismo asistido, ponían en peligro los pilares fundamentales de su matriz institucional. La orientación de las reformas hacia la reducción del aparato del Estado y el establecimiento de un modelo de desarrollo económico basado en el mercado indicaba que los esquemas de promoción y protección estatal, la orientación mercadointernista y el sistema tripartito de toma de decisiones, se hallaban seriamente amenazados. (Cavarozzi:1997, 96-98; Portantiero:1995, 108)

Frente a esta nueva situación, y atizados por la crítica situación de la industria, las empresas automotrices y SMATA confluyeron en dos objetivos primordiales.¹⁰⁵ El primero, de corto plazo, lograr que el sector automotriz fuese exceptuado de la suspensión de los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, sancionada en la primera etapa del proceso de reformas. El segundo, de largo plazo, definir un régimen de ‘apertura regulada’, es decir, de manera esencial, conservar la protección del Estado a la industria en el marco de la política de liberalización generalizada encarada por el gobierno nacional. En tal sentido, en términos generales, la estrategia llevada adelante por estos actores fue ofrecer apoyo político al gobierno en su programa de reformas, a cambio de obtener de éste protección económica para la industria.

En suma, la crisis de la industria automotriz creó una doble “ventana de oportunidad”.¹⁰⁶ Por un lado, desde el punto de vista de las empresas y los sindicatos, era el momento preciso para presionar al gobierno y concretar su estrategia de intercambio de apoyo político por protección económica. Por otro lado, desde el punto de vista del gobierno, era una gran ocasión para conseguir soporte político por parte de un importante sector empresario y sindical, mientras creaba un caso testigo para otros sectores sociales y aseguraba una fuente potencial de actividad productiva y ocupacional.¹⁰⁷

¹⁰⁴ La Prensa: 1/2/90

¹⁰⁵ La UOM, liderada por Lorenzo Miguel, estaba en contra de brindar apoyo al gobierno en sus políticas de reforma. Desde un principio, este sindicato había adoptado una posición combativa al proceso de reforma estructural. Ver próxima sección: “La cuestión de los sindicatos”.

¹⁰⁶ Kingdon define las “ventanas de oportunidad” como circunstancias especiales que posibilitan a los políticos y/o a los distintos grupos de interés u organizaciones ubicar sus ‘problemas’ y/o ‘propuestas de política’ dentro de la agenda del gobierno (lista de temas a los cuales el gobierno presta especial atención) o de la agenda de decisiones (lista de temas listos para ser seleccionados y ejecutados por las autoridades gubernamentales). (Kingdon en Theodoulou:1995, 110-112). Ver también Keeler:1993.

¹⁰⁷ El secretario de Industria y Comercio Exterior, Jorge Pereyra de Olazabal, afirmaba entonces que la prudente política gubernamental respecto de la industria automotriz provenía de que la misma “tiene un fuerte

A lo largo de 1990 se llevaron adelante las negociaciones en el marco del Comité de Concertación, donde participaron todas las empresas terminales, representantes de los autopartistas y concesionarias, los sindicatos y las autoridades gubernamentales. Bajo este esquema de concertación, la interrelación entre los distintos actores del sector y el gobierno nacional adoptó una dinámica política particular: la conformación de una ‘coalición intersectorial’, esto es, un “acuerdo [temporal] entre actores que persigu[ía]n separadamente objetivos convergentes o compatibles y utiliza[ba]n sus recursos de acción individual para la consecución de estrategias coordinadas”.¹⁰⁸ En la medida en que:

- el acuerdo alcanzado fue la sanción de una política de protección a la industria por un plazo determinado;
- los actores fueron las empresas automotrices (terminales, autopartistas y concesionarios), los sindicatos de la industria y el gobierno nacional;¹⁰⁹
- sus objetivos convergían en uno común: la protección de la industria nacional, que era funcional a los intereses de todos actores participantes de distinta manera: para el gobierno servía a sus fines políticos y económicos; para las empresas, permitía salvar a la industria de la crisis y protegerla de la apertura comercial; y para los sindicatos, posibilitaba conservar las fuentes de empleo; y
- la estrategia coordinada fue que cada uno de los actores cediera una parte de sus ganancias en el corto plazo con el fin de reactivar la producción a través de la reducción de los costos, y obtener los eventuales beneficios en el mediano y largo plazo. Esto se concretó con la firma de los Acuerdos para la Reactivación y el Crecimiento del Sector Automotriz, que luego explicamos en la sección I.d.

En marzo de 1991, el proceso de negociación y toma de decisiones intersectorial finalizaba con la sanción del nuevo Régimen Automotriz de 1991, que establecía un nuevo marco institucional para la reconversión y la apertura regulada de la industria automotriz.¹¹⁰ La firma de este régimen para el sector se dio ya en la tercera etapa de las reformas, con Domingo Cavallo a cargo del Ministerio de Economía, justamente unos días antes del lanzamiento del Plan de Convertibilidad. Para ese momento, se habían realizado avances significativos en el proceso de reformas y en el proceso de integración con Brasil orientado hacia el “regionalismo abierto”.¹¹¹

Como consecuencia de la definición de una política de reconversión gradual y apertura regulada para el sector, uno de los pilares de la matriz institucional automotriz se

impacto sobre la balanza de pagos y la balanza comercial, y [que] es una industria que emplea mucha gente y cuyos productos son muy visibles. No hay que correr el riesgo de equivocarse.” (La Nación: 25/2/90)

¹⁰⁸ Scharpf:1997, 55 (traducción de la autora).

¹⁰⁹ No entiendo a los gobiernos nacionales como actores racionales unificados, sino como conglomerados de múltiples agencias con intereses y percepciones particulares, y en ocasiones, enfrentadas. Al respecto, ver Allison:1988.

¹¹⁰ En la sección I.e. se explica en qué consistía básicamente este Régimen y cuales fueron sus principales consecuencias.

¹¹¹ El regionalismo abierto se ha definido como una estrategia de cooperación económico-comercial entre Estados, con el objeto de aumentar la competitividad internacional de sus economías, mejorar su perfil comercial exportador e incrementar su capacidad de atracción de inversiones extranjeras directas. (CEPAL:1994)

había modificado. A partir de 1991, la histórica orientación mercadointernista dio paso a una apertura externa parcial de la industria centrada en la relación comercial y productiva con el sector automotriz brasileño.¹¹²

III.3.a.) La cuestión de los sindicatos

Como mencionamos antes, el gobierno intentó desde un principio conformar una coalición de apoyo para llevar adelante su política de reforma estructural. Esta estrategia fue difícil de concretar en razón del fracaso de los intentos previos de estabilización económica. La ventana de oportunidad creada por la crisis del sector automotriz ofrecía al gobierno la posibilidad de conseguir el apoyo político de un sector industrial que no sólo abrigaba a las empresas más importantes del país, sino que también contenía a dos gremios paradigmáticos de las distintas reacciones sindicales frente a las reformas.

Frente al proceso de reformas el sindicalismo argentino se dividió en tres grupos principales caracterizados por sus diferentes estrategias: “resistencia”, “subordinación” y colaboración o “supervivencia organizativa”.¹¹³ Los sindicatos que adoptaron la estrategia de resistencia se opusieron a las reformas de mercado; en efecto, organizaron huelgas y marchas de protesta contra el gobierno. Los gremios ‘subordinados’ apoyaron las iniciativas gubernamentales con el objeto de evitar que el Estado les quitara sus recursos. Sin embargo, mantuvieron sus prácticas habituales de acción sin desarrollar actividades para aprovechar las nuevas oportunidades ofrecidas por las reformas a la gestión sindical, como por ejemplo, la participación accionaria obrera en las empresas privatizadas. Por último los sindicatos colaboradores, negociaron las condiciones de las reformas institucionales con el gobierno con el fin de aumentar sus recursos organizativos ante la pérdida de recursos políticos e industriales.¹¹⁴ (Murillo:1997, 429-430)

Los sindicatos del sector automotriz, SMATA y UOM, se habían diferenciado entre sí desde un principio en su reacción frente al proceso de reformas. Mientras SMATA había adoptado una estrategia de supervivencia organizativa, la UOM había abrazado una estrategia de resistencia. La UOM, liderada por Lorenzo Miguel, continuaba, como ejemplo paradigmático del grupo de sindicatos de la línea de resistencia, con:

“el estilo ‘vandorista’ de toma de distancia del poder oficial como para estar siempre en condiciones de ‘golpear y negociar’ (...) arrog[ándose] el derecho de evaluar el carácter ‘peronista’ de la gestión de gobierno (...) [y] reservándose la facultad de tomar partido caso por caso a medida que las reformas se ejecutaran”.¹¹⁵

Contrariamente, SMATA, con José Rodríguez como Secretario General, tenía una visión pragmática respecto a los cambios estructurales. El objetivo era “reformular al

¹¹² El proceso de integración sectorial con el Brasil se explica en la sección I.e.

¹¹³ Murillo:1997, 420.

¹¹⁴ Los recursos industriales de las organizaciones sindicales se definen por su capacidad de movilización de los trabajadores, los recursos políticos se definen por la influencia del sindicato en el Estado, y los recursos organizativos por el poder sindical como institución. (Murillo:1997, 4333-439)

¹¹⁵ Palermo y otro: 1996, 347.

sindicato y a los trabajadores junto con el país, y adaptarse a las exigencias ocasionadas por la apertura al sistema del capitalismo global”.¹¹⁶

La actitud del gobierno frente a estos comportamientos divergentes fue ‘premiar’ a SMATA y ‘castigar’ a la UOM como un medio para avanzar en su objetivo general de controlar al sector sindical. Dentro de la racionalidad estratégica del gobierno, el valor de SMATA radicaba en su mayor peso en términos de número de afiliados y presencia en las empresas automotrices, y en su condición de abanderado del grupo de supervivencia organizativa. La UOM, a pesar de su presencia minoritaria en el sector, poseía para el gobierno un doble valor: político, por su papel protagónico en el grupo sindical de resistencia, y simbólico, por su trayectoria histórica dentro del movimiento peronista y el sistema político argentino.

Los pagos a quien colaborase con las reformas gubernamentales consistieron básicamente en el otorgamiento de espacio político (la posibilidad de ‘sentarse en la mesa de negociaciones’ sectoriales y laborales definitivas) y de poder económico (recursos materiales y participación ‘privilegiada’ en obras sociales, empresas privatizadas y Administradoras de Fondos, Jubilaciones y Pensiones). Esta política de “incentivos selectivos” aplicada por el presidente Menem frente a los sindicatos que apoyaran o se opusieran al proceso de reformas contaba con un antecedente.¹¹⁷ Ya en su primer gabinete de gobierno, Menem había designado como Ministro de Trabajo a Jorge Triaca, uno de los sindicalistas colaboradores de la primera hora.¹¹⁸

Desde el inicio del gobierno peronista, se pudo apreciar la actitud favorable del SMATA frente a las reformas, inclusive en sus críticas al sector empresarial por las suspensiones realizadas en enero de 1990. En aquella ocasión, el Secretario General Adjunto, Raúl Amín, señalaba: “las empresas no pueden suspender en un momento donde el gobierno está buscando la estabilidad y el crecimiento, la respuesta de las empresas

¹¹⁶ M. Manrique, Sec. Capacitación y Cultura, SMATA: entrevista personal.

¹¹⁷ Los incentivos selectivos son aquellos que se aplican “selectivamente a los individuos [grupos u organizaciones], según contribuyan o no a suministrar el bien colectivo”. Los incentivos selectivos pueden ser negativos o positivos, es decir, pueden basarse en ‘premios o castigos’. (Olson, en Saiegh y Tommasi:1998, 42)

¹¹⁸ Ya durante el gobierno militar de 1976-1983, Triaca (Trabajadores del Plástico) formó parte del grupo sindical que mantuvo una postura denominada ‘dialoguista’ frente a las políticas económicas de Martínez de Hoz. Estos sindicatos constituían la ‘Comisión Nacional de Trabajo’ (CNT), creada por ese gobierno en base a la Comisión de Gestión y Trabajo - CGT (inicialmente compuesta por los sindicatos intervenidos y algunos que conservaban sus mandatos) (Godio:1991, 329-340). En 1988, Triaca apoyó la política de privatizaciones impulsada por el gobierno de Raúl Alfonsín. También en ese año, con la victoria de la fórmula Menem – Duhalde en las elecciones internas del justicialismo, se conformó el ‘Movimiento Sindical Menem Presidente’ (MSMP) compuesto por el mismo Triaca, Diego Ibañez, Carlos West Ocampo, Delfor Giménez, José Zanola y Luis Barrionuevo. Este grupo emergió como principal referente en el campo sindical de un eventual gobierno peronista, esto es un núcleo gremial con gran potencial político. (Godio:1991, 440) A principios de 1989, Triaca proponía “agendar la flexibilización del mercado de trabajo a cambio de garantías empresarias de inversión”, y junto con Menem, consideraba que sólo había que esperar el momento político y económico apropiado para aplicar nuevas políticas laborales. (La Nación: 14/2/89; Godio:1991, 449). En el grupo de sindicatos que apoyaban las reformas se encontraban, además de Triaca, Armando Cavalieri (Empleados de Comercio), Roberto García (taxistas) y José Rodríguez (SMATA). (Palermo y otro:1996, 344)

automotrices debería ser la producción”.¹¹⁹ Al mismo tiempo, ante la crisis automotriz, SMATA promovió el diálogo entre las partes y la búsqueda de soluciones consensuadas y ‘equilibradas’. De hecho, fue el Secretario General del sindicato, José Rodríguez, quien exigió al gobierno la “formación de una comisión para analizar una solución conjunta a los problemas de la industria” y el diseño de un proceso de apertura regulado (gradual) por todos los miembros del sector.¹²⁰

A medida que avanzaba el proceso de reformas, el comportamiento de las organizaciones sindicales del sector automotriz fue evolucionando de distintas formas. En el caso de la UOM, fue precisamente Lorenzo Miguel el que promovió al interior del grupo de resistencia la distensión en la relación con el gobierno. El argumento esgrimido por este líder sindical era que a medida que las políticas de reforma se consolidaban y el poder del gobierno se fortalecía la prioridad era la “preserva[ci]ón de] las organizaciones” gremiales (Página 12: 14/11/90). A pesar de esta atenuación en su conflictividad política, hasta la actualidad la UOM ha mantenido sus características conservadoras, a través de su estrategia de resistencia al cambio. Un claro ejemplo de ello ha sido su rigidez a la hora de negociar contratos laborales flexibles con las empresas. (Dr. Funes de Rioja, asesor UIA, entrevista personal)

SMATA, por su parte, profundizó su estrategia de supervivencia organizativa, en tanto acompañó el curso de las reformas de estado, adaptándose a las nuevas condiciones del mercado laboral generadas por la apertura, la flexibilización y las exigencias de la modernización tecnológica. Así, el SMATA aumentó “sus recursos organizativos para compensar la decadencia de los recursos políticos e industriales y ganar una mayor autonomía tanto del Estado como de sus bases”.¹²¹ Esto lo hizo aprovechando las oportunidades ofrecidas por las mismas reformas estructurales, como “la administración de programas de propiedad participada y la compra de activos privatizados, la organización de fondos de pensión y jubilación y de aseguradoras de riesgo de trabajo e incluso la potencialidad de expandir sus obras sociales a expensas de otros sindicatos”.¹²²

En efecto, SMATA se asoció con la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (FATLyF)¹²³ para formar una Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión denominada ‘Futura AFJP’.¹²⁴ Durante la primera etapa de la desregulación de las obras

¹¹⁹ Raúl Amín: La Prensa:10/1/90. Si bien la oposición a las suspensiones ha sido una práctica propia de todos los sindicatos, lo importante en este caso es ver que el argumento esgrimido por Amín apoyaba las políticas económicas gubernamentales.

