

# MERCOSUR Automotriz: desafíos y dilemas

Por Lic. Ma. Belén Avellaneda  
Lic. Ma. Elena Araya  
Lic. Talía Terrera  
Cecilia Brennan  
Adriana Escobedo  
Laura Pérez

## 1. INTRODUCCIÓN

### *El Sector Automotriz y el proceso de integración regional:*

#### *Argentina y Brasil como Socios Estratégicos*

Desde los remotos tiempos del proceso emancipatorio, el espíritu integracionista latinoamericano ha sido una constante en la región. En este sentido, el nacimiento del Mercado Común del Sur como realidad jurídica, económica y política plasma de modo tangible aquella entelequia añorada por nuestros pueblos.

Este proyecto de integración sub-regional constituye uno de los aspectos de mayor intensidad y dinamismo de la política exterior de los países que en su seno se han confraternizado. Dicho proceso ha sido concebido no sólo como un instrumento de desarrollo económico sino también como una estrategia de inserción internacional vis à vis el sistema mundial.

Fueron Argentina y Brasil los impulsores originarios de esta idea de cofradía; José Sarney y Raúl Alfonsín en 1985 firmaron la Declaración de Iguazú sentando las bases de la asociación. La disminución de las hipótesis de conflicto, la generación de confianza mutua y la utilización de la política como conductora del proceso, abrieron las puertas a esta iniciativa. Entre 1985 y 1990 se firmaron entre los dos países 24 Protocolos, no todos de naturaleza comercial. El 29 de noviembre de 1988 firmaron «El

Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo», en el que se definió la voluntad de crear un «espacio económico común».

Por su parte, los Presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Melo suscribieron, el día 6 de julio de 1990 el «Acta de Buenos Aires» en la que definieron el objetivo de «Establecer un Mercado Común entre la República Argentina y la República Federativa de Brasil, el cual debería encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994». A este proyecto se le sumaron posteriormente Paraguay y Uruguay.

De esta manera, con la firma del Tratado de Asunción el 26 de Marzo de 1991 la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay quedaron comprometidas en el proyecto de unión. Estos cuatro países comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso para la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico con equidad.

Sobre este basamento los Estados Partes buscaron la ampliación de los respectivos mercados nacionales a través de la integración en función de lograr un desarrollo económico compartido sobre la base de la justicia social. Con este ánimo el objetivo primordial del Tratado de Asunción fue la integración a través (Art. 1) de la libre circulación de bienes y servicios, el establecimiento de un Arancel Externo Común, la coordinación de políticas macroeconómicas y **sectoriales**, y el compromiso de las partes de armonizar sus legislaciones para fortalecer el proyecto de integración.

Durante el período de transición los sectores azucarero y automotriz, dada su sensibilidad y las asimetrías en las regulaciones públicas que prevalecían en cada uno de los países, fueron excluidos del libre comercio intrarregional y las políticas comunes.

A partir del Protocolo de Ouro Preto de 1994 se establece la estructura colectiva y personalidad jurídica de este organismo intergubernamental. No obstante sus avances, el proyecto aún se encuentra en fase de construcción, particularmente en lo referido a la insuficiencia institucional, la plasmación empírica de las normas y la práctica integradora. Por lo tanto puede considerarse al Mercado Común del Sur como una Unión Aduanera imperfecta.

La integración puede concebirse como una serie de cursos de acción por parte de los países tendientes a construir estructuras comunes y unificadas de toma de decisión. Esta construcción no es lineal, en tanto proceso, la implementación del proyecto ha sufrido avatares de retrocesos, muchos ligados a crisis sistémicas y sus correlatos regionales, otros ligados a conflictos de intereses puntuales entre los miembros. La resultante es el retraso en los plazos estipulados debido a divergencias entre los actores involucrados.

En función de enfrentar la adversidad del contexto internacional, particularmente a partir de la crisis asiática y rusa, los países miembros apelaron a políticas discrecionales cambiarias y fiscales, afectando la credibilidad del proyecto y el atractivo del bloque. Asimismo, tales comportamientos pusieron de manifiesto cabalmente las asimetrías de los socios, tanto en relación a su estructura productiva como sus políticas económicas particulares de incentivos. De esta manera, los Estados han provocado unilateral y recurrentemente cambios bruscos en las reglas de juego sin contemplar el impacto que ello produciría en las economías de los demás integrantes del bloque.

A su vez, la demora en el avance en aspectos del proceso está ligada a la complejidad del contenido de la agenda, enlazada ya no sólo a cuestiones de política arancelarias sino también a temas como el cumplimiento en tiempo y forma de los acuerdos comerciales estipulados, los marcos regulatorios, los regímenes de inversión, las políticas de competencia y la coordinación macroeconómica. Estos últimos aspectos afectan intereses diversos de la sociedad, así como también inciden significativamente sobre las políticas nacionales y provinciales. Por esta razón, es menester concretar la búsqueda de consensos en tales áreas temáticas con un mayor compromiso político de los países en pos de evitar que las agendas nacionales desplacen completamente la agenda regional. Es imperante para todo proceso de integración que no sólo se limite a metas comerciales, también dotarse de organismos, estructuras permanentes y foros de discusión con capacidad para prever y resolver problemas desde la óptica comunitaria, que induzca a los socios a reaccionar en forma coordinada en la senda de caminos cooperativos y de complementación.

La evolución del MERCOSUR, en gran medida está determinada por la relación entre sus socios mayoritarios, sobre la voluntad política de Argentina y Brasil para resolver

sus diferencias reposa el destino del bloque. De esta manera, emerge como prioritario para la Cancillería Argentina consolidar sus relaciones con la República Federativa del Brasil en pos de hacer de la integración una realidad concreta donde los países miembros puedan mejorar sus estrategias de inserción internacional y la calidad de vida de sus pueblos a través del impulso de un desarrollo económico productivo regional que persiga el bien común en sus respectivas naciones. En este sentido, resulta vital el establecimiento de regímenes igualitarios que regulen los sectores productivos de ambas economías.

La **industria automotriz** representa un 18% del intercambio comercial intra MERCOSUR constituye, tanto para la República Argentina como para el Brasil, uno de los sectores de mayor dinamismo en el entramado productivo. Principalmente, por tener capacidad de generar actividad económica a través de su efecto multiplicador en la cadena industrial, por vincularse a una producción con alto valor agregado indispensable para la generación de empleo y cualificación, y por su peso en la Balanza Comercial, es esta industria objeto de intervención pública de los Gobiernos del MERCOSUR.

La problemática en torno del desarrollo de tan vasto sector en el plano bilateral constituye un punto neurálgico en la tendencia integracionista inspirada en los principios de Ouro Preto y los acuerdos bilaterales, ya que los intentos por liberalizar el sector han provocado disensos y disputas entre ambos gobiernos.

Desde el punto de vista de la normativa tras la **Decisión N° 29/94 del Consejo del Mercado Común** se trazaron las líneas básicas para establecer un Régimen Automotriz Común tomando como temáticas centrales: el libre comercio intrazonal; Arancel Externo Común; Ausencia de incentivos que distorsionen la competitividad de la región; Régimen de importación de partes, piezas, piezas para terminales y productores de piezas; Régimen de importación de vehículos; índices de contenido regional; reglas de protección del Medio Ambiente y seguridad del usuario; mecanismo de transición de los regímenes nacionales al Régimen Común. Ese mismo año, 1994, los gobiernos de la Argentina y Brasil convinieron un acuerdo bilateral "que incluía la aceptación brasileña de la vigencia del régimen de la industria automotriz argentina hasta el 31 de diciembre de 1999 y la admisión por parte de la Argentina del régimen del "auto popular" vigente en Brasil hasta fines de 1996. La Argentina también se

comprometía a reconocer como nacionales las autopartes brasileñas a los efectos del cómputo del Índice de Contenido Nacional de su programa sectorial, sujeto al requisito de compensación con exportaciones a cualquier destino. Por su parte, las exportaciones argentinas de autopartes dirigidas a Brasil se multiplicaban por un coeficiente de 1.2 a efectos de la compensación de las autopartes importadas desde ese país. Brasil también consideraba como nacionales a las autopartes argentinas a los efectos de cumplir con el requisito de contenido nacional previsto para el entonces vigente programa del "Auto Popular". Entre las terminales establecidas también se fijó un régimen de libre comercio con arancel cero y sin restricciones cuantitativas".<sup>1</sup>

A fines de 1996 el gobierno brasileño anunció una nueva medida por la cual se ofrecían incentivos fiscales y arancelarios a terminales automotrices que se radicaran en las regiones norte, nordeste y centro oeste antes del 31 de marzo de 1997. Esta medida provocó la reacción de las autoridades argentinas dado que estos beneficios no sólo desnivelaban el campo de juego sino que, además, podían extenderse más allá de la fecha planteada para la entrada en vigor del régimen común. Este conflicto dominó la escena por un largo tiempo y complicó las tareas de la armonización de los regímenes nacionales. Durante 1997 y 1998 se registraron pocos avances hacia la definición de un Régimen Automotriz Común, principalmente debido a las diferencias entre los dos socios mayores del MERCOSUR, ya que al programa anunciado a fines de 1996 se agregaron, además, varias iniciativas de gobiernos de los estados brasileños que otorgaban incentivos a la radicación de empresas automotrices en sus distritos. Recién a fines de 1998 los responsables de Industria del MERCOSUR alcanzaron un acuerdo por el que decidieron extender el período de transición hasta fines del año 2003, con un mecanismo de monitoreo de la producción, de las inversiones y del comercio. Sin embargo, las negociaciones volvieron a empantanarse debido a las diferencias en cuanto al tratamiento de los subsidios brasileños y del sector de autopartes.

Luego de diversas negociaciones entre los Estados Partes, se aprobó por el Consejo del Mercado Común la **Decisión N° 70/00** por la cual se adoptó el Acuerdo sobre Política Automotriz del MERCOSUR, que entraría en vigencia a partir del 1° de febrero de 2001. Asimismo se solicita a los Estados Partes que procedan a la protocolización, en el ámbito del Acuerdo de Complementación Económica N° 18, celebrado en el marco

---

<sup>1</sup> Roberto, Bouzas. José Maria Fanelli. MERCOSUR: integración y crecimiento. Fundación OSDE. 2001.

jurídico de la ALADI. Posteriormente, en la XX Reunión del Consejo del Mercado Común celebrada en Asunción en julio de 2001, se aprobó la Decisión N° 4/01 en donde se establece que a fin de asegurar el perfeccionamiento de la Política Automotriz del MERCOSUR, conforme a los **objetivos de sentar las bases para un libre comercio de productos automotores en el MERCOSUR y, crear condiciones favorables para el desarrollo de una plataforma regional integrada, competitiva y con proyección hacia terceros mercados**, el Comité Automotor (creado por el artículo 37 de la Decisión N° 70/00) debería proceder a una evaluación del comercio administrado entre Argentina y Brasil y de la estructura arancelaria para la importación de productos automotores de extrazona. Finalmente, se protocolizó en el marco jurídico de la ALADI, el Acuerdo sobre Política Automotriz del MERCOSUR (PAM), que se ha instrumentado por la vía de dos Protocolos Adicionales al Acuerdo de Complementación Económica N° 18. Ellos son el **Trigésimo Primer Protocolo que incorpora el "Acuerdo sobre Política Automotriz del MERCOSUR"** que se registra en Anexo al mismo y forma parte del Protocolo, siendo su origen la Decisión N° 70/00 del Consejo del Mercado Común y los textos finales y sus anexos acordados en la V Reunión Ordinaria del Comité Automotor. Según lo dispone el artículo 2 regiría a partir del 1° de febrero de 2001 y mantiene su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2006. Asimismo, el Acuerdo sobre la Política Automotriz del MERCOSUR sustituye, para la República Argentina y para la República Federativa del Brasil, las disposiciones del Trigésimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14, con excepción del Artículo 33 del mismo, cuyos términos quedan ratificados, al igual que el ajuste acordado entre ambos países signatarios el 21 de noviembre de 2000. En virtud del citado Acuerdo se dictó el **Decreto N° 660** de fecha 1 de agosto de 2000; en reemplazo del Decreto N° 2677 de fecha 20 de diciembre de 1991 y de sus modificatorios, estableciendo un nuevo marco normativo para el intercambio comercial de la industria automotriz. El Protocolo ha sido firmado el 11 de octubre de 2001. Ante la necesidad de definir un régimen que permita la adecuación definitiva del Sector Automotriz, Argentina y Brasil a través del **Acuerdo de Complementación N° 14, cuyo Trigésimo Primer Protocolo Adicional suscrito el 11 de noviembre de 2002**, incorpora el **Acuerdo sobre la Política Automotriz del MERCOSUR**, dejando sin efecto las disposiciones incluidas en el Trigésimo Protocolo Adicional. Mediante Acta de **Rectificación de fecha 5 de mayo de 2003** este último acuerdo tuvo algunas

modificaciones y aclaraciones. El nuevo Protocolo regiría hasta el 31 de diciembre de 2005. De esta manera Argentina y Brasil establecieron un esquema de **comercio compensado** por un período de transición previo a la liberalización total del sector prevista para el año 2006. La PAM estableció que para ser comercializado dentro del bloque, cada unidad debería tener un 60% de autopartes regionales de las cuales la mitad deberían ser argentinas, porcentaje que se iría reduciendo paulatinamente hasta el 2006. Ambos Estados convinieron que tanto uno como el otro tendrían derecho a venderle al otro país, libres de aranceles, dos dólares en productos del sector automotor por cada dólar que importen. A partir de 2005 esa relación aumentaría a 2,6 dólares, y en el 2006 los dos países liberarían por completo el comercio bilateral de automóviles y piezas para vehículos. Los cambios realizados en la legislación en 2002 son de vital importancia dado que, por una parte se amplía el "flex" (coeficiente de desvío o desequilibrio permitido) y por otra parte se reduce progresivamente la exigencia de contenido local.

A pesar de los acuerdos, en un marco donde se han dado fuertes asimetrías estructurales entre los socios, profundizadas por crisis coyunturales y políticas públicas nacionales/provinciales unilaterales, la apertura acordada por ellos parece inviable hoy día. Los tamaños respectivos de cada mercado, las diferentes escalas de producción, flujos de inversiones, financiamiento y crédito dispares, son datos que los respectivos gobiernos no pueden soslayar a la hora de programar una integración equitativa. Asimismo, la coyuntura de fin de milenio tampoco fue favorable, principalmente luego de la crisis asiática y la consecuente devaluación del real. La crisis económica que azotó a la región producto de un crecimiento ficticio basado en el endeudamiento, disminuyó notablemente el margen de maniobra de los gobernantes; indicador de ello fue la debacle del Presidente argentino Fernando De la Rúa. Las medidas de políticas públicas implementadas no hicieron más que empeorar la situación: Brasil incrementó sus **subsidijs al sector industrial** y comenzó una política de sustitución de importaciones en detrimento del comercio con la Argentina, mientras que nuestro país fue indiferente ante el incumplimiento por parte de las empresas argentinas de lo acordado en la PAM con Brasil. De esta manera, ambos Estados socavaron los acuerdos firmados a través de políticas discrecionales, unilaterales y no comunitarias.

Hoy, sobre la base de una mayor estabilidad política, la economía argentina ha demostrado una importante recuperación. No obstante, el crecimiento macroeconómico aún es endeble y no se han realizado hasta el momento políticas públicas profundas para promocionar la industria y particularmente los sectores de la misma que generan más actividad económica –como es el caso de la industria automotriz-.

En este contexto, donde las asimetrías persisten y la recuperación es frágil, los gobernantes argentinos y los representantes de la industria automotriz nacional consideran que una apertura comercial total en las condiciones actuales provocaría la desaparición del sector por la posible inundación de automotores brasileños que ingresaría al mercado interno. Subsiguientemente, el Presidente Néstor Kirchner en ocasión de un acto realizado en la planta de Volkswagen de Pacheco, a fines de 2004, anunció la necesidad de postergar el acuerdo, decisión que fue apoyada por el empresariado del sector. Los argumentos por los cuales Buenos Aires suspendió el acuerdo en forma unilateral parten de la necesidad de equilibrar asimetrías. En este sentido el presidente planteó que... ***“no puede ser que la Argentina se inunde de productos importados... queremos que se desarrolle la industria automotriz de Brasil pero también la nuestra.”***

Asimismo, se decidió mediante la Resolución 497 que la importación de autopartes no fabricadas en el MERCOSUR destinadas a la producción de automotores en el país deberá abonar un arancel de 2% contra una tasa de entre 14 y 18% vigente con anterioridad. Se estima que la Argentina importa anualmente autopartes por un monto cercano a los 1.900 millones de dólares y el principal proveedor es Brasil con 31,8% de participación. La lista sólo beneficia a las partes que no se producen localmente. Esta medida permite reducir las cargas de importación de extra-zona de aquellos productos que no se producen en el ámbito local en pos de lograr una reducción en los costos que aumente la competitividad.

