

## La integración industrial en el Mercosur\*

**Tulio Vigevani\*\* y João Paulo Cândia Veiga\*\*\***

El objetivo de este artículo es discutir la situación de la industria automotriz brasileña en cuanto respecta a sus relaciones con el proceso de integración regional, el Mercosur. Los puntos a destacar son los siguientes: 1) la política brasileña relativa al sector automotor se apoyó, durante treinta años (1956-1986), en la demanda interna, complementada por incentivos a las exportaciones; 2) las relaciones con la Argentina, que mejoraron en 1979 (Acuerdo Tripartito Itaipú-Corpus), en 1985 (Declaración de Iguazú) y de manera más continua a partir de 1986 (Programa de Integración y Cooperación Económica), constituyen el eje conductor de la integración comercial y productiva en el mercado regional; 3) los instrumentos que condujeron a la cooperación en el sector automotor resultaron, por un lado, de la iniciativa de los estados y, por otro, de las operaciones de las empresas armadoras<sup>1</sup> con presencia en Brasil y en Argentina, con vistas a la complementariedad industrial, caracterizada por el comercio intra-firma de piezas y vehículos armados; 4) el fuerte crecimiento del intercambio comercial surge a partir de 1990, en el marco del Protocolo 21 (abril de 1988), consolidado en la firma del Anexo IV y del Acuerdo de Complementación Económica n° 14 (ACE-14); 5) la constitución del régimen de la industria automotriz argentina, en 1991, y del brasileño, en 1995, sugiere que a partir del intercambio existente fue creada una situación cooperativa que establece las condiciones para una efectiva integración productiva, habilitando a la industria automotriz regional para su inserción en el circuito productivo globalizado.

---

\* La versión original de este artículo en portugués fue publicada en: Glauco Arbix (compilador), *Cuarenta años de industria automovilística*, Editora Scritta, 1996.

Fue traducido del portugués para la revista *Ciclos* por Susana Peñalva.

\*\* UNESP. Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC).

\*\*\* UNIP. CEDEC.

1. O de montaje (N. de T.).

## 1. *Los antecedentes históricos*

Las razones que condujeron a la implantación de la industria automotriz en Brasil, en el ámbito del Plan de Metas del gobierno de Juscelino Kubitschek, a partir de 1956, deben ser entendidas a la luz de la política económica anterior. La política de estímulo al crecimiento industrial se manifestó inicialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial y continuó durante los años cincuenta. El arancelamiento de las importaciones y, a partir de octubre de 1953, la Instrucción nº 70 de la Superintendencia de la Moneda y del Crédito (SUMOC) apuntaron a la promoción del desarrollo industrial basado en la política de sustitución de importaciones. Según Malan *et al.*, esta política dio por resultado —entre 1952 y 1956— la disminución de las importaciones industriales en un 42%, en tanto que la producción industrial crecería un 40% en un plazo de cinco años.

Cabe destacar que, en aquellos años, la participación relativa de las importaciones en la oferta industrial pasó del 16% al 7%, aproximadamente. La posibilidad de implantación de la industria automotriz a partir de 1956 fue, de esa forma, resultado de una política desarrollista anterior (BNDE, Petrobrás, etcétera), combinada con las orientaciones liberales expresadas en la Instrucción nº 113 de la SUMOC de 1955, «que vino a ser la pieza clave para la consolidación del proceso de internacionalización del capital industrial en Brasil, por las facilidades que concedía a las empresas extranjeras» (Malan *et al.*, 1980, p. 403).

La política del gobierno de Kubitschek consistió en la limitación creciente de las importaciones directas, obligando a las empresas a producir en el mercado interno. En el caso del sector automotor, el gobierno exigió inicialmente un índice de nacionalización mínimo del 40% en vehículos comerciales livianos, y del 50% para automóviles de paseo; índices que deberían ser elevados a casi 100% en pocos años (Schmücker, 1975).

Hasta el inicio de los años setenta, la producción de vehículos fue destinada principalmente a la atención del mercado interno. Entre 1959 y 1974, la producción anual aumentó casi diez veces, alcanzando 905.000 vehículos, momento en que Brasil llegó a poseer más del 50% de la producción latinoamericana y del 65% de la sudamericana. De esa forma, según la evaluación de las empresas armadoras en aquel período, el mercado brasileño era el de mayor potencial, absorbiendo la mayor parte de la producción local y exigiendo nuevas inversiones, como ocurrió con la llegada de Fiat. El crecimiento persistió hasta 1980, cuando el total de vehículos producidos alcanzó 1.165.000 unidades. A partir de ahí se inicia el ciclo descendente, sólo revertido en 1993, en un nuevo contexto que combinaba apertura económica, concertación social y estabilización monetaria.

Ya a mediados de los años setenta, tanto las empresas armadoras como el gobierno comenzaron a preocuparse con el fenómeno de la internacionalización de la industria automotriz (Guimarães, 1982). A comienzos de los años setenta fue creado el programa Befiex (Beneficios Fiscales a Programas Especiales de Exportación), combinando exenciones de aranceles y de impues-

tos (IPI e ICM), con el objetivo de garantizar la exportación de parte de la producción. Esta política produjo resultados en lo que respecta a las inversiones y permitió que las exportaciones evolucionaran de niveles irrisorios, a comienzos de los años setenta, a casi U\$S 450 millones en vehículos terminados y U\$S 720 millones en piezas, en 1979.

El programa Befiex ganó mayor significación a partir de 1974, con la crisis de la balanza de pagos y la necesidad de promoción de las exportaciones. Esa preocupación se articula con una nueva perspectiva, orientada no sólo a la reactivación del crecimiento interno en ventas y niveles de producción, sino también a las ventajas de la integración regional con la Argentina. Aun cuando esa perspectiva no se tornara viable hasta años más tarde, Agnelli ya afirmaba en 1975:

«Los países en desarrollo son los más seriamente afectados [por la crisis económica], ya que el tamaño limitado de sus mercados internos no permite economía de escala, controlar costos de producción, y provoca repercusiones negativas en su competencia internacional. Una solución para este problema vital es la extensión de las fronteras económicas a nivel continental para proporcionar mayor 'espacio de acción' a la actividad productiva (...) La opción de actuar a nivel continental implica la necesidad de un cambio radical en las estrategias adoptadas por las multinacionales en América Latina» (Agnelli, 1975).

En 1979, la participación de las exportaciones en la producción total de vehículos no alcanzaba al 10%. Según Holanda Filho, hay una estrecha conexión entre la crisis del sector durante los años ochenta y la política de estímulo a la exportación (Holanda Filho, 1996). La recesión económica brasileña de 1981-1984 trajo serias consecuencias para la industria automotriz, obligando a las empresas a buscar nuevos mercados de exportación. El programa Befiex propició una mayor presencia de piezas y vehículos producidos en Brasil en el mercado internacional (Baumann, 1988). En aquel período inicial, sólo Scania hizo uso de los incentivos argentinos y brasileños para intentar una política de integración productiva. A continuación, a partir de 1986, Fiat y Autolatina<sup>2</sup> iniciaron el intercambio de productos terminados, principalmente de autopartes y componentes (Rué y Lavergne, 1991).<sup>3</sup> Por el momento, no estaba delineada todavía una estrategia de integración más profunda, que comprendiera una dinámica de complementariedad industrial y productiva.

En 1980, la producción brasileña de vehículos es de 1.165.000 unidades, y el total exportado es de 157.000 unidades, un índice superior al de toda la década del setenta. También, según Holanda Filho, hay una relación entre la retracción del mercado interno y el aumento de las exportaciones en los años ochenta (Cuadro 1).

---

2. *Venture* creado entre Ford y Volkswagen en 1987.

3. Desde 1979, la Argentina reconocía las piezas de origen brasileño como si fueran nacionales a efectos del cálculo del índice de nacionalización (Roldán, 1996; Catalano y Novick, 1995).

**CUADRO 1**

Índices de la cantidad total de producción, de exportación y de participación de las exportaciones en las ventas totales de la industria automotriz brasileña, 1980-1984, (1980 = 100)

<i>Año</i>	<i>Producción</i>	<i>Exportación</i>	<i>Participación de las exportaciones</i>
1980	100	100	13,3
1981	67	135	26,9
1982	74	110	20,6
1983	77	107	19,3
1984	74	125	23,0
1985	83	132	22,0
1986	91	117	17,8
1987	79	220	38,7
1988	92	204	30,5
1989	87	162	24,9
1990	79	119	20,8
1991	82	123	20,2
1992	92	218	31,6
1993	119	210	23,6
1994	136	241	s/d
Promedio 1981-1991	80	141	-

*Fuente:* Hollanda Filho, 1996, pp. 87-88, a partir de datos de Anfavea.

El Cuadro 1 indica claramente que los años de caída de la producción, y sobre todo de las ventas internas, correspondieron al aumento del peso relativo de las exportaciones, situación verificada en 1981 y 1987. A partir de 1988, surgen señales de reactivación de la producción, y los volúmenes exportados decrecen relativamente hasta 1991. La cantidad producida en 1980 sólo volverá a ser alcanzada en 1992.