¹²⁰ La Prensa: 10 y 12/1/90.

¹²¹ Murillo:1997, 430.

¹²² Murillo: 1996, 429

¹²³ FATLyF ha contado históricamente con una gran cantidad de afiliados y ha sido muy activa en términos políticos y organizacionales. Esta federación gremial ha administrado inmuebles, servicios de salud y turísticos, proyectos de vivienda y un fondo complementario de pensión. Luz y Fuerza fue uno de los sindicatos que adoptó la estrategia de supervivencia organizativa, aprovechando la privatización de las empresas públicas de energía a través de su participación en distintos paquetes accionarios. Asimismo, reorganizó su obra social privatizando su gestión para competir por los afiliados de otras obras sociales. (Godio:1991; Murillo:1997, 432-433)

¹²⁴ Esta AFJP cuenta en la actualidad con aproximadamente 60.000 socios.

sociales, el gremio aumentó en 3.297 su número de afiliados, ocupando el número trece en términos de crecimiento en relación a otros sindicatos (ANSES:1997 en Murillo:1997, 440). Al mismo tiempo, modernizó sus servicios de capacitación. Actualmente, SMATA cuenta con una Escuela de Formación Profesional, donde se dictan cursos de administración de empresas, idiomas y computación; una Escuela de Especialidades Mecánicas, que incluye un sistema de pasantías; y proporcionan una serie de cursos de capacitación gremial.¹²⁵ El objetivo general es la “reconversión de la mano de obra” ante los profundos cambios tecnológicos de la industria automotriz que afecta directamente el tipo de mano de obra demandada por las empresas.¹²⁶ Esta política puede interpretarse como una herramienta estratégica frente a la flexibilización total del trabajo en las empresas, en la medida que este sindicato no está de acuerdo con la asignación de actividades múltiples a los trabajadores fuera del área de su especialización (polivalencia). SMATA se opone activamente a esta práctica ya que

“la polivalencia denigra y se presta a injusticias, no es digno ni productivo que, por ejemplo, un mecánico sea designado a realizar trabajos en otras áreas de la empresa, como puede ser pintura o limpieza de los sanitarios. Sin mayor especialización, el trabajador no avanza en sus conocimientos y pierde competitividad”.¹²⁷

Asimismo, esta estrategia de capacitación del trabajador independientemente de las firmas funciona como una prevención ante eventuales despidos, en tanto la mayor calificación de la mano de obra proporciona al afiliado mayores armas para buscar y conseguir un nuevo empleo.

Dados los caminos divergentes tomados por los dos sindicatos del sector automotriz, se observa que la ‘modernización’ de SMATA ha redundado en su beneficio, ya que más allá del apoyo otorgado por el gobierno, ha conseguido consolidar una relación positiva con las distintas empresas automotrices, inclusive con las compañías transnacionales instaladas en el país a partir de 1994. Con estas empresas, SMATA ha negociado convenios laborales en la línea de los celebrados en los países desarrollados, en consonancia con el nuevo tipo de relaciones laborales planteadas por el sistema *toyotista* de ‘producción ajustada’, logrando moderar aspectos de la flexibilización más extrema. (Dr. Funes de Rioja, asesor UIA, entrevista personal).

¹²⁵ Cabe señalar algunos de los cursos que se realizan en la Escuela de Formación de Profesionales: 1) costos y finanzas de la empresa, planeamiento y control de gestión, organización de empresas, aspectos jurídicos contables, comercio exterior y comercialización, entre otros, 2) idiomas inglés y portugués, para gestión de PYMES, 3) computación, operador de planilla de cálculo, procesador de textos, sistema operativo, publicidad gráfica, diseño asistido por computadora, operador de administrador de base de datos y de generador de presentaciones, 4) administrador de los recursos humanos. En la Escuela de Especialidades Mecánicas se dictan cursos de técnicas específicas de mecánica, actualizando la capacitación de los trabajadores a las nuevas tecnologías de la información aplicadas a la producción y reparación automotriz. Estos servicios proporcionados por el SMATA han tenido gran repercusión, en 1998, por ejemplo, se recibieron 2000 alumnos de ambas escuelas. (SMATA:1999). Esto refleja el “realismo” y el “pragmatismo” tanto de la dirigencia como de los afiliados a este sindicato, que sin dudarlo, podemos llamar de avanzada.

¹²⁶ Luis Torre, Sec. de Cultura y Capacitación, SMATA, entrevista personal.

¹²⁷ Manrique, M., Sec. de Cultura y Capacitación, SMATA, entrevista personal.

En conclusión, para el gobierno de Menem la cuestión sindical duplicaba el valor político de su apuesta a la conformación de la coalición intersectorial automotriz. Posibilitaba, por un lado, reforzar sus lazos con SMATA, uno de los principales defensores de la estrategia de supervivencia organizativa en el campo sindical. Por el otro lado, permitía aplacar a la UOM, uno de los más importantes gremios del grupo de resistencia. Ambos resultados eran funcionales a su objetivo central de dominio y control del sector sindical, que a su vez, era uno de los instrumentos esenciales para la implementación de su plan de reformas.

III.3.b.) El dilema de la integración con el Brasil.

Como se ha señalado, entre los empresarios del sector automotriz existía un punto de acuerdo esencial: la protección de la industria nacional frente a la apertura. Sin embargo, el *cómo* hacerlo era objeto de una intensa discusión. Dos eran las cuestiones centrales en debate: primero, si el proceso de apertura e integración productiva debía realizarse con Brasil en forma exclusiva o extenderse a otros países; segundo, en cuánto debían reducirse los niveles de integración nacional para disminuir los costos ocasionados por las autopartes nacionales.¹²⁸

Renault vs. Sevel y Autolatina

La primera de las cuestiones fue discutida fuertemente entre las terminales que tenían plantas en Brasil, como Sevel y Autolatina y aquellas no radicadas en ese país, como Renault.¹²⁹ Las dos primeras empresas querían la continuación de la política de integración sectorial con el Brasil iniciada en 1979, y desarrollada luego durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Renault, por el contrario, prefería impulsar la reconversión del sector a través de su integración directa con la industria automotriz mundial.¹³⁰

¹²⁸ La integración nacional es un índice que determina el porcentaje de componentes fabricados nacionalmente que debe tener un vehículo para considerarse producido en el país.

¹²⁹ La empresa Renault era propiedad de la casa matriz francesa Régie Renault, la cual vendió su parte en 1992 a una nueva sociedad llamada COFAL (Compañía Financiera para América Latina), controlada por tres socios. El socio principal era Manuel Antelo, dueño de una autopartista local, el segundo, Raúl Kasinsky, un empresario brasileño del ramo, y el tercero, un agente bursátil que manejó la cuenta de Renault desde los años '70 y que había comprado unos meses antes la UAP, una empresa de seguros de vehículos de Renault. Renault, en agosto de ese mismo año pasó a denominarse CIADEA, con Antelo como presidente. (Schvarzer:1995, 17-20; Renault Argentina:1998) Por su parte, la empresa Sevel, licenciataria de Peugeot y Fiat, era mayoritariamente propiedad del Grupo Macri desde 1982. En 1995, la firma italiana Fiat Auto retomó el control de la marca cesando la licencia que tenía Sevel Argentina S.A. (Schvarzer:1995, 20-22; FIAT:1996, 24) Finalmente, Autolatina era el resultado de la fusión de Ford y Volkswagen en 1987. En 1995 estas dos firmas se separaron nuevamente. (Jorge Olivieri, Gerente de Relaciones Institucionales, Volkswagen Argentina S.A., entrevista personal).

¹³⁰ Las empresas Sevel y Autolatina fueron apoyadas por Mercedes-Benz mientras que Renault fue apoyada por Iveco. (Miguel de Brassi, Gerente Régimen Automotriz y Reglamentaciones, Renault Argentina, entrevista personal).

El objetivo de Sevel y Autolatina era aumentar los niveles de producción por medio de la ampliación de la escala de mercado, para lo cual profundizar la complementación sectorial con Brasil resultaba la mejor opción. (La Nación: 25/2/90) Por su parte, si bien Renault, en líneas generales, compartía ese objetivo, al no poseer una planta en Brasil no coincidía con la estrategia de estas empresas. Su argumento central era que la integración con el país vecino no era suficiente para lograr reconvertir al sector, en tanto que su industria automotriz se encontraba tan “aislada y estancada” como la nuestra.¹³¹ Sin embargo, al mismo tiempo que desplegaba esta estrategia discursiva, esta firma presionaba a las autoridades y a las otras empresas del sector para reducir el ritmo del proceso de integración con Brasil, con el fin de conseguir tiempo suficiente para resolver su situación desventajada. (M. De Brassi, Gerente Régimen Automotriz y Reglamentaciones, Renault Argentina, entrevista personal)

Finalmente, el enfrentamiento entre Renault y Sevel / Autolatina fue resuelto por la decisión política de los gobiernos de la Argentina y el Brasil de profundizar el proceso de integración regional dentro del marco del regionalismo abierto del Mercosur. Frente a esa situación, Renault tomó una decisión estratégica: penetrar el mercado brasileño, primero a través de convenios de intercambio comercial con otras firmas (Volvo y General Motors) y luego, en 1996, con la instalación de una planta en ese país, ante la manifiesta ventaja de escala de sus competidores.

Terminales vs. Autopartistas: la disputa en torno al índice de integración nacional

La segunda de las cuestiones en debate, el nivel óptimo de integración nacional de las autopiezas, generó un enfrentamiento entre terminales y autopartistas. El grado de integración nacional era un determinante mayor de los costos del sector automotriz. Según un Informe realizado por la consultora *Booz Allen & Hamilton* para la empresa Renault a inicios de 1990, el 85% de los costos de fabricación por unidad automotriz en la Argentina era causado por las autopartes y los materiales, mientras que en el mundo industrializado esa carga se reducía al 65%.¹³² (La Nación: 25/02/90)

El origen de esta situación se encontraba en el proceso de formación mismo de la industria automotriz argentina, donde se buscó, a través de altas exigencias de integración de autopartes nacionales en los vehículos, el desarrollo del sector. Este régimen de alta integración perduró hasta la década del noventa, lo cual más que promover el desarrollo industrial nacional, lo impedía, al obligar a la industria a depender de un sector autopartista atrapado tecnológicamente en el tiempo por las mismas causas institucionales que lo estaban las terminales.

¹³¹ Informe de Booz Allen & Hamilton en La Nación:25/2/90.

¹³² En la Argentina, los costos de fabricación por unidad automotriz son: 85% autopartes y materiales, 10% costos directos, 5% amortización herramientas y 5% mano de obra directa. En el mundo industrializado son: 65% autopartes y materiales, 25% costos fiscales, 6% amortización herramientas y 4% mano de obra directa. (La Nación 25/2/90)

La postura básica de las autopartistas era la defensa del viejo régimen proteccionista en pos de mantener la reserva de mercado frente a la competencia externa. Las terminales, en cambio, se oponían a seguir dependiendo de los elevados precios de los autocomponentes nacionales, por ello vinculaban la reducción del índice de integración nacional con el impulso a la apertura del mercado y la integración productiva con empresas de otros países.

Esta cuestión se resolvió con el nuevo Régimen Automotriz de 1991, en el cual se dedicó especial importancia a la preservación de la industria autopartista nacional, utilizando restricciones al contenido importado y mecanismos de compensación, que promovían las exportaciones y evitaban la radicación de empresas pequeñas, buscadoras de renta. (Llach y otros:1997, 88)

¿Cómo lograron los autopartistas una regulación tan favorable para su actividad? Sus logros no estuvieron vinculados a su poder de negociación sino a su importancia económica como industria, como afirmaría un integrante de una de las cámaras del sector autopartista:

“el poder de *lobby* [de estas empresas ha sido] menor que el de las terminales, debido a que se encuentra atomizado entre la gran cantidad de pequeñas empresas existentes; sin embargo, este déficit no las perjudicó en la negociación del régimen donde no hizo falta que el autopartismo presionara, porque (...) es el que ocasiona los *linkages* hacia atrás y el mayor nivel de empleo”.¹³³

Dentro del complejo industrial automotriz, el sector autopartista ha sido la principal conexión con las industrias proveedoras de insumos como la plástica, la del vidrio, metalmecánica, y la siderúrgica, entre otras. Al mismo tiempo, por su condición de industria de mano de obra intensiva, ha sido el principal impulsor de la demanda laboral.

¿Qué determinó la debilidad corporativa del sector autopartista? La causa podemos encontrarla en la composición de su industria. Mientras el sector de las empresas terminales estaba compuesto por un número reducido de compañías, el sector de las autopartistas estaba formado por un gran número de pequeñas, medianas y grandes empresas. Esta diferencia incidió en forma directa en las características de sus respectivas cámaras y en la capacidad de *lobby* de cada sector frente al gobierno.

Hacia inicios de los noventa, las seis empresas terminales existentes (Sevel, Autolatina, Renault, Mercedes-Benz, Scania e Iveco) estaban agrupadas en su cámara ADEFA.¹³⁴ Las aproximadamente 600 empresas del sector autopartista, en contraste, estaban agrupadas en cuatro cámaras:

¹³³ Lic. Juan Cantarella, gerente de AFAC: entrevista personal.