Por otra parte, a través del dictado del **Decreto N° 939/04** – que entró en vigencia el 09/08/04 – se internalizó finalmente el Acuerdo sobre Política Automotriz del MERCOSUR previendo penalidades frente al incumplimiento, lo cual indica un mensaje conciliador por parte del gobierno nacional frente al Brasil. Cabe recordar que paralelamente al anuncio del presidente Kirchner, el Ministro de Economía Roberto

Lavagna viajó al país vecino en pos de reunirse con el Primer Mandatario, Lula Da Silva, en pos de solicitar **nuevas reglas de inversión y un mayor acceso de los productos argentinos al mercado brasileño**. En septiembre, el gobierno argentino envió un pedido al Brasil que consistía en instituir una “Regla de Buen Comportamiento” para que las inversiones extranjeras no se concentren en el país vecino; se logre una eliminación de los subsidios e incentivos, y se adopten salvaguardias para sectores que están sufriendo el impacto negativo de los flujos de comercio.

La reacción de Brasil tras la decisión de Kirchner de no liberalizar su comercio automotor en 2006 fue ambigua. Por una parte, motorizó un estudio para facilitar financiamientos que permitan incorporar en los vehículos brasileños partes y piezas argentinas. No obstante, todavía no se registraron políticas cooperativas concretas y contundentes. Por otro lado, el gobierno de Brasil se ha negado a la propuesta argentina de establecer mecanismos de escape transitorio en las relaciones comerciales, en pos de proteger industrias estratégicamente vitales para la nación. A ello se le suma la posición del sector industrial brasileño que manifestó que si la Argentina establece protecciones en algunos sectores, el Brasil aplicaría una represalia sobre otros tales como harina de trigo, arroz y vinos. Este marco de constantes fricciones comerciales encandece el clima político entre los gobiernos, mermando la concepción estratégica del MERCOSUR.

En conclusión, dada la persistencia de serias asimetrías en el sector, resulta imperioso emprender un curso de acción que permita a la Argentina mantenerse en la senda de la liberalización abogando por la consecución de un régimen de regulación acorde a las realidades de ambas economías y destinado por tanto a subsanar las mismas. Es menester, en pos de cumplir con los requisitos de desarrollo equilibrado insitos en los principios que sustentan el MERCOSUR, encontrar una estrategia conjunta de integración que contemple la promoción y crecimiento del sector automotriz de ambos países.

## 2. CUADRO DE SITUACIÓN

## 2.1 IDENTIFICACIÓN Y DENOMINACIÓN DEL PROBLEMA

**Propósito del Gobierno de la República Argentina de liberalizar el comercio automotriz con la República Federativa del Brasil, conforme lo establecen los principios integracionistas ínsitos en la normativa del MERCOSUR y los tratados bilaterales acordados, sin perjuicio de la industria nacional, derivado de la existencia de asimetrías económicas entre ambos socios.**

## 2.2 OBJETIVO

El Gobierno de la República Argentina tiene por objetivo alcanzar la liberalización del comercio bilateral del sector automotriz con Brasil, de acuerdo al espíritu de lo dispuesto en la Política Automotriz del MERCOSUR establecida entre los gobiernos de la Argentina y la República Federativa del Brasil en noviembre de 2000 y modificada en 2002. *El artículo 22 del Acuerdo de Complementación Económica Nro 14, marco de las relaciones económicas bilaterales, establece que “Ambos países buscarán promover el aprovechamiento equilibrado y armónico de los beneficios del presente Acuerdo y adoptarán, a tal fin, a través del Grupo Mercado Común Argentina-Brasil, las medidas pertinentes para la corrección de eventuales desequilibrios en el aprovechamiento de esos beneficios y para la expansión del intercambio, con vistas a asegurar condiciones equitativas de mercado, el máximo aprovechamiento de los factores de producción, el incremento de la complementación económica, el desarrollo equilibrado y armónico de los dos países y la inserción competitiva de sus productos en el mercado internacional”.* Este objetivo es también consistente con la voluntad integracionista de los Estados Partes del MERCOSUR plasmada en los Tratados constitutivos del bloque. El Tratado de Asunción subraya la necesidad de ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, a través de la integración, como condición fundamental para acelerar los procesos de desarrollo económico<sup>2</sup> con justicia social, y en vistas a lograr

---

<sup>2</sup> El concepto de “desarrollo” no hace referencia meramente al crecimiento económico que se manifiesta a través de un incremento en el PBI de la nación, dado que a diferencia de los supuestos de la economía clásica

una mejor inserción internacional. Aquellos principios que regirían la política de unión serían: la gradualidad, flexibilidad y el equilibrio. La importancia de los mismos radica en que no se considera a la liberalización como un fin *per se*, sino como un medio en pos de lograr un desarrollo igualitario en las sociedades que componen el bloque. Se busca que la liberalización del comercio intrazona permita un aumento de la competitividad de los países miembros de cara al globo. Asimismo, se contempla la liberalización sobre la base del comercio leal entre los miembros a través de la promoción de la eliminación de aquellos incentivos que distorsionen el comercio.

En el diseño del esquema de integración se encuentran las bases en virtud de las cuales se concibe al MERCOSUR como un espacio común basado en la solidaridad de los socios, entendida la misma como aquella adhesión a una causa colectiva que implica un reconocimiento del otro como un igual con los mismos derechos, e implica asumir la responsabilidad de lograr tal igualdad. Una integración productiva equilibrada que contemple expectativas y legítimos intereses de todos los socios es la tarea que los miembros del bloque deben hacer posible.

Por lo tanto, se reconoce que la apertura será benéfica siempre y cuando brinde bienestar a la sociedad en su conjunto. Ello significa que promueva el desarrollo, particularmente de las actividades que generan actividad económica a través de las cuales se genera crecimiento con empleo y distribución. Es por esta razón, que la preservación y expansión de la industria automotriz nacional cuyo efecto multiplicador redundará en una vasta red de sectores correlacionados, es también un objetivo prioritario para el Gobierno Argentino.

### 2.3 OBSTÁCULO

---

impulsada por la vertiente neoliberal consideramos que el crecimiento no siempre es sinónimo de bienestar social. Utilizamos una conceptualización más bien holística del término refiriéndonos a un “desarrollo humano y sostenible” como un proceso encaminado a la mejora permanente del bienestar y la calidad de vida de todas las personas de manera justa e igualitaria. El mismo permite fomentar las capacidades de los ciudadanos posibilitando de esta manera un acceso igualitario a oportunidades.

El principal obstáculo para la consecución del objetivo planteado, viene dado por una serie de asimetrías económicas entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil. Las asimetrías "son básicamente, disparidades de competitividades relativas originadas por diferentes causas, que afectan o pueden afectar, en distintos grados, flujos de comercio e inversión entre los socios y hacia los socios"<sup>3</sup>. Las mismas pueden ser de orden estructural o coyuntural.

La remoción de las primeras es de mayor dificultad, y su impacto es superior a las segundas. Entre las causas estructurales, cabe destacar aquellas relacionadas con el tamaño del mercado de cada socio; las escalas de producción; los modelos de desarrollo económico y las estrategias de transformación productiva manifestadas en políticas sectoriales. Por ejemplo, en el caso de Brasil existió una política decidida de fomento a la industria nacional expresada en los subsidios otorgados tanto por el gobierno como por las entidades gubernamentales descentralizadas. Mientras tanto, la Argentina careció de una política industrialista seria a largo plazo. De hecho, la aplicación de políticas neoliberales acopladas con un tipo de cambio fijo sobrevaluado provocaron la desindustrialización del país y la entrada masiva de productos importados.

En relación a las asimetrías coyunturales las mismas se originan en disparidades circunstanciales de los ciclos económicos, particularmente se refiere a disparidades cambiarias, tal es el caso de la devaluación del Real en 1999, posterior a la crisis Rusa.

El resultado de estas disparidades ha sido un marcado desequilibrio en el flujo de comercio y de inversión en los respectivos países, lo cual impacta sobre el empleo y los niveles de bienestar de la población, así como también sobre las decisiones de las empresas a la hora de localizarse y colocar sus capitales. Ello reproduce un círculo vicioso que profundiza las asimetrías antes descriptas. La manifestación más inmediata, en el caso de la industria automotriz, se refleja en la asignación masiva de nuevos plataformas en el Brasil, en detrimento no sólo de la Argentina sino también de la estrategia de especialización y complementación subregional.

---

<sup>3</sup> Félix, Peña. Asimetrías y medidas de convergencia estructural. Informe BID, seminario, Montevideo, Marzo 26 2004.

## 2.4 PRICIPALES CAUSAS

### CAUSAS ECONÓMICAS

Para dar cuenta de las asimetrías existentes entre las industrias automotrices de la República Federativa del Brasil y la República Argentina, es conveniente considerar un conjunto de variables de distinta índole que, relacionadas entre sí, han impactado en la evolución del sector en ambos países, durante la pasada década de los noventa hasta la actualidad.

Algunas de las variables a considerarse son de carácter exógeno o mundial, producto de transformaciones de la industria automotriz que trascienden los escenarios nacionales; otras variables son de orden estructural; y por último, existen variables de orden más bien coyuntural.

A partir de la década pasada comenzó a cobrar fuerza –en el contexto de una mundialización creciente de los mercados- un proceso de internacionalización progresiva de la producción automotriz por parte de las distintas firmas. Se ha hablado de un proceso de *globalización/regionalización* para alcanzar la especialización que lograra los niveles óptimos de escala y eficiencia. Las grandes empresas terminales apuntaron a construir una red internacional de producción integrada, que implica un encadenamiento significativo con los productores regionales de autopartes y, al mismo tiempo, con empresas autopartistas independientes o controladas por las terminales, de gran tamaño y penetración internacional, los llamados proveedores globales. En este contexto, el proceso de regionalización supone el establecimiento de una base de producción en cada una de las principales regiones, lo que permitía la introducción en los mercados emergentes de las versiones más modernas de los vehículos que se fabricaban en los países desarrollados. A su vez, las firmas lograban economías de escala a nivel global compartiendo componentes entre las plantas situadas en diferentes localizaciones.

De lo expuesto, se deduce que las filiales emprendieron un proceso de reconversión a través de la producción y exportación de partes, componentes y ciertos vehículos a

otras filiales de la corporación, en el marco de una red más integrada de producción y comercialización. La estrategia internacional de las estaciones terminales tendió a basarse en la implementación de centros regionales en los que se instalaba y replicaba la producción de los modelos de distribución masiva, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas eran intercambiables entre los distintos centros. El MERCOSUR pasó a ser uno de éstos y a considerarse como una de las áreas (las otras se ubicaron en Asia) que contribuirían en mayor medida en el futuro a la expansión de las ventas mundiales de las montadoras. En la Argentina comenzaron a venderse los mismos vehículos que en Europa, Estados Unidos y Japón, donde producen las casas matrices de las principales marcas mundiales. Prueba de ello era que en la Argentina se comercializaban por lo menos ocho de los diez vehículos más vendidos en el Viejo Continente.

Las inversiones en los países en desarrollo seguían básicamente dos criterios: la reducción de costos para el abastecimiento de los mercados centrales, y la captación de mercados emergentes (MERCOSUR), caso en que el tamaño del mercado y las reglas específicas para el sector eran determinantes en la decisión de inversión. Las inversiones en estos países servían también a la superación de las restricciones al ingreso de vehículos importados en estos mercados.

El Régimen Automotriz de la República Argentina, adoptado a partir de 1991, fue funcional a la lógica previamente descrita ya que implicaba, en términos generales, un proceso de apertura comercial para la importación acompañado del fomento, por medio de un conjunto de incentivos, a las inversiones y exportaciones. Además de la adopción de dicha política sectorial, la estabilidad económica que introdujo el régimen de convertibilidad, y el conjunto de medidas "liberalizantes" tales como las privatizaciones, la flexibilización laboral, y la libre entrada y salida de capitales, constituyeron factores atrayentes para la inversión de las terminales en Argentina.

A simple vista, el régimen aplicado en los noventa resultaba eficaz para el incremento de la inversión en el sector, idea apoyada por la evolución de los indicadores de producción, que crecieron a lo largo de la década hasta llegar a su punto máximo en 1998, con 457.957 unidades producidas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Fuente: ADEFA, 1999.

Sin embargo, a la hora de analizar dichos indicadores no deben perderse de vista ciertos elementos sobre los que se basaba el Régimen Automotriz que, para fines de la década, harían evidente su fragilidad.

Los aspectos fundamentales del Régimen se concentraban en una liberalización considerable de la importación, sostenida tanto por la propia política cambiaria, como por un régimen de compensación que favorecía un amplio acceso a aranceles preferenciales para las fábricas instaladas en el país, en la importación de autocomponentes y vehículos terminados.

El balance de comercio global del régimen promovía la exportación y la inversión, conceptos que se convertían en crédito para importar con arancel preferencial. El objetivo era atraer nuevas inversiones, estimular la especialización industrial entre las plantas de diferentes países y complementar la oferta de productos en la región por medio de importación. También preveía un mecanismo de fomento de la exportación de componentes por parte de las terminales, para estimular la escala de producción en ese sector, aunque dichos programas no generaron importantes modificaciones en el sector proveedor. Hacia fines de 1995, este tipo de compensación implicó que, en promedio, por cada dólar exportado se pudiera importar casi un 50% más con arancel preferencial.

En el Régimen Automotriz de los noventa, el contenido local se medía sobre el valor del vehículo contabilizándose el valor agregado de la terminal como contenido local; la medición era en términos de máximo importado (40%) y las piezas importadas desde Brasil, compensadas con exportaciones, eran consideradas nacionales. En cuanto a los aranceles de las partes, aquellas de extrazona utilizadas para la producción se podían importar al 2% y las provenientes de Brasil al 0%. Respecto del arancel para los vehículos, existía un cupo para la importación para las empresas no radicadas (importadoras netas) de aproximadamente el 10% de la producción nacional. Las empresas radicadas podían importar con un arancel preferencial del 2%, que fue creciendo al 23% hacia 1995 mientras que el resto lo hacía con un arancel general del 35%.

A lo largo de la década la producción argentina de automotores creció continuamente, así lo hicieron también sus exportaciones e importaciones, llegando las primeras a

237.497 unidades en 1998.<sup>5</sup> Esta situación se dio como resultado de la legislación aplicable que permitió a las automotrices concentrar la producción nacional en un reducido número de modelos, complementando la oferta con modelos importados, lo que respondía a las economías de escala que se esperaban desarrollar y al régimen de compensación establecido.

La idea que se sostenía en los comienzos de la década pasada se orientaba al logro de la complementación productiva del sector en el ámbito del MERCOSUR. La Argentina buscaba el logro de la especialización, escala de producción, y complementación propios de una relación de integración. El criterio de especialización, diseñado por las terminales en la región, asignaba los modelos de automóviles de más lujo y algunos vehículos comerciales a las plantas argentinas, mientras que los automóviles para mercados masivos serían producidos en Brasil. Nuestro país presentaba, aparentemente, ventajas en aquellas líneas donde la escala de producción era menos decisiva para la competitividad. La estrategia contemplaba la fabricación de un modelo en un rango de escala satisfactorio de asignación exclusiva dentro del MERCOSUR. Cada terminal se especializó en la producción de uno o dos modelos, con lo cual pasó de una escala de producción promedio del orden de 1.000 unidades por modelo y año a casi 30.000 y en algunos casos hasta unos 80.000 vehículos anuales, lo que permitió ganar en productividad y eficiencia, con la consiguiente reducción de costos y de precios al consumidor. La complementación de la oferta de cada marca se obtuvo con la importación de modelos desde Brasil y desde las casas matrices. Al mismo tiempo, esa especialización generó saldos exportables de vehículos cuyo mercado principal fue Brasil.<sup>6</sup>

Mientras duró el régimen, las terminales argentinas recibieron inversiones genuinas de sus casas matrices por más de 5.600 millones de dólares, gracias a la fijación de reglas de juego claras que permitieron programar la producción con un horizonte determinado y previsible. La industria automotriz argentina se integró al mundo, creció y logró exportaciones récord, gracias a un proceso deliberado de especialización y complementación productiva y comercial con Brasil y el resto de las naciones.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Fuente: ADEFA.