En cuanto a la distribución por país y por regiones, del destino de las exportaciones, tampoco pueden establecerse tendencias. Europa y América Latina se alternaron como principales mercados, en razón del comercio inter-industrial e intra-firma. Las ventas de Fiat a la matriz italiana explican buena parte de la importancia del mercado europeo. Estados Unidos gana cierta importancia entre 1987 y 1989, como consecuencia de las exportaciones de Volkswagen. En el caso de América Latina y del Sur, las exportaciones de las armadoras instaladas en Brasil siguen siendo mediocres, sin preponderancia de áreas geográficas y/o países, al menos hasta 1990.

### 1.1. La primera fase de la integración Brasil-Argentina

Se sabe que la decisión de estrechar las relaciones entre Argentina y Brasil tiene un origen político antes que económico. El análisis del proceso de integración de la industria automotriz confirma esa hipótesis (Barbosa, 1991; Vigevani y Veiga, 1991; Almeida, 1993; Vigevani y Ricupero, 1995). De hecho, desde una perspectiva teórica, la formación de los bloques económicos es la manifestación concreta de la intervención del estado. El debate acerca de la regionalización hace referencia a la cooperación interestatal; especialmente aquella orientada a la integración económica. La liberalización en los flujos de comercio e inversiones es resultado directo de la intervención del estado. Por lo tanto, el proceso de regionalización se refiere a la competencia y al desempeño del estado en lo que respecta a su influencia sobre el *proceso*, los *patrones* y *procedimientos*, en los cuales avanza la integración, los *objetivos*, el *punto de mira* de las cuestiones en consideración, la *profundidad* y *extensión* de los acuerdos, así como también la dinámica de la *institucionalización/centralización* que influencia la intervención del estado<sup>4</sup> (Hurrell, 1995, p. 43).

Aun cuando América Latina haya sido escenario de otras iniciativas de integración regional —Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)—, se puede considerar que los orígenes de la aproximación entre Argentina y Brasil se sitúan en la negociación, en octubre de 1979, del acuerdo tripartito relativo a la utilización, con fines hidroeléctricos, de las aguas del río Paraná. Luego de eso, los presidentes Figueiredo y Videla suscribieron (en mayo de 1980) un acuerdo por el cual se establecían once áreas de cooperación (Caubet, 1991). Incluso así, hasta 1985 no surgieron señales alentadoras de un intercambio efectivo. Tanto Alfonsín como Tancredo Neves —éste en su campaña electoral en 1984— hablaban de cooperación entre Brasil y Argentina. Mientras tanto, aún se manifestaban posiciones recelosas en los ministerios y en la sociedad.

Una demostración de la importancia de las actitudes políticas tuvo lugar cuando, en noviembre de 1985, los presidentes Sarney y Alfonsín firmaron el Acta de Iguazú, una iniciativa que reflejó, en esa oportunidad, un análisis de las respectivas cancillerías en el sentido de que se habían agotado los lineamientos de la política internacional anterior, y que la globalización planteaba nuevas necesidades para la inserción de esos países en el escenario internacional.

En julio de 1986, otro paso importante fue dado con la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica Brasil-Argentina (PICE), cuyo objetivo —alcanzar una nueva fase de desarrollo— apuntaba claramente a la necesidad de un mercado interno de mayores dimensiones. Más allá de la búsqueda de gradualidad, flexibilidad, equilibrio y simetría, la estrategia realista adoptada por los dos gobiernos apuntó a estimular principalmente la integración sectorial, de manera de crear una dinámica propia en el proceso

4. Subrayados en el original (N. de T.).

de complementariedad comercial y productiva.

Los resultados, en términos de intercambio comercial, se hicieron sentir rápidamente. Incluso teniendo en cuenta que el comercio bilateral había sido mayor a comienzos de los años ochenta, a partir de la segunda mitad de la década éste crece de manera constante, alcanzando en 1990 dos mil millones de dólares y llegando a 7,6 miles de millones en 1994.

Como sugiere la teoría de la integración regional, el éxito del proceso de integración se debe a la capacidad de formulación de pautas concretas, a la concentración de las decisiones en pocos actores y a la posibilidad de negociar beneficios cruzados (Haggard, 1996). En el acuerdo del PICE, los dos gobiernos suscribieron doce protocolos; a continuación, hasta agosto de 1989, fueron homologados otros doce protocolos. Aún en ese período, se fortaleció la estrategia de integración sectorial que, según los gobiernos, en la medida en que tuviese continuidad, promovería el conjunto del proceso.

Hasta 1992, se dieron pasos importantes sólo en tres sectores: el siderúrgico, el petroquímico y el de la industria automotriz. En otros sectores, la evolución del intercambio y de la integración productiva se dio a la luz de decisiones más generales, particularmente aquellas tomadas en la reunión de Las Leñas, en julio de 1992, cuando los gobiernos pasaron a absorber buena parte de las negociaciones sectoriales, restando importancia a la acción de los actores privados.

El Protocolo n° 21, referente a la industria automotriz, fue firmado por Dante Caputo y Roberto de Abreu Sodré, en Brasilia, el 7 de abril de 1988. Es este protocolo el que constituyó el andamiaje jurídico sobre el cual se desarrollaría de ahí en más la integración del sector, aunque ésta fuera a ser implementada de hecho a partir de 1990, cuando fueron tomadas nuevas y decisivas medidas. El protocolo es, al mismo tiempo, una iniciativa gubernamental y el resultado de intereses por parte de las armadoras.

Volkswagen y Ford, desde 1986 (inmediatamente después del PICE), se asociaron en un *joint venture*<sup>5</sup> destinado a la implementación de una estrategia de complementación productiva entre las dos subsidiarias (Roldán, 1996, p. 14). Fiat, presente en los dos países, también da inicio a una estrategia que apunta al mismo objetivo, y la filial de Scania en Argentina tiene un acuerdo para la provisión de autopartes a la empresa del grupo radicada en Brasil desde comienzos de los años ochenta.

Aunque sólo haya producido resultados a partir de 1991, el Protocolo n° 21 fue un marco relevante porque reconocía la importancia estratégica del sector para los dos países y, al mismo tiempo, constituyó una solución exitosa para dos mercados en crisis a lo largo de los años ochenta. El objetivo propuesto fue, sobre todo, el de la complementariedad comercial y productiva, vinculada al aumento de las economías de escala.

Aunque el mercado de terceros países fuese considerado importante, en aquel momento la cuestión era aumentar la producción apuntando al mercado

---

5. En inglés en el original (N. de T.).

nacional/regional. La atracción de inversiones directas, aun siendo un tema de fondo de las negociaciones, no aparece explícitamente. El seguimiento de la ejecución de la política sería realizado por un Grupo de Trabajo Intergubernamental Permanente, integrado, del lado brasileño, por representantes del Consejo de Desarrollo Industrial, de la Comisión de Política Arancelaria y de la Cacex. El Protocolo n° 21 se acompaña de tres anexos que establecen los procedimientos concretos de cómo debe operar el intercambio.

Para comprender las dificultades que surgirán en el sector en los años noventa, como consecuencia del desequilibrio comercial entre Argentina y Brasil —de 1990 a 1993 favorable a Brasil y en 1994 y 1995 favorable a la Argentina—, es preciso examinar los lineamientos establecidos en los anexos para el comercio bilateral. El Anexo I determina que anualmente el Grupo de Trabajo Intergubernamental propondrá a los gobiernos las cuotas de vehículos montados sujetos al intercambio con arancel cero.

En abril de 1988 fueron establecidas cuotas de 5.000 unidades para 1989 y 10.000 para 1990. El índice de nacionalización previsto fue del 85%, siendo consideradas nacionales las autopartes, piezas y componentes de los dos países. Para 1988 y 1989 el valor máximo de intercambio de autopartes, piezas y componentes es fijado en U\$S 150 millones. Es importante consignar que el límite establecido para el desequilibrio comercial posible es del 15% del valor del intercambio efectivamente realizado en el período. En caso de que éste fuera superado, quedó establecido el criterio de medidas correctivas, a través de la expansión de las exportaciones del país deficitario.

Poco después de la firma del Protocolo n° 21, en noviembre de 1988, es suscripto entre los dos países el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, previendo la creación de un espacio económico común en el plazo de diez años, con la eliminación gradual de aranceles y la consecuente liberalización del comercio. Se puede identificar en este Tratado el verdadero esbozo del Mercosur. En él se establecen los lineamientos de una integración regional, diseñándose el formato de los órganos que, a partir de 1991, compondrán el Mercosur. Las negociaciones fueron acompañadas directamente por Uruguay. Con todo, para asegurar la eficacia de las decisiones, los gobiernos argentino y brasileño condujeron el proceso de modo bilateral, considerando que sería este formato el que viabilizaría resultados prácticos. Aun así, en el Tratado de noviembre de 1988, en su artículo 10, quedaron previamente establecidas las condiciones de asociación de otros países integrantes de la ALADI, a partir de cinco años de carencia. El Tratado de Asunción, que constituyó el Mercosur, modificaría esta decisión.