¹³⁴ Hacia 1996, el número de miembros de ADEFA se elevaría a once, con la incorporación de las empresas Chrysler, Chevrolet, Toyota y Fiat, y por la disolución de Autolatina, que determinaría que Ford y Volkswagen adquirieran nuevamente su representación por separado. (Fórmula XXI: Año 1, N° 1)

- Cámara de la Industria de Autocomponentes (CAIA), integrada por 100 firmas medianas y grandes, mayoritariamente de capital extranjero y concentradas en el Gran Buenos Aires;
- Cámara Industrial de Fabricantes de Autopiezas (CIFARA), formada por unas 250 pequeñas y medianas empresas de capital argentino, ubicadas en el Gran Buenos Aires;
- Asociación de Industriales Metalúrgicos (AIM), compuesta por firmas metalúrgicas y autopartistas de la provincia de Santa Fé, de las cuales 100 eran pequeñas y medianas empresas de autocomponentes; y
- Cámara Industrial Metalúrgicos de Córdoba (CIMC), integrada por empresas autopartistas y metalúrgicas de la provincia de Córdoba, de las cuales 150 eran pequeñas y medianas empresas de la zona industrial. (Kosacoff y otros:1991, 22; AFAC:1997/98)

Como se analiza en el capítulo I, el reducido número de empresas miembros y la relativa homogeneidad de sus intereses favoreció la capacidad de “acción colectiva” de las terminales frente al gobierno.¹³⁵ A diferencia, los centenares de empresas de distinto tipo y tamaño que componían el sector autopartista, limitaban severamente su capacidad de presión colectiva ante el Estado y las empresas terminales. A este déficit corporativo, se sumaba el reducido tamaño relativo de las empresas de este sector, que disminuía sus posibilidades de acceder individualmente a las autoridades gubernamentales.

Cabe señalar, que esta debilidad política del autopartismo no perdurará necesariamente en el tiempo, ya que la reconversión e internacionalización de la industria automotriz desde la aplicación del Régimen del '91, ha transformado en forma radical la estructura misma de este sector. Este cambio es producto de tres factores interrelacionados: (1) la reducción del número de empresas (a través del proceso de quiebras, fusiones y adquisiciones), (2) el aumento consecuente de su tamaño y poder, y (3) los cambios en sus modalidades de vinculación con las empresas terminales hacia esquemas más piramidales.¹³⁶ (Llach y otros:1997, 151-152) Como resultado, se ha abierto un espacio para que el sector autopartista consiga aumentar su poder y capacidad de negociación, reduciendo sus tradicionales problemas de número, tamaño y heterogeneidad.

¹³⁵ Mancur Olson hace alusión al “problema de la acción colectiva”: la dificultad intrínseca de los grupos numerosos y heterogéneos para coordinar acciones en conjunto en ausencia de fuertes incentivos, en contraste a la relativa facilidad de los grupos pequeños y relativamente homogéneos en sus intereses o preferencias. Este autor remarca la dificultad de hacer coincidir la racionalidad individual con la racionalidad colectiva debido a la tendencia de los individuos de aprovechar los beneficios de los bienes colectivos evitando compartir los costos, especialmente organizativos, que estos generan (el problema del free rider). (Olson, en Saiegh y Tommasi: 1998, 55-6)

¹³⁶ En efecto, en la actualidad se observan los siguientes cambios en la estructura de las agrupaciones empresarias del sector. La Asociación de Fabricas Argentinas de Componentes (AFAC) – resultado de la fusión de CAIA y CIFARA realizada en 1997-, se encuentra formada por aproximadamente 170 medianas y grandes empresas, tanto de capital argentino como extranjero, concentradas en su mayor parte en el Gran Buenos Aires. AIM ha reducido en un 75% su cantidad de socios autopartistas (de 100 a 25), lo cual refleja la disminución de la importancia relativa de la provincia de Santa Fe como productora en este ramo. Finalmente, CIMC cuenta con cerca de 90 socios, es decir que redujo en un 50% la cantidad de miembros. En todos los casos, la reducción en el número de firmas autopartistas ha sido el producto del cierre de las pequeñas empresas de capital local que no contaron con la capacidad de realizar las inversiones necesarias para modernizarse y adaptarse a las nuevas exigencias del mercado. Ver gráfico 9.

III.4.) El nuevo régimen automotriz de 1991 y el ‘boom’ productivo del sector.

Ya en el contexto de la tercera fase de las reformas estructurales, en marzo de 1991 se firmaron los *Acuerdos para la Reactivación y el Crecimiento del Sector Automotriz* entre todos los actores de la industria y el gobierno nacional,¹³⁷ que establecían una reducción del 33% del precio de los autos en dólares, en relación con el mes de diciembre anterior (La Prensa: 26/3/91). Estos Acuerdos eran el resultado de las negociaciones desarrolladas bajo el esquema de concertación tripartito en el período 1990-1991, que tomaron como dinámica política particular la conformación de la ‘coalición intersectorial automotriz’. Todas las partes involucradas se comprometieron a bajar en un porcentaje sus ganancias: el gobierno redujo el impuesto nacional de autopistas y otros impuestos internos en un total del 10%, que incidían en 5.2% y 4% respectivamente en el precio de venta de los vehículos; las terminales se comprometieron a bajar sus precios y a no despedir a sus empleados; los autopartistas bajaron sus precios en un valor equivalente al 3% de la venta al público; los concesionarios disminuyeron su comisión de venta en un 2%; y los sindicatos se comprometieron a no reclamar aumentos salariales. (La Prensa:26/3/91; L. Katz, ADEFA, entrevista personal)

Estos acuerdos intersectoriales dieron el impulso final a la sanción del Régimen Automotriz de 1991 (Decreto 2677/91),¹³⁸ que definía la matriz institucional para la reactivación del sector a través de un esquema de apertura regulada y reconversión gradual. El nuevo régimen se basó en dos ejes: la reserva de mercado por medio de cupos a las importaciones y el comercio compensado a través de aranceles preferenciales.¹³⁹ Los cinco capítulos del régimen establecían:¹⁴⁰

1. Dos categorías de vehículos e índices máximos de contenido importado de partes y piezas (las fábricas podían incorporar en los vehículos que producían hasta un máximo de 42% de su valor en autopiezas importadas), lo cual actuaba como un cupo a la importación de partes y piezas de producción nacional,
2. Un régimen de producción e importaciones compensadas, con un tipo de cambio exclusivo para las empresas terminales radicadas en el país, estableciendo en “los ‘programas de intercambio compensado’ una determinada relación de la balanza comercial para los primeros tres años de actividad, dentro de un plan de reconversión más

¹³⁷ Estos acuerdos fueron firmados por el presidente Menem, el Ministro de Economía, Domingo Cavallo, el Subsecretario de Industria y Comercio Exterior, Juan Schiaretti, el director general de Renault, José Peón, el titular de Sevel, Franco Macri, el representante de la cámara de autopartes, Raúl Avalor, el secretario de SMATA, José Rodríguez, el tesorero de la UOM, Hugo Curto, y un representante de Acara. (La Prensa: 26/3/91)

¹³⁸ Este régimen tenía validez hasta fines de 1999.

¹³⁹ El régimen incluyó en su sistema de cupos la lista positiva de productos del Protocolo 21, compatibilizando la nueva normativa de reconversión y apertura automotriz con las medidas de integración bilateral vigentes. El Protocolo caducaría en 1994, año en el que se definirían con Brasil las nuevas pautas de intercambio comercial hasta 1999, plazo para el establecimiento del Régimen Automotriz Común del Mercosur. (Llach y otros:1997,86-89)

¹⁴⁰ Ver Llach y otros:1997, 86-89.

general en el que también se consignaban las inversiones y los planes de producción de modelos actualizados en relación a los que fabricaban las casas matrices”,¹⁴¹

3. Un régimen de importaciones compensadas para las empresas terminales no radicadas en el país, que promovía que estas empresas generaran divisas para importar sus vehículos por medio de la exportación de partes y piezas nacionales. Esto protegía la industria autopartista local y alentaba su desarrollo a través de exportaciones,

4. Un régimen general de importación de vehículos completos (terminados), que complementa el capítulo de comercio compensado, mediante la imposición de cupos a la importación de vehículos por particulares y representantes de marcas no radicadas,

5. Un régimen de sanciones basado en una ley del sector automotriz de 1976.¹⁴²

La nueva política sectorial en el marco de la estabilización macroeconómica del país,¹⁴³ consiguió cumplir con sus principales objetivos: proteger a la industria nacional en el marco de liberalización generalizada, y reactivar al sector, lo cual fue logrado rápidamente (en sólo un año superó el nivel promedio de producción de los años '80 en 110.000 unidades). Los resultados económicos del régimen para el sector quedan reflejados en los siguientes indicadores:

A. *Producción*. El período 1991-1997, registró un nivel de producción mayor al promedio de las décadas del '60, '70 y '80. En el lapso 1991-97, el promedio de producción fue de 313.819 unidades anuales, superando en un 84% al promedio de la etapa 1961-70, en un 26% al de 1971-80, y en un 106% al de 1981-90,¹⁴⁴ (Elaboración propia en base a ADEFA:1997, 11)

B. *Ventas*. Las ventas anuales totales (mercado interno y externo) en el período 1991-97 fueron de 433.660 unidades. Esta cantidad superaba en un 152% al promedio de ventas del decenio '61-70, en un 69% al de '71-80, y en un 169% al de '81-90,¹⁴⁵ (Elaboración propia en base a ADEFA:1997, 23)

C. *Precios*. El índice de precios de los vehículos (tomando como base los valores de 1993) muestra que en el período 1991-1997 el nivel de precios fue menor que en el período 1986-1990.¹⁴⁶ (Bastos Tigre y otros:1997, cap.3, 38)

¹⁴¹ Llach y otros:1997, 88. Como explica este autor, “La idea del programa trianual era que para llevar a cabo sus proyectos de inversión y simultáneamente abastecer el mercado interno, las empresas tendrían un mayor flujo importador en el primer período que podría ser compensado a posteriori con exportaciones, una vez que estuviera controlado el abastecimiento del mercado interno” (Llach y otros:1997, 88).

¹⁴² Cabe señalar que el régimen de sanciones no estaba actualizado frente a los tipos de faltas o delitos en los que se podía incurrir en los años noventa, lo cual debilitaba el mecanismo de enforcement del régimen. Esta fragilidad quedó al descubierto en febrero de 1994 cuando se denunciaron prácticas ilícitas por parte de la empresa Opalsen, perteneciente a Sevel, presidida por Francisco Macri. Sus faltas fueron sancionadas directamente por la Justicia Federal. (El Cronista: 14-18/2/94 y 11/3/94)

¹⁴³ Entre 1991 y 1994 el PBI aumentó a una tasa anual de 7.7%, motorizado por el crecimiento del consumo en un 40% y por las inversiones en maquinarias y equipo; la tasa de crecimiento de los precios minoristas sobre bases anuales disminuyó del 84% en 1991 a 18% en 1992, 7.4% en 1993 y 3.9% en 1994. (Gerchunoff y otro:1996, 748)

¹⁴⁴ Ver cuadro 2 y gráfico 2.

¹⁴⁵ Ver cuadro 3 y gráfico 3.

¹⁴⁶ Cabe señalar que la información disponible sobre los precios de los automotores en la literatura, toma como año base de los índices a 1993 (ADEFA:1997, Bastos Tigre y otros:1997) o a 1990 (Llach y otros:1997). Resulta conveniente resaltar que la brecha entre los precios de los vehículos argentinos y los

D. *Coefficiente de Apertura*.¹⁴⁷ La apertura comercial del sector al exterior, medida a través de este coeficiente, aumentó en forma notable. El promedio del mismo en los años 1991-96 fue 50.8%, nivel nunca alcanzado en la historia de la industria automotriz. En el resto de los años el promedio de apertura fue 2.7%, y sólo en 1980 el coeficiente alcanzó un 25.5%.¹⁴⁸ Cabe señalar que, a pesar de las anteriores regulaciones pro-exportaciones, fue recién a partir de 1991 que el sector automotriz argentino se abrió al comercio exterior, siendo su mercado de intercambio mayoritario el Brasil.¹⁴⁹ (Elaboración propia en base a Llach y otros:1997, 189 y ADEFA:1997, 11, 23, 24)

E. *Inversiones*. Las inversiones realizadas en el período 1990-1995 alcanzaron los 2,039.70 millones de dólares. Esta suma superaba ampliamente las inversiones realizadas en períodos anteriores: en un 71% a las inversiones de 1970-74, en un 495% a las de 1975-79, en un 166% a las de 1980-84, y en un 405% a las de 1985-89.¹⁵⁰ (Elaboración propia en base a Llach y otros:1997, 197)

F. *Productividad*.¹⁵¹ La productividad promedio de las empresas terminales en la fase 1991-97 fue 13.6 unidades/trabajador. Este nivel superó ampliamente promedio histórico de la industria,¹⁵² (Elaboración propia en base a Llach y otros:1997, 190)

El éxito del régimen automotriz en términos de reactivación de la industria fue notable, la demanda reprimida por años de crisis e inestabilidad económica se encontró dentro de un contexto macroeconómico estable, con grandes incentivos al consumo, como por ejemplo, líneas de crédito que permitían comprar a largo plazo. Frente a un exceso de demanda casi imposible de satisfacer, las empresas terminales apelaron a incrementar el nivel productivo de las fábricas, a través del aumento de los niveles de empleo, la instalación de nuevas líneas de producción y la entrega de los autos con meses de demora. Sin embargo estas medidas no fueron suficientes para satisfacer con la producción nacional el entonces voraz mercado interno, por lo cual las terminales debieron recurrir a la importación de grandes cantidades de vehículos desde Brasil en el marco del régimen. (Llach y otros:1997, 94-95)

precios de países como Francia, España e Italia, se redujo aunque no desapareció completamente. (Llach y otros:1997, 171-172; Bastos Tigre y otros:1997, cap.3, 37).

¹⁴⁷ Calculado como el porcentaje de las exportaciones e importaciones totales sobre la producción total, indica en que medida la industria automotriz está abierta al comercio exterior.

¹⁴⁸ El cálculo se realizó en base a los coeficientes de apertura de los años '60, '65, '70, '75 y '85, representativos de todo el período 1960-1985. El año 1980, se considera por separado en la medida que constituyó una excepción como consecuencia del Régimen Automotriz de 1979. Este régimen, como mencionamos en el capítulo I, incentivó la apertura del sector, sin embargo, cabe señalar que fueron las importaciones las generadoras de su aumento. Ver cuadro 4 y gráfico 4.

¹⁴⁹ El porcentaje de comercio realizado con el Brasil fue aumentando desde la puesta en práctica del Régimen del '91. En 1990, el porcentaje de exportaciones argentinas destinadas a Brasil era del 35%, mientras que para 1994 había aumentado a 75.4%, para llegar en 1995 a 90.0% y en 1996 a 85.5%. (CEPAL:1998,267) Esta fuerte orientación del comercio automotriz argentino hacia Brasil tuvo como causa al mismo régimen y a las posteriores regulaciones acordadas entre Argentina y Brasil en el marco del Mercosur, que incentivaron la especialización y complementación productiva entre las empresas radicadas en ambos países. Ver III.a.