<sup>7</sup> Ídem.

La mayor competitividad en la industria mundial obligó a las terminales a buscar mecanismos para reducir costos, y asegurar su participación en nuevos mercados cada vez más exigentes. Como puede deducirse de lo expuesto, el Régimen Automotriz de 1991 era acorde a la estrategia de internacionalización e integración desplegada por las automotrices, que podían diseñar su producción regional disminuyendo los costos.

Ahora bien, la implementación de dicho régimen, tuvo un impacto decisivo en el sector proveedor (fabricantes de piezas y autocomponentes), al cual se exigía ahora mayores niveles de competitividad, y requisitos de calidad. Aquellos productores que, por su tamaño y características, lograron adaptarse a las nuevas exigencias, pudieron continuar sus operaciones, pero aquellos de menor tamaño y con más dificultades de financiamiento, tendieron a desaparecer progresivamente del mercado local. Así, tuvo lugar un proceso de estratificación de los proveedores. No todas las empresas se encontraban en condiciones económicas para enfrentar el nuevo escenario de la apertura y de competencia instalado por el Régimen Automotriz. La mayoría eran firmas medianas proveedoras directas de las terminales. El señalado proceso de estratificación resultó en una división teórica de los proveedores, que puede graficarse a través de tres anillos concéntricos. El primer anillo será aquel conformado por las empresas autopartistas de mayor competitividad y tamaño, consideradas proveedoras globales; mientras que en el segundo y tercer anillo se encuentran aquellas fábricas de menor tamaño y competitividad, que resultaron las más afectadas en el proceso de estratificación mencionado. A su vez, como puede deducirse, en el segundo anillo se ubican más bien las empresas medianas, haciéndose más pequeñas hacia el tercer anillo.

La implantación del Régimen Automotriz provocó un desarrollo significativo durante los primeros años de los noventa, pero sólo para las empresas capacitadas. Como contraparte, el aumento de las importaciones de insumos produjo una reducción de la cantidad de proveedores, la industria terminal argentina fue introduciendo cambios importantes en materia de aprovisionamiento.

El derrumbe del sector autopartista constituye el elemento central de la desintegración de la industria automotriz de la Argentina. Este sector soporta alrededor del 70% del coste del vehículo, representando el mayor valor agregado del proceso productivo. El régimen de los noventa resultó especialmente atractivo para las terminales por la

amplia libertad de acceso a la importación de las piezas y autocomponentes que, facilitada por el tipo de cambio vigente permitían la producción a costos relativamente bajos, así como el desarrollo de la exportación, sobre todo a Brasil. Desde comienzos de la década hasta su final, se observa una disminución constante en la proporción de contenido local, medida como conjunto.

La debilidad más destacable del Régimen Automotriz fue la no incorporación de los proveedores como parte de la política de fomento. Así, durante el período de auge de las inversiones y el lanzamiento de nuevos modelos, se llevó a cabo un proceso de sustitución de proveedores locales por importaciones.

Hasta mediados de la década pasada, el comercio bilateral se basó en el libre acceso de Argentina al mercado brasileño, a diferencia de Brasil, que estaba sujeto a un régimen de compensación para el acceso al mercado argentino. Esta situación cambió cuando en 1995 Brasil introdujo una extensa norma que denominó Medida Provisoria, tendiente a igualar la política sectorial aplicada en Argentina con miras a fomentar el sector. A partir de entonces, estableció un sistema promocional simétrico al argentino basado en la compensación del comercio con aranceles preferenciales, que se constituyó en el nuevo régimen automotriz brasileño.

De allí en adelante, la proyectada Política Automotriz Común del MERCOSUR que, según la decisión 29 de 1994 del CMC, debía implementarse desde comienzos de 2000, quedó rezagada en pos de la adopción de estrategias competitivas entre ambos países tendientes a atraer inversiones en los respectivos sectores. Como consecuencia, la complementación productiva fue abandonada, de hecho, como proyecto común, y se inició un período de conflictos y mutuas denuncias entre ambos países.

La política iniciada desde entonces por Brasil implicó una batería de medidas promocionales del sector que adoptaron la forma de diversos incentivos económicos para la atracción de inversiones. Dichos incentivos se dieron en los distintos niveles estaduales, federal, provincial, y municipal. En términos generales, los acuerdos entre las empresas y las autoridades brasileñas contenían: la donación de los terrenos o una parte de los mismos; la provisión de la infraestructura necesaria para la utilización del predio (agua, luz, gas, cloacas, telecomunicaciones, etc.); descuentos impositivos que

nunca fueron menores a períodos de diez años; préstamos estatales a tasas de interés fijas muy por debajo de las del mercado y no ajustables por inflación.

En este contexto de incentivos masivos adoptado por Brasil, muchas automotrices realizaron inversiones en dicho país, tras la suscripción de diversos acuerdos con los gobiernos; tales son los casos de Renault, Mercedes Benz, Volkswagen, General Motors, y Ford, entre otras.

A título ilustrativo, el caso de Renault es un buen ejemplo de las características de los acuerdos mencionados. En marzo de 1996, la automotriz suscribió un acuerdo con el Estado de Paraná y el Municipio Sao José Pinhas. De acuerdo a los protocolos, Renault construiría una planta a comienzos de 1999 que representaría el 60% del capital de la firma en Brasil. La automotriz se comprometió a crear 1500 puestos de trabajo y a pagar una indemnización de 50,5 millones de Reales si la planta fuera desmantelada antes de los 20 años. El Estado de Paraná donaría los terrenos para la planta y la provisión de infraestructura. La provisión de electricidad tendría un 25% de descuento respecto a los aranceles del mercado. Además, el Estado se haría cargo del 40% del total del capital invertido hasta el equivalente de entonces 300 millones de dólares y a otorgar préstamos sin interés y sin ninguna cláusula que tomara en cuenta posibles devaluaciones del Real, que serían reembolsados después de los diez años. Renault también recibiría una serie importante de descuentos en los impuestos que debía abonar al Estado y Municipio, similares condiciones se otorgarían a los proveedores.<sup>8</sup>

En términos generales, los acuerdos suscriptos por el resto de las automotrices seguían patrones muy similares al caso de Renault. Como puede deducirse de lo expuesto, las facilidades para la instalación de las firmas, resultaban por demás atractivas.

Además de los incentivos otorgados por Brasil, no deben olvidarse otras características que presenta el país vecino que resultan ventajosas para la inversión, tales como el tamaño de su mercado y la escala de producción. En comparación, Argentina pierde con respecto a Brasil en la escala de producción de vehículos y de autocomponentes, como también en los subsidios que los estados otorgaron a las nuevas radicaciones.

---

<sup>8</sup> Documento de Pablo Horacio Sierra y Luis Fernando Katz, *La industria Automotriz de cara a su futuro. Escenarios*, en Anexo II.

En sus inicios, el Régimen Automotriz argentino tenía como objetivos la especialización y el incremento de las escalas de producción, pero con el correr del tiempo, al facilitar la radicación de nuevas empresas el objetivo originario se desvirtuó. Las mismas agregaron la producción de nuevos modelos y algunos de ellos comenzaron a producirse en ambos países, en detrimento de la especialización y la escala, perjudicando la complementación productiva.

Hacia fines de la década del noventa la crisis mundial y la recesión económica argentina mostraron su impacto en el sector automotriz, dando inicio a un período de deterioro constante, en el cual cayeron los niveles de producción y productividad. En un primer momento, la producción pudo a penas mantener su nivel gracias a las exportaciones, ya que el mercado interno sufrió una grave retracción que llegó a su punto más crítico en 2002.

En este contexto, la devaluación de Brasil en enero de 1999 dio el golpe de gracia final a la industria automotriz Argentina, al producir una brecha significativa en los respectivos niveles de competitividad de cada una de las industrias. A la importante reducción de costos dada por el conjunto de incentivos gubernamentales otorgados por Brasil, se sumó la reducción de los costos consecuencia de la devaluación de su moneda. Las firmas radicadas en la República Argentina, comenzaron a trasladar la producción de muchos de sus modelos y componentes al país vecino, produciéndose un proceso de desinversión en el sector.

Tras dos años de crisis, en 1999 Brasil inició un proceso de sustitución de importaciones que implicó la reducción de las mismas y la diversificación de sus orígenes, lo que produjo una fuerte caída de las exportaciones argentinas. En ese momento, la recuperación del sector automotriz brasileño tuvo como principal motor el mercado interno, el crecimiento de la producción fue absorbido por el mercado local, mientras las importaciones iniciaron una tendencia decreciente.

El impacto negativo de la devaluación brasileña fue significativo en la producción argentina, considerando que el país vecino constituía el principal destino de las exportaciones argentinas del sector. Las empresas, en su mayoría, no lograron hallar mercados alternativos al MERCOSUR. El tamaño del mercado local, disminuido por la fuerte retracción sufrida desde finales de los noventa no justificaba la capacidad

instalada, siendo urgente la necesidad de desarrollar programas de exportación que ayudaran a mantener los niveles de producción necesarios para favorecer el desarrollo industrial.

Paralelamente a la crisis regional que se desarrollaba a fines de la década pasada, vencía el plazo de aplicación de las respectivas políticas sectoriales de cada país. Según la decisión 29/1994 del CMC desde 2000 debía regir la Política Automotriz Común del MERCOSUR. Las negociaciones en torno de la misma, y el clima de imprevisibilidad jurídica que se originó, profundizaron el malestar entre las terminales acentuando la tendencia a la desinversión.

Las firmas radicadas en la Argentina, asociadas en ADEFA (Asociación de Fábricas de Automotores de Argentina) expresaron en aquel entonces su preocupación por la posibilidad de perder los logros obtenidos a partir del régimen de los noventa.

Las mayores discusiones sobre la Política Automotriz del MERCOSUR se dieron en torno a la nueva estructura arancelaria que regiría la importación de vehículos y componentes. A esta modificación se agregaba la voluntad argentina de exigir un índice de contenido local mínimo en el valor del vehículo. Las automotrices se oponían a este tipo de legislación, al contrario de los fabricantes de autocomponentes -en realidad aquellos de menor escala y competitividad nucleados en el segundo y tercer anillo- quienes soportaron los mayores perjuicios durante el Régimen Automotriz Argentino.

El incremento en los costos de producción que implicaría la nueva legislación automotriz del MERCOSUR, sumada a la reciente devaluación del Real y los incentivos aplicados por Brasil, determinaron un escenario más atractivo en aquel país que el argentino para las terminales. Puede citarse al respecto una declaración que emitiera ADEFA en una nota de noviembre de 1999: *los presidentes de las once fábricas radicadas en el país, advierten que la falta de definición de una adecuada Política Automotriz Común del MERCOSUR y en consonancia con las transformaciones operadas en la última década, es el motivo principal que alienta la desinversión en la Argentina, por la incertidumbre que genera no saber bajo qué reglas de juego se deberá producir y comerciar autos. En la industria automotriz la planificación de producto es a mediano y largo plazo, y sin régimen no puede definirse qué fabricar.*

*Tampoco ayuda a decidir inversiones la posibilidad de que los costos de producción se vean elevados artificialmente por cambios en la estructura arancelaria de partes y piezas, que generarían mayores costos que deberían necesariamente trasladarse a los precios al consumidor. ADEFA no puede aceptar el cierre del mercado a través de aranceles desproporcionados, so pretexto de protección de la industria autopartista, cuando tanto las fábricas de autos como los verdaderos productores de autocomponentes han llegado a acuerdos significativos que garantizan la continuidad y el desarrollo del sector automotor en la Argentina.*

*Los cambios en las reglas de juego que generen mayores costos afectarán la integración de la industria local a la programación global de la producción de las principales marcas internacionales. Ello derivará en la falta de asignación de nuevos modelos a las plantas argentinas con el consiguiente proceso de desinversión que tanto el Gobierno nacional como la Asociación de Fábricas de Automotores quieren evitar.*

*La única manera de permanecer en un mercado es ofreciendo cada día mejores productos a precios más competitivos, para lo cual es necesario reducir los costos y no incrementarlos como podría suceder de aumentar artificialmente los aranceles de insumos y componentes.*

Las declaraciones de ADEFA muestran que en un escenario de por sí desfavorable para la industria argentina, la legislación contenida en la PAM desincentivó aún más la inversión de las terminales. Los aspectos más importantes de la PAM pueden sintetizarse en tres cuestiones: Los productos serían considerados originarios de la región siempre que cumpliera con un 60% de contenido regional. De ese porcentaje, la Argentina exigía un contenido local mínimo de 30% para la producción de los automotores fabricados en el país. El contenido local se mediría por empresa, parte sobre parte sin contabilizarse el valor agregado de la terminal, y neto de importaciones (método de contenido neto), y las piezas de origen brasileño no serían consideradas parte del contenido local, como en el régimen anterior. Los componentes brasileños solo podrían importarse con arancel 0% si eran compensados con exportaciones, y las piezas de extrazona pagarían un arancel creciente de entre el 14 y 18% hacia el final del período de transición. Por otra parte, todas las importaciones de vehículos no originarios del MERCOSUR pagarían un 35% de arancel, y en el caso de Brasil sólo tendrían arancel 0% si eran compensados con exportaciones. La compensación

implicaba un coeficiente de desvío sobre exportaciones medido en dólares que sería creciente entre los años 2000 a 2005 hasta llegar a un desvío de U\$S 1,22 exportados por U\$S1 importado. Si el flex era sobrepasado, la preferencia arancelaria se reducía en un 75% para el caso de autopartes y un 70% para el caso de vehículos, debiéndose abonar los referidos porcentajes del Arancel Externo Común.

Uno de los desacuerdos surgidos durante las negociaciones con Brasil, que oponía a los socios principales del MERCOSUR, se dio respecto al método de medición del contenido local. El problema se originaba en que la Argentina pretendía que la medición se hiciera por contenido neto de importaciones, mientras que Brasil proponía la medición por proceso.<sup>9</sup> El acuerdo final al que se arribó incluyó ambas vías de medición, estableciendo distintos niveles porcentuales exigidos según cuál fuere el método utilizado: en el caso de la medición por contenido neto de importaciones, el contenido local mínimo debía ser de 30% para automóviles y vehículos livianos (de hasta 1500 Kg de capacidad de carga), y de 25% para el resto de los transportes de la nomenclatura; en el caso de la medición por proceso, el contenido local mínimo debía ser de 44% para automóviles y vehículos livianos, y de 37% para el resto de los transportes de la nomenclatura. Así, sólo para la Argentina se previó que hasta el 31 de diciembre de 2005, los vehículos, conjuntos y subconjuntos, debían incorporar un contenido mínimo de autopartes argentinas sobre el total de autopartes incorporadas a los bienes finales, medido por empresa y por año.

El nuevo régimen, como puede observarse, distaba bastante del de los noventa. El tema más álgido se refería al nuevo arancelamiento de los componentes importados y a las exigencias de contenido local que, en un contexto recesivo como el que atravesaba la Argentina, y la diferencia cambiaria con Brasil, significaba directamente

---

<sup>9</sup> Método de contenido neto: la medición de este método implica descontar el valor CIF de las piezas importadas. Se calcula a través de la relación porcentual entre el total de autopartes argentinas, al valor de mercado antes de impuestos o al valor costo industrial según corresponda, descontado en ambos casos el valor CIF de las autopartes importadas incluidas en ellas, sobre el total de las autopartes incorporadas al bien final, al valor de mercado, antes de impuestos.

Método por proceso: la medición se efectúa a través de la relación porcentual entre el total de autopartes consideradas argentinas, al valor de mercado antes de impuestos o valor costo industrial, según corresponda, y el total de todas las autopartes incorporadas al bien final, al valor de mercado antes de impuestos. En este caso, en vez de netear todas las autopartes importadas, se establece que todo conjunto o subconjunto que incorpore como mínimo un 67,5% de autopartes nacionales es nacional y por tanto se considera el 100% de su valor a efectos de la medición.

un incremento en los costos de producción, como destacaran los representantes de las automotrices.