Esta notable modificación de las pautas de la integración regional se procesa en consonancia con los cambios internos en Argentina y en Brasil, resultados de la elección de los presidentes Menem y Collor. Los dos nuevos gobiernos se presentan como decididamente liberales en términos económicos, particularmente en materia de comercio internacional (Vigevani y Ricupero, 1995). Para ellos, la integración regional debe tener continuidad, e incluso ser acelerada, no necesariamente en una perspectiva desarrollista, sino como

instrumento de la apertura liberal y de la estabilización económica interna.

El Acta de Buenos Aires, de julio de 1990, firmada por los dos presidentes, evidenció esa nueva orientación. Luego del PICE de 1986, y del Tratado de 1988, el Acta de 1990 aceleró los plazos, fijados en diez años en 1988, para la creación del espacio económico común, decidiendo que ese mercado regional (entre Brasil y Argentina) debería establecerse el 31 de diciembre de 1994. Esta fecha fue mantenida por el Tratado de Asunción, con algunas excepciones. El criterio utilizado es el de la rebaja arancelaria generalizada, lineal y automática, y la eliminación de barreras no aduaneras.

En lo que respecta a las empresas armadoras, el Acta de Buenos Aires indicó que las mismas tendrían un período mucho más corto para efectuar la reestructuración productiva, condición necesaria para que la industria competitiva en un nuevo ambiente de apertura económica. Desde una perspectiva gradualista, flexible y basada en el equilibrio, se pasó a una situación de «rebaja arancelaria sistemática, lineal y generalizada», indicando a las armadoras que la nueva etapa de la integración regional podría implicar perjuicios si otras empresas se instalaran en la Argentina (Roldán, 1996). El mismo razonamiento es válido para las filiales brasileñas, que en numerosas oportunidades llamaron la atención acerca de la prisa con que el gobierno efectuaba la rebaja arancelaria, a lo largo del período de transición.

A pesar del Protocolo nº 21, el intercambio del sector automotor no se modificó sustancialmente en el período de 1987-1990. Mientras tanto, se acentuaron las presiones en favor de una reglamentación que promoviera el equilibrio de los intercambios comerciales. En la misma ocasión de la firma del Acta de Buenos Aires, en 1990, los ministros Cavallo y Rezek suscribieron el Anexo IV al Protocolo nº 21, que establece: «(...) hasta el 31 de diciembre de 1994 sólo tendrán acceso a los beneficios previstos en el Protocolo nº 21 las autopartes, piezas y componentes destinados a la producción y/o reposición de vehículos automotores que integren Programas de Complementación industrial entre empresas terminales o de autopartes» (Anexo IV, 1990).

Es importante subrayar el estímulo a la integración intra-empresarial, que se tornó la variable más importante en el intercambio del sector. Las empresas fueron llamadas a presentar programas para usufructuar de las ventajas del Acuerdo, que pasaron a ser operativos a partir del 1º de enero de 1991. Siempre con la finalidad de garantizar equilibrio y simetría, fueron fijados nuevos límites para el intercambio: U\$S 300 millones para 1991 y 10.000 vehículos, y U\$S 500 millones para 1992. A partir de 1993, no habría más límite.

Con el objetivo de dar formato legal e institucional al Mercado Común entre los dos países, dando seguimiento a lo establecido por el Acta de Buenos Aires, en diciembre de 1990 los gobiernos suscribieron el Acuerdo de Complementación Económica nº 14 (ACE-14), en el marco de la ALADI, que creó el encuadre jurídico de las relaciones entre Argentina y Brasil durante el período de transición, hasta diciembre de 1994. La industria automotriz pasó a tener su intercambio específicamente regido por el ACE-14. El Acuerdo establecía, a diferencia de otros de la ALALC y de la ALADI, las bases para

la armonización de políticas sectoriales y macroeconómicas, con evidentes repercusiones para la ejecución de políticas industriales. El Tratado de Asunción, de abril de 1991, reconoció la vigencia de los acuerdos bilaterales hasta diciembre de 1994, e incluso de las salvaguardas establecidas.

El Anexo VIII del ACE-14 contemplaba la industria automotriz, detallando las deliberaciones del Anexo IV del Protocolo nº 21, de julio de 1990. Se mantuvo la cuota de 10.000 vehículos exportados para cada país en 1991, pero con nueva formulación en cuanto al valor máximo del intercambio global, establecido en U\$S 600 millones. Posteriormente, fueron fijadas las cuotas de 18.000 vehículos para 1992; 25.700 para 1993, y 38.000 para 1994.

Según Roldán, el ACE-14 habría sido una reacción, por parte de las empresas armadoras, en el sentido de aminorar los riesgos de una apertura abrupta, desarticuladora de sus estrategias de reconversión y reestructuración productiva. El recelo de las armadoras era que: 1) «las concesiones mutuas entre Argentina y Brasil pudieran ser extendidas a terceros países a través de la aplicación de la cláusula de la 'Nación Más Favorecida'»; 2) «los acuerdos entre los dos países en el período de transición pudieran ser obstruidos por el GATT». Se eludió la situación haciendo avanzar las negociaciones en dirección a un mercado común a partir de los marcos y límites legales establecidos por la ALADI, ya que esta última era reconocida por el GATT (Roldán, 1996). Para Eguivar y Boeiro (según Roldán), a partir de ese arreglo «más de 100 empresas del sector se habrían reunido en Montevideo (en septiembre de 1990) para negociar el universo arancelario, las preferencias, las cuéotas y las exenciones» que se plasmaron en la constitución del ACE-14, firmado dos meses después, en diciembre de 1990.

## *2. Apertura económica, estabilización monetaria y concertación social*

Además de la dinámica de la integración producida por la cooperación interestatal, la definición de una agenda para la integración del sector automotor en el Mercosur fue motivada también por una percepción interna cuya preocupación central fue buscar soluciones a la crisis vivida por el sector en Brasil y en Argentina. Esa preocupación se consustanció en los dos países en procesos casi concomitantes de concertación social que esbozaron las principales medidas destinadas a la modernización del sector y a la reactivación del crecimiento del mercado.

En el caso de la Argentina, los acuerdos e iniciativas en el ámbito interestatal, fundamentales para las decisiones estratégicas de las armadoras, no consiguieron revertir el cuadro de crisis y estagnación del sector. En función de las exigencias de estabilización económica a partir de 1991, y de la fuerte presión de las armadoras por mayor flexibilidad, se constituyó un régimen con un claro objetivo: acelerar el proceso de reestructuración productiva de las

armadoras, atraer nuevas inversiones y equilibrar la balanza comercial.

La industria automotriz en la Argentina llegó al final de los años ochenta con niveles de producción inferiores al promedio de producción de toda la década. Además de eso, cayeron los niveles de empleo y productividad. En el caso de las empresas autopartistas, hubo una reducción en su número: de poco más de 1.000 a comienzos de los años ochenta, a cerca de 600 empresas en 1990 (Catalano y Novick, 1995). Es importante recordar que la Argentina ya había pasado por un proceso de apertura económica entre 1976 y 1981, que había impactado negativamente en el sector de autopartes y provocado la salida del país de varias armadoras.

Debido a la importancia económica del sector, a su participación en el PBI argentino, a los efectos multiplicadores sobre la cadena productiva, al impacto sobre el empleo y, principalmente, a la influencia sobre la balanza comercial, la industria automotriz es reveladora del grado de articulación entre la modernización productiva y la apertura económica, y de las tentativas de buscar el equilibrio en las cuentas externas en el momento en que la estabilización dificultaba las exportaciones en razón de la sobrevalorización cambiaria.

### *2.1. El régimen argentino para la industria automotriz*

Esa configuración particular llevó a un régimen negociado entre estado, empresas armadoras, empresas autopartistas y trabajadores, cuyas principales características fueron las siguientes: 1) la modernización de las plataformas y modelos con alto grado de libertad para las armadoras en la ejecución del *global sourcing*,<sup>6</sup> que pasaron a operar con un aumento del 40% en el contenido importado medio de los vehículos por cilindrada (para automóviles) y del 42% (para comerciales livianos); 2) las armadoras instaladas en el país pasaron a contar con un régimen de importación a partir de un programa de intercambio comercial compensado (por cada dólar exportado, la empresa puede importar el mismo valor); 3) la concesión de un arancel de importación del 2% para vehículos y autopartes, en el caso de las armadoras instaladas que mantuvieran el equilibrio en la balanza comercial (Gonçalves jr. y Veiga, 1995; Catalano y Novick, 1995; Roldán, 1996).