¹⁵⁰ Ver cuadros 7, 8 y 9, y gráfico 6.

¹⁵¹ Calculada como el cociente entre la producción total y el personal ocupado. El número resultante indica la cantidad de unidades fabricadas por cada trabajador.

¹⁵² Ver cuadro 5 y gráfico 5.

La consecuencia directa de la combinación del *boom* de consumo nacional y la posibilidad abierta por el Régimen del '91 de compensar las importaciones con exportaciones en un plazo de tres años, fue que las empresas no cumplieron con lo estipulado por el mismo régimen en cuanto al nivel de exportaciones exigido.¹⁵³ En efecto, entre los años 1992 y 1994 las importaciones argentinas de vehículos superaron ampliamente a las exportaciones, generando un déficit comercial con Brasil.

Satisfecho con la reactivación del sector, el abastecimiento del mercado interno y el consecuente aporte del sector automotriz al crecimiento del PBI y del empleo, el gobierno dejó en un segundo plano el incumplimiento de las compensaciones comerciales, hasta que el desequilibrio de la balanza comercial se convirtió en un problema acuciante hacia 1994.¹⁵⁴ (Llach y otros:1997, 94)

En síntesis, entre 1991 y 1994 el sector automotriz atravesó por una primera fase de transformación, caracterizada por la reactivación, el aumento de los índices de inversión y productividad y la apertura comercial regulada con Brasil. El marco institucional provisto por el Régimen Automotriz del '91 desempeñó un rol central en este proceso dentro del marco de la estabilización macroeconómica y el renovado crecimiento de la economía nacional. Estos resultados satisficieron a cada una de las partes de la 'coalición intersectorial automotriz': el gobierno logró reactivar a un sector muy importante en términos de contribución al PBI industrial y del nivel global de empleo;¹⁵⁵ las terminales y las autopartistas consiguieron aumentar su nivel de producción y ventas; los sindicatos fueron beneficiados por el aumento en el nivel de empleo de la industria;¹⁵⁶ y los concesionarios incrementaron sus ganancias como consecuencia directa del crecimiento de las ventas.

Sin embargo, las transformaciones en el sector automotriz recién daban comienzo. 1994 sería un año clave para su futuro desarrollo como resultado de dos cuestiones: la conformación de la unión aduanera en el Mercosur y el inicio del proceso de internacionalización de la industria. Ambos temas son abordados en la siguiente sección.

¹⁵³ El hecho de que no exportaron la cantidad estipulada también estuvo vinculado con la falta de penetración de la industria argentina en el mercado externo por su limitada competitividad en términos de calidad, tecnología y precio de sus productos.

¹⁵⁴ De hecho, para favorecer el abastecimiento del mercado interno, las autoridades apelaron a un mecanismo previsto en el Régimen Automotriz: la ampliación del cupo de vehículos importados por particulares y representantes de empresas no radicadas. (Llach y otros:1997, 94)

¹⁵⁵ El aporte realizado por el sector automotriz al PBI industrial no ha sido aún calculado con exactitud, sin embargo, desde las empresas terminales se sostiene que fue muy importante. En un artículo de 1997, el actual presidente de ADEFA Horacio Losoviz, afirmaba que la participación del sector en el PBI industrial era aproximadamente del 13%. (Formula XXI: Año 1, N°1, 24). Asimismo, estimaciones realizadas por FIEL, indican que el crecimiento del sector industrial argentino entre 1990 y 1993, habría sido un 9% menor si se restara la participación de la industria automotriz. (Bastos Tigre y otros:1998, Anexo 4, 2) Actualmente el Dpto. Automotriz de la Secretaría de Industria y Comercio Exterior se encuentra elaborando este índice. (Lic. Martín de Gaetani, asesor del Dpto. Automotriz, Subsec. de Industria, entrevista personal)

¹⁵⁶ Ver cuadro 5.

Segunda etapa. 1994.

III.5). 1994: redefinición de las reglas de juego regionales para el sector automotriz

El 31 de diciembre de 1994, con la entrada en vigencia de la unión aduanera en el Mercosur, caducaba el Protocolo 21, que regulaba hasta entonces el comercio bilateral automotriz entre la Argentina y Brasil.¹⁵⁷ Como resultado, durante ese año, se desarrollaron importantes negociaciones entre los principales actores del sector automotriz argentino y el gobierno nacional para determinar la posición oficial en las negociaciones que se debían realizar en el Mercosur para definir las reglas de juego regionales para la industria automotriz. En la medida que el Régimen Automotriz de 1991 tenía vigencia legal hasta 1999, el tema central de estas negociaciones internas, ya no era la aplicación de una política de protección especial para la industria nacional, sino la definición de una regulación regional compatible con el espíritu de la normativa doméstica.

El contexto en el que se desarrollaron estas negociaciones era sustancialmente diferente al de la crítica situación de 1991. Hacia 1994, el panorama político de la Argentina se caracterizaba por la fortaleza del gobierno nacional y un clima preelectoral signado por la reforma de la Constitución Nacional que posibilitaba, entre otras cosas, la reelección del presidente para un segundo mandato consecutivo.¹⁵⁸ En el plano económico, si bien se mantenía la estabilidad monetaria, había comenzado un período de desaceleración del crecimiento del PBI. Esta última afectaba directamente la capacidad fiscal del Estado, en razón de la disminución en los niveles de recaudación tributaria, basada principalmente en impuestos al consumo. Asimismo, desde inicios de 1994, el incremento de las tasas de interés internacionales dificultó el financiamiento externo y determinó una fuerte caída en el valor de los títulos públicos.¹⁵⁹ (Gerchunoff y otro:1996, 759)

El sector automotriz, por su parte, se encontraba en su mejor momento con una producción cercana a las 500.000 unidades anuales. Paralelamente, la estabilidad

¹⁵⁷ El Protocolo 21- Industria Automotriz establecía un mecanismo de comercio bilateral basado en la integración gradual a través de una lista positiva de productos con un tratamiento arancelario especial y cupos de comercio. Sus puntos centrales eran los siguientes:

- el intercambio de vehículos y partes, piezas y componentes destinados a la producción o reposición con un arancel de cero por ciento, sin restricciones para arancelarias,
- la aplicación de un listado positivo de productos, convenido entre empresas terminales y autopartistas de ambos países con la aprobación previa de sus respectivos gobiernos, lo cual impulsaba la integración intra-firma,
- la tendencia al equilibrio y a la concreción de esquemas de complementación productiva,
- la formación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental Permanente, con la función de controlar el desarrollo de la política bilateral y de autorizar la ampliación del universo de productos incluidos en la lista positiva como resultado de nuevas negociaciones entre las distintas partes. (Kosacoff y otros:1991, 33; Dicovsky:1997,65)

¹⁵⁸ La reforma de la Constitución Nacional fue posible gracias al ‘Pacto de Olivos’, acordado entre el presidente Carlos Menem y Raúl Alfonsín, el líder del principal partido opositor, la Unión Cívica Radical (UCR). A través de este acuerdo se estableció que Menem podría hacer uso de la cláusula reeleccionaria.

¹⁵⁹ En diciembre de 1994, el flanco externo se agravó a raíz de la devaluación mexicana (el llamado ‘efecto Tequila’), que produjo una salida masiva de activos financieros locales, un abrupto aumento en las tasas de interés y una consecuente crisis recesiva fiscal y financiera. (Gerchunoff y otro:1996, 759)

económica general sumada a los incentivos especiales provistos por el Régimen del '91 creaban condiciones muy favorables para la atracción de inversiones extranjeras directas. En 1994, de hecho, la empresa General Motors regresó al país con la radicación de una planta de producción y la empresa japonesa Toyota instaló por primera vez una fábrica de vehículos en la Argentina.¹⁶⁰

Como resultado del desarrollo del proceso de reformas y el incremento del poderío económico del sector automotriz en su conjunto, la diferencia de poder relativo de los distintos actores al interior de la industria, se había acentuado. El poder político de las empresas terminales aumentó en forma proporcional a su crecimiento económico, a lo que se sumaba su superior organización colectiva ya señalada. Los autopartistas, por su parte, lograron un crecimiento político menos que proporcional a las mejoras económicas, debido fundamentalmente a su desperejo proceso de reconversión y su deficitaria organización corporativa. Los concesionarios mantuvieron su condición subordinada en gran parte a las terminales y autopartistas, pero con una mayor seguridad económica.

Por último, la situación de cada uno de los sindicatos automotrices mostraba notables diferencias. SMATA había logrado ubicarse dentro del nuevo orden político-económico manteniendo una cuota de poder de negociación importante frente a las empresas del sector y el gobierno. En contraste, la UOM se encontraba debilitada dentro de la nueva configuración económica como resultado de la decadencia secular de la industria metalúrgica.¹⁶¹ Sin embargo, con el fin de conservar un espacio de negociación y poder frente al gobierno y las empresas, este gremio persistió en su estrategia de 'resistencia', logrando aumentar significativamente su valor político para las autoridades gubernamentales. En efecto, hacia mediados de 1994, la UOM organizó una serie de huelgas y movilizaciones en protesta por los despidos y en reclamo de aumentos salariales y la actualización de los convenios laborales previos a 1975. (El Cronista: 15/07/94)

La combinación de la actitud de resistencia de la UOM frente a las nuevas condiciones económicas y laborales y el fortalecimiento político y económico de SMATA, determinó el predominio casi total de este último sobre los trabajadores de la industria automotriz argentina.¹⁶² (Juan Cantarella, gerente AFAC, entrevista personal; Javier Vernengo, Relaciones Institucionales, Fiat Argentina, entrevista personal)

A pesar del cambio en el contexto económico y político del país y en la distribución del poder relativo al interior de la industria, las preferencias de los diferentes actores que habían formado la 'coalición intersectorial automotriz' de 1990-1991 se habían modificado sólo en forma parcial. Si bien la urgencia política del gobierno por crear una coalición de apoyo para su programa reformista había sido superada, su interés en preservar la industria

¹⁶⁰ Ver cuadros 8 y 9.

¹⁶¹ La UOM, que en la década del setenta reunía 400.000 afiliados, en 1994 este número se había reducido a la mitad: sólo contaba con 195.871 afiliados, en un contexto de suspensiones y despidos en las fábricas y la crisis de las tradicionales pequeñas y medianas empresas metalúrgicas de mano de obra intensiva. (El Cronista: 15/07/94).

¹⁶² La UOM sólo representaba a un número minoritario de afiliados en una sección de la empresa Sevel y en algunas de las pequeñas y medianas empresas autopartistas de menor importancia relativa. (El Cronista: 15/07/94; Juan Cantarella, gerente AFAC, entrevista personal)

automotriz nacional seguía en pie, tanto por razones económicas como políticas, que luego se explican.

A su vez, las empresas terminales continuaban propiciando las políticas gubernamentales de protección del sector frente a las negociaciones en el Mercosur, en pos de mantener su posición dominante en el mercado. Las autopartistas, a pesar de su heterogénea realidad, apoyaban de la misma manera la continuidad de la protección de la industria. Por su parte, los sindicatos, temían la apertura del sector a la competencia brasileña y sus eventuales consecuencias en términos de destrucción de empleos nacionales, por lo cual también bregaban por el mantenimiento de la protección gubernamental al sector. De esta manera, en la coyuntura signada por las próximas negociaciones de las reglas regionales para el sector, reaparecía el objetivo común de los principales actores empresarios y sindicales: la protección de la industria automotriz nacional.

Sin embargo, existían grandes diferencias entre los distintos actores de la industria automotriz en cuanto a la forma en que debía ser alcanzado este objetivo. SMATA propiciaba la renovación de la dinámica de negociación y toma de decisiones tripartita de la Comisión de Concertación de 1991, con el objetivo de asegurar su propia presencia en el proceso de definición de la posición negociadora argentina frente a Brasil. (Luis Torre, Sec. Capacitación y Cultura, SMATA, entrevista personal; Vigevani y otro en Arbiz y otro:1997, 341)

Esta propuesta no encontró eco en el resto del sector. Las empresas terminales preferían negociar directamente con el gobierno y los demás actores de la industria, en razón de que su gran capacidad de presión tornaba innecesario la formalización de un esquema de concertación tripartito. Los concesionarios, por su parte, se resistían a renovar un pacto que en su óptica “había sido violado por todos los otros actores a lo largo de los años, el gobierno había agregado impuestos, las automotrices habían aumentado los precios, los sindicatos habían reclamado aumentos salariales desde 1992”,¹⁶³ mientras que ellos no habían recuperado sus márgenes de rentabilidad cedidos en 1991.

Ante esta panorama adverso, SMATA presionó a las empresas y a las autoridades gubernamentales a través de la organización de manifestaciones públicas en reclamo de la renovación del acuerdo y la discusión de un nuevo acuerdo colectivo de trabajo. (Luis Torre, Sec. Capacitación y Cultura, SMATA, entrevista personal; Vigevani y otro en Arbiz y otro:1997, 341)

Frente al aumento de la conflictividad sindical de los dos gremios de la industria automotriz, el gobierno aceptó la propuesta de SMATA con el objeto de, podemos inducir, aquietar la agitación gremial en el sector y bloquear la eventual posibilidad de una huelga generalizada. En este caso, el Estado dio el impulso final a la renovación del esquema intersectorial de formulación de políticas para el sector. De esta manera, a pesar de las diferencias mencionadas entre las distintos actores de la industria, se firmó el *Acuerdo para la Consolidación, el Empleo, la Productividad y el Crecimiento del Sector Automotriz* entre

¹⁶³ Dr. José María Coronado, asesor ACARA, entrevista personal.

las empresas terminales, las autopartistas, los concesionarios, los dos sindicatos y el mismo gobierno. Sus puntos más importantes fueron los siguientes:

- Recuperación del margen de rentabilidad cedido anteriormente por los concesionarios,
- La concesión de aumentos salariales por las empresas,
- Discusión global de salarios con las terminales por el SMATA,
- Aceptación del SMATA de negociar futuros aumentos salariales “en función de las metas de productividad, eficiencia y calidad”,
- Afirmación del principio de “buena fe” y de “paz social” entre las partes, condición de puesta en práctica del mismo acuerdo.¹⁶⁴

Así, a pesar de los cambios en las preferencias y en la distribución de poder relativo de los actores del sector, todas las partes lograron ventajas con este Acuerdo: los sindicatos consiguieron aumentos salariales y un puesto seguro en las mesas de negociación laboral y de definición de la posición nacional frente a Brasil; las empresas terminales lograron condicionar los aumentos salariales a metas de productividad, eficiencia y calidad; los concesionarios recuperaron su margen de ganancia cedido en el '91; las autopartistas aseguraron un espacio en las negociaciones sectoriales; y el gobierno nacional calmó la disconformidad de los trabajadores del sector.