Paralelamente a la adopción de la PAM, la República Argentina se sumía en una crisis económica e institucional cada vez más profunda, que acentuaba aún más la incertidumbre de los escenarios económicos futuros. El enorme endeudamiento del país pesó cada vez más sobre las condiciones macroeconómicas locales e impactó directamente en desarrollo de una profunda crisis financiera. Hacia fines del 2001, el sistema financiero argentino se desmoronó, con lo que eso implica para el desarrollo de una política crediticia sana, tan importante para el desarrollo industrial de cualquier país. La declaración del default fue el corolario final de la crisis, que involucró aspectos no solamente económicos, sino también políticos y sociales.

En este contexto, los postulados de la PAM no fueron generalmente cumplidos por las automotrices, hecho que las autoridades argentinas no insistieron en corregir para evitar agregar más presiones sobre un sector que se presentaba en claro declive y desintegración.

A consecuencia de la crisis que se desarrollaba en la Argentina se decidió introducir algunas modificaciones a la PAM acordada en noviembre de 2000. En junio de 2002, los gobiernos de Brasil y de la Argentina suscribieron el Trigésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14. En dicho documento se relajaron las exigencias que la Argentina había logrado introducir –mediante la firmeza de sus negociadores- en el acuerdo alcanzado en el año 2000, como consecuencia de las fuertes presiones a las que estaba sometido el sector a causa de la crisis económica.

Los dos aspectos fundamentales en los que la PAM fue modificada fueron aquellos referidos al flex del régimen de compensación, y al contenido local exigido por la Argentina. En relación al flex, (teniendo en cuenta que en aquel momento la supervivencia del sector en la Argentina dependía casi exclusivamente de las exportaciones) el mismo fue aumentado a una relación de U\$2/1 para 2002 hasta alcanzar una relación de U\$2, 6/1 para el fin del período de transición (12/2005); mientras que el mínimo de contenido local argentino exigido fue reducido del 30% del

contenido regional al 20% en 2002, hasta caer a 5% para el fin del período de transición.

Las modificaciones de la Política Automotriz Común del MERCOSUR introducidas en el acuerdo de 2002 muestran las precarias condiciones en las que se encontraban los negociadores argentinos, obligados a dar algún tipo de respiro a una industria que se mostraba en caída libre.

De lo expuesto se deduce que el escenario argentino a comienzos del milenio era desfavorable no sólo para la inversión en el sector automotriz, sino en cualquier actividad industrial, constituyendo un claro ejemplo de la relación existente entre las variables político-institucionales y las económicas.

Tras la crisis de 2001, a partir del año siguiente comenzó un lento proceso de normalización política-institucional que fue acompañado del paulatino saneamiento de las variables macroeconómicas.

La devaluación de la moneda, la reestructuración de la deuda del sistema financiero, la recuperación de la recaudación fiscal, y posteriormente la renegociación de la deuda externa (privada y con los organismos internacionales de crédito) condujeron a un lento proceso de saneamiento de la deteriorada situación económica, devolviendo cierta estabilidad y previsibilidad a la Argentina.

La devaluación argentina de 2002 suavizó las diferencias cambiarias existentes anteriormente con Brasil, reduciendo las desventajas argentinas en este sentido. No obstante, la mera reducción de costos que implica una moneda más barata, no constituye por sí sola una variable determinante para la inversión. Otros aspectos, tales como la escala, la especialización, y los subsidios otorgados por Brasil son constitutivos de las asimetrías existentes entre ambos países.

El sector, muestra desde 2004, y comienzos de 2005 una tendencia en clara recuperación, ayudado, como se ha dicho anteriormente por la normalización de las variables macroeconómicas y la estabilidad institucional. Nuevas inversiones en el sector han sido anunciadas, y la proyección de la producción para el presente año (2005) parece superar las expectativas. La recuperación, se vio a su vez favorecida por

la normalización del mercado interno, que ha comenzado a mostrar una nueva expansión.

No obstante lo expuesto, aún resta determinar definitivamente el marco legal que regulará el sector, tras la prórroga que se estableció al plazo de la liberalización dispuesta para 2006. El marco jurídico en que tendrá que desempeñarse la industria será de suma importancia para su evolución futura.

A modo de síntesis de todo lo expuesto, puede concluirse que las asimetrías existentes hoy entre la industria automotriz de la República Argentina y la de Brasil son el resultado de un conjunto de variables que superan los aspectos meramente económicos, y que han evolucionado a lo largo de la década anterior haciendo cada vez más profundas las diferencias. Sin embargo, entre las causas económicas más significativas encontramos: las diferencias en las respectivas escalas de producción, la aplicación de subsidios por parte del Brasil, la falta de especialización en la industria automotriz argentina, la ausencia de una clara política nacional de fomento a la industria local, la falta de una industria autopartista suficientemente desarrollada en la Argentina que alcance los niveles de competitividad internacional, y el abandono de incentivos en la Argentina.

#### CAUSAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Son los consensos políticos entre los gobiernos los responsables de encausar debidamente el proyecto de integración. En lo que respecta al sector automotriz, se advierte que a pesar de esporádicos avances en materia regulatoria conjunta, ha primado una visión individualista manifestada en el unilateralismo en relación a las políticas nacionales adoptadas a favor de la promoción del sector.

Ante crisis internacionales severas, como la asiática en 1997 y la rusa en 1998, nuestros países aplicaron políticas discrecionales que atentaban contra la unidad del bloque. Brasil comenzó a sustituir gran cantidad de importaciones que provenían de la Argentina, y a su vez, reimpulsó fuertes incentivos (subsidios) estaduales para la localización de empresas. Ciertamente, las regiones del país vecino competían entre sí

en función de captar la mayor cantidad posible de compañías. Esta asimetría de estímulos, particularmente por parte de las administraciones estatales, implicaba una fuerte reducción de costos y se acoplaba perfectamente con la estrategia de dislocación productiva de muchas firmas multinacionales. Asimismo, la devaluación del Real terminó por convencer a las empresas de la conveniencia de instalarse en aquel país. Argentina perdió en ese momento el 70% de sus empresas manufactureras en manos del Brasil. Ello afectó directamente el espíritu de comercio leal en el plano del MERCOSUR, y el ideal de crecimiento y desarrollo equilibrado entre sus participantes. Obviamente, es necesario sumarle a lo antedicho la clara decisión argentina de desentenderse de cualquier proyecto industrial durante los noventa y el aferramiento al tipo de cambio fijo de la convertibilidad (ficticiamente sobrevaluado), que terminó por aniquilar las arcas del Estado. De esta manera, puede advertirse que los gobiernos perdieron de vista el objetivo estratégico del MERCOSUR y su concepción como un espacio de solidaridad entre sus socios. Un proyecto que implica "la creación de un ámbito regional que fomente la democracia, la transformación de la producción y la participación competitiva de sus países miembros en la economía mundial".<sup>10</sup>

La pasividad de la política nacional de fomento, sumada al incumplimiento por parte de los gobiernos y las empresas, de los acuerdos en torno a la consecución de caminos de crecimiento y desarrollo mancomunados, han provocado en gran medida nuestros actuales padecimientos en relación a las divergentes políticas gubernamentales adoptadas.

A la postre se han levantado voces de desconfianza y enfrentamiento dentro de sectores de las sociedades de ambos países que no conciben a la relación entre Argentina y Brasil como complementaria y mutuamente beneficiosa sino como altamente competitiva e incluso conflictiva.

Es por ello imprescindible renovar los pactos y acuerdos entre ambos gobiernos a favor del crecimiento, desarrollo equitativo y comercio leal. En palabras del Canciller Bielsa <<necesitamos un MERCOSUR como sujeto político supranacional capaz de gobernar con un sentido de desarrollo productivo y justicia social toda una vasta red de intercambios culturales, sociales y comerciales entre los habitantes de cada uno de los

---

<sup>10</sup> Félix, Peña. Integración y democracia: la experiencia del MERCOSUR.  
<http://www.cipe.org/publications/fs/ert/s25/penas25.htm>

países. Y pasar de la idea de “integración negativa”, consistente en el simple levantamiento de regulaciones comerciales a una “integración positiva” que asegure el comercio y también fomente la producción a escala regional>>. Es necesario profundizar la institucionalización y hacer que la normativa sea aplicada.

Por su parte, Lula da Silva en el 2003 manifestó, en ocasión del XXII Congreso de la Internacional Socialista, que <<el MERCOSUR tiene para Brasil una doble dimensión, con un interés local debido a aspectos como vecindad, identidad de formación histórica y desafíos económicos comunes, y un interés estratégico de afirmación de la presencia de la región sudamericana en el mundo. Señaló que el esfuerzo por recuperar el MERCOSUR 'exige concesiones recíprocas, comerciales y diplomáticas, así como la superación de prejuicios históricos', en alusión a la polémica sobre la hegemonía en el Cono Sur, heredada de la época de los regímenes militares en la región>>.

En este sentido cabe destacar la importancia de la “afinidad” existente en los actuales gobiernos de la República Federativa del Brasil y la República Argentina; ya que ambos han expresado abiertamente sus intenciones de profundizar y consolidar las relaciones bilaterales así como también de reimpulsar el MERCOSUR en un marco de cooperación. Por ende, a pesar de las asimetrías y divergencias económicas, ambos países han manifestado como prioridad la decisión incólume de fortalecer el MERCOSUR, en tanto que no es percibido como un mero instrumento comercial sino como una herramienta capaz de hacer viable la estrategia de inserción internacional de sus Estados Partes. En la preservación del sentido político radica la mayor fortaleza del bloque. La unión persigue una vocación histórica de lograr la cooperación regional en pos de asegurar la soberanía y autonomía de nuestras poblaciones. La asociación vivifica la concepción de poder como autoafirmación en contraposición a la tendencia a la dominación que prima a nivel hemisférico. Ahora bien, los acuerdos políticos deben servir en pos de lograr una fusión de intereses entre los miembros, ya que si éstos se contraponen constantemente la buena voluntad no bastará para preservar el bloque. Si la lógica de la integración no es cimentada con sentido político y contenido económico, puede esfumarse aún cuando nadie lo desee.

Asimismo, las políticas regionales que se adopten de cara al futuro deben ser contemplativas de la situación real de los socios. El MERCOSUR debe generar políticas que promuevan el desarrollo igualitario y que no profundicen las asimetrías en

detrimento de alguno de los miembros. De no ser así el régimen de integración provocará detractores en el foro interno de los gobiernos y perderá credibilidad a nivel internacional.

En el caso de la República Federativa del Brasil dada la mayor descentralización de las funciones en el nivel estadual, el gobierno Federal Nacional no sólo debe atender los intereses sectoriales sino también los intereses parroquiales de los estados, que se han consolidado y fortalecido con el correr de los años. Esta peculiaridad es crucial para comprender las causas de implementación de políticas de incentivo en distintas regiones del país. Particularmente, el juego de poder que se da entre las elites regionales y el gobierno central, explica en gran medida el acotado margen de maniobra del gobierno de Brasil para eliminar los subsidios otorgados. Los mismos tienen diversas formas, desde la devolución del Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios, los créditos a tasas de interés más bajas que las del mercado otorgadas por el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), el reintegro de costos de servicios – incluidos los energéticos –, hasta la asignación directa de dinero a las filiales para su localización. La debilidad política del gobierno federal respecto de los gobiernos estaduais (potenciada por la Constitución de 1988), ha generado, además de conflictos distributivos, dificultades adicionales para la racionalización y reformulación de la política pública. La magnitud de las transferencias por mandato constitucional desde la administración central hacia los estados creció rápidamente a partir de 1989 absorbiendo como proporción el total de la recaudación. Esto otorgó a los estados cierto grado de poder fiscal como para llevar adelante regímenes altamente selectivos a nivel geográfico o sectorial.

A su vez, es menester tomar en cuenta el escenario político pre-electoral del Brasil. El actual mandatario, Lula Da Silva, en pos de obtener la presidencia en 2002 conformó una coalición de poder tejiendo una alianza con los obreros fabriles, el empresariado industrial y la banca. Todos estos sectores tienen una elevada preponderancia en San Pablo, lugar donde nació el Presidente Lula y se fortaleció el Partido de los Trabajadores. Ante la aspiración a la reelección en Octubre de 2006 y el desmembramiento del PT tras la implementación de políticas ortodoxas, el actual presidente no puede tomar decisiones comerciales que socaven su fuerza de apoyo, es

decir, el empresariado paulista que defiende una política comercial “dura” hacia nuestro país.

En contrapartida, en la Argentina, la industria automotriz que comprende tanto a terminales y autopartistas fue parcialmente abandonada a su propia suerte, en tanto que no se registran políticas de promoción del sector profundas y estables en el tiempo. Se reemplazó el ideario desarrollista que buscaba poner fin a la dependencia a través de un proceso de sustitución de importaciones, conjugado con una estrategia de exportación de productos manufacturados y la integración a nivel regional de los países latinoamericanos; por un modelo de aperturismo irrestricto sin políticas de regulación o intervención estatal, que funcionaba bajo el precepto de la “modernización”. El argumento de los economistas oficiales preponderantes en la década de los noventa sostenía que en el mejor de los casos los estímulos que otorgaba Brasil sólo ejercerían un efecto distorsivo, poco duradero y que terminarían imponiéndose otros factores, como la calidad de la mano de obra, la estabilidad cambiaria o la apertura de los mercados, tópicos donde supuestamente la Argentina tenía ventaja. Los hechos, han desmentido tales supuestos y los costos económicos y sociales están a la vista. Sentados a la espera de que las “distorsiones” se vayan diluyendo por el paso del tiempo los economistas neoliberales y los funcionarios argentinos del período 1989/2001 no sólo vieron desaparecer tramos enteros del tejido productivo argentino, sino también pasar de largo las corrientes de inversión transnacional.

Son por estas razones y por la divergencia en las políticas nacionales impulsadas en los gobiernos de Argentina y Brasil que se genera una incompatibilidad en los intereses sectoriales correspondientes. Asimismo, es cabalmente sustancial señalar que la crisis política sufrida por la Argentina en el 2001 con la consecuente caída del presidente De la Rúa y su correlato manifestado en una creciente inestabilidad institucional, sumada a la agitación social producto de la precarización de las condiciones de vida y la desaparición de puestos de trabajo, produjo una profundización de la huída de capitales y empresas al país vecino.

Dadas las dificultades que soporta el sector en la Argentina sus efectos inmediatos han sido por un lado, evaporación y relocalización de las empresas en el Brasil; por otro lado, políticas corporativas tendientes a la reducción de costos a través de despidos, reducción de horas laborales, apertura de listas de retiros voluntarios, la tendencia a

pagar salarios más bajos, lo que afecta directamente los intereses de los trabajadores y es apadrinado por la “flexibilizada” legislación laboral instaurada en los noventa. A su vez, estos trastornos no sólo reducen el poder adquisitivo de la población, segmentando y reduciendo aún más nuestro mercado interno, sino que además generan un clima de inseguridad laboral y psicológica para aquellas personas que dependen del sector.

Así, desde la perspectiva social es necesario enfatizar la importancia que reporta el desarrollo del sector en tanto fuente de generación de actividad económica, empleo y cualificación por su efecto multiplicador.

Es sabido que tanto Brasil como Argentina tienen sociedades duales. Como el resto de América Latina se enfrentan con una de las peores distribuciones del ingreso y la riqueza evidenciada no sólo a partir de indicadores macroeconómicos (como el coeficiente de Gini) sino por las realidades, vivencias y padecimientos que azotan cotidianamente a nuestras poblaciones. Dada esta enorme deuda social, es imperativa para ambos gobiernos la necesidad de reactivar y profundizar políticas de promoción de sectores que generan en su alrededor actividad económica de gran envergadura por el efecto multiplicador que ostentan sobre otras actividades, y atesoran un vasto torrente de empleo. Dada esta situación, no se puede concebir a la integración desde políticas de suma cero, donde unas poblaciones ganan lo que otras pierden. Donde crear empleo en Brasil signifique ir en detrimento del empleo argentino. En contrario, la integración debe ser capaz de generar una sinergia tal que aumente el bienestar en ambas sociedades, promoviendo el trabajo conjunto, la capacitación, un mejor acceso a oportunidades que optimice las condiciones de vida de los pueblos que se han mancomunado.

Es menester concebir a la integración desde una concepción solidaria que contribuya al desarrollo del entorno regional proporcionando una mayor estabilidad política, transformación productiva y justicia social, a través de una conectividad entre los sistemas políticos, económicos y sociales. Esperando que la cooperación en todos los planos produzca una simbiosis positiva en materia de gobernabilidad y desarrollo.