Del mismo modo, las medidas destinadas a equilibrar la balanza comercial fueron aprobadas por amplio consenso en una negociación entre armadoras, autopartistas, distribuidores y sindicatos metalúrgicos: las armadoras pasaron a disponer de mayor flexibilidad para importar piezas, autopartes y componentes en cuanto mantuvieran un equilibrio en la relación exportaciones-importaciones. Dicho régimen entró en vigencia en 1992 y tiene plazo de

---

6. En inglés en el original (N. de T.).

validez hasta 1999.<sup>7</sup> Su constitución en un momento de inestabilidad económica y política en Brasil fue muy importante por varias razones:

1) las empresas pasaron a disponer de mayor flexibilidad para complementar su *mix* de producción, de acuerdo con la escala productiva desarrollada a partir de una estrategia de especialización/complementación comercial y productiva global/regional, articulada con el mantenimiento de un sistema de comercio compensado, en el sentido de garantizar la estabilización económica;

2) se atrajo la inversión de armadoras y de empresas fabricantes de autopartes interesadas en el mercado regional, en razón de las condiciones de estabilidad ofrecidas por la economía argentina;

3) el régimen automotor ganó legitimidad en la medida en que fue negociado según las pautas de la Cámara Sectorial en Brasil, aunque nunca haya corroborado la relevancia que llegó a tener el proceso de negociación brasileño;

4) profundizó la reestructuración del segmento de autopartes, que ya pasaba por una crisis sin precedentes, intensificando el proceso de internacionalización con las fusiones y las adquisiciones entre grupos locales y empresas extranjeras (Catalano y Novick, 1995; Roldán, 1996); y

5) del mismo modo que la constitución de la Cámara Sectorial en Brasil, es fruto de una necesidad interna de reactivación del crecimiento del sector; percepción compartida por los diversos actores que participaron de la negociación.<sup>8</sup>

En el caso argentino, se debe tener en cuenta que la flexibilidad concedida a las armadoras ya venía ocurriendo desde fines de los años setenta. En aquel momento fueron eliminadas varias restricciones a la importación de automóviles y también fue permitido un aumento sustantivo en el porcentaje de autopartes importadas a efectos del cálculo del índice de nacionalización.<sup>9</sup> A partir de ahí, pasaron a ser consideradas «nacionales» las autopiezas procedentes de países con los cuales la Argentina mantenía acuerdos bilaterales de

---

7. Con el objetivo de aumentar las ventas, el gobierno rebajó los impuestos del «Fondo Nacional de Autopistas» y los «Impuestos Internos», los distribuidores disminuyeron sus márgenes, los proveedores de autopartes disminuyeron sus precios y los trabajadores dieron su contribución en el ámbito de las negociaciones salariales. Las armadoras se comprometieron a no elevar los precios ni despedir personal. En 1993, en el marco de nuevas medidas destinadas a la desregulación y desgravación de impuestos, el gobierno federal y las provincias acordaron una nueva reducción fiscal sobre la actividad productiva que benefició directamente a Córdoba y a Buenos Aires, ambas sedes de la industria terminal y de autopartes (Catalano y Novick, 1995).

8. Eso significa que, aun cuando exista un sentido común a las iniciativas internas de cada país y de aquellas originadas en los acuerdos interestatales, hay que ver que esas dos dimensiones de la modernización del sector en Brasil y en Argentina entran en colisión con la estabilización de la economía brasileña.

9. «Había sido establecido un régimen de intercambio compensado desde 1979», que estuvo vigente hasta 1990, a través del cual las armadoras podían establecer programas de canje, mantener excepciones en los aranceles de importación y ampliar los contenidos importados. Este programa constituyó el antecedente del proceso de integración del sector en el Mercosur (Catalano y Novick, 1995, p. 67).

complementación económica (ALADI), como era el caso de Brasil. Mientras tanto, la caída en la demanda, los altos niveles de inflación y la desorientación por parte del estado no produjeron un nuevo ciclo de crecimiento en ese período. Al contrario, armadoras como General Motors, Chrysler, Citroën y Peugeot dejaron el país (Roldán, 1996, pp. 13-14).

Se observa que el proceso de concertación social que llevó a la creación del régimen automotor sirvió, de alguna manera, a los intereses de todos los participantes. Los trabajadores consiguieron postergar los despidos, las empresas conquistaron mayor autonomía en la ejecución de su política de compras, acelerando la reestructuración del sector, y el estado obtuvo un fuerte inductor de la inversión directa, atrayendo nuevas armadoras. No hubo, de tal forma, un quiebre del compromiso de negociación tripartita porque esa dinámica no hirió la meta de estabilización monetaria.

Con todo, en el momento de renovación del acuerdo, en 1994, ya había señales de crisis que postergaron su firma por varios meses. La primera señal tuvo lugar con la tentativa de la Asociación de Distribuidores (ACARA) de recuperar sus márgenes de rentabilidad, cedidos en la negociación anterior. Las armadoras y las empresas autopartistas, por su parte, procuraron incluir en el acuerdo el congelamiento de los salarios «durante el año 1993 y en el primer trimestre de 1994», medida luego rechazada por los sindicatos, que apostaban a la continuidad del proceso de concertación tripartita como «el único camino para incrementar la producción respetando los derechos de los trabajadores» (Catalano y Novick, 1995, p. 100)

A ese respecto, las armadoras firmaron acuerdos parciales a cuenta de las futuras negociaciones salariales en razón de la demora en la firma del acuerdo. Más allá de eso, los sindicatos, por su parte, organizaron manifestaciones públicas en apoyo a la renovación del acuerdo, por la discusión de un nuevo convenio colectivo de trabajo, y repudiaron el proyecto de reforma del gobierno. El Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) llevó su acción hasta la Federación Internacional de los Metalúrgicos (FITIM) para presionar al gobierno a renovar el acuerdo laboral (Catalano y Novick, 1995, p. 100).

Frente a la situación de *impasse*, se renovó, por un plazo de cinco años, el «Acuerdo para la Consolidación, el Empleo, la Productividad y el Crecimiento del Sector Automotriz»,<sup>10</sup> cuyos cambios más importantes fueron los siguientes: 1) los empresarios dieron marcha atrás y concedieron aumentos salariales; 2) se retomó la «práctica de la discusión global de salarios con las armadoras»; 3) los aumentos salariales posteriores pasaron a ser negociados «en función de las metas de productividad, eficiencia y calidad»; 4) se reiteró el principio de la negociación de «buena fe» y del «clima de paz social», considerados necesarios para la plena viabilización del acuerdo (Catalano y Novick, 1995, pp. 99-100).

Se aprecia, por lo tanto, que a pesar de las claras señales de deterioro de

---

10. En español en el original (N. de T.).

la negociación tripartita, el acuerdo fue renovado con éxito y se garantizó su continuidad, aunque las ganancias para los trabajadores hayan sido muy restringidas, cuando no representaron sino apenas una protección contra mayores pérdidas.

## 2.2. El régimen brasileño para la industria automotriz

En Brasil, la definición de reglas y procedimientos para la constitución de un régimen para la industria se originó en un amplio proceso de concertación social, en el ámbito de la Cámara Sectorial de la industria automotriz, que dio comienzo en 1992. No obstante, la experiencia brasileña guarda diferencias importantes en relación con la argentina. La constitución de la Cámara Sectorial ocurrió en un contexto de relativa desnaturalización de la política de estabilización económica, en el período en que el Ministerio de Hacienda estuvo bajo la dirección de Marcílio Marques Moreira. Después del fracaso del Plan Collor, el vacío en la conducción de la política económica abrió espacio para la búsqueda de soluciones negociadas a la crisis del sector de automotores.

Al mismo tiempo, la constitución de la Cámara Sectorial tuvo lugar mucho antes que las medidas contenidas en el Plan Real que dieran inicio al plan de estabilización económica. Eso significó que las exigencias de la estabilización de la economía brasileña se superpusieron a los acuerdos negociados en el ámbito de la Cámara, contribuyendo a su debilitamiento progresivo a partir de 1994. Aun así, el régimen brasileño puede ser considerado como una continuidad de los acuerdos sectoriales, una vez que la Cámara Sectorial esbozó los principales lineamientos para la modernización del sector, sobre todo en lo que respecta a: 1) la elevación de los patrones de calidad y de productividad; 2) el incremento de las exportaciones y la generación de superávit comerciales. Con todo, el régimen para la industria automotriz en vigor diverge considerablemente de los acuerdos sectoriales en razón de su carácter más liberal y menos «desarrollista»; es decir, la libertad conferida a las armadoras no garantiza *per se* el fortalecimiento del mercado interno con la elevación de los volúmenes de producción. Más allá de eso, la transición negociada hacia un régimen comercial abierto, presente en los acuerdos de la Cámara Sectorial, se articulaba claramente con la modernización de las relaciones de trabajo «en el contexto de crecimiento y de mayor participación del salario en la renta nacional» y de valorización de los trabajadores ligados al sector (Leite, Silva, Bresciani, Conceição, 1995). Con el régimen adoptado en 1995, ese compromiso se perdió, dándose una ruptura con la evolución del proceso de negociación consensuada y tripartita.

El primer momento de fragilización de las Cámaras Sectoriales ocurrió con la firma, por el presidente Itamar Franco, aún a fines de 1993, del decreto del «auto popular». La evolución de las negociaciones que comprendían las propuestas de una tributación que incidiera sobre los vehículos básicos de baja

cilindrada fue abandonada «en función de los acuerdos realizados entre cada armadora y el propio presidente de la República» (Leite, Silva, Bresciani, Conceição, 1995).