Cabe destacar, que a diferencia del período 1990-1991, este Acuerdo de 1994 no implicó la formalización del esquema de concertación de intereses en la negociación de las políticas atinentes al sector. Por el contrario, en base a las entrevistas realizadas en el decurso de esta investigación,¹⁶⁵ se puede afirmar que la influencia de los grupos de interés automotrices en el proceso de formulación de las políticas públicas sectoriales se desarrolló de modo ‘informal’ a través del acceso diferencial de cada grupo a los núcleos decisorios gubernamentales. Asimismo, es de destacar la ausencia de cobertura periodística de estos encuentros informales entre las autoridades gubernamentales y los sectores de la industria. Esta modalidad de concertación tripartita ‘informal’ era coherente con la lógica institucional histórica del sector.

III. 6). La Reforma del Régimen Automotriz de 1991

En 1994, vencían los plazos de los programas trianuales de comercio compensado establecidos por el Régimen Automotriz de 1991, lo que significaba que las empresas argentinas debían equilibrar su déficit con las importaciones brasileñas a través de exportaciones. Por ello, y ante la fuerte descompensación comercial con el Brasil, en mayo

¹⁶⁴ L. Torre, Sec. Capacitación y Cultura, SMATA, entrevista personal; Vigevani y otro en Arbiz y otro:1997, 341; Dr. Coronado, asesor ACARA, entrevista personal.

¹⁶⁵ Las entrevistas mencionadas fueron las de las siguientes personas: Lic. Mabel Ganzana, Coord. Mercosur, Subsec. Industria, Sec. de Industria y Comercio Exterior; Jorge Olivieri, Gerente de Relaciones Institucionales, Volkswagen Argentina S.A.; Lic. Luis Katz, Responsable de Estudios Económicos y Estadísticas, ADEFA; Jorge Di Nucci, Gerente Relaciones Externas, Ford Argentina S.A., Javier Vernengo, Relaciones Institucionales, Fiat Argentina S.A.

de ese año el gobierno nacional decidió realizar una revisión completa y profunda del Régimen del '91, modificándolo a través del Decreto N° 683/94.¹⁶⁶

En sus considerandos, este Decreto aclaraba que, frente a la reactivación exitosa del sector y a la eventual situación deficitaria de la balanza comercial nacional, era “necesario efectuar ajustes para mejorar [la] aplicación [del Régimen], [sin] (...) modifica[r] los objetivos que se tuvieron en cuenta al dictar la norma anterior”, y a su vez, afirmaba que era “necesario promover medidas tendientes a que las empresas terminales de la industria automotriz puedan equilibrar su balance de divisas, estimulando al mismo tiempo la inversión y la exportación en lo que a bienes de capital se refiere”, (Texto completo del Decreto N° 683 en El Cronista: 9/5/94). Para ello, y en busca de solucionar el problema del déficit comercial, las autoridades gubernamentales dispusieron que las empresas tenían como plazo para cumplir con las compensaciones hasta fines de 1995.¹⁶⁷

De esta manera, con la modificación marginal de las reglas acordadas en 1991, tanto el gobierno como las empresas automotrices resultaron beneficiadas. Las autoridades, pautaron el equilibrio de la balanza comercial, y las empresas consiguieron un plazo para saldar sus deudas comerciales en términos del Régimen. Como Douglass North afirma: “las instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir a los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas”, y los cambios en los marcos institucionales obedecerán a su vez a los intereses de quienes tienen suficiente capacidad de negociación.¹⁶⁸

III.7). La Decisión 29/94 del Mercosur: privilegios al sector automotriz

El proceso de definición de una política automotriz común entre los países del Mercosur ha sido desde sus inicios el resultado de una compleja negociación. En el nivel nacional, la Argentina, Brasil y Uruguay, han participado en negociaciones internas con grupos de interés vinculados a sus respectivos sectores automotrices. En el nivel regional, a su vez, los gobiernos de estos países han mantenido sucesivas negociaciones entre sí para definir la política sectorial.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Las modificaciones al Régimen radicaban básicamente en cuatro puntos principales:

1. Establecimiento de un mecanismo automático para tratar los eventuales futuros incumplimientos,
2. Aplicación de una nueva forma de control de medición del índice de contenido importado,
3. Modificación del criterio de homologación de los vehículos, y
4. Adecuación de la fórmula para establecer el cupo de importados, (Llach y otros:1997,95).

¹⁶⁷ La alternativa a esta compensación a aplazo era el pago de la diferencia entre el costo de comerciar bajo el sistema de compensaciones o bajo el sistema arancelario.

¹⁶⁸ North:1995, 29, 94.

¹⁶⁹ Paraguay, por el artículo 16 del Tratado de Asunción, que exige la aprobación de los cuatro países de todas las cuestiones vinculadas con el bloque regional, participa formalmente de distintas instancias de negociación sobre el tema.

La complejidad de este proceso ha radicado en la profunda interrelación de los niveles nacional y regional. La postura de los distintos gobiernos nacionales en las negociaciones regionales ha estado influenciada por la situación de las negociaciones internas. Al mismo tiempo, la evolución y los resultados de las negociaciones intergubernamentales en el bloque regional han influido en el curso de las negociaciones domésticas.

Como se señaló anteriormente, en 1994, la Argentina atravesaba por un momento caracterizado por la fortaleza política del gobierno, la desaceleración del crecimiento económico y el consecuente aumento de los déficits fiscal y comercial. El sector automotriz nacional, por su parte, pasaba por un excelente coyuntura. La acción del Régimen Automotriz y la rápida reactivación y reconversión del sector habían aumentado los niveles de competitividad de la industria y su capacidad de atracción de las inversiones extranjeras. El sector automotriz brasileño, en cambio, se encontraba recién en los inicios de su proceso de reconversión y aún no contaba con un régimen de protección especial con las mismas condiciones otorgadas por la normativa argentina.

En este contexto, la decisión del gobierno argentino de defender el Régimen Automotriz de 1991 en las negociaciones encaradas con Brasil en ese año tuvo como objetivo central la preservación de la ventaja competitiva del sector automotriz nacional en relación a la brasileña. En tal sentido, continuando con la línea abierta por la reforma parcial del Régimen y el previo acuerdo intersectorial, la posición oficial argentina en la negociación con Brasil fue proponer un período de transición que permitiera a la industria automotriz argentina consolidar su proceso de reconversión.

Brasil en ese momento atravesaba por la fase final de la crisis económica y política abierta por el fracaso del intento de reforma estructural de Collor de Melo. Sin embargo, al mismo tiempo, en un escenario caracterizado por la megainflación y el acentuado vacío de poder, asumía Fernando H. Cardoso como Ministro de Economía para dar inicio a un programa de ajuste y reforma estructural: el Plan Real.

El sector automotriz brasileño había iniciado un período de reactivación productiva hacia 1992. En 1991, se había formado una Cámara Sectorial Automotriz, integrada por los distintos actores principales de la industria, con el objetivo de impulsar el proceso de modernización. La firma de los Acuerdos Sectoriales de 1992 y 1993 y la concesión de beneficios adicionales a los vehículos populares provocó un *boom* en la industria brasileña,¹⁷⁰ afirmando las bases para su relanzamiento. (Bede, en Arbix y otro:1997, 367).

A diferencia del régimen automotriz argentino, la política sectorial brasileña entre 1990 y 1994 había liberalizado las importaciones de vehículos, estableciendo un cronograma de reducción tarifaria y eliminando los proyectos de incentivos a las

¹⁷⁰ Hacia fines de 1993 Itamar Franco lanzó una política de reactivación sectorial, a través del decreto del “carro popular”, consistente en la reducción del precio de los vehículos populares. (Bede, en Arbix y otro:1997, 368)

exportaciones.¹⁷¹ Con el Plan Real de 1994, la decisión del gobierno de liberalizar todos los sectores de la economía brasileña profundizó el perfil aperturista del sector. (Bede, en Arbix y otro:1997, 379; Llach y otros:1997, 112).

Fue en el escenario de alta inestabilidad económica de los inicios del Plan Real y de liberalización del mercado automotriz, que Brasil negoció con la Argentina las pautas que debían regir a la industria automotriz del Mercosur. El comportamiento del gobierno brasileño en las negociaciones regionales se caracterizó sin embargo por su “indefinición” respecto a su política específica sobre la industria automotriz nacional.¹⁷²

En este marco general se desarrollaron entonces las negociaciones previas a la cumbre del Mercosur de Ouro Preto,¹⁷³ realizada en diciembre de 1994. En Ouro Preto, el Consejo del Mercado Común (CMC) tomó la Decisión 29/94, que definió los lineamientos básicos de la política de integración regional para la industria automotriz.

Esta medida puede dividirse en dos partes principales. Por un lado, la definición de las reglas del período de transición de la integración de la industria automotriz en el bloque regional hasta el año 2000; y el establecimiento de las pautas para el diseño de un Régimen Automotriz Común que debía entrar en vigencia el 1° de enero de 2000. Este Régimen debía establecer: el libre comercio intrazona, la vigencia de un Arancel Externo Común, y la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad regional.¹⁷⁴

Por otro lado, la concertación de acuerdos bilaterales entre Argentina, Brasil y Uruguay para el sector automotriz. El acuerdo argentino-brasileño, implicaba la aceptación recíproca del régimen automotriz argentino en vigor de 1991 hasta fines de 1999, y del régimen brasileño del ‘*carro popular*’ hasta fines de 1996. A su vez establecía que,

- se otorgaba tratamiento de nacional a las partes y las piezas fabricadas en el país socio que sean compensadas con exportaciones hacia ese destino,
- las exportaciones de partes y piezas con destino a Mercosur se multiplicarían por 1.2 a los fines del balance comercial, pero restringía la utilización de dicho diferencial sólo a la compensación de importaciones provenientes de Mercosur,
- se establece un mecanismo similar para las exportaciones que realizaran los autopartistas independientes,
- las partes y piezas originarias de países miembros del Mercosur, en la medida que se trate de bienes nuevos y sean compensados (sin obligación de compensación bilateral), no

¹⁷¹ En efecto, entre 1990 y 1994, las alícuotas pasaron de un 80% a un 35%, por lo cual las importaciones de vehículos aumentaron más que las exportaciones. (Bastos Tigre y otros:1997, anexo 2, 3)

¹⁷² Vigevani y otro, en Arbix y otro:1997, 343.

¹⁷³ En agosto se realizó una reunión de ministros en Buenos Aires para definir los puntos del Protocolo de Ouro Preto, con dos objetivos político-económicos: afirmar e impulsar la conformación del Mercosur desde el 1° de enero de 1995, y apoyar las políticas de reforma iniciadas por F. H. Cardoso en Brasil. En esta reunión de mediados de año se confirmaba que el sector automotriz (y el del azúcar) tendrían un tratamiento especial, lo cual habría sido tenido en cuenta por las empresas extranjeras con proyectos de invertir en la región. (El Cronista: 5/8/99)

¹⁷⁴ Para la elaboración del Régimen Común se creó un Comité Técnico Ad-Hoc de la Comisión de Comercio del Mercosur, conformada por representantes de los distintos miembros del bloque, con el fin de elaborar propuestas dentro de ciertos plazos preestablecidos.

tributarían arancel y serían considerados nacionales a los fines del cumplimiento del contenido máximo importado. (Llach y otros:1997, 98; CMC/ Dec. N°29/94).

En síntesis, la política acordada entre Brasil y Argentina abría el camino hacia la especialización y complementación productiva en la medida que facilitaba los flujos de comercio, especialmente intrafirma, impulsando a las empresas automotrices terminales y autopartistas a realizar proyectos regionales de mercado.¹⁷⁵ (Vigevani y otro, en Arbix y otro:1997, 344) A su vez, la nueva reglamentación sectorial institucionalizaba el trato especial al sector automotriz en la esfera regional y nacional de los países, con el objetivo de impulsar al Mercosur como un polo de atracción de inversiones extranjeras directas.

Tercera Etapa. 1995-1999.

III.8) La industria automotriz del Mercosur.

A partir de 1995 se inicia la segunda fase de la reconversión de la industria automotriz argentina distinguida por su regionalización productiva en el marco del Mercosur y su internacionalización provocada por el arribo o el regreso de empresas transnacionales. La estructura institucional dentro de la que se ha desarrollado esta etapa han sido el Régimen Automotriz argentino de 1991 y las regulaciones del Mercosur (CMC/Decisión 29/94, Acuerdo de Punta del Este (enero 1996), y Acta de Ministros del Mercosur (diciembre 1998).

El desarrollo de las industrias automotrices de la Argentina y el Brasil en esta etapa se ha producido dentro de un contexto internacional caracterizado por el desplazamiento del eje de la competencia interempresaria de las firmas automotrices mundiales hacia los mercados emergentes. Las características principales de este proceso han sido:

- Arribo de empresas automotrices transnacionales (ETNs) a la región, inversiones (IEDs) en la instalación de plantas productivas en Argentina y Brasil,¹⁷⁶
- Adopción de estrategias de especialización y complementación productiva por las empresas radicadas en ambos países (o en asociación con otras empresas), que permite economizar factores y maximizar los beneficios de las políticas nacionales a través de la división de la producción en cada uno de los países. En Brasil se fabrican los autos más económicos que representan el mayor volumen de producción y ventas, mientras que en Argentina se fabrican los autos más sofisticados y de mayor precio, aprovechando de ese modo la escala brasileña y la mano de obra más calificada de Argentina,

¹⁷⁵ Según el análisis realizado por B. Nofal, la decisión 29/94 fue favorable para la Argentina porque las únicas limitaciones al comercio regional estaban impuestas por el régimen argentino. Mientras Brasil tenía libre acceso, Argentina tenía acceso restringido. Este “reconocimiento mutuo de políticas asimétricas presentaba un caso de inconsistencia temporal”, es decir, un equilibrio inestable que provocaría en el mediano plazo el surgimiento del régimen automotriz brasileño como reacción a las ventajas obtenidas por Argentina a través de su régimen (Nofal:1996, 42).

¹⁷⁶ Ver cuadros 8, 9 y 10.