A su vez, es imprescindible que la Argentina y el Brasil logren preservar el sentido de unión frente a las presiones de poderes foráneos que buscan separarlos. Por tal razón

la hermandad entre ambos países debe superar, a través de la grandeza de sus gobernantes, las intimidaciones de grupos de poder que buscan favorecer la conflictividad regional. Reasegurar los pactos políticos de la región es una tarea que compete a las autoridades de los respectivos Estados en pos de preservar su identidad y autonomía vis à vis los desafíos del sistema internacional. La República Argentina y la República Federativa del Brasil no pueden permitirse un retroceso que los lleve a una lógica hobbesiana como patrón de relacionamiento. Debe reafirmarse el ideal de coordinación horizontal por sobre cualquier política de prestigio enraizada en la asimetría de los socios; de lo contrario prevalecerá la concepción del poder como dominación en el plano subregional. Es imperante para los gobiernos retomar el sentido de fraternidad en sus relaciones mutuas, ya que la misma define a uno en correspondencia con otro, determinando un vínculo de reconocimiento.

Concluyendo, el MERCOSUR tanto en el plano político como económico y social conserva importantes potencialidades para el desarrollo de la región, pero para que las mismas se concreten resulta imprescindible que los países miembros reafirmen su voluntad de integración y recuperen una visión estratégica del proceso. Ello sólo será posible si se reconstruye el entendimiento político básico de los dos socios mayores que dieron origen a esta iniciativa. Para lo cual es preciso iniciar un diálogo al más alto nivel, conjuntamente con una convocatoria a los sectores binacionales y sus asociaciones involucradas. De esta manera, el MERCOSUR se convertirá en un instrumento basado en la igualdad de oportunidades para todos y, en particular, para “quienes presentan mayores dificultades para adaptarse a todas las consecuencias de la apertura irrestricta de mercados que se ha pactado, sean ellos empresas, trabajadores, regiones o países”<sup>11</sup>.

## 2.5 RED DE ACTORES

Denominamos red de actores al conjunto de actores institucionales, políticos y sociales, que desempeñan una tarea específica frente al problema en cuestión y que poseen capacidad decisoria.

---

<sup>11</sup> Félix, Peña. MERCOSUR: Gobernabilidad y Desarrollo. 2004.

En el caso automotriz podemos identificar dentro de la red de actores de:

- **ARGENTINA:**

**Poder Ejecutivo**

Presidencia: Néstor Kirchner.

El Presidente dijo en un acto realizado en la localidad bonaerense de Pacheco, en la planta de Volkswagen, en octubre de 2004, que Argentina no va a liberalizar el mercado automotor con Brasil en 2006, como estaba estipulado. Kirchner sostuvo que no estamos para mirar cómo se producen las asimetrías como las que hay en el sector automotriz.

Tras defender la industria, mano de obra y producción nacional, el mandatario afirmó que su gobierno no puede ser un espectador pasivo ante la profundización de las asimetrías en el mencionado sector.

El Presidente se muestra preocupado por el alto nivel de importaciones desde el Brasil y las estancadas inversiones provenientes del exterior.

Kirchner manifestó que la estrategia nacional es complementar su política con las terminales a través de la ADEFA y aplicar, en principio, respecto a Brasil alguna cláusula de salvaguardia que permita eliminar gradualmente las asimetrías del sector.

Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio internacional y Culto: Canciller Rafael Bielsa.

A pesar de que a nivel público la Cancillería ha optado por un marcado bajo perfil, el entonces Secretario de Comercio Internacional, Martín Redrado ha manifestado que el interés argentino no debe alejarse de la profundización de las relaciones bilaterales con el Brasil y con el MERCOSUR en su conjunto. Con ello se deja entrever el mayor peso político que la Cancillería otorga a la cuestión automotriz. Se lee como una cuestión donde las decisiones a tomar no pueden contradecir los intereses generales del MERCOSUR, lo pactado en sus diferentes tratados constitutivos y resoluciones. En este

caso particular, el objetivo pactado de liberalización del mercado automotriz debe ser el principio rector a seguir.

En relación a ello, el Secretario Redrado se ha manifestado favorable a que el Brasil, tal como lo ha solicitado, se especialice en la producción de autos compactos y económicos. Ello se encuentra claramente en contradicción con lo afirmado por el Ministro de Economía Lavagna, el cual considera que la Argentina debe dirigirse en esa misma dirección.

Ministerio de Economía y Producción: Ministro Roberto Lavagna.

El Ministro de Economía analiza qué hacer en función de lo que considera mejor, no sólo para nuevas inversiones de automotrices, sino para que los vehículos contengan la mayor cantidad de contenido local.

Admite que no puede demorarse más allá de septiembre para la negociación con Brasil porque en 2006 algo debe reemplazar a la PAM.

Roberto Lavagna estudia tres medidas para ayudar a que las automotrices y las autopartistas se preparen para la competencia con el socio mayor del MERCOSUR.

El gobierno debate devolver a las compañías 320 millones de dólares adeudados del Plan Canje, de principio de la década, pero a una cotización de un peso por dólar con la condición que los inviertan en el país.

Economía también analiza favorecer con un reintegro impositivo la compra de autopartes de alto contenido nacional, siempre y cuando sean nuevas inversiones. Por último, estudia que cada terminal que supere este año el nivel de exportaciones de 2004 no pague retenciones del 5% por el monto adicional de ventas. Las autopartistas recibirían el mismo beneficio, pero según un aumento sectorial y no por firma.

- **BRASIL**

Presidencia: Luis Inacio Lula Da Silva.

El presidente de la República Federativa del Brasil ha expresado contundentemente su voluntad de relanzar el MERCOSUR. Sin embargo y a pesar de su discurso, no se han tomado políticas claras que confirmen esta tendencia. Respecto de la problemática automotriz en particular, el Presidente parece estar dispuesto a prorrogar la liberalización del sector. Pero, no demuestra la misma voluntad en cuanto a, por un lado, alterar el régimen de incentivos aplicados en diferentes regiones del Brasil que distorsionan el comercio y generan asimetrías; por otro, la posibilidad de aceptar el pedido argentino respecto del establecimiento de una cláusula de salvaguardias del MERCOSUR.

Ministerio de Relaciones Exteriores: Canciller Celso Amorim.

El canciller ha defendido la postura de ser flexible con la Argentina en cuanto a comprender su decisión de renegociar el acuerdo de liberalización del mercado automotriz para el 2006. Amorim enfrentó las críticas a su gobierno de los sectores industriales que lo acusaban de ser blando ante las últimas decisiones unilaterales argentinas. Defendió la postura de negociar y manifestó que a pesar de que muchos quieren generar conflicto entre ambos países, la Argentina es el mayor socio comercial del Brasil y que debe ser tratado como tal.

Ministerio de Desarrollo, Comercio Internacional e Industria y de Economía: Ministro Palocci.

A diferencia de lo acaecido del lado argentino, el Ministro Furlán y el Ministro Palocci han hecho manifestaciones unívocas en relación a la decisión argentina de resolver las asimetrías existentes en el sector. Palocci afirmó que Brasil comprende la postura argentina y que está dispuestos a aceptar nuevas consideraciones. Se mostraron favorables además al cambio de estatuto del BNDES (Banco Nacional para el Desarrollo Económico y Social) para que el mismo pueda realizar préstamos a empresas autopartistas argentinas.

## 2.6 RED DE ASUNTOS

Se entiende por red de asuntos al conjunto de organizaciones y grupos de interés que influyen en la toma de decisiones, es decir, que forman parte del proceso decisorio, pero que carecen de capacidad decisoria. Quienes la integran, poseen capacidades y poder en diferentes áreas, lo que puede llevar a que se transformen en verdaderos grupos de presión, logrando que se introduzcan temas en la agenda, que se prolonguen y/o que se acorten los plazos en la toma de decisiones.

Las redes actúan en diferentes niveles y están compuestas por un gran número de participantes, que poseen diferente grado de compromiso, y comparten conocimientos que se relacionan con algún aspecto de la política pública.

- **ARGENTINA**

Unión Industrial Argentina (UIA). Considera que hay que tomar medidas políticas tendientes a resguardar la producción y el empleo nacional, como bien había manifestado en junio pasado en una reunión con el Presidente Kirchner.

Los industriales mantienen una fuerte presión sobre el gobierno argentino para que no ceda en su posición ante la liberalización del mercado en el 2006. En una reunión realizada en febrero entre Chiaradía y el Secretario de la UIA, Alberto Álvarez Gaiani, el funcionario argentino les garantizó que el Gobierno defenderá la instrumentación de mecanismos que protejan a la industria local mientras Brasil siga manteniendo políticas de subsidios e incentivos a la industria.

La UIA planteó una solución a la crisis comercial por medio de un sistema de cuotas o fijar un número determinado de productos que puedan importarse a lo largo de los próximos años.

Asociación de Fábrica de Automotores (ADEFSA). El presidente de la ADEFSA y presidente de Ford Argentina, Ted Cannes, sostuvo que el objetivo es "vender 500.000 unidades anuales, destinando 250.000 a las exportaciones".

Otra cuestión fundamental es "afianzar el crecimiento, trabajar sobre los acuerdos internacionales y sobre las asimetrías que hoy existen con Brasil que penalizan la

venta de productos argentinos". "Hay que reducir el impacto local de las retenciones que bajan la competitividad de nuestros productos en Brasil."

La ADEFA tiene como asociados a Daimler Chrysler S.A., Fiat Auto Argentina S.A., Ford Argentina S.C.A, General Motors de Argentina S.R.L, Iveco Argentina S.A., PSA Peugeot Citroen Argentina S.A., Renault Argentina S.A., Scania Argentina S.A., Toyota Argentina S.A.y Volkswagen Argentina S.A,

Respecto del balance que hace la organización en cuanto al período 2003/2004, advierten que la industria automotriz argentina tuvo una significativa recuperación, luego de varios períodos de continua recesión. Las Asociadas de ADEFA continuaron esforzándose para mantener la producción de automotores en el país y preservar los puestos de trabajo. Plantean que los acuerdos de intercambio comercial sectorial alcanzados con México y Chile, permitieron un incremento de las exportaciones de automotores argentinos a esos mercados, que sirvieron para compensar, en parte, la fuerte caída de las ventas internas y los despachos a Brasil.

Asimismo, dan cuenta de que en el período y de acuerdo con los objetivos fijados por el consenso de todas las Asociadas, se profundizó la relación y las acciones conjuntas con la Cadena de Valor Automotriz, integrada, además de ADEFA, por la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina (ACARA), la Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC) y el Centro de Industriales Siderúrgicos (CIS). Este consenso permitió que se realizaran seminarios, estudios y acciones comunes entre los miembros del sector y el Gobierno, que fueron la base de excelentes logros posteriores.

Gracias a ese acuerdo, la Cadena de Valor -liderada por ADEFA- y el Gobierno avanzaron en las negociaciones con otros bloques (Unión Europea, ALCA y Pacto Andino), se lograron medidas internas (implementación del Régimen de Aduana en Factoría -RAF-) y se avanzó en otras resoluciones (internalización de la Política Automotriz MERCOSUR -PAM- , pago de la deuda del Plan Canje, etc.).

Con respecto del Brasil la asociación plantea la necesidad de que se establezcan reglas de comercio claras con este socio y el con MERCOSUR, a su vez busca un mayor apoyo del gobierno a la promoción del sector.

Asociación de Fábricas Argentina de Componentes (AFAC). Perciben que han sido los mayores perjudicados por la crisis de los noventa. Apoyan una política proteccionista que permita evolucionar hacia un libre mercado muy a largo plazo. Rechazan, de esta manera, la liberalización para el 2006, y consideran que las cláusulas de salvaguardia pueden servir como medio para retrasar la liberalización.

En breve, apoyan una política de crecimiento con fronteras, lo más cerradas posible, y la posibilidad de crear un auto nacional que permita competir con el mercado brasileño. Sospechan del accionar de las terminales y no consideran que las inversiones sean el problema de fondo, al contrario, denuncian dicho argumento como un pretexto para liberalizar imprudentemente el mercado.

Asociación de Concesionario de la República Argentina (ACARA). Es la institución gremial empresaria que representa a los concesionarios oficiales de automotores de fábricas radicadas en el país y concesionarios de importadores autorizados. Podemos afirmar que las empresas de concesionarios forman una parte indisoluble de la base productiva de la economía nacional, y sus titulares desde el punto de vista económico y político, juegan un rol preponderante en el devenir de la sociedad. El presidente de la Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina, Abel Bomrad estima un mercado entre 370.000 y 380.000 vehículos," Además para consolidar el mercado, se está trabajando con los bancos para crear la financiación necesaria."

Asociación de Fábricas y Distribuidoras de Repuesto Motor (AFYDREM). Tiene como objetivo principal representar al sector de fabricantes y distribuidores de repuestos para motores en la defensa de sus intereses y en la promoción de su actividad ante las autoridades públicas, nacionales, internacionales, terminales automotrices y del mercado de reposición, a la vez que apoya técnicamente a sus asociados asesorándolos en materias específicas del sector. Estas empresas muestran una fuerte tendencia exportadora, abasteciendo a todos los países del MERCOSUR.

- **BRASIL**

Asociación Nacional de Fabricación de Vehículos Automotores (ANFAVEA). En su cambio de autoridades en julio del año pasado, los máximos directivos de la Asociación se manifestaron preocupados por el lento crecimiento interno en comparación con las exportaciones. Las exportaciones crecieron un 36% en relación al 2003 y el mercado interno sólo un 7,8%, lo cual es bajo en comparación con lo acaecido en la última década.

Lo que pretende la Asociación son mayores inversiones en vehículos compactos, llegar al uso del 80% de la capacidad industrial del sector (actualmente existe un 43% ocioso), una reducción impositiva y tomar alguna medida en cuanto al creciente valor del acero, principal materia prima utilizada.

Esta asociación está a favor de la liberalización del mercado ya que podrían producir más y por lo tanto obtener más beneficios.

Asimismo, y a pesar de roces bilaterales, en enero del presente año esta entidad y su par Argentina, ADEFA, dieron una importante señal de cooperación: acordaron un programa de trabajo destinado a promover el desarrollo sostenible de la industria automotriz en ambos países.

Las cámaras empresariales llegaron a un consenso para que las medidas y políticas que impulsen en el MERCOSUR se basen en los siguientes puntos:

- Promover el crecimiento de los respectivos mercados internos de los países.
- Ampliar el número de acuerdos internacionales y expandir las exportaciones automotrices a países fuera de la Región.
- Aumentar la competitividad y la sostenibilidad de la cadena de valor automotriz (terminales, fabricantes de autopartes, proveedores de insumos, concesionarios y trabajadores del sector).
- Mejorar las condiciones que permitan nuevas inversiones en ambos países, teniendo en cuenta la gran competencia internacional por captar las inversiones automotrices.

- Trabajar por la superación de las dificultades en las relaciones bilaterales y de la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM).
- Consolidar el sector automotor en el MERCOSUR y promover su definitiva inserción internacional.

Sindicato Nacional de Industria de Componentes para Vehículos Automotores (SINDIPEÇAS). El Sindicato representa el 95% del sector autopartista del Brasil, lo cual se ha visto plasmado en el peso evidenciado por el mismo en las constantes negociaciones existentes entre Argentina y Brasil en el sector.

SINDIPEÇAS ha definido que quiere la continuación del régimen vigente, en función del cual se han visto beneficiados por la recepción de un mayor número de inversiones. No obstante, abogan por la liberalización total del mercado dado que el posicionamiento alcanzado en el rubro, les permite competir en una posición ventajosa con su par argentino.

- **ORGANISMOS INTERNACIONALES**

Organización Mundial de Comercio (OMC). La Organización Mundial de Comercio, con sede en Ginebra (Suiza), es el principal organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países, siendo la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio. Es la sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y queda establecida tras la Ronda de Uruguay. Esta organización tiene como objetivo la promoción del comercio leal entre las naciones. *Su principal propósito es asegurar que las corrientes comerciales circulen con la máxima facilidad, previsibilidad y libertad posible.* De ella, se desprenden las principales obligaciones contractuales que determinan la manera en que los gobiernos configuran y aplican las leyes y reglamentos comerciales. Las fricciones comerciales se canalizan a través del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, centrado en la interpretación de los acuerdos y compromisos, que tiene por objeto garantizar que las

políticas comerciales de los distintos países se ajusten a éstos. De ese modo, se reduce el riesgo de que las controversias desemboquen en conflictos políticos o militares.