Al comienzo del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a partir de enero de 1994, la reanudación de las reuniones de la Cámara Sectorial ocurrió en medio de la elevación de los aranceles de importación de vehículos al 32%, medida adoptada en forma unilateral por el gobierno, con el objetivo de reducir los volúmenes de importación. Llamaba la atención el viraje en la posición del gobierno, ya que pocos meses antes los aranceles de importación de vehículos habían sido rebajados con el objetivo de evitar un aumento de precios que pudiera comprometer el plan de estabilización. Algunas semanas después, el gobierno federal, presionado por los estados, eliminó la exención impositiva concedida a los «autos populares», otra medida unilateral que contribuyó al vaciamiento de la Cámara Sectorial.

### 2.3. *Los acuerdos de Ouro Preto:*

#### *la importancia de los intereses internos/nacionales*

En el momento de la ejecución/consolidación de los programas de estabilización monetaria, los gobiernos brasileño y argentino habían negociado, en el marco de los acuerdos de Ouro Preto concluidos en diciembre de 1994 para la creación de la Unión Aduanera, el reconocimiento mutuo de las reglas del sector de la industria automotriz en vigencia en cada país. Un grupo *ad hoc* fue encargado de considerar la adecuación de un régimen definitivo con la Unión Aduanera, sobre la base de los acuerdos bilaterales Brasil-Argentina, Argentina-Uruguay y Brasil-Uruguay. Ese procedimiento configuró un marco decisivo para los desarrollos que condujeron a la formulación de un régimen para la industria automotriz en Brasil a mediados de 1995.

Aunque los acuerdos para este sector estimularan la liberalización progresiva del comercio intra-regional, confirmando la voluntad de armonización de las reglas hasta el año 2001, ellos evidenciaron la fuerza de la política industrial existente en la Argentina, realzando las indefiniciones y la desorientación reinantes en Brasil.

La Anfavea quería la definición de un régimen común en el Mercosur, precisamente con el objetivo de equiparación con respecto a las reglas existentes en la Argentina. El gobierno brasileño se preocupaba por la reducción de los impuestos de importación para impedir la elevación de los precios internos y no manifestaba interés en negociar un régimen semejante al argentino para Brasil. Para el gobierno argentino, no había interés en negociar un régimen común, ya que las ventajas ofrecidas en ese país venían surtiendo el efecto deseado en términos de atracción de inversiones directas. En el caso del Uruguay, el régimen de la industria automotriz del Mercosur implicaba riesgos porque podría significar pérdidas a raíz del tratamiento diferenciado

concedido a los vehículos armados en ese país según el sistema de CKD.<sup>11</sup>

Los acuerdos acarrearón varios puntos importantes que ilustran el carácter defensivo manifestado por todos los actores involucrados: 1) la Argentina consideraba las piezas de origen brasileño como nacionales —lo que ya sucedía, a efectos del cálculo del índice de nacionalización, en tanto ese volumen fuese compensado con exportaciones de empresas argentinas a cualquier destino; 2) no había preferencia alguna para la compra de piezas brasileñas por parte de las armadoras instaladas en ese país; 3) por cada dólar importado en piezas por la Argentina, podría ser exportado al Brasil U\$S 1,2, lo que representaba un gran incentivo para la producción argentina de componentes y un posible elemento de desequilibrio comercial entre los dos países, en caso de que las importaciones de autopartes brasileñas no fuesen compensadas, ya que éstas son computadas en el 40% de contenido local, según el régimen argentino; 4) en cambio, los componentes, piezas y autopartes de origen brasileño, para el mercado de reposición en la Argentina, podrían ser importados libremente, sin necesidad de compensación con exportaciones; y 5) en el caso del comercio de vehículos terminados, la regla pasaba a ser el libre-mercado.<sup>12</sup> (Gonçalves jr. y Veiga, Vigevani, Gonçalves jr. y Veiga, 1996; Sindicato de los Metalúrgicos del ABC, 1996).

Desde la óptica de las armadoras, Ouro Preto significó la institucionalización del marco regulatorio ya existente en el plano bilateral, reconociendo el proceso de integración ya alcanzado, principalmente a través del aumento de los flujos de comercio intra-firma. Al mismo tiempo, el Brasil reconoció el régimen argentino, lo que confirió a las filiales de las armadoras en Brasil un fuerte instrumento de presión para que el país también adoptara reglas semejantes so pena de que las inversiones fueran transferidas al país vecino.<sup>13</sup> Se facilitaban los flujos de comercio y se estimulaba la especialización y complementariedad productivas como un instrumento articulado con las operaciones de las armadoras y orientado a la profundización de sus estrategias de exportación/importación, planeando al mismo tiempo escalas de producción en un contexto regional (Roldán, 1996). Mientras tanto, los acuerdos de Ouro Preto no avanzaron más debido a la inestabilidad macroeconómica

- 
11. La sigla corresponde a una expresión de origen alemán que hace referencia al sistema de fabricación automotriz por el cual todas las piezas son importadas y el vehículo es apenas montado en el país (N. de T.).
  12. El *Sindipeças* tomó posición en contra de los acuerdos de Ouro Preto para el sector de la industria automotriz en razón del estímulo a las empresas de autopartes brasileñas para que transfirieran sus plantas a ese país o para que abrieran filiales en él. Las exigencias del índice de nacionalización del régimen argentino, asociadas a la obligación del régimen de compensación comercial, reducirían el mercado potencial de autopartes de ese país, en tanto el mercado brasileño estaría libre para el ingreso de autopartes de origen argentino (Sindicato de los Metalúrgicos del ABC, 1996).
  13. Muchas armadoras amenazaron con transferir al mercado argentino inversiones anteriormente previstas para el Brasil. Algunas *newcomers* [en inglés en el original (N. de T.)] escogieron a la Argentina claramente en razón de las asimetrías con Brasil (Toyota y Chrysler).

en Brasil y a causa de la gran afluencia de inversiones directas para la región que fueron anunciadas a partir de 1994.

Con el mercado en expansión como resultado de los acuerdos firmados en la Cámara Sectorial brasileña y la recuperación del mercado argentino, la existencia de una política sectorial en la Argentina sirvió como atractivo adicional para el ingreso de nuevas inversiones en ese país. A partir de 1993, las armadoras ya instaladas, *newcomers*<sup>14</sup> (Chrysler, Toyota, General Motors y Fiat) y empresas autopartistas anunciaron inversiones en el país. La situación de estabilidad económica en la Argentina, aliada a un vigoroso régimen de incentivos, acabó estimulando al gobierno brasileño a adoptar medidas semejantes, atendiendo así a las reivindicaciones de las armadoras y del segmento de autopartes, lo que ocurrió en junio de 1995, con la edición de una Medida Provisoria.

Al mismo tiempo, la constitución de un régimen para el sector en el Brasil no fue sólo una respuesta a la mayor capacidad argentina de captar inversiones directas. En el primer trimestre de 1995, las importaciones de automóviles eran las principales responsables por el déficit en la balanza comercial, en su gran mayoría procedente de terceros mercados. Ese fenómeno fue estimulado por el propio gobierno, que rebajó el arancel de importación al 20% en octubre de 1994. Invertir el déficit en la balanza comercial ganó aún más importancia tras el desencadenamiento de la crisis mexicana, en diciembre de 1994, que se tradujo en fuga de capitales de casi todos los países latinoamericanos. El gobierno elevó nuevamente el arancel de importación de vehículos, primero al 32% (en febrero de 1995), luego al 70% (en abril de 1995) y después adoptó cuotas de importación; política posteriormente recusada por la Organización Mundial del Comercio (OMC), lo que obligó al gobierno a alterar la Medida Provisoria que instituyó el régimen del sector brasileño. Mientras eso no ocurrió, no obstante, la Argentina, perjudicada por las cuotas, dio inicio a una seria crisis diplomática con Brasil, que se extendió durante todo el año 1995.

### *3. Globalización y regionalización:*

#### *las operaciones de las armadoras en el Mercosur*

La integración de la industria automotriz en el Mercosur es, en parte, resultado de las iniciativas de los estados-miembros y responde a la lógica económica diseñada por los formuladores de la política de aproximación de Brasil y Argentina: aumento de los flujos de comercio, especialización y complementariedad productivas, altos índices de comercio intra-firma, atracción de nuevas inversiones directas, e inserción de la región en el circuito más amplio de exportación e importación de autopartes, piezas, componentes y vehículos terminados.

Al mismo tiempo, esa dinámica fue conducida por las armadoras, en

---

14. En inglés en el original (N. de T.).

especial las de automóviles, responsables del aumento de los flujos de comercio y de las estrategias de integración productiva. En el caso de la industria en Brasil y en Argentina se observa claramente la constitución de circuitos integrados de flujos comerciales, estrategias de *marketing*<sup>15</sup> y ventas, y de articulación de la gestión administrativa entre las plantas existentes en los dos países. Con todo, aún no está claro qué papel tendrá la región como *global player*<sup>16</sup> en la integración comercial y productiva con relación a otras regiones/países emergentes y con las propias matrices.

En lo que respecta a los flujos comerciales, se observa que las armadoras fueron responsables de buena parte del comercio de autopiezas, partes y componentes, superando incluso el comercio de vehículos terminados, lo que refuerza el comercio intra-firma y reitera la estrategia de especialización/complementariedad entre Brasil y Argentina.