- Consecuente consolidación de una “plataforma de producción regional afianzada por la definición y ejecución de planes de inversión de las empresas transnacionales”,¹⁷⁷
- Estas estrategias regionales incidieron positivamente en los niveles de comercio regional, bilateral e intrafirma,
- Concentración, reconversión e internacionalización del autopartismo, a través de compras, fusiones y asociaciones realizadas por las empresas transnacionales,¹⁷⁸ (Bastos Tigre y otros:1998, cap. 3,11)
- Incorporación de nuevas tecnologías como por ejemplo, células de producción, *just in time* interno y externo, control estadístico de procesos, círculos de control de calidad, métodos de tiempo y movimientos, ensamblaje modular y automatización en base microelectrónica, (ADEFA:1997)
- Ampliación de la oferta de automotores, a través del desarrollo de una serie de versiones de cada uno de los modelos base (que también aumentaron su número). Esto provocó por un lado, la diversificación de la gama de vehículos ofrecida a los consumidores, y por otro, la discontinuación de modelos antiguos,¹⁷⁹ (Bastos Tigre y otros:1998, anexo 4)
- La producción en escala con las nuevas técnicas produjo una reducción de los precios,¹⁸⁰ una mejora considerable en la calidad de los vehículos (que se encuentran en un pie de igualdad tecnológica respecto a los parámetros internacionales) y una renovación de los modelos con la producción de proyectos de reciente lanzamiento mundial, (Llach y otros:1997, 157; Bastos Tigre y otros:1998, anexo 4)

En suma, tanto las políticas nacionales como regionales y la situación mundial del sector automotriz impulsaron el proceso de reconversión e internacionalización de la industria regional. Sin embargo, la misma profundización del proceso de reconversión industrial, asentado en la estrategia de complementación y especialización productiva entre Brasil y Argentina, traería aparejada la competencia bilateral por la atracción de inversiones extranjeras directas, la cual generaría serios conflictos bilaterales.

A lo largo de este período han ocurrido tres crisis principales: (1) la creación del régimen automotriz brasileño (junio 1995-diciembre 1996), que implicó la renegociación del acuerdo bilateral para el sector,¹⁸¹ (2) la aplicación de incentivos fiscales por parte de los estados brasileños a las compañías automotrices extranjeras para su radicación (mediados 1997-1998); y (3) la devaluación de la moneda brasileña (fines 1998, enero-

¹⁷⁷ Llach y otros:1997, 155.

¹⁷⁸ Ver gráficos 7, 8, 10, 11, 12.

¹⁷⁹ Ver cuadro 6.

¹⁸⁰ Como se ha señalado en la sección I.e., las mediciones de los índices de precios son cuestionables; sin embargo, de acuerdo a los datos disponibles se observa que los precios de los vehículos disminuyeron en relación al período 1986-1993, y que la brecha entre los valores nacionales y los de las casas matrices se redujo considerablemente. De acuerdo a la Unión Industrial Argentina (1995), el precio nacional de los automóviles promedio redujo su diferencia con el precio en las casas matrices, de 70% a 15%. (UIA:1995)

¹⁸¹ En enero de 1996 se firmó el Acuerdo de Punta del Este, que compatibilizaba los regímenes argentino y brasileño sosteniendo la estrategia regional de especialización y complementación productiva, pilar de la fase de internacionalización del sector automotriz del Mercosur. Este Acuerdo reafirma la decisión de “ingresar al 2000 con un régimen común, expresión en realidad de una ‘industria común’ o industria regional” (Llach y otros:1997, 155).

febrero 1999), el *real*, que implicó la postergación por cuatro años de la entrada en vigencia del libre comercio intra-zona (originariamente pactado para el 2000).¹⁸²

Dado que el objeto de estudio de este trabajo es la dinámica político-económica de la industria automotriz de la Argentina en los años noventa, me concentraré sólo en la reacción específica del *lobby* automotriz argentino frente a estas coyunturas críticas.¹⁸³ Dada la cercanía, y por lo tanto la carencia tanto de perspectiva histórica como de información suficiente al momento de realizar esta investigación analizaré únicamente la primera de estas crisis. Para ello, siguiendo con nuestra línea de análisis, tendremos en cuenta el contexto político-económico y los cambios producidos en la composición del *lobby* automotriz argentino.

Con la primera de las crisis en 1995, en el contexto recesivo posterior a la devaluación del peso mexicano o ‘efecto Tequila’ ocurrida a fines de 1994, el panorama sectorial en la Argentina había cambiado radicalmente. El poder de negociación de las empresas terminales se había incrementado considerablemente con la llegada de nuevas empresas transnacionales: General Motors, Toyota y Chrysler. La presión proveniente de estas empresas líderes a nivel internacional sumada a la fuerza adquirida por las empresas ya instaladas en el país era difícil de eludir para el gobierno.

Frente a la crisis con Brasil, las terminales reclamaron la acción gubernamental para equilibrar el orden institucional bilateral, violado por las medidas brasileñas, y para evitar, en su opinión, el desvío de comercio e inversiones hacia el vecino país. La actividad de ADEFA en esos meses fue realmente agitada, realizando reuniones con los más altos funcionarios gubernamentales de la Argentina y Brasil. (El Cronista: 8 y 15/6/95).

Al mismo tiempo, las empresas autopartistas atravesaban por un duro proceso de concentración, por lo cual, los perjuicios ocasionados por las medidas brasileñas le resultaban aún más difíciles de superar. Por ello, los autopartistas presionaron fuertemente al gobierno para que neutralizara los efectos negativos de la crisis, reclamando la aprobación inmediata de un régimen especial para su sector negociado hacia más de dos años por su cámara con la Secretaría de Industria (El Cronista:16/6/95).¹⁸⁴ Por su parte, tanto los concesionarios como SMATA, dependientes del ritmo de producción, inversiones y ventas, apoyaron la posición de las terminales y autopartistas frente al gobierno.¹⁸⁵

¹⁸² El 8 y 9 de diciembre de 1998, en la XV Cumbre de Presidentes del Mercosur, se firmó un acuerdo marco que regirá el sector entre el 2000 y el 2004, con el objetivo rector de “solidaridad, complementariedad, especialización productiva y competitividad en su conjunto” (Acta de Ministros, punto 2); estableciendo un AEC de 35% sin cupos, prohibición de subsidios a la instalación de plantas y a la producción sin autorización global del bloque, y libre comercio a partir del 2004. (Acta de Ministros de los Estados Parte del Mercosur, 8-9 de diciembre de 1998; La Nación: 10 y 11/12/98)

¹⁸³ Para un análisis económico de las distintas crisis y las distintas reglamentaciones ver Nofal: 1996; Llach y otros: 1997; Bastos Tigre y otros: 1997; Dicovski: 1997; Lugones: 1998; Vigevani: 1997; Bede:1997.

¹⁸⁴ Aparece nuevamente aquí el déficit corporativo del sector autopartista con su consiguiente dificultad de presión sobre el gobierno y las empresas terminales, ya explicado anteriormente.

¹⁸⁵ Cabe señalar que el SMATA, utilizando la cuota de poder que habían conservado a lo largo del proceso de transformación del sector, adoptó una estrategia favorable a las negociaciones laborales con las nuevas empresas, consiguiendo firmar convenios laborales flexibles, adecuados a la nueva estructura de la industria. Estos convenios fueron tomados luego como ejemplos por el gobierno y otros sectores productivos en

En conclusión, la decisión del gobierno de negociar y presionar a Brasil fue tomada a partir de los fuertes reclamos internos y de la necesidad de consolidar y reactivar la economía argentina luego de la crisis mexicana. De esta manera, la resolución final de la crisis, el Acuerdo de Punta del Este, fue tanto un producto de las negociaciones entre los gobiernos de Brasil y Argentina, como de las negociaciones internas intersectoriales en cada país.

Respecto de las otras dos crisis, podemos observar en general que los principales actores de la industria, especialmente empresariales, han influido en los procesos de formulación de las políticas gubernamentales y fundamentalmente en la definición de la posición argentina frente a las negociaciones con Brasil. En tal sentido, la dinámica política desarrollada en la primer crisis bilateral se ha conservado.

III.9). Conclusiones

A lo largo de este capítulo analizamos el proceso de formación de la nueva matriz institucional del sector automotriz argentino en la década del noventa, el Régimen Automotriz de 1991 y la definición de la política de integración sectorial con Brasil. Demostramos que este nuevo marco normativo fue el resultado de la creación de una coalición intersectorial de los principales actores de la industria y el gobierno nacional. La ventana de oportunidad para el surgimiento de esta coalición fue la situación crítica de la industria automotriz en particular, y de la economía del país en general al inicio de la segunda fase de las reformas del gobierno de Menem. En esa coyuntura, se combinaron las urgencias económicas del sector automotriz de protección con las urgencias políticas de un gobierno necesitado de fuertes apoyos en el campo empresario y sindical para implementar su programa de reformas. Asimismo, se analizó de que manera la matriz institucional del sector fue modificada en dos de sus rasgos centrales a partir de la apertura regulada hacia el mercado regional del Mercosur (fin de la orientación mercadointernista), y el establecimiento de un esquema intersectorial de concertación, en el cual el Estado aparecía como árbitro y rival, y no como una mera arena de disputas entre corporaciones.

Por otro lado, se examinó la influencia los diferentes actores del sector automotriz en la definición de la posición argentina en las negociaciones con Brasil acerca de las reglas regionales para la industria. Se remarcó en ese sentido, las raíces domésticas de la política exterior argentina en este tema crucial de la agenda del Mercosur. Al mismo tiempo, se señaló la progresiva ‘informalización’ del proceso de negociación entre los grupos privados y el sector público, desde los esquemas de concertación tripartita de 1990-1991 hasta la presión particular sobre el Estado de cada uno de los actores y sus asociaciones gremiales a través de su acceso diferencial a los núcleos decisorios gubernamentales en el período posterior.

términos de su ‘modernidad’ (Dr. Funes de Rioja, Asesor UIA, entrevista personal: 20/4/99; M. Manrique, Sec. de Cultura y Capacitación, SMATA, entrevista personal: 14/4/99).

En la misma línea, se analizaron brevemente las negociaciones internas ante la crisis argentino-brasileña de 1995 provocada por la implementación del Régimen Automotriz de Brasil y la consecuente violación a la normativa regional. En este caso en particular, se observó la continuidad del señalado patrón de interacción de las organizaciones económicas (empresariales y sindicales) y el gobierno nacional, y su influencia en el curso de las negociaciones bilaterales. Por último, se observaron los efectos económicos provocados por los procesos de reconversión e integración productiva con Brasil de la industria argentina.

En conclusión, podemos afirmar que en la década del noventa, a pesar de los cambios en la normativa sectorial y en la estructura material de la industria automotriz, la matriz institucional del sector originada con las políticas de ISI, mantuvo dos de sus rasgos centrales. A saber, la protección desde el Estado y el sistema tripartito de negociación y toma de decisiones.

Conclusiones Finales

Aún en la actualidad, luego de diez años de reformas estructurales enfocadas a reducir el papel del Estado e insertar al país en la economía mundial, el sector automotriz argentino continúa bajo una firme protección estatal. Por ello, según he afirmado, esta industria constituye un caso anómalo en el marco de los procesos de reforma e integración regional en la década de los noventa. Tanto el modo en que se diseñó el régimen automotriz (concertación intersectorial) como los rasgos proteccionistas que este finalmente adoptó, se hallan en abierta contradicción con las respectivas características centrales de ambos procesos: el ‘hiperpresidencialismo decisionista’ y la liberalización económica-comercial.

Esta peculiaridad de la reconversión de la industria automotriz despierta, a su vez, una serie de interrogantes: ¿por qué el gobierno argentino decidió, en el marco de una política generalizada de liberalización económica, aplicar un régimen especial de protección para la industria automotriz nacional? En tal sentido, ¿cuáles fueron las características específicas del sector automotriz que hicieron posible, por un lado, su resistencia a las políticas de apertura comercial y por el otro, la participación directa de sus principales actores en las negociaciones y el diseño de su propio régimen? Y finalmente, ¿qué nos puede enseñar este caso en relación al proceso de reforma estructural en la Argentina y la formación de un ‘nuevo’ modelo político-económico?

Este trabajo es un intento por dar respuesta a estas preguntas. Para ello, consideré primordial ampliar el marco de análisis estrictamente económico dominante en la literatura referida a esta temática, a través de la inclusión de variables políticas, institucionales e históricas. De hecho, las dos hipótesis principales aquí planteadas enfatizan la dinámica política subyacente al proceso de definición del nuevo marco institucional de la industria automotriz argentina y la política de integración sectorial con Brasil.

Con el objeto de comprobar mis hipótesis, utilicé algunas de las herramientas teóricas provistas por la *Nueva Economía Política*. La adopción de este enfoque teórico me permitió una doble entrada analítica. Por un lado, estructurar teóricamente la vinculación entre los aspectos económicos y los políticos, institucionales e históricos. Por otro lado, ordenar analíticamente la relación entre los principales actores de la industria automotriz y el Estado, identificando su racionalidad, preferencias, intereses, esquemas de interacción estratégica y capacidad de negociación y acción colectiva a lo largo del proceso de negociación y toma de decisiones.

Siguiendo esta línea de análisis arribé a las principales conclusiones de mi investigación, que confirman las hipótesis planteadas en su inicio. A continuación se presentan estas conclusiones en forma sintética.

- A. El proceso de formación y evolución de las organizaciones empresarias y sindicales de la industria automotriz argentina se desarrolló, desde sus inicios en los años '50 hasta la década del noventa, dentro de una matriz institucional caracterizada por tres elementos: (I) la protección estatal al sector, (II) la orientación mercadointernista y

(III) un sistema tripartito (Estado-empresas-sindicatos) de negociación y toma de decisiones.