Este organismo, busca que los bloques comerciales sean creadores de comercio y no desviadores del mismo por lo tanto, el arancel extrazona no puede exceder el 35%. Este requerimiento debe ser cumplido por los miembros del MERCOSUR en sus relaciones comerciales recíprocas.

A su vez, el organismo permite la aplicación de un mecanismo que fue contemplado por el Tratado de Asunción pero hoy ya no tiene más vigencia entre los socios del MERCOSUR: la aplicación de salvaguardias. La misma se contempla cuando alguna situación económica mundial o particular de un país afecta a un sector de un segundo estado.

El Acuerdo sobre Salvaguardias establece las normas para la aplicación de salvaguardia contemplada en el artículo XIX del GATT de 1994. Así, queda permitido a los miembros de la OMC adoptar una medida de salvaguardia de forma no discriminatoria con el objeto de proteger una rama de producción nacional de un daño o una amenaza grave derivada de un aumento de las importaciones.

El Acuerdo prohíbe las medidas denominadas de la "zona gris" como son las medidas de autolimitación de las exportaciones u otros acuerdos de división del mercado. Además de ello, recoge una cláusula de extinción para todas las medidas de salvaguardia existente e incluye precisiones sobre la normativa, los procedimientos y modos de aplicación, con la contemplación de los plazos correspondientes que deben seguirse para adoptar tal medida.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR) Es considerado uno de los proyectos más exitosos de integración comercial entre los países del Cono Sur. No obstante la carencia institucional del MERCOSUR respecto de la creación de órganos comunes con voluntad comunitaria permite la primacía del individualismo enraizado en la intergubernamentalidad. Ello despierta los reclamos de los socios menores de menor peso político. Los demás miembros creadores del MERCOSUR, es decir Paraguay y Uruguay, no dejaron de emitir sus opiniones frente a la problemática de sus socios.

Particularmente, solicitan una mayor atención por parte de los socios mayores. A su vez, exigen reglas comerciales que contemplen las enormes asimetrías entre los países.

PARAGUAY. Durante la Cumbre XXVI del MERCOSUR, el Presidente paraguayo Nicanor Duarte Frutos, manifestó su descontento con la misma, expresando que “los bellos discursos sobre integración no se traducen en realidad” y pidió una mayor fluidez comercial entre los socios del MERCOSUR. Más tarde, en la Cumbre XXVII de la organización manifestó que “la solidaridad pasa por la posibilidad real de crecimiento económico con equidad”. La problemática automotriz resulta una temática álgida, dado que Argentina y Brasil reclaman a Paraguay una solución respecto a la permeabilidad de la frontera al comercio ilegal de automóviles y partes.

URUGUAY. El gobierno uruguayo realizó una queja formal ante los gobiernos de Brasil y Argentina, manifestando su descontento frente a la negociación bilateral que se está llevando a cabo entre ambas naciones con motivo de las disputas comerciales entre ellos. También la carta fue enviada al Gobierno del Paraguay para notificarle de su posición frente a dicho contexto. El Director de Integración y MERCOSUR de la Cancillería uruguaya, Gustavo Vaneiro, expresó que “no nos parece correcto que nos excluyan, porque los conflictos se pueden extender y el impacto puede recaer sobre los cuatro”. De esta manera Uruguay aclaró su postura y llamó la atención de los gobiernos en disputa para que no los excluyan en sus negociaciones. Asimismo, el gobierno del ex mandatario Jorge Battle expresó grandes disensos con sus pares de Argentina y Brasil sumando al estancamiento del bloque y del abordaje de la propuesta de Brasil denominada OBJETIVO 2006. Se espera que con la llegada al gobierno del actual mandatario, Tabaré Vázquez, el MERCOSUR se afiance.

## 2.7 INDICADORES QUE MANIFIESTAN EL GRADO DE TRASCENDENCIA DEL PROBLEMA

### **INDICADORES CUANTITATIVOS**

- **Cantidad de automóviles vendidos en la República Argentina durante el 2004:**

311.961 unidades.

Fuente: Asociación de Fabricantes de Autos (ADEFA).

- **Ventas de automóviles realizadas en Argentina durante el 2004 de acuerdo al origen de fabricación:**
- Extranjeros: 63% (la mayoría son de origen brasileño).
- Nacionales: 37% (108.572 automóviles).

Fuente: Asociación de Concesionarios de Automotores (ACARA)- Informe ACARA XVI Convención Nacional.

- **Porcentaje de las ventas realizadas en Argentina durante el 2004 de acuerdo al origen de fabricación dividido por empresa automotriz.**
- *Volkswagen*: el 15% del total de las ventas fueron de autos nacionales, 85% importados (95% corresponde a los de origen brasileños).
- *Ford*: el 35% de los que vendió fueron argentinos, 65% importados (99% de Brasil).
- *Fiat*: 100% fabricados en Brasil.
- *Renault*: 74% nacional, 26% importado (94% de origen brasileño).
- *Peugeot*: 90% nacional, 10% importado (11% de Brasil).
- *Citroën*: el 25% de las ventas fabricadas en Argentina, 75% importado (mayoría de origen brasileño).

- *Chevrolet*: 45% argentinos, 55% brasileños.
- *Toyota*: 65% nacional y 35% importados (94% brasileños).

Fuente: Asociación de Concesionarios de Automotores (ACARA).

- **Porcentaje de participación de vehículos argentinos en Brasil:**

1995: 2,6%

2004: 2,5%

- **Porcentaje de participación de vehículos brasileños en Argentina:**

1995: 7,4%

2004: 65%

Fuente: Centro Estudios Bonaerenses ([www.abeceb.com](http://www.abeceb.com)).

- **Evolución del Mercado de 0 Km. en Argentina entre 1998 a 2004.**

- **1998**: 474.000 unidades vendidos.
- **1999**: 396.000 unidades vendidas.
- **2000**: 340.000 unidades vendidas (octubre de 2000 fin del Plan Canje).
- **2001**: 199.000 unidades vendidas.
- **2002**: 97.000 unidades vendidas.
- **2003**: 143.000 unidades vendidas.

- **2004:** 311.961 unidades vendidas.

Fuente: Asociación de Concesionarios de Automotores (ACARA).

- **Evolución de las ventas de 0 Km en Argentina por origen de fabricación (1998- 2004):**

- <b>1998:</b> <i>Importados:</i> 226.154 unidades	<i>Nacionales:</i> 240.747 unidades
- <b>1999:</b> <i>Importados:</i> 183.829 unidades	<i>Nacionales:</i> 221.043 unidades
- <b>2000:</b> <i>Importados:</i> 136.202 unidades	<i>Nacionales:</i> 214.445 unidades
- <b>2001:</b> <i>Importados:</i> 149.402 unidades	<i>Nacionales:</i> 56.892 unidades
- <b>2002:</b> <i>Importados:</i> 44.801 unidades	<i>Nacionales:</i> 55.228 unidades
- <b>2003:</b> <i>Importados:</i> 65.283 unidades	<i>Nacionales:</i> 76.835 unidades
- <b>2004:</b> <i>Importados:</i> 206.110 unidades	<i>Nacionales:</i> 105.851 unidades

Fuente: Asociación de Concesionarios de Automotores (ACARA).

- **Los 3 modelos más vendidos durante el 2004 en Argentina:**
- 1° Volkswagen Golf con 43.496 unidades vendidas; origen Brasil.
- 2° Chevrolet Corsa con 20.530 vehículos; origen Argentina.
- 3° Peugeot 206 con 16.786 unidades; origen Argentina.

Fuente: Asociación de Fabricantes de Autos (ADEFA).

- **Total de Exportaciones de Automotores en la República Argentina durante en el 2004.**

- 146.236 vehículos.

- **Principales destinos de las exportaciones de vehículos argentinos en el 2004.**

- México: 47.624 vehículos (43,5% de las exportaciones).
- Brasil: 32.957 unidades (30,6%).
- Chile: 19.631 unidades (18%).
- República Federal de Alemania: 1688 unidades (1,6%).

Fuente: Asociación de Fabricantes de Autos ADEFA.

- **Exportaciones de Autopartes en la República Argentina durante el 2004.**

- U\$S 1.387.163.286.

- **Principales Destinos de las Exportaciones de Autopartes argentinas en el 2004.**

- Brasil: U\$S 516.227.667 (37%).

- Estados Unidos: U\$S 304.312.648 (21.9%).
- República Federal de Alemania: U\$S 91.591.654 (6.6%).
- México: U\$S 89.236.938 (6.4%).
- Chile: U\$S 50.477.312 (3.6%).

Fuente: Asociación de Fabricantes de Autos ADEFA.

- **Total de Importaciones de Vehículos en la República Argentina durante el 2004.**

- 98.035 unidades.

- **Principales orígenes de las Importaciones de Automotores realizadas por la República Argentina en el 2004:**

- Brasil: 88.054 unidades (89,8%).
- Indeterminado (Europa): 2.683 unidades (2,7%).
- República Federal de Alemania: 1.334 unidades (1,4%).
- Japón: 885 unidades (0,9%).

- **Total de Importaciones de Autopartes en la República Argentina durante el 2004.**

- U\$S 1.961.293.414.

- **Principales Orígenes de las Exportaciones de Autopartes argentinas en el 2004.**

- Brasil: U\$S 623.945.285 (32%).
- Estados Unidos: U\$S 285.002.845 (15%).
- República Federal de Alemania: U\$S 159.485.752 (8%).
- Japón: U\$S 146.167.622 (7%).

- **Porcentaje de ventas acumuladas en Argentina a marzo de 2005 de acuerdo a origen de fabricación:**

- El 65% de las ventas realizadas en el 2005 son de automóviles de origen extranjero.
- El 35% de las ventas son de origen nacional.

Fuente: Asociación de Concesionarios de Automotores (ACARA).

- **Monto alcanzado por las exportaciones de vehículos, motores, autopartes y maquinaria agrícola de fabricación brasileña en el mes de Marzo de 2005:**

- 936.436 millones de dólares (30,9 por ciento más frente a marzo de 2004 y un 25,9 mayor que febrero).

Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos automotores (ANFAVEA).

- **Ventas realizadas por las terminales de Brasil en marzo de 2005.**

- 149.424 vehículos (5,5 por ciento más respecto del mismo mes de 2004).

Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

- **Evolución de la Producción del sector automotor argentino desde 1992 al 2004.**

- 1992: 262.022 unidades.
- 1993: 342.344 unidades.
- 1994: 508.777 unidades.
- 1995: 285.435 unidades.
- 1996: 313.152 unidades.
- 1997: 446.306 unidades.
- 1999: 304.809 unidades.
- 2000: 339.246 unidades.
- 2001: 235.577 unidades.
- 2002: 159.401 unidades.
- 2003: 169.621 unidades.
- 2004: 260.402 unidades (53 por ciento más que en 2003).

Fuente: Asociación de Fabricantes de Autos (ADEFA).

- **Vehículos fabricados por las automotrices instaladas en Brasil en el primer trimestre del año 2005:**
- 565.385 vehículos (12,5 por ciento más que en el mismo período del año pasado, y cerca del doble de lo que fabricaron las terminales argentinas en todo 2004).

Fuente: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores (ANFAVEA).

- **Inversiones recibidas en el sector Automotriz entre 2000 y 2003.**
- Brasil: U\$S 5.900 millones de dólares.
- Argentina: U\$S 984 millones de dólares.

Fuente: Informe Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC).

- **Cantidad de puestos de trabajo perdidos durante el 2002 en la industria automotriz argentina**
- Puestos directos: 3.190.
- Puestos Indirectos: 14.865.

Fuente: Editorial Coyuntura SA "Informe sobre el problema automotriz".

- **Empleo directo generado por la industria automotriz en la República Argentina**
- 1994: 72.836 empleos.
- 2003: 42.036 empleos.

Fuente: Informe Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC).

- **Cantidad de puestos de trabajo directos requerido por las terminales nacionales.**
- 1994: 25.734 empleos.
- 2003: 13.000 empleos.

Fuente: Informe Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC).

- **Empleo directo generado por el sector Autopartista de la Argentina.**
- 1994: 47.102 puestos de trabajo.
- 2004: 29.036 puestos de trabajo.

Fuente: Informe Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC).

- **El mercado brasileño en 1994 era 2,7 veces mayor que el argentino, en el 2003 aumentó a un porcentaje de 9,2 veces mayor.**

Fuente: Revista Fortuna, Artículo *“Por qué Brasil decidirá el futuro de la Industria Argentina”* Edición del 4 de octubre de 2004.

- **La escala de producción de Brasil en 1994 era 3,9 veces mayor que la Argentina, en el 2003 ese número creció hasta alcanzar una escala de producción 10,8 veces mayor.**

Fuente: Informe Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC).

#### **INDICADORES CUALITATIVOS:**

- **Declaración del Presidente argentino Néstor Kirchner el 3 de septiembre de 2004** en ocasión de un acto realizado en la planta que la firma alemana Volkswagen tiene en la localidad bonaerense de Pacheco (Argentina), en la que manifestó que la Argentina no iba a liberalizar el mercado automotor con Brasil en 2006, como estaba estipulado en el PAM: “no estamos para mirar cómo se producen las asimetrías como las que hay en este sector. Hemos tomado la decisión concreta desde el gobierno de no liberalizar en el año 2006 el mercado de la venta automotor con Brasil”. Según su discurso, pretende defender a la industria, mano de obra y producción nacional, porque su gobierno no puede ser un espectador pasivo ante la profundización de las asimetrías; “no puede ser que Argentina se inunde de productos importados”. “Queremos que se desarrolle la industria automotriz de Brasil pero también la nuestra. Estoy seguro de que esto va a ser comprendido por mi amigo, el presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva”, afirmó el jefe del estado argentino. “Estamos trabajando para generar un proceso de reversión. Hay que equilibrar las asimetrías. Esto va a ser entendido por mi amigo el presidente Lula. Los proveedores van a retomar el rol que perdieron porque fueron destruidos en la última década”.

Fuente: Argenpress.info, MERCOSUR, INTEGRACION REGIONAL, ENTRE EL HURACAN Y LA BRISA "Días álgidos en el MERCOSUR" Por Pablo Ramo (Fecha publicación: 10/09/2004).

- **Declaraciones del Subsecretario de Industria Argentina, Raúl Dejean**, tras reunirse con su par brasileño en septiembre de 2004: "le he manifestado nuestra preocupación por las asimetrías que favorecen la colocación de autos en la Argentina y dificultan de autos nacionales en Brasil" "Así como está la tendencia, no llegamos al 2006 sin asimetrías. Necesitamos nuevas inversiones en la Argentina y una integración genuina. Ellos tienen que entender que la integración no quita que nosotros tengamos una industria automotriz propia."

Fuente: Diario La Fortuna ([www.fortuna.uolsinectis.com.ar](http://www.fortuna.uolsinectis.com.ar)) "El boom de los autos" Por Patricia Ballesteros Ledesma.

- **Declaración del Ministro de Economía Roberto Lavagna** en ocasión de la reunión realizada en Brasilia con el presidente de Brasil, Luis Inacio Lula Da Silva el 10 de septiembre de 2004. En ese encuentro el ministro argentino pidió a Lula "un cierto tiempo para que los argentinos llevemos adelante ese proceso de "reindustrialización" y para limar las asimetrías que existen entre los dos países". "la liberalización en enero de 2006 estaba sujeta a determinadas condiciones, que no se cumplieron; por lo tanto ahora vamos a llegar a una etapa de transición y ver cómo seguirá". El ministro añadió: "El tratado que hicimos por la industria automotriz contiene una cláusula que permite rectificar cuando se demuestra que no funcionó".

Fuente: BBCMUNDO.com "Argentina y Brasil buscan la simetría" Viernes, 10 de septiembre de 2004.

- **Declaración del jefe de la Cancillería brasileña, Celso Amorim**, en diciembre de 2004 reconociendo la existencia de asimetrías y conflictos comerciales dentro del MERCOSUR: "Muchas veces se escucha que hay dificultades en el MERCOSUR. Son reales, pero son parte de las relaciones intensas" que existen hoy, "las asimetrías en este momento favorecen más a Brasil", aunque "hubo un momento en que también favorecieron a la Argentina".
- En cuanto al sector automotriz, Amorim reconoció "un desequilibrio" en el comercio bilateral de automóviles.

Fuente: Terra Actualidad "Brasil reconoció beneficios por asimetrías comerciales"  
15 de diciembre de 2004.