De manera general, el intercambio comercial entre los dos países y las negociaciones para la definición de un régimen común para la industria automotriz se combinan con las estrategias coporativas, en el sentido de que articulan la capacidad de producción regional con vistas a la ampliación de la escala de determinados modelos, a través de un proceso de especialización productiva, complementado por la mayor flexibilidad en la política de compras de piezas y componentes por parte de las armadoras.

En esta sección se discute la regionalización de la industria automotriz en el Mercosur a partir de la descripción de las operaciones y estrategias de las armadoras, enfatizando la relación entre la inversión externa directa y el comercio intra-firma, dos variables que caracterizan el fenómeno de la globalización en un sentido estricto.

### 3.1. La inversión externa directa y el comercio intra-firma

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) entiende la globalización como un fenómeno que guarda relación con la profundización de las operaciones de las grandes empresas, a escala internacional, en otros países, con el objetivo de producir y vender bienes y servicios en un número mayor de mercados. En ese sentido, la variable que pondera las operaciones de las empresas transnacionales es la inversión directa y sus efectos sobre el empleo, la productividad, la investigación y el desarrollo, la tecnología y el comercio internacional.<sup>17</sup>

Todavía no resulta claro de qué manera las estadísticas sobre inversión

15. En inglés en el original (N. de T.).

16. En inglés en el original (N. de T.).

17. Hay, evidentemente, otras variables para dimensionar las operaciones de empresas transnacionales; entre ellas: desarrollo de nuevos productos, volumen de activos en el exterior, inversión conjunta en investigación, métodos cooperativos de promoción de innovaciones, alianzas estratégicas, número de fusiones y adquisiciones, etcétera.

directa se traducen en variables cuantitativas confiables. Eso se debe a diferentes metodologías adoptadas por diferentes países y a fallas en las cuentas externas, tales como: 1) los ingresos de capitales no contabilizan inversiones financiadas a través del mercado de capitales del país anfitrión; 2) muchos países no reconocen el 10% de participación accionaria como el mínimo para que la inversión sea considerada directa en oposición a una inversión en cartera (de portafolio); 3) muchas empresas de capital extranjero (o mayoritariamente extranjero) son incluidas en la categoría de empresas nacionales por fallas en la legislación accionaria y de composición patrimonial; y 4) luego que la inversión directa ingresa al país, es común que el valor de la operación no sea actualizado a los precios de mercado (*Financial Times*, abril de 1995).

Esas dificultades pueden indicar, por cierto, hasta qué punto la escala de la globalización está siendo subestimada y cuán distantes de la realidad están ciertas metodologías de confrontación de datos estadísticos. De cualquier forma, es importante tener en cuenta que los datos relativos a las inversiones externas directas son imprecisos y requieren otras variables para la ponderación de su impacto.

### 3.2. *La inversión directa de las armadoras en el Mercosur*

Pese a las dificultades existentes para medir el fenómeno de la globalización, al examinar la variable «inversión externa directa» en el contexto de la regionalización del Cono Sur, es importante tener en cuenta de qué forma el comercio intra-bloque, y especialmente el comercio intra-firma, se articula con las operaciones de las armadoras de vehículos. Ese procedimiento muestra que en el caso de la industria automotriz: 1) la integración regional aumentó los flujos de comercio intra-firma en volúmenes superiores al crecimiento de los flujos comerciales; 2) hay relación directa entre el comercio intra-firma y la nueva ola de inversiones externas con destino a la región; y 3) la mayor libertad conferida a las empresas influyó decisivamente el marco regulatorio del comercio de autopartes, piezas, componentes y vehículos terminados en el comercio intra y extra-bloque, según Bosco Machado y Markwald (1995).

En el caso de la industria automotriz, hay mayor precisión acerca de las inversiones directas porque buena parte está concentrada en pocas armadoras y empresas de autopiezas. En el caso del Mercosur (Brasil y Argentina) y de otros «mercados emergentes», hay una nueva ola de inversiones externas directas, anunciadas y ejecutadas por parte de las grandes empresas armadoras de vehículos, que está asociada a las tendencias de mercado y de la industria automotriz mundial, que indican una deslocalización en la producción/venta de vehículos, de los países desarrollados hacia los países en desarrollo (Gonçalves jr. y Veiga, 1995; Vigevani, Veiga y Gonçalves jr., 1996). Ello se debe: 1) al pequeño aumento de la demanda en los países desarrollados, destinada básicamente a la renovación del parque automotor existente; 2) a

la valorización del yen y del marco alemán frente al dólar, lo que obliga a las armadoras japonesas y europeas a aumentar las inversiones en el área del dólar (de la cual el Mercosur forma parte); 3) a los incentivos a las inversiones externas directas en los mercados emergentes otorgados por los estados nacionales; 4) a la búsqueda de protección frente a las áreas de conflicto comercial latente, como es el caso del eje Estados Unidos-Japón; 5) a las posibilidades de combinar estrategias de rebaja de costos y de aumento de la rentabilidad que sólo los países en desarrollo parecen ofrecer; 6) a la constitución de bloques económicos regionales, ya sea a través de la constitución de un área de libre comercio (Nafta), ya sea con la creación de una Unión Aduanera (Mercosur), que ofrecen ventajas a las empresas a partir de una definición acerca de reglas de origen, entre otros mecanismos de protección intra-bloque.

En el Mercosur, entre los factores que contribuyen a la atracción de inversiones externas directas están aquellos agrupados del lado de la demanda, como la expansión del mercado interno, la relación del número de habitantes/vehículo, el crédito al consumidor, etcétera. Los aspectos relativos a la oferta también vienen ganando importancia relativa: costos relativos a la infraestructura (puertos, carreteras, etcétera), regímenes tributario y laboral (impuestos y cargas sociales) y una base sólida de proveedores. Esos factores pesan fundamentalmente en las decisiones sobre la localización de las nuevas plantas.<sup>18</sup>

Según el monto de inversiones externas directas oficialmente anunciado sólo por las armadoras en Brasil, Argentina y Uruguay, cerca de U\$S 19 mil millones deberán ser invertidos en la región hasta el inicio del próximo milenio. Esas inversiones proyectan una capacidad de producción anual de entre 2,5 y 3 millones de vehículos en el Mercosur, para un mercado de entre 3 y 3,5 millones de unidades comercializadas anualmente. Las inversiones anunciadas para la segunda mitad de los años noventa representan más de la mitad de las inversiones directas realizadas por las armadoras entre 1980 y 1994 (Sindicato de los Metalúrgicos del ABC, 1996). Por la comparación con otros «mercados emergentes», no hay duda de que el Mercosur y la China son los dos mayores mercados de destino de las inversiones directas de las armadoras.

Entre los principales cambios introducidos por ese nuevo ciclo de modernización de la industria automotriz en la región, se puede afirmar que: 1) América del Sur entra definitivamente en la disputa competitiva entre las armadoras norteamericanas, europeas y japonesas, con el inicio de la producción de automóviles anunciado por Honda (Sumaré, San Pablo) y Toyota

---

18. Según un ejecutivo de Volkswagen, los factores que decidieron en favor de la elección de la ciudad de Resende (Río de Janeiro) para la localización de la fábrica de camiones de la marca fueron la logística, la proximidad del puerto de Sepetiba y de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) para la provisión de chapas de acero.

(Indaiatuba, San Pablo); 2) el monto de inversiones, así como también la escala de producción proyectada, indican un porcentaje elevado por exportaciones intra y extra-bloque; y 3) Brasil se convierte en el centro por excelencia en la innovación de sistemas de gestión y organización de la producción, como sucede con la producción de camiones y ómnibus en Resende (Río de Janeiro), producidos a partir del sistema de «Consortio Modular», y con el lanzamiento de modelos mundiales, como el Palio (Fiat).

### 3.3. *El comercio intra-firma*

Investigaciones realizadas en Europa confirman la estrecha relación entre el comercio intra-firma<sup>19</sup> y la creación de áreas de libre-comercio. A pesar de las diferencias metodológicas, las conclusiones respecto de las diferentes experiencias empíricas son constantes: 1) los acuerdos regionales tienden a fomentar el comercio intra-firma; 2) en muchos casos, dependiendo del tipo de industria, el comercio intra-firma aumenta en mayor proporción que el comercio intra-bloque; 3) donde el comercio intra-firma crece en proporciones mayores que los flujos de comercio intra-bloque, los costos de reasignación de los factores en el corto plazo son tendencialmente menores.<sup>20</sup> En ese caso, el comercio intra-firma no requiere movimiento de factores intra-industriales; es decir, las empresas pueden usufructuar de las ventajas de la caída de barreras sin la necesidad de promover cambios significativos en la asignación de los factores de producción (Menon y Dixon, 1996, p. 2).