- B. Esta matriz institucional automotriz moldeó en gran parte el desempeño económico y el comportamiento político de los principales actores de esta industria, en el contexto de las limitaciones políticas (alta inestabilidad) y económicas (desarrollo irregular) del país, y de la economía mundial. Como resultado, generó un tipo de empresa automotriz no competitiva, ineficiente y costosa en términos fiscales para el Estado y los contribuyentes, y en términos de precio, calidad y variedad de los vehículos para los consumidores.
- C. Hasta la década del noventa, la matriz institucional de la industria automotriz sólo experimentó modificaciones marginales y estos cambios inclusive no hicieron más que reforzar sus características e efectos principales. Esto es, se desarrolló, en términos de North, una relación simbiótica negativa entre instituciones y organizaciones, por la cual los cambios normativos fueron esencialmente funcionales a las ‘improductivas’ formas de maximización de beneficios de las empresas.
- D. A pesar de las reformas estructurales en el país, el proceso de reconversión de la industria y el inicio de la integración sectorial con Brasil durante los años noventa, persisten hasta la actualidad dos de los rasgos centrales de la histórica matriz institucional automotriz: la protección desde el Estado y la participación de los actores empresarios y sindicales en la definición de las políticas gubernamentales referidas al sector.
- E. La persistencia de estos rasgos fue producto de la coyuntura específica en la cual se llevaron a cabo las negociaciones en torno a la definición de las políticas para el sector. En 1990-91, el gobierno de Menem atravesaba un momento crítico, donde necesitaba restaurar con urgencia su coalición de apoyo al plan de reformas. La potencial importancia económica y el valor político del sector automotriz en su conjunto impulsaron al gobierno a renovar el histórico sistema de negociación y toma de decisiones tripartito para el diseño del nuevo marco institucional automotriz.
- F. A lo largo de la década del noventa se produjo un cambio en las relaciones de fuerza entre los principales actores de la industria, y entre estos y el Estado. Como resultado del regreso y el arribo de las firmas transnacionales al país, las empresas terminales aumentaron su poder de *lobby*. La UOM, por su parte, quedó excluida de toda participación sindical en las empresas terminales y disminuyó su control sobre el sector autopartista ante la crisis e internacionalización del mismo. SMATA, en cambio, se convirtió en el paradigma del ‘nuevo sindicalismo’ argentino y se consolidó como el sindicato hegemónico de la industria. Finalmente, el Estado fortaleció en términos relativos su capacidad de disciplinamiento sobre empresas y sindicatos, especialmente en relación con estos últimos.
- G. La complejidad del proceso de definición de una política automotriz común entre los países del Mercosur ha radicado en la profunda interrelación de los niveles nacional y regional. La postura de los distintos gobiernos nacionales en las negociaciones

regionales ha estado influenciada por la situación de las negociaciones internas. Al mismo tiempo, la evolución y los resultados de las negociaciones intergubernamentales en el bloque regional han influido en el curso de las negociaciones domésticas.

- H. En tal sentido, se remarca la importancia de incluir variables de política doméstica en el análisis de los procesos de integración económica regional, en la medida en que determinados factores políticos internos influyen decisivamente en la definición de las preferencias, intereses y cursos de acción de cada uno de los países miembro en el juego regional.
- I. Las instituciones regionales pueden reflejar, por lo tanto, conflictos distributivos internos entre distintos 'jugadores económicos y políticos', sean organizaciones o simples agentes, interesados en el curso del proceso de integración regional.
- J. El proceso de reorganización y transnacionalización del sector automotriz a nivel mundial ha sido un factor determinante para el desarrollo y la evolución de las industrias automotrices argentina, brasileña y del Mercosur en su conjunto. En consecuencia, estas industrias sólo podrán convertirse en polos productivos competitivos internacionalmente en la medida en que acompañen el curso estratégico de las empresas automotrices transnacionales y afiancen su integración a las redes de producción global.

De esta manera, el estudio de la reconversión de la industria automotriz argentina en los '90 nos revela la importancia de incorporar variables políticas e institucionales al análisis, en la medida que los procesos de cambio económico son procesos históricos complejos. Su complejidad radica en la interrelación multivariada de factores sociales, políticos, económicos e institucionales, por lo cual, las investigaciones puramente económicas pueden provocar vacíos en la comprensión de las dinámicas particulares de estos procesos.

En la misma línea, se desprende que, al menos en el caso de Argentina, el proceso de reforma estructural lejos de constituir un bloque homogéneo y uniforme, estuvo compuesto por 'escenarios' diversos, con ritmos, facetas y modalidades propias. De hecho, es posible observar sectores de la economía argentina donde no sólo las modalidades de aplicación de las políticas de reforma fueron diferentes, sino que estas últimas también provocaron efectos dispares, como en los casos de la industria farmacéutica, el sector azucarero, las empresas de telecomunicaciones y el mismo sector público, entre otros. Al mismo tiempo, es posible apreciar la existencia de distintas dinámicas de adaptación a las políticas de mercado por parte de los diferentes grupos sociales.

En particular, con respecto al sector automotriz argentino es posible afirmar que sus anomalías frente a las tendencias generales del proceso de reformas de mercado y de integración regional, determinaron una suerte de 'enclave neocorporativo automotriz' dentro del nuevo modelo político-económico argentino. La consistencia temporal de este enclave dependerá principalmente de la fortaleza de los lazos entre sus miembros, de los

cambios en la estructura de intereses de las partes, la cual estará cada vez más vinculada a factores internacionales, y la evolución del proceso de reformas argentino.

Por último, esta investigación abre una serie de interrogantes acerca del futuro de la industria automotriz. Primero y principal, ¿qué efectos tiene la persistencia de los rasgos proteccionistas y ‘neocorporativistas’ sobre las modalidades de reconversión tecnológica de la industria automotriz y sus posibilidades de convertirse en el mediano y largo plazo en un polo de producción competitivo a nivel mundial? Segundo, ¿qué posibilidades existen que los rasgos centrales de la nueva matriz institucional automotriz sean totalmente modificados en el corto y mediano plazo? Tercero, ¿cuáles han sido los costos para el Estado, los contribuyentes y los consumidores del régimen especial de protección para la industria automotriz? Y cuarto, en términos generales, ¿en qué medida la persistencia del ‘enclave neocorporativo automotriz’ puede afectar la evolución del proceso de reformas del Estado en general y el avance hacia niveles mayores de liberalización económica?

Apéndice Estadístico

- Cuadro 1 y Gráfico 1. Importaciones de Vehículos (1918-1960)*
Cuadro 2 y Gráfico 2. Producción de la Industria Automotriz Argentina
Cuadro 3 y Gráfico 3. Ventas de Vehículos
Cuadro 4 y Gráfico 4. Comercio y Coeficiente de Apertura
Cuadro 5 y Gráfico 5. Empleo y Productividad
Cuadro 6. Modelos y Versiones de Vehículos
Cuadro 7 y Gráfico 6. Evolución de las Inversiones en el Sector Automotriz
Cuadro 8. Inversiones en la Industria Automotriz Argentina en los '90s
Cuadro 9. Inversiones Internacionales de las Empresas Terminales en los '90s
Cuadro 10. Mayores Empresas Extranjeras por Ventas en la Argentina
Gráfico 7. Estructura Sector Autopartista (1997)
Gráfico 8. Inversiones en el Sector Autopartista (1997)
Gráfico 9. Distribución geográfica de las Plantas Fabriles Autopartistas (1997)
Gráfico 10. Distribución de las Ventas de las Empresas Autopartistas por Destino (1997)
Gráfico 11. Destino de las Exportaciones de las Empresas Autopartistas (1997)
Gráfico 12. Origen de las Importaciones de Autocomponentes (1997)
Cuadro 11. Composición Industrial de las 100 Empresas Transnacionales Líderes

Entrevistas personales*

- Luis F. Torre, Sec. Capacitación y Cultura, SMATA, 12/3/99.
- Lic. Mabel Ganzana, Coord. Mercosur, Subsec. Industria, Sec. de Industria y Comercio Exterior, 5/4/99.
- Jorge Olivieri, Gerente de Relaciones Institucionales, Volkswagen Argentina S.A., 12/4/99.
- Lic. Luis Katz, Responsable de Estudios Económicos y Estadísticas, ADEFA, 12/4/99.
- Mario Manrique, Sec. Capacitación y Cultura, SMATA, 14/4/99.
- Jorge Di Nucci, Gerente Relaciones Externas, Ford Argentina S.A., 16/4/99.
- Javier Vernengo, Relaciones Institucionales, Fiat Argentina S.A., 20/4/99.
- Dr. Funes de Rioja, Asesor UIA, 20/4/99.
- Lic. Juan Cantarella, Gerente, AFAC, 23/4/99.
- Osvaldo Orecchini, Director de Comercio Exterior Mercosur, Renault Argentina S.A., 28/4/99.
- Miguel De Brassi, Gerente Régimen Automotriz y Reglamentaciones, Argentina S.A., 28/4/99 y 27/5/99.
- Silvio Uberman, Director Periodístico, FORMULA XXI, 30/4/99.
- Dr. José María Coronado, Asesor, ACARA, 1/6/99.
- Lic. Martín de Gaetani, Asesor Dpto. Automotriz, Subsec. Industria, Sec. de Industria y Comercio Exterior, 2/6/99.

* Las entrevistas fueron realizadas en base a un cuestionario abierto.

Bibliografía

- ACARA, 1998, *Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina, Presentación Institucional*, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos (comp.), 1995, *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- Acuña, Carlos, 1994, “Politics and Economics in the Argentina of the Nineties (Or, Why the Future No Longer Is What It Used To Be)”, en Smith, William; Acuña, Carlos; Gamarra, Eduardo (Eds.), 1994, *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America. Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, New Brunswick, Transaction Publishers: 30-73.
- Acuña, Carlos, 1995, *La Burguesía Industrial como Actor Político: su Lógica de Organización y Comportamiento en el Caso Argentino (desde sus orígenes a la actualidad)*, Universidad de Chicago, Departamento de Ciencia Política, Borrador de Tesis Doctoral, mimeo.
- ADEFA, 1983, *Industria Automotriz Argentina, Anuario Estadístico 1983*, Buenos Aires.
- ADEFA, 1997, *Industria Automotriz Argentina, Anuario Estadístico 1997*, Buenos Aires.
- AFAC, 1997/98, *Guía de Socios y sus Productos*, Buenos Aires, AFAC.
- AFAC, 1998, *Autocomponentes en cifras*, Buenos Aires, AFAC.
- Allison, Graham T., 1988, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, GEL.
- Arbix, Glauco y Mauro Zilbovicius (org.), 1997, *De JK a FHC, A Reinvencao dos Carros*, Sao Paulo, Editora Scritta.
- Bastos Tigre, Paulo; Laplane, Mariano; Lugones, Gustavo; Porta, Fernando; Sarti, Fernando, 1997, *Impactos do Mercosul na Dinâmica do Setor Automotivo*, trabajo realizado para el BID, mimeo.
- Bates Robert, 1990, “Un enfoque de Economía Política “Macro” para el Estudio del Desarrollo”, en Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (comps.), 1998, *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba: 63-96.
- Bates Robert, 1997, *Open – Economy Politics. The Political Economy of the World Coffee Trade*, Princeton, Princeton University Press.
- Bede, Marco Aurelio, “A política automotiva nos anos 90”, en Arbix, Glauco y Mauro Zilbovicius (org.), 1997, *De JK a FHC, A Reinvencao dos Carros*, Sao Paulo, Editora Scritta: 357-388.
- Behrman, Jack, 1972, *The Role of International Companies in Latin American Integration: autos and petrochemicals*, Comitee for Economic Development, Lexington Books.
- Bennet, D; Sharpe, K., 1985, *Transnational Corporations versus the State: the Poltitical Economy of the Mexico auto industry*, Nueva York, Princeton University Press.
- Berlinski, Julio, 1998, *El Sistema de Incentivos en la Argentina (De la liberalización unilateral al Mercosur)*, <http://www.mecon.gov.arg>
- Boyer, Robert; Fressynet, Michel; Lung, Yannick, 1996, “Between globalization and regionalization: what choices for the automobile industry?”, <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/102/>
- Brennan, James, 1996, *El Cordobazo. Las Guerras Obreras en Córdoba, 1955-1976*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Bresciani, Paulo, 1997, “Autoworkers Unions: Globalization and Regionalization as a Single Challenge”, <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/116/>

- Castells, Manuel, 1996, *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 1, La Sociedad Red*, Madrid, Alianza Editorial.
- Castells, Manuel, 1997, *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Volumen 2, El Poder de la Identidad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Castells, Manuel; Carnoy, Martin; Cohen, Stephen; Cardoso, Fernando Henrique, 1993, *The New Global Economy in the Information Age. Reflections on our Changing World*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Cavarozzi, Marcelo, 1997, *Autoritarismo y democracia (1955-1996) La transición del Estado al Mercado en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Cavarozzi, Marcelo; Nelson, Joan; Urrutia, M., 1994, “Economic and Political Transitions in Latin America: The interplay between democratization and market reforms”, en Joan Nelson (ed.), 1994, *A precarious balance. Democracy and Economic Reforms in Latin America*, vol. II, Institute for Contemporary Studies.
- CEPAL, 1994, *El regionalismo abierto en América Latina*, Santiago, ONU.
- CEPAL, 1998, *La Inversión Extranjera en América latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas: 237-273.
- Collier, David, 1995, “Trajectory of a concept: corporativism in the study of Latin American Politics”, en Smith, P (ed.), 1995, *Latin America in Comparative Perspective*, Westview Press.
- Cortés Conde, Roberto, 1997, *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés: 200-227.
- Cortés Conde, Roberto, *Progreso y declinación de la economía argentina*, 1998, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Di Filippo, Armando, 1995, “Transnacionalización e integración productiva en América Latina”, *Revista de la Cepal*, dic. 1995, n°57: 133-149.
- Di Tella, Torcuato, 1998, *Historia Social de la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial Troquel.
- Dicovski, Juan P., 1997, “El Régimen Automotriz y el Mercosur” en *Informe de Coyuntura. Centro de Estudios Bonaerense*, año VII, N° 63/64, feb-mar 1997.
- Diniz, Eli, 1999, “A política das reformas e a reconfiguracao do setor privado no Brasil: aspectos político-institucionais das relacoes público-privado”, presentado en *Seminario Desarrollo Político Comparado de Argentina y Brasil*, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, marzo 1999, mimeo.
- Doyon, Louise, 1988, “La organización del movimiento sindical peronista (1946-1955)”, en Torre, Juan Carlos (comp.), 1988, *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa.
- Eco, Umberto, *Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, 1977, Barcelona, Gedisa editorial.
- Elster, Jon, 1996, *An introduction to Karl Marx*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Etchemendy, Sebastián; Palermo, Vicente, 1998, “Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del Primer Gobierno de Menem (1989-1995)”, *Desarrollo Económico*, vol.37, n°148, enero-marzo 1998: 559-590.
- FIAT, 1996, *La Planta de Córdoba*, Buenos Aires.
- FIAT, 1997, *El grupo Fiat en Argentina*, Buenos Aires.
- FIAT, 1998, *El grupo Fiat en Argentina*, Buenos Aires.
- FIAT, 1999, *El grupo Fiat en Argentina*, Buenos Aires.

- Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo, 1973, "La Argentina y la Economía Atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, vol. 13, n° 49:3-65.
- Fórmula XXI, año 1, n° 1.
- Fórmula XXI, año 2, n° 19.
- Fórmula XXI, año 3, n° 26.
- Fórmula XXI, año 3, n° 27.
- Fórmula XXI, año 3, n° 28.
- Fórmula XXI, año 3, n° 29.
- Fórmula XXI, año 3, n° 30.
- Fórmula XXI, año 3, n° 31.
- Fórmula XXI, año 3, n° 32.
- Fórmula XXI, año 3, n° 33.
- Fórmula XXI, año 3, n° 34.
- Fórmula XXI, año 3, n° 35.
- Freyssenet, Michel, 1997, "A few research questions on the automobile firms' internationalization strategies and trayectories, and their implications on the policies produced, productive organization and work relationships", <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/115/>
- Freyssenet, Michel, 1998, "L'Usine General Motors de Rosario (Province de Santa Fé, Argentina)", <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/120/>
- Freyssenet, Michel, 1998, "L'Usine Toyota de Zarate (Province de Buenos Aires, Argentine)", <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/119/>
- Geddes, Barbara, 1997, "Usos y Limitaciones de la elección racional", *Colección*, año IV, n°8: 43-77.
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos, 1996, "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 143 (octubre-diciembre 1996): 733-767.
- Gerchunoff, Pablo; Llach, Lucas, 1998, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel.
- Gereffi, G., 1990, "Big Business and the State" en Gereffi y Wyman, *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 90-109.
- Germani, Gino, 1966, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós.
- Gilpin, Robert, 1990, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Godio, Julio, 1990, *El Movimiento Obrero Argentino (1943-1955). Hegemonía nacionalista-laborista*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Godio, Julio, 1991, *El Movimiento Obrero Argentino (1955-1990). De la resistencia a la encrucijada menemista*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Grazioli, Alejandro, 1997, "Integración Competitiva: El caso de la industria automovilística del Mercosur", *Foro Económico*, año III, n°5, diciembre 1997: 55-76.
- Grindle, Merilee, 1996, *Challenging the state*, Cambridge, Cambridge University Press: 41-67.
- Guadagni, Alieto, 1995, *A Argentina e o Regionalismo Aberto*, Sao Paulo, QUARET.

- Hall, Peter, 1997, “La economía política de Europa en una era de interdependencia”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 145: 57-89.
- Halperín Dongui, Tulio, 1994, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Ariel.
- Hatzfeld, Nicolas, 1996, “Global Economy: Clarification”, <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/105/>
- Hatzfeld, Nicolas, 1996, “Internationalisation: a few points”, <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/107/>
- Hatzfeld, Nicolas, 1997, “Trade Unions up Against the Globalization of Companies”, <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/114/>
- Hirschman, Albert, 1970, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Hirst, Mónica, 1991, “Reflexiones para un análisis político del Mercosur”, *Documentos e Informes de Investigación*, Buenos Aires, Flacso.
- Horowitz, Joel, 1988, “El impacto de las tradiciones sindicales anteriores a 1943 en el peronismo”, en Torre, Juan Carlos (comp.), 1988, *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa.
- Ianni, Octavio, 1996, *Teorías de la Globalización*, Mexico D.F., Siglo XXI editores.
- INDEC, 1998, *Anuario Estadístico de la República Argentina 1998*, Buenos Aires, INDEC.
- James, Daniel, 1999, *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Jenkins, R., 1987, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Kahler, 1997, “El nuevo regionalismo y sus instituciones” en Bouzas, Roberto (comp.), *Regionalización e Integración Económica. Instituciones y procesos comparados*, Buenos Aires, GEL.
- Kahler, Miles, 1995, *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Keeler, John, 1993, “Opening Windows for Reform, mandates, Crises, and Extraordinary Policy Making”, *Comparative Political Studies*, vol. 25, n° 4, January 1993: 433-486.
- Kingdon, John, 1984, “Agenda Setting”, en Theodoulou, Stella y Cahn, Matthew, 1995, *Public Policy, The Essential Readings*, Prentice Hall: 105-113.
- Kosacoff, Bernardo; Todesca, Jorge; Vispo, Adolfo, 1991, “La Transformación de la Industria Automotriz en la Argentina. Su Integración con Brasil”, *Documento de Trabajo N° 40*, CEPAL, Buenos Aires.
- Kvaternik, Eugenio, 1998, “Ciclos políticos en la Argentina (con intención comparativa)”, en Kvaternik, Eugenio, 1998, *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los '90*, Buenos Aires, Paidós.
- Lewis, Paul, 1993, *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Little, Walter, 1988, “La organización obrera y el Estado peronista”, en Torre, Juan Carlos (comp.), 1988, *La formación del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Legasa.
- Llach, Juan José, 1984, “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, *Desarrollo Económico*, vol. 23, n°92 (enero-marzo 1984): 515-557.

- Llach, Juan José, 1987, *Reconstrucción o Estancamiento*, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- Llach, Juan, Sierra, Pablo y Lugones, Gustavo, 1997, *La Industria Automotriz Argentina, Evolución en la década del Noventa, perspectivas futuras y consecuencias para la industria siderúrgica*, mimeo.
- Lodola, Germán, 1998, “Teoría de los juegos: enfoque y aplicaciones”, en Kvaternik, Eugenio (comp.), 1998, *Elementos para el análisis político. La Argentina y el Cono Sur en los '90*, Buenos Aires, Paidós: 395-442.
- Lugones, Gustavo, Bastos Tigre, Paulo, 1998, *El Impacto del Mercosur sobre la Dinámica del Sector Automotor*, Buenos Aires, Intal / BID, mimeo.
- Lung, Yannick, 1997, “New Automobile Spaces”, <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/115/>
- MacDufie, John Paul; Pil Frists K., 1998, “Industria Automotriz. Algunas claves de la productividad”, *Fórmula XXI*, año 2, n°19: 12-17.
- Mídia & Mercado, “Para onde caminha a indústria automobilística”, *Mídia & Mercado*, ano I, n°5, Agosto, 1995: 16-21.
- Mitchell, William, 1995, “Fiscal Behavior of Modern Democratic State: Public Choice Perspectives and Contributions”, en Mc Cool, Daniel (ed.), *Public Policy Theories, Models and Concepts*, Prentice Hall: 125-142.
- Mora y Araujo, Manuel, “De Perón a Menem Una Historia del Peronismo”, en Borón, Atilio; Mora y Araujo, Manuel; Nun, José; Portantiero, Juan Carlos; Sidicaro, Ricardo, 1995, *Peronismo y Menemismo, Avatares del Populismo en la Argentina*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto: 47-66.
- Murillo, Victoria, 1997, “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, *Desarrollo Económico*, vol. 37, n°147 (octubre-diciembre 1997): 419-446.
- Murmis M. y Portantiero, J.C., 1971, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Nofal, Beatriz, 1989, *Absentee Entrepreneurship and the Dynamics of the Motor Vehicle Industry in Argentina*, New York, Praeger Publishers.
- Nofal, Beatriz, 1996, “Acuerdo Automotriz: ¿Realismo Negociador, paso hacia delante en la armonización o retroceso en la integración?”, *Mercosur Journal*, año I, N°2, mzo 1996, vol. 1.
- Nofal, Beatriz, 1996, “Sector Automotriz. Entrevista al Lic. Horacio Losoviz”, *Mercosur Journal*, año I, N°4, sept. 1996, Vol. 1.
- Nofal, Beatriz, 1997, “Apéndice Normativo. Régimen de Comercio Exterior”, *Mercosur Journal*, año II, N°7, feb/abr 1997, vol. 2:15-18.
- Nofal, Beatriz, 1998, “Obstáculos institucionales y económicos para la consolidación y profundización del Mercosur: propuestas”, *Boletín Informativo Techint*, 294, abr-jun 1998.
- Nordi, M., 1998, *Evolución hacia formas más cooperativas de relaciones. El caso de la industria automotriz argentina*, Brunel University, Henley Management College, mimeo.
- North, Douglass, 1990, “Una teoría de la Política basada en el Enfoque de Costos de Transacción”, en Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (comps.), 1998, *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba: 97-112.
- North, Douglass, 1995, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Mexico D. F., Fondo de Cultura Económica.

- O'Brien, Peter, 1995, "La industria automotriz: la revolución permanente", en Gijsbert van Liemt (dir.), 1995, *La reubicación internacional de la industria. Causas y consecuencias*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo: 63-96.
- O'Donnell, Guillermo, 1977, "Estado y alianzas en la Argentina: 1956-1976", *Desarrollo Económico* N°64, enero-marzo.
- Olson, 1986, "La Lógica de la Acción Colectiva", en Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (comps.), 1998, *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba: 37-62.
- Olson, Mancur, 1992, *La Lógica de la Acción Colectiva, Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*, México D.F., Editorial Limusa.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, 1996, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Palomino, Héctor, 1995, "Quiebres y Rupturas de la Acción Sindical: un Panorama desde el Presente sobre la Evolución del Movimiento Sindical en la Argentina", en Acuña, Carlos (comp.), 1995, *La Nueva Matriz Política Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión: 203-229.
- Panorama del Mercosur, 1998, "La negociación del régimen automotriz: una historia con final abierto", *Panorama del Mercosur*, n°1, octubre 1998, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional.
- Paradiso, José, 1993, *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, GEL.
- Petrecolla, Alberto, 1989, "Unbalanced Development, 1958-62" en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.
- Portantiero, Juan Carlos, 1995, "Menemismo y Peronismo: Continuidad y Ruptura", en Borón, Atilio; Mora y Araujo, Manuel; Nun, José; Portantiero, Juan Carlos; Sidicaro, Ricardo, 1995, *Peronismo y Menemismo, Avatares del Populismo en la Argentina*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto: 101-117.
- Regini, Marino, 1995, *Uncertain Boundaries*, Cambridge, Cambridge University Press: 26-55.
- Renault Argentina S.A., 1998, *Presentación Institucional*, Buenos Aires, mimeo.
- Romero, Luis Alberto, 1994, *Breve Historia Contemporánea de Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Sanz Menendez, Luis, 1994, "El corporatismo en las sociedades avanzadas. Veinte años de debates sobre la intermediación de intereses y políticas públicas", *Zona Abierta*, 67/68.
- Scharpf, Fritz, 1997, *Games Real Actors Play, Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Colorado, Westview Press.
- Schmitter, Philippe, 1974, "Still the Century of Corporatism", *The Review of Politics*, vol. 36, n°1, enero: 9-49.
- Schvarzer, Jorge, 1995, "La reconversión de la industria automotriz argentina: un balance a mitad de camino", *Ciclos*, año V, vol. V, n°8, 1er. semestre de 1995: 5-27.
- Skidmore, Thomas; Smith, Peter, 1996, *Historia Contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*, Barcelona, Crítica.
- Skupch, Pedro, 1972, "Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones", *Desarrollo Económico*, vol. 12, n°47: 477-493.
- SMATA, 1998, *El sindicato de Mecánicos*, Buenos Aires, mimeo.
- SMATA, 1999, *Cursos C.F.P. N°8*, Buenos Aires, SMATA, mimeo.
- Sourrouille, Juan, 1978, *La Industria Automotriz en la Argentina*, Buenos Aires, mimeo.

- Strange, Susan, 1996, *The Retreat of the State. The diffusion of power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Todesca, Jorge (dir.), 1997, *Una industria en crecimiento, cinco años de régimen automotriz, 1992-1997*, Buenos Aires, ADEFA.
- Tommasi, Mariano y Saiegh, Sebastián (comps.), 1998, *La Nueva Economía Política. Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.
- Torre, Juan Carlos (comp.), 1995, *El 17 de octubre de 1945*, Buenos Aires, Editorial Ariel.
- Torre, Juan Carlos, 1980, “Sindicatos y Trabajadores en la Argentina: 1955-1976”, *El país de los argentinos 186, Primera Historia Integral* 58: 141-168.
- Torre, Juan Carlos, 1989, *Los Sindicatos en el gobierno 1973-1976*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Torre, Juan Carlos, 1989a, “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”, en Mackinnon María y Petrone, Mario (comp.), 1998, *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Centenaria*, Buenos Aires, Eudeba.
- Torre, Juan Carlos, 1994, “The Politics of economic crises in Latin America”, *Journal of Democracy*, octubre.
- Torre, Juan Carlos, 1997, *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, mimeo.
- UIA, “Sector Automotriz – ADEFA. Proceso de Reconversión. Presentación del Caso”, en UIA, *2da. Conferencia Industrial Argentina*, Agosto, 1995.
- Vigevani, Tulio y Cândia Veiga, Joao Paulo, 1997, “A Integração regional no Mercosul” en Arbix, Glauco y Mauro Zilbovicius (org.), 1997, *De JK a FHC, A Reinvencao dos Carros*, Sao Paulo, Editora Scritta: 329-356.
- Womack, J., Jones, D., Roos, D., 1990, *The Machine that Chnged the World*, New York, Rawson-Mac Millan.
- World Bank, 1998, *World Investment Report 1998: Trends and Determinants*, Washington D.C., World Bank.
- Zanabria, Miguel, 1998, “Vers un nouveau Mercosur pour l’automobile”, <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre/numeros/123/>
- Diarios:
 - Clarín, 1989-1995.
 - El Cronista, 1989-1995.
 - La Nación, 1989-1995.
 - La Prensa, 1989-1994.
 - Página 12, 1989-1991.
- Documentos del Mercosur:
 - Acta de la XXVII Reunión Ordinaria del GMC, 03-05/09/1997.
 - Acta de Ministros de Industria, 08-09/12/1998.
 - Acuerdo Bilateral Argentina-Brasil para el Sector Automotor, 1996.
 - Acuerdo de Complementación Económica N°1 celebrado entre Argentina y Uruguay (AAP.CE/1), 1997.
 - Comité Técnico N°9 – Régimen Automotriz del Mercosur/ Grupo de Trabajo Técnico, 22-23/12/1997.

- Comité Técnico N°9: Sector Automotriz, Acta 1/96.
- Comité Técnico N°9: Sector Automotriz, Acta 2/97.
- Comité Técnico N°9: Sector Automotriz, Acta 4/97.
- Comunicado Conjunto dos Presidentes dos Países do Mercosul, 10/12/98.
- Mercosul/CMC/DEC. N°29/94
- Mercosur/CCM/DIR. 1/95
- Protocolo de Ouro Preto, 1994.
- Reunión ANFAVEA/ADEFA 02/04/98, Propuestas Conjuntas.
- Tratado de Asunción, 1990.
- Páginas de Internet:
 - <http://www.adefa.com.ar>
 - <http://www.anfavea.com.br>
 - <http://www.clarín.com.ar> (1996-1999)
 - <http://www.cronista.com.ar> (1995-1999)
 - <http://www.eclac.cl>
 - <http://www.lanación.com.ar> (1996-1999)
 - <http://www.mecon.gov.ar>
 - <http://www.mict.gov.br>
 - <http://www.rau.edu.uy>
 - <http://www.sindipecas.com.br>
 - <http://www.univ-evry.fr/labos/gerpisa/lettre>