- **Declaraciones del (entonces), Secretaria de Comercio Internacional Martín Redrado** en Frankfurt (Alemania), en ocasión de la feria Automechanika: " La Argentina plantea una integración, que haya producción de los dos lados, (..) hay una buena disposición de los negociadores brasileños de prorrogar la liberalización, tienen comprensión (.), queremos un período de transición en la apertura automotriz en el que se vea la especialización de cada país. Está claro que Brasil se dedicará a los autos económicos, y que la Argentina se concentrará en los medianos porque es más competitiva en eso, sin perjuicio de que se desarrolle un modelo popular que sea emblemático".

Fuente: <http://www.cpcmercosur.gov.ar> CPC MERCOSUR - SECCIONES ARGENTINA – BRASIL -SINTESIS DE PRENSA (16/10/2004).

- En su política de financiamiento para la industria de autopartes, Brasil pretende extender los beneficios a empresas de Argentina, Paraguay y Uruguay, los otros miembros plenos del bloque.

- El crédito es manejado a través del estatal Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) a través de la línea denominada Finame, que en la actualidad se limita sólo para las empresas de autopartes del sector automotriz brasileño.

Fuente/Autor: Empresas News.com.

- Declaración del canciller brasileño Celso Amorim a pocas horas de una reunión entre el Presidente Kirchner y el mandatario brasileño Lula da Silva, previa a la cumbre de los países árabes, "advirtió que su país rechazará la propuesta de la Argentina de introducir un mecanismo de salvaguardias comerciales en el MERCOSUR, como lo solicitó el Ministro Lavagna. Reconoció que Brasil no aprueba iniciativas que comprometan el flujo económico en el bloque regional."

Fuente: La Prensa, domingo 8 de mayo del 2005.

- Declaración de Celso Amorim: "Argentina es un socio estratégico que su país debe cuidar más... Brasil debería hacer más por Argentina de lo que ha hecho... "creo que lo que deberíamos hacer con Argentina es comprarle más petróleo, más trigo, más compras gubernamentales e invertir más en Argentina. Deberíamos tener una política industrial en que el (banco estatal brasileño) BNDES pudiera ser usado para financiar inversiones en Argentina. Eso mejoraría la situación... "Brasil tiene fronteras con diez países en América del Sur y necesita tener una política para el conjunto de América del Sur. Creo que es una cosa natural y esa es nuestra visión, que en nada disminuye la importancia estratégica que Brasil atribuye, prioritariamente, por encima de cualquier otra relación, a Argentina," agregó.

Fuente: <http://espanol.news.yahoo.com/050503/2/zuud.html> 3 de mayo de 2005, 03:49 PM PST. Brasilia. "Argentina es socio estratégico y prioritario".

## 2.8 POLÍTICAS ADOPTADAS HASTA EL MOMENTO

Las políticas adoptadas por el gobierno argentino hasta la actualidad respecto de la industria automotriz nacional pueden resumirse en cuatro normativas distintas dispuestas a partir de 1991 en adelante, que constituyen el marco legal fundamental del sector para los distintos períodos que serán considerados.

Dichas normativas serán descriptas a continuación en sus aspectos más relevantes, y posteriormente serán analizadas en virtud de los costos y beneficios que de ellas se han derivado.

### **1991 – 1994 RÉGIMEN AUTOMOTRIZ ARGENTINO**

Este Régimen fue adoptado en 1991, y sus objetivos se orientaron fundamentalmente a la inserción del sector en el mercado internacional. Pretendía que a través del desarrollo de la industria, los vehículos y sus componentes fueran fabricados a escalas eficientes y en condiciones de calidad y precios internacionalmente competitivos, para que resultaran accesibles al consumidor nacional y sean susceptibles de exportarse.

Era necesario impulsar las exportaciones del sector con el fin de compensar las importaciones que las empresas terminales realizaran para sus líneas de producción.

Los aspectos más importantes del régimen eran:

- Los vehículos podían incorporar un máximo de entre 40% y 42% de contenido importado, según la categoría del vehículo de que se tratase (categorías que no nos interesa diferenciar a los efectos del presente estudio).
- Las empresas terminales radicadas en el país podían importar piezas y partes para la producción, así como también vehículos bajo arancel preferencial mientras cumplieran con determinadas condiciones. Dichas condiciones se resumen, en términos generales, en la presentación de un plan de conversión, que involucrara inversiones, la producción en el país de modelos que no guardaran rezago respecto a la producción de las casas centrales, la reducción ostensible de la cantidad de modelos que cada terminal fabricaba en el país, así

como el modo en que alcanzarían la compensación de Balanza Comercial dispuesta en el régimen.

- Respecto a la compensación de Balanza Comercial, las empresas terminales debían acreditar exportaciones que como mínimo compensaran uno a uno, en divisas, sus importaciones.
- La contabilización de las exportaciones en la Balanza Comercial incluía vehículos terminados o incompletos, autopiezas y matrices. En el caso de los vehículos completos, la fórmula de conversión se computaba U\$S1 exportado por cada U\$S1,20 importado.
- La contabilización de las importaciones en la Balanza Comercial incluía partes, piezas y componentes para la producción (no de reposición).
- Se computaban como si fueran exportaciones el 30% de los montos de las inversiones efectuadas por las terminales mediante la adquisición de activos fijos (excepto inmuebles) de origen nacional que se destinacen en forma permanente a la producción en el país.
- Las exportaciones totales anuales que realizaban las empresas terminales deberían contener como mínimo un 25% de productos originarios del sector autopartista independiente.
- Las importaciones de partes, piezas y componentes destinados a la producción, y que fueran compensados con exportaciones, pagaban un Derecho de importación del 2%.
- Las terminales radicadas en el país podían importar vehículos terminados para complementar su oferta en la región cuando contaban con saldos positivos de Balanza Comercial. En ese caso, tributaban un Derecho de importación del 2% cuando dichas importaciones eran compensadas con exportaciones según una relación de U\$S1/1.
- En el caso de terminales no radicadas en el país podían importar vehículos según la misma relación compensatoria, a un arancel de 18%.

- Para la importación de vehículos sin compensación, cualquier importador (ya sea terminal radicada o no radicada en el país) debía abonar un arancel de 22%.
- Para las importaciones de vehículos no compensadas, se establecían cuotas (según la categoría del vehículo) correspondientes al 8%, 9%, o 10% de la producción nacional en unidades del mismo año.

### **1994-1999 VIGÉSIMOCTAVO PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECÓNOMICA Nº 14 ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL**

Los gobiernos de la República Argentina y la República Federativa del Brasil establecieron este acuerdo en cumplimiento de la decisión 29/94 del Consejo del Mercado Común, la cual disponía que ambos socios debían adoptar un régimen que reglamentara el comercio bilateral a partir del 1º de enero de 1995, a caducar el 31 de diciembre de 1999.

Mediante este documento, ambos países acordaron continuar la aplicación de sus respectivas normativas nacionales para la regulación de la producción y el comercio del sector automotriz, a saber: Régimen Automotriz Argentino (en la República Argentina) y Régimen Auto Popular (en la República Federativa del Brasil).

Los aspectos más importantes de esta normativa pueden resumirse en:

- A partir del 1 de enero de 1996 hasta el 31 de diciembre de 1999, los vehículos terminados originarios de una de las Partes gozaron de libre acceso al mercado de la otra, con arancel de importación de 0%, siempre que las importaciones estuvieran compensadas con exportaciones a cualquier destino, conforme lo establecía la legislación nacional vigente en cada una de ellas.
- Durante el mismo período se aplicaron reglas específicas para el comercio bilateral de vehículos terminados originarios de una de las Partes, fuera del intercambio compensado.

- Las autopiezas originarias de los dos países tenían libre acceso al mercado del otro con arancel de importación del 0%, conforme a la legislación vigente en los dos países, inclusive en el caso de las autopiezas destinadas al mercado de reposición del país importador.
- Las autopiezas originarias de uno de los dos países que eran importadas por el otro país mediante compensación con exportaciones a cualquier destino, eran consideradas como nacionales del país importador a los efectos del cálculo del índice medio de nacionalización de vehículos terminados y autopiezas originarios del país importador, de acuerdo con la legislación nacional de ese país.
- Argentina y Brasil acordaron reglas específicas para el comercio bilateral de vehículos terminados originarios de una de ellas, al margen del requisito de compensación de importaciones con exportaciones a cualquier destino establecidos en sus respectivas legislaciones nacionales y con arancel de importación cero. La República Argentina podía exportar hasta 85.000 vehículos o un monto de U\$S 800.000.000 discriminando cantidades por marca, y estableciendo límites de importación para cada una de ellas. La República Federativa del Brasil podía exportar a la República Argentina por fuera del intercambio compensado y con arancel cero una cantidad de vehículos hasta completar el equivalente al 50% del total anual asignado para la exportación desde la República Argentina a la República Federativa del Brasil

### **2000 – 2002 POLÍTICA AUTOMOTRIZ COMUN DEL MERCOSUR**

En diciembre de 1999 vencía el plazo para la aplicación de políticas sectoriales independientes por parte de cada uno de los países, y cumpliendo con lo establecido en la decisión 29/94 del Consejo de Mercado Común, Argentina y Brasil debían establecer una Política Automotriz Común.

En esta ocasión, el mercado argentino ya mostraba claros indicadores de retracción, y el éxodo de firmas hacia el país vecino -debido en gran medida a los subsidios otorgados por los gobiernos, así como por la devaluación del Real- se acentuaban cada vez más.

Pese a esta realidad, los negociadores argentinos se mostraron firmes en sus pretensiones de incorporar determinadas cláusulas, tales como las referidas al índice de contenido local.

Los principales aspectos de este régimen pueden resumirse en:

- En términos generales, las autopartes provenientes de extrazona para la producción de automotores tributaban un Arancel Externo Común que se incrementaría año a año hasta alcanzar hacia el final del período de transición (2006) el 14%, 16% o 18%, según la categorización de los productos. (el arancel de 2000 comenzaba en la mitad de los valores porcentuales expuestos).
- Los vehículos provenientes de extrazona tributaban un Arancel Externo Común de 35%.
- Las autopartes que no fueran producidas en el ámbito del MERCOSUR, cuando estuvieran destinadas a la producción debían pagar un Arancel Externo Común de 2%.
- Los vehículos y autopartes provenientes de Brasil podían ingresar sin tributar derechos de exportación, cuando fueran compensados con exportaciones a ese destino.
- Las exportaciones a Brasil, daban derecho a importar, de ese destino, por un monto equivalente en Dólares Estadounidenses.
- El coeficiente de desvío sobre exportaciones sería de U\$S1,06 exportados por U\$S1 importado en 2000, ascendiendo anualmente hasta alcanzar una relación de U\$S1,22/1 hacia el final del período (2005).
- Si la relación de compensación fuera sobrepasada, quien fuera superavitario perdía la preferencia en un 75% y un 70% en el caso de autopartes y vehículos respectivamente, debiendo abonarse dichos porcentajes del Arancel Externo Común correspondiente.

- Los productos provenientes de Brasil eran considerados de extrazona, como tales debían abonar el Arancel Externo Común si hubieran sido producidos al amparo de incentivos y/o apoyos promocionales, sectoriales y/o regionales, sea desde los gobiernos nacionales, o desde sus entidades descentralizadas. Lo mismo ocurriría en el caso de incentivos vía reembolsos, reintegros u otros beneficios a la exportación.
- Para que los productos fueran considerados originarios de los Estados Parte (a excepción de las partes y piezas que se miden según la Regla General de Origen del MERCOSUR) debían incorporar un Contenido Regional Mínimo del 60%.
- Se debía incorporar un contenido mínimo de piezas y partes producidas en la Argentina, para los productos fabricados localmente, sobre el total de partes y piezas que integraran el producto final del que se tratase, medido por empresa y por año. El contenido argentino mínimo exigido era del 30% o 25% según la categoría del vehículo.

**2002 – hasta la actualidad TRIGESIMO PRIMER PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECÓNOMICA Nº 14 ENTRE AL REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL**

Al promediarse el año 2002, frente a la grave crisis en la que se sumía la Argentina - que hacía por otra parte que las autoridades públicas mostraran considerable relajamiento frente al incumplimiento de la Política Automotriz - se acordó la necesidad de revisar ciertos aspectos de la normativa vigente, sobre todo para descomprimir al sector, que se desarticulaba cada vez más, en el marco de un proceso de desinversión creciente. Tras la reducción abrupta que sufrió el mercado interno, la única forma de justificar la capacidad instalada venía dada por el mantenimiento de las exportaciones en un nivel aceptable.

La Política Automotriz Común fue entonces modificada básicamente en dos aspectos:

- En lo referente al índice de contenido local, la Argentina aceptó limitar sus exigencias, bajando los niveles desde 30% y 25% a un nivel del 20% destinado

a disminuir año a año, hasta alcanzar en 2005 (último año del período de transición) un nivel del 5%.

- El otro aspecto que se modificó en 2002 fue el coeficiente de desvío sobre exportaciones que permitía el acceso al arancel preferencial. El flex fue incrementado en una relación de U\$2,0 exportados por U\$1 importados en 2002 para aumentar hasta U\$2,6/1 hacia el fin del período de transición (2005).

En el momento que estas modificaciones fueron adoptadas se buscaba “dar un respiro” a una industria cada vez más ahogada. Se tomaron medidas estructurales para lo que en verdad constituía un problema coyuntural, razón por la cual con el correr del tiempo, la revisión de la PAM redundaría en perjuicio para la Argentina, llegando al escenario de desequilibrio comercial observado en 2004, cuando los automotores brasileros constituyeron el 60% del mercado argentino, y los automotores argentinos no superaron el 2,5% del mercado brasileño.

Un flex acordado para un momento en que la mayor parte de la producción argentina se destinaba a la exportación, constituyó luego un grave obstáculo difícil de remover cuando los productos brasileños comenzaron a ingresar al mercado argentino casi sin restricción.

## **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS ADOPTADAS**

### **Régimen de 1991 (prorrogado hasta 1999 en ocasión del vigésimo octavo Protocolo Adicional al ACE 14, celebrado entre Argentina y Brasil en 1994)**

#### **Costos y beneficios:**

Durante la década de los noventa, a partir del Régimen Automotriz adoptado en 1991, el sector experimentó un crecimiento notable. Las medidas implementadas condujeron a un proceso de apertura comercial para la importación, acompañado del fomento a las inversiones y exportaciones. Estas medidas, sumadas a las condiciones de estabilidad

macroeconómica condujeron a que la industria automotriz experimentara un “boom” productivo.

El incremento de los niveles de producción observados durante la década se debió, en gran medida, a las facilidades que el régimen vigente otorgaba para el acceso al arancel preferencial de importación tanto en el caso de componentes como de vehículos terminados. La política cambiaria, a su vez, se mostraba coherente con las disposiciones del régimen toda vez que el sostenimiento de un dólar barato favorecía la importación.

Uno de los mayores costos atribuibles al régimen automotriz de los noventa estuvo dado por la desintegración que provocó en la cadena productiva a causa del impacto producido en el sector proveedor. Los fabricantes de partes fueron quienes tuvieron que soportar los mayores costos derivados de la aplicación de una estructura arancelaria claramente favorable a la entrada de productos foráneos.

Los autocomponentes provenientes de extrazona utilizados para la producción se podían importar con un arancel de 2% y los provenientes de Brasil con uno de 0%. Esta medida condujo a que las empresas terminales pudieran aumentar su productividad disminuyendo considerablemente sus costos. Pero el sector autopartista fue expuesto a altos niveles de competitividad internacional sin amparo alguno, derivando en la concentración del sector en aquellos más competitivos, que solían ser los de mayor tamaño. Como producto de esta política se operó un proceso de estratificación del sector autopartista.

La producción de las partes constituye alrededor del 70% del valor del vehículo y representa la mayor agregación de valor del proceso productivo. Dado el efecto multiplicador del sector autopartista, los costos sociales derivados de su desarticulación se manifestaron como un factor más, entre los que constituyeron los altos índices de desempleo.

Si bien el sector de fabricantes de componentes se vio severamente perjudicado por el Régimen aplicado en los noventa, las terminales no estuvieron exentas de sufrir perjuicios cuando el modelo económico de la década colapsó, produciendo la necesidad de trasladar sus instalaciones al Brasil.

### **Régimen 2000 -2002**

#### **Costos y beneficios:**

El Régimen Automotriz adoptado en el año 2000 no puede analizarse efectivamente sin tener en cuenta la configuración del contexto regional y local. La Argentina por aquel entonces atravesaba una profunda recesión económica, sumada a una grave crisis social, política e institucional.