Un trabajo realizado en Brasil constata el peso del comercio intra-firma de piezas, autopartes, componentes y vehículos entre Argentina y Brasil en el período reciente (Trindade Prates, 1995). Se trata de un relevamiento minucioso de las importaciones y exportaciones de la industria automotriz para la primera fase de la integración comercial y productiva entre filiales de una misma empresa armadora en los dos países (1990-1993). Algunas conclusiones importantes del estudio son las siguientes: 1) sólo Fiat y Autolatina

---

19. Una designación corriente para el comercio intra-firma se refiere a la cantidad del flujo de comercio entre países y regiones a través «del canje de productos diferenciados de una misma industria, constituyendo una evidencia del grado de aprovechamiento de economías de escala alcanzados por los socios comerciales». El comercio intra-firma difiere de aquel establecido inter-industrias, ya que en este último caso «los canjes ocurren entre diferentes segmentos industriales» (Bosco Machado y Markwald, 1995, p. 8).

20. En la evaluación cualitativa de los flujos de comercio intra-bloque, el concepto de comercio intra-firma gana gran importancia, según Bosco Machado y Markwald (1995), por las siguientes razones: 1) expectativa de incremento de los flujos en razón de las ganancias de escala, como sucede precisamente con la industria automotriz en el Mercosur; 2) indica que «los costos sociales del ajuste» serían aminorados por los efectos de la especialización dentro de una misma industria; 3) confiere estabilidad a los flujos comerciales, tornándolos menos sujetos a las asimetrías macroeconómicas entre los países de la región.

(*venture*<sup>21</sup> entre Ford y Volkswagen) respondieron por el 64,5% de las exportaciones brasileñas totales del sector con destino a la Argentina, principalmente autopiezas y automóviles; 2) Fiat lidera los volúmenes de importación del sector en la Argentina, principalmente de autopiezas (transmisores y motores); 3) «transmisores»; «motores» y «otros accesorios» responden por la mitad de las importaciones brasileñas provenientes de la Argentina relativas a todo el sector; 4) el aumento de las importaciones brasileñas provenientes de la Argentina está desplazando a las importaciones anteriormente venidas de Europa (Mercedes-Benz y Autolatina); 5) sólo en el caso de Fiat, el crecimiento de las importaciones brasileñas de componentes provenientes de la Argentina es concomitante al aumento de las importaciones de Europa.

### 3.4. Las operaciones de las armadoras en el Mercosur

El proceso de integración regional ha permitido a las empresas buscar la optimización de sus operaciones, asociando las características de cada mercado a las estrategias regionales/globales de las armadoras. Se observa, en primer lugar, un proceso de especialización/racionalización/complementariedad productiva entre Brasil y Argentina que combina la necesidad de mantenimiento del equilibrio comercial con las diferentes exigencias del mercado en los dos países:

1) las armadoras están transfiriendo la producción de modelos de menor escala a la Argentina, y manteniendo en Brasil la producción de modelos compactos que corresponden a cerca del 56% de la demanda del mercado de automóviles. Volkswagen (Logus y Pointer), General Motors (Kadett), Ford (Escort y Verona) y Fiat (Premio) transferirán la producción de esos modelos a la Argentina y concentrarán en Brasil la producción del Gol, Corsa, Fiesta y Uno/Palio, respectivamente;

2) el proceso de especialización productiva está implicando la distribución de diferentes plataformas entre los dos países, generando la producción de diferentes modelos, o los dos países dan sede a la misma plataforma para la producción de modelos complementarios; Ford produce el Escort en la Argentina y los modelos Fiesta y Ka (en 1997) en Brasil, Fiat produce versiones del Palio en Brasil y va a producir el Palio Sedan en la Argentina;

3) Argentina debe concentrar la producción de modelos medios y utilitarios modernos (*pick-ups*, *mid-sizes* y *vans*),<sup>22</sup> en gran medida destinados al mercado consumidor brasileño;<sup>23</sup>

---

21. En inglés en el original (N. de T.).

22. En inglés en el original (N. de T.).

23. Ese proceso ya viene ocurriendo con General Motors (D-20 y C-20), Ford (Ranger) y con los utilitarios de Chrysler (Cherokee) y de Toyota (Hilux), que pasan a ser armados en la Argentina en 1997.

4) se viene dando la integración de las operaciones de las filiales brasileñas y argentinas también en las áreas de administración, *marketing*<sup>24</sup> y compras;<sup>25</sup>

5) en el segmento de camiones se observa una importante división del trabajo. General Motors centralizó la producción de camiones livianos y componentes (habitáculos, puertas y cabinas) en la Argentina (Córdoba) y está produciendo camiones medios y pesados en Brasil; Mercedes-Benz transfirió la producción de motores y camiones al Brasil y pasó a producir sólo el utilitario Sprinter en la Argentina; Volkswagen va a producir camiones, ómnibus, *pick-ups* y furgones en Resende (Río de Janeiro) para el mercado brasileño y para la exportación al Mercosur/América Latina y a Europa, y cierra la línea de montaje de camiones en la fábrica de Pacheco (Gran Buenos Aires) para dar lugar a la producción del Gol, del Polo y de un utilitario (Transporter);

6) para todas las armadoras de automóviles la previsión es de aumento de los flujos de piezas, autopartes y componentes entre Brasil y Argentina.<sup>26</sup>

Las ventajas de la integración productiva en el Mercosur vienen contribuyendo decisivamente a un nuevo tipo de articulación entre las filiales radicadas en los dos países, aumentando la importancia del mercado regional frente a otros mercados emergentes. Hay, por lo tanto, señales evidentes de que la integración entre Brasil y Argentina significa un estímulo para la articulación dinámica de las filiales radicadas en el Mercosur con las estrategias globales de las matrices. Las señales indican que el Mercosur debe ingresar en la cadena global de producción/exportación de piezas, autopartes, componentes y vehículos terminados. Por el momento, las condiciones para la evolución de ese proceso arrojan dudas sobre el perfil del sector en los dos países, en especial con relación: 1) al papel futuro de la industria automotriz argentina, a medida que el Mercosur comience a incorporar nuevos países en la constitución de un Área de Libre Comercio Sudamericana (Chile, Bolivia, Venezuela, Colombia, etcétera); 2) a la profundización de la propia integración productiva entre las filiales en Brasil y en Argentina, lo que puede derivar en la desactivación de líneas de producción; 3) a la compatibilidad entre el marco regulatorio regional y las exigencias multilaterales relativas a incentivos comerciales relacionados con inversiones.

La capacidad de producción proyectada para el momento en que las nuevas

---

24. En inglés en el original (N. de T.).

25. La General Motors y la Fiat brasileñas son responsables de la construcción de las nuevas fábricas respectivas en la Argentina, incluso con la presencia de ejecutivos brasileños en los directorios de las empresas. Scania centralizó sus operaciones en toda América Latina integrando las plantas de São Bernardo do Campo (Brasil), Tucumán (Argentina) y San Luis de Potosí (México), donde espera producir un total de 15.000 unidades anuales en 1997 (12.000 en Brasil).

26. Volkswagen amplía la fábrica en Córdoba para la producción de ejes, cajas de cambios, conjunto de frenos y piezas para chasis que son exportados al Brasil; Fiat exporta cajas de cambios y motores de su planta argentina al Brasil, y Ford y General Motors amplían en Brasil la producción de motores y sistemas eléctricos con destino al mercado argentino.

fábricas en el Mercosur estén operando llegará a cerca de los tres millones de vehículos por año. Sin duda, las escalas productivas extrapolan el Mercosur y se dirigen a otros mercados, como los países de América Latina, Europa, China y hasta los Estados Unidos. En ese proceso, la industria automotriz argentina es una incógnita. Con gran parte de su producción de vehículos basada en modelos antiguos, índices de productividad bajos y un mercado todavía estancado, Argentina depende básicamente del mercado brasileño para absorber sus exportaciones. Además de eso, viene retardando la apertura de su mercado, postergando la negociación del protocolo del sector con Chile y dificultando el ingreso de vehículos uruguayos en el país. El recelo es que Chile se convierta en sede de una operación de montaje simplificado de vehículos exportables para el Mercosur.

Con relación a los costos distributivos de la integración, es importante hacer notar cuál es el rumbo de los cambios. En primer lugar, está el caso de Mercedes-Benz, que reestructuró completamente sus operaciones en la Argentina, poniendo término a la producción local de camiones en González Catán, provincia de Buenos Aires. Cerca de 1.350 empleados corrieron serio riesgo de despido hasta que la armadora iniciara un intenso proceso de reconversión y formación profesional para su reasignación en otros sectores de la empresa. En ese caso, la integración con Brasil no podría permitir dos plantas elaborando los mismos productos a apenas 3.000 kilómetros de distancia una de otra. La integración productiva significó así la concentración en pocos modelos, a mayor escala y a precios y calidad internacionales. Otro aspecto importante de la reestructuración de Mercedes-Benz es que el vehículo utilitario Sprinter, producido en la Argentina, adoptará un motor producido por terceros (es la primera vez que eso ocurre en la historia de Mercedes-Benz), en la fábrica de Maxion, en Río Grande do Sul (Brasil). En Brasil, la empresa suspendió la producción de carrocerías para ómnibus y las operaciones de fundición, así como redujo el segmento de camiones. Eso significó un recorte de 1.282 trabajadores en la fábrica de São Bernardo (donde se producen camiones) y de 1.700 en la fábrica de Campinas, donde se producían carrocerías (500 trabajadores fueron despedidos en 1995 y 1.200 en 1996).

En el caso de Ford, que había concluido la producción de motores en 1991, también hubo nuevos despidos en 1995 —que posteriormente fueron negociados con el sindicato—, dando fin a las actividades de fundición de hierro y aluminio después que la producción del modelo Escort fue transferida a la Argentina. A pesar de la negociación, ese proceso dio como resultado 550 despidos.

General Motors y Volkswagen, sin efectuar despidos en número significativo, están adecuando sus operaciones en los dos mercados de manera de enjugar costos. En el caso de General Motors, los camiones livianos y las *pick-ups* serán producidos en Córdoba, pero los camiones medios serán fabricados en Brasil con componentes provenientes de la Argentina. La cabina del camión medio pasará de Córdoba, donde se la fabrica, a la planta de São José dos Campos (Brasil) para pintura y montaje.

Más allá de eso, las armadoras con presencia en sólo uno de los dos

mercados (Volvo) sufrirán pérdida de competitividad, sin hablar de que no podrán usufructuar del comercio compensado, presente en los regímenes de la industria automotriz en Brasil y en Argentina.

## *Bibliografía*

- Agnelli, Umberto: "A política dos investimentos italianos no Brasil: peculiaridades, oportunidades e perspectivas", en Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), *Seminário de Salzburgo, Afirmação Nacional, Cooperação e Interdependência*, Anfavea, San Pablo, 1975.
- Almeida, Paulo Roberto de: *O Mercosul no contexto regional e internacional*, Aduanerias, San Pablo, 1993.
- Anexo IV ao Protocolo nº 21: Industria Automotriz, 1990.
- Barbosa, Rubens Antonio: *América Latina em perspectiva; a integração regional da retórica á realidade*, Aduaneiras, San Pablo, 1991.
- Baumann, R.: "Beflex - Custos e efetividade como instrumento de política industrial", *Anais do XVI Encontro Nacional de Economia*, vol. II, Anpec, Belo Horizonte, 1988, pp. 307-334.
- Bosco Machado, J. y Markwald, Ricardo: "Mercosul: padrão de comércio e estratégia de integração", en *Mercosul: Fórum do Futuro*, FAAP, San Pablo, nov. 1995.
- Catalano, Ana M. y Novick, Marta: Estrategias sindicales en el marco de la inestabilidad macroeconómica y las políticas de ajuste. El caso de la industria automotriz argentina (1982-1994), Buenos Aires, 1995 (mimeo).
- Caubet, Christian Guy: *As grandes manobras de Itaipu. Energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*, Editora Acadêmica, San Pablo, 1991.
- Financial Times*: Como medir a globalização, abril de 1995.
- Gonçalves jr., Carlos Augusto & Veiga, João Paulo Cândia: "A indústria automobilística brasileira no Mercosul", en *São Paulo em Perspectiva*, vol. 9, nº 1, Fundação Seade, San Pablo, ene./mar. 1995.
- Guimarães, E. A.: *Acumulação e crescimento da firma*, Zahar, Rio de Janeiro, 1982.
- Haggard, Stephan: *The political economy of regionalism in the Western Hemisphere*, University of California, 1996 (Research Paper, 96-01).
- Hollanda Filho, Sérgio Buarque de: *Os desafios da indústria automobilística*, IPE/USP, San Pablo, 1996.
- Hurrell, Andrew: "Regionalism in theoretical perspective", en Hurrell y Fawcett (comp.), *Regionalism in world politics*, Oxford University Press, 1995.
- Leite, Márcia de Paula; Silva, Roque A. da; Bresciani, Luis Paulo; Conceição, Jefferson José: Reestruturação produtiva e relações industriais: tendências do setor automobilístico brasileiro. Texto preparado para o projeto "Globalização e relações industriais na América Latina, Brasil, Colômbia, México em perspectiva comparada", 1995.
- Malan, Pedro Sampaio; Bonelli, Regis; Abreu, Marcelo de Paiva y Pereira, José Eduardo de Carvalho: *Política econômica externa e industrialização no Brasil (1939/52)*, 2ª edição, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1980.

- Menon, Joyant & Dixon, Peter B: "Regional trading agreements and intra-industry trade", *Journal of Economic Integration*, vol. 11, nº 1, marzo 1996, pp. 1-20.
- Rué, Pablo Alá y Lavergne, Nestor Pablo: *Integración Argentina Brasil*, Fundación Friedrich Ebert, CISEA, Buenos Aires, 1991.
- Roldán, Martha: *Continuities and discontinuities in the regulation and hierarchization of the world automotive industry - Reflections on the Argentinian experience (1960s-1990s)*, FLACSO/CONICET, París, abril de 1996.
- Schmücker, Toni: "O desenvolvimento da indústria automobilística no Brasil", en Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), *Seminário de Salzburgo. Afirmção Nacional, Cooperação e Interdependência*, Anfavea, San Pablo, 1975.
- Sindicato dos Metalúrgicos do ABC: *Globalização e setor automotivo - A visão dos trabalhadores*, São Bernardo do Campo, 1996.
- Trindade Prates, Cláudia Pimentel: *Abertura da economia brasileira a seus impactos sobre o complexo automotivo nacional*, Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro, marzo de 1995, (Dissertação de mestrado).
- Vigevani, Tulio y Veiga, João Paulo: "Mercosul e os interesses políticos e sociais", en *São Paulo em Perspectiva*, vol. 5, nº 3, Fundação Seade, San Pablo, 1991.
- Vigevani, Tulio y Ricupero, Bernardo, "Comércio internacional e coalizões sociais no Mercosul: perspectivas para o Brasil", en *São Paulo em Perspectiva*, vol. 9, nº 1, Fundação Seade, San Pablo, 1995.
- Vigevani, Tulio; Veiga, João Paulo e Gonçalves, Carlos Augusto: "A regionalização da indústria automobilística no Mercosul", Núcleo de Política Internacional de USP, San Pablo, abril 1996 (Série Carta Internacional, nº 13).

## RESUMEN

*El objetivo de este artículo es discutir la situación de la industria automotriz brasileña en lo que respecta a sus relaciones con el proceso de integración regional, el Mercosur. Los puntos más relevantes en ese sentido son los siguientes: 1) la política brasileña relativa al sector se apoyó durante treinta años (1956-1986) en la demanda interna, complementada por incentivos a las exportaciones; 2) las relaciones con Argentina, que mejoraron en forma sostenida desde mediados de los años ochenta —siendo suscriptos a partir de entonces sucesivos acuerdos de cooperación bilateral—, constituyen el eje conductor de la integración comercial y productiva en el mercado regional; 3) los instrumentos que condujeron a la cooperación en el sector resultaron, por un lado, de la iniciativa de los estados y, por otro, de las operaciones de las empresas de montaje de automotores con presencia en Brasil y Argentina, con vistas a la complementariedad industrial, caracterizada por el comercio intra-firma de piezas y vehículos armados; 4) el fuerte crecimiento del intercambio comercial surge a partir de 1990, en el marco del Protocolo 21, concretado con la firma del Anexo IV y el Acuerdo de Complementación Económica nº 14; 5) la constitución del régimen argentino de la industria automotriz, en 1991, y del brasileño, en 1995, sugiere que a partir del intercambio existente fue*

*creada una situación cooperativa que establece las condiciones para una efectiva integración productiva, habilitando a la industria automotriz regional para su inserción en el circuito productivo globalizado.*

*En ese marco de referencia, el trabajo discute la regionalización de la industria automotriz en el Mercosur a partir de la descripción de las operaciones y estrategias de las armadoras, enfatizando la relación entre la inversión externa directa y el comercio intra-firma, dos variables que caracterizan el fenómeno de la globalización en un sentido estricto.*

### ABSTRACT

*The objective of this paper is to discuss the situation of the Brazilian automotive industry with regard to its relations with the regional integration process, the Mercosur. The most significant points in this respect are as follows: 1) Brazilian policy for the sector was based for thirty years (1956-1986) on domestic demand, complemented by export incentives; 2) relations with Argentina, which have been improving steadily since the mid-eighties—successive bilateral cooperation agreements having been signed since then—are the hub of trade and production integration in the regional market; 3) the instruments that led to cooperation in the sector were the result, on the one hand, of an initiative by the states and, on the other, of operations by the automotive assembly companies present in Brazil and Argentina, with a view to industrial complementation, characterised by intra-firm trade in parts and assembled vehicles; 4) the strong growth in trade starts in 1990, within the framework of Protocol 21, materialised in the signature of Appendix IV and Economic Complementation Agreement 14; 5) the setting up of the Argentine automotive industry regime in 1991, and of the Brazilian industry in 1995, suggests that existing trade served as a basis for cooperation which establishes the conditions for effective integration of production, thus commissioning the regional automotive industry for its entry into the globalised production circuit.*

*This is the frame of reference for a discussion of the regionalisation of the automotive industry in the Mercosur based on a description of the assembly companies' operations and strategies, stressing the relationship between direct foreign investment and intra-firm trade, two variables characterising the globalisation phenomenon in its strict sense.*