La PAM incluyó la exigencia de un elevado contenido local para la producción de vehículos en Argentina e incrementó los aranceles para los productos originarios de extrazona, tanto para la importación de partes como para los vehículos terminados. Estas medidas, impusieron fuertes presiones sobre el sector en un momento en que el mismo se mostraba en clara retracción. La recesión económica en la que se hundía la Argentina impactó significativamente en la adquisición de bienes durables tales como los automotores, produciendo un achicamiento considerable del mercado. Al contexto local desfavorable se sumó la devaluación del real en 1999 empeorando las condiciones de competitividad para las terminales instaladas en la Argentina. Así, estas medidas que en principio se orientaban a promocionar la producción local, no reportaron mayores beneficios para el sector. Estas disposiciones terminaron por profundizar el proceso de desinversión, dado el aumento de los costos que impusieron a la producción de la industria local.

La PAM no tuvo oportunidad de demostrar mayores beneficios dado el contexto recesivo descrito que atravesaba la Argentina, sumado a la diferencia cambiaria con el Brasil. Por ende, puede concluirse que los resultados de la normativa no derivaron de una deficiencia intrínseca de la misma sino más bien de la excepcionalidad del período.

### **Régimen del 2002 hasta la actualidad**

#### **Costos y beneficios:**

A partir de la adopción de esta política se intentó reducir la presión sobre el sector automotriz local, a fin de frenar el proceso de desarticulación que el mismo atravesaba. En verdad las modificaciones introducidas en la PAM no lograron revertir el proceso de desinversión que sufría la industria desde años anteriores, cuando se había operado en la misma un traslado masivo de las inversiones hacia el Brasil.

Como resultado del importante achicamiento del mercado automotor argentino, las empresas radicadas en la Argentina sólo podían justificar su capacidad instalada a partir del mantenimiento de importantes niveles de exportación. El acceso a mercados extranjeros constituía su única alternativa viable de supervivencia.

En esta situación la Argentina accedió a un incremento del coeficiente de desvíos sobre las exportaciones para el régimen de Comercio Compensado con Brasil. Pero al poco tiempo el "flex" ampliado constituyó un alto costo para la Argentina, cuando los automotores brasileños entraron masivamente la mercado local. De esta manera, se evidencia que fue adoptada una medida de corte estructural para la solución de un problema coyuntural.

## 2.9 ANÁLISIS FODA

En función de ofrecer un análisis más acabado y sistemático de la coyuntura actual del sector automotriz en la Argentina, se realiza a continuación un análisis de tipo FODA del mismo. Se pondrán a consideración las fortalezas y debilidades internas de al Argentina, así como también las oportunidades y amenazas que ofrece el contexto internacional actual.

### **Fortalezas:**

Tras la grave crisis político-institucional de la Argentina de 2001-2002, se observa hoy en día una normalización del escenario político con la consolidación del gobierno de Néstor Kirchner. El mismo cuenta con una aval considerable entre la población y los principales actores de la escena política, lo que le otorga una amplia capacidad

negociadora. Este contexto de estabilidad implica mayores grados de confianza y previsibilidad en un horizonte de mediano plazo. La normalización político-institucional tiene su correlato en la recuperación económica del país, que se inicia desde 2003.

Los logros del gobierno argentino en materia económica vienen dados fundamentalmente por la exitosa renegociación de la deuda externa, la estabilidad cambiaria, y la recuperación de los niveles de recaudación fiscal. Estos indicadores generan tranquilidad en el mercado financiero, crecimiento del crédito con mejores condiciones, y consecuentemente una mejora de la inversión.

De acuerdo al último informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el año pasado se registró una fuerte expansión en la actividad económica alcanzando un crecimiento del PBI del 8% anual. Este dinamismo en la economía se reflejó también en el mercado laboral, con un crecimiento en el empleo del 6,7% anual. Según afirma el INDEC, en el 2004 se crearon 866.000 puestos de trabajo.

En cuanto a la actividad industrial, según datos oficiales, Argentina un 10,7% en 2004 respecto a 2003 motivado en gran parte, por una mejoría en el consumo interno y un incremento en las exportaciones particularmente a Brasil.

En el frente fiscal, la buena performance en los ingresos tributarios le permitió al Sector Público Nacional alcanzar un superávit primario de 17.400 millones de pesos el año pasado.

Por otro lado, las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina se incrementaron en un 39% en 2004 "récord histórico" que alcanzó los U\$S 19.600 millones a fines del año. Asimismo, los depósitos privados acumularon un crecimiento del 5% en los primeros diez meses el año, mientras que el crédito a este mismo sector aumentaron cerca de un 19% en el mismo lapso.

El escenario anteriormente descripto facilita la recuperación de los niveles productivos en los distintos sectores de la economía, entre los que el sector automotriz no es la excepción.

En el presente contexto, las condiciones para producir en la Argentina se presentan como favorables, existiendo mano de obra capacitada, infraestructura instalada,

energía y materias primas accesibles –tales como los actuales precios competitivos del acero- y un tipo de cambio favorable.

En cuanto al sector automotriz, la Asociación de Fábricas de Automotores estima para el año 2005 una producción que podría alcanzar las 280.000 unidades, y una industria de 350.000 o 360.000 vehículos, comparada con las 283.000 unidades correspondientes a 2004. Se espera que las ventas de 2005 superen a las de 1999, cuando casi se alcanzaron las 400.000 unidades, lo que evidencia un ritmo creciente de recuperación.

En lo que respecta a los consumidores, la mayor estabilidad institucional incide en los mismos, quienes deciden aumentar el consumo de bienes durables y compras que habían sido postergadas durante mucho tiempo.

### **Oportunidades:**

El MERCOSUR constituye una de esas tantas experiencias de integración regional que se forjaron en América Latina a principios de la década pasada. Desde 1991, fecha de su conformación, hasta el día de hoy, el bloque regional ha atravesado por diferentes momentos de auge y crisis en el proceso de integración. Las profundas adversidades económicas y políticas por las que han atravesado sus dos principales socios (Argentina y Brasil) en los últimos años repercutieron directamente en el MERCOSUR, provocando un retroceso en el proceso de integración. Las turbulencias macroeconómicas que se extendieron por la región desde la crisis del Este de Asia tuvieron como primer efecto visible la devaluación del Real en 1999 y posteriormente la profunda crisis económica y política en la Argentina en 2001. Las mismas no sólo perturbaron las relaciones intra MERCOSUR, sino que evidenciaron también el fracaso de las políticas neoliberales implementadas por una gran parte de los estados latinoamericanos durante la década del noventa.

A pesar de esta compleja coyuntura, el MERCOSUR pudo sobreponerse y continuar con el proceso de integración adquiriendo un nuevo impulso. La voluntad política de construir el MERCOSUR ha sido nítidamente reafirmada al más alto nivel político, y esto se evidencia en las numerosas iniciativas y realizaciones que se fueron efectuando

ante los nuevos desafíos en la región. En ese sentido, cabe destacar la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, el nuevo sistema de Solución de Controversias establecido en el Protocolo de Olivos en el 2004, el inicio del proceso de transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica, la iniciativa de contar con un sistema de incorporación directa de la normativa que no requiera de tratamiento legislativo y el proyecto del establecimiento futuro del Parlamento MERCOSUR. Todas estas medidas apuntan al refuerzo institucional del bloque, esencial para el futuro desarrollo del mismo.

En cuanto a las razones del por qué se da este nuevo impulso en el MERCOSUR, es menester destacar la notable mejora en la situación económica y política de los dos principales socios del bloque desde el 2003-2004, y por otro lado, la tendencia en la región del establecimiento de gobiernos de centro- izquierda que conforman una sintonía política en Sudamérica.

El crecimiento económico y relativa estabilidad política que experimenta tanto en Argentina y como en Brasil, ayudan a consolidar un contexto de mayor estabilidad y previsibilidad en el bloque. Esto no sólo posibilita el fortalecimiento del MERCOSUR, sino que puede contribuir a atraer inversiones provechosas para la región con el objetivo último de posicionarse en el mundo como un negociador más confiable.

Producto de la confluencia gobierno de centro izquierda en Sudamérica, la región se dota de un escenario propicio para la cooperación y el entendimiento. El ascenso de Lula en Brasil y de Kirchner en Argentina en el 2003 y, posteriormente, la llegada al poder de Tabaré Vázquez en Uruguay en el 2005, genera un ambiente alentador para el proceso de integración en tanto se establece entre los miembros del MERCOSUR una coincidencia política ideológica.

Más allá de las disputas coyunturales, en los últimos discursos de los mandatarios de los países socios se ha evidenciado la importancia y la necesidad de fortalecer los vínculos intra MERCOSUR. El bloque, en cierta medida, ha tenido resultados positivos en tanto ha contribuido a generar un ambiente de cooperación y democracia en la región, ha logrado establecer vínculos económicos más estrechos entre sus socios y ha conseguido que países miembros puedan adquirir una visibilidad y un papel

internacional más activo de los que hubieran sido posibles si cada uno hubiera actuado aisladamente.

La relevancia que posee el bloque para sus socios, y el espacio y peso que ha adquirido en el ámbito internacional, ha posibilitado numerosas negociaciones que el MERCUSUR, como conjunto, ha llevado adelante con amplia gama de actores del sistema internacional, entre los que se destacan la Unión Europea, el ALCA, los países de la Liga Árabe, los países asiáticos y latinoamericanos como por ejemplo México, Chile, Venezuela, Perú, entre otros.

El negociar como bloque con el resto del mundo, les otorga a los países miembros de un margen de maniobra mayor del que tendría individualmente; pero también significa un enorme esfuerzo de concertación de intereses nacionales y de coordinación operativa.

#### **Debilidades:**

La recuperación de la economía argentina expresada en indicadores macroeconómicos como el crecimiento sostenido del PBI, no resulta ser la panacea capaz de resolver todos los problemas del tejido productivo y la estructura económica en su conjunto.

La ausencia de una férrea política industrialista por parte de la gobernancia ha provocado una primarización de la economía, lo conduce a una estructura económica intrínsecamente endeble con incapacidad de producir competitivamente y exportar productos con gran valor agregado. La industria automotriz ha sido víctima de la falta de políticas de promoción sostenidas en el tiempo. Aún así, y atravesando las paupérrimas condiciones de la crisis económica iniciada en 1998, enfatizada tras su repercusión política en 2001, la industria automotriz se ha mantenido. La falta de apoyo por parte del gobierno, sumada a los contextos de crisis convergieron produciendo una desarticulación y desaparición de la industria de automotores.

La falta de escala en la producción de autos y autopartes es una de las principales problemáticas que afectan el desarrollo del sector. En este sentido, las empresas no pueden lograr un abaratamiento significativo de sus costos unitarios medios, lo que las hace menos competitivas. Aquí es imprescindible tener en cuenta los efectos de la

devaluación, ya que por un lado la misma produjo una disminución de los costos laborales porque los salarios, en comparación con el periodo de convertibilidad, son significativamente más bajos; pero por otro lado, la necesidad de importar productos foráneos con el actual tipo de cambio constituye un aumento en los costos de aprovisionamiento de insumos.

La capacidad de control que tenga el gobierno sobre la inflación es de prioritario interés de la industria, particularmente porque una suba de los precios generalizada influye directamente en los costos de producción. Es necesario que el gobierno arbitre los mecanismos necesarios para controlar la inflación.

Asimismo, cabe destacar el pequeño tamaño del mercado interno. La demanda nacional no es lo suficientemente fuerte como para impulsar al sector. A su vez, la implosión de modelo económico de los noventa expulsó del mercado a gran parte de los consumidores. La brecha distributiva y el aumento de la pobreza en los últimos años mermaron un mercado que era pequeño; en la actualidad una parte muy exigua de la población tiene el poder adquisitivo requerido para la compra de un automotor. La escasa disponibilidad de crédito y facilidades de pago es otro factor que dificulta la compra de vehículos. Por esta razón, la principal impulsora de la activación de la industria será la demanda externa.

Los trastornos socioeconómicos, el aumento de la marginalidad y el desempleo se tradujo en un aumento de los índices de delincuencia y criminalidad en nuestro país, y la industria automotriz no está exenta de sufrir este contexto. Tanto, empresas terminales como autopartistas reclaman al Estado soluciones para evitar el comercio ilegal de vehículos y autopiezas. El robo y comercialización, particularmente de autopiezas, golpea a un sector que busca cimentarse.

Desde la perspectiva de los productores, es imperativo señalar la falta de liquidez que sufre el sector. La disponibilidad de créditos no sólo afecta a los consumidores a la hora de querer comprar un vehículo sino también a los productores a la hora de proveerse de capital para realizar inversiones. Una de las más significativas asimetrías existentes entre el socio mayor del MERCOSUR y nuestro país, se relaciona con la capacidad de financiación a la industria -en un sentido amplio-, y la propia discusión sobre los incentivos existentes en uno y otro país. El Banco Nacional de Desarrollo

Económico y Social -BNDES- es actualmente una verdadera potencia en el ámbito latinoamericano, siendo por sus activos el de mayor porte de toda la región y, por su fondeo -mediante la propia Constitución brasileña-, beneficiario de los aportes del FAT (Fondo de Amparo del Trabajador) que por su propia naturaleza son de largo plazo y que en el supuesto de la necesidad de devolución no podrían superar el 5%, por año asegurándole de esa manera al BNDES 20 años como mínimo para su reintegro. En contraposición, en la Argentina no existe una entidad que apoye de tal forma el desarrollo industrial del país. Las líneas de crédito actualmente son escasas, por lo que las inversiones dependen en gran medida del capital disponible con que cuenten las empresas.

La inminente crisis energética aparece como otro factor que promueve incertidumbre en el sector, así como en la industria a nivel general. El aprovisionamiento de energía a bajo costo es indispensable para la producción. En este sentido, representantes de la UIA exigen al Ministerio de Planificación Federal cuáles serán las condiciones energéticas, la cantidad de gas y electricidad disponibles, la hidráulidad y la temperatura.

Por otra parte, la inseguridad jurídica y la falta de reglas comerciales bilaterales claras desincentiva la inversión por parte de las empresas. Las cuales reclaman previsibilidad y estabilidad para poder llevar a cabo sus negocios.

### **Amenazas:**

El MERCOSUR, a diferencia de la experiencia europea, conlleva un proceso de integración de características limitado al campo de lo intergubernamental, ninguna de las normas que le dan sustento, producen una transferencia de atributos propios de la soberanía estatal a favor de una estructura ubicada por encima de los gobiernos de los estados partes.

Todos los órganos del MERCOSUR revisten carácter "intergubernamental", están integrados por funcionarios que representan a sus respectivos gobiernos y actúan según las instrucciones que de ellos reciben. Esta estructura institucional, creada por el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto, si bien sirvió para dar inicio a este

proceso de integración, hace evidente sus limitaciones y la necesidad de órganos supranacionales que garanticen los intereses del conjunto y que tenga la capacidad de generar un derecho comunitario uniforme, aplicable directamente en cada uno de los estados miembros.

La inexistencia de un derecho comunitario y de órganos capaces de hacer cumplir las medidas adoptadas de forma conjunta, ha posibilitado la violación constante de las normas y acuerdos establecidos en el ámbito del MERCOSUR. La intergubernamentalidad del bloque permite que los estados socios se guíen por sus propios intereses particulares, tomando decisiones que pueden ir en perjuicio directo o indirecto de los demás estados miembros y del bloque en general. Esta característica propia del MERCOSUR ha generado roces entre sus socios y una consecuente pérdida de confianza en la integración regional.

Por otro lado, se encuentran las desigualdades existentes entre Brasil y los demás Estados del MERCOSUR no sólo en materia económica, sino también política, geográfica y demográfica. Es muy difícil que se puedan generar incentivos para los cuatro países del MERCOSUR que permitan avanzar hacia una integración profunda teniendo presente las diferencias estructurales y estratégicas que dichos estados presentan y las divergencias en las percepciones del mundo.

Al respecto es menester destacar las diferencias existentes en las estructuras productivas y en las estrategias de industrialización que presenta Brasil con el resto de los países del bloque. Brasil a pesar de todas las contingencias de la coyuntura y de los cambios en el contexto internacional, supo mantener una política perseverante de industrialización y promoción del cambio técnico. Consiguió mantener un mercado interno considerablemente grande y un abundante capital nacional. En cambio, los demás Estados se embarcaron en un plan desindustrializador, consolidando una estructura productiva mucho menos sofisticada.

Esa diferencia se evidencia en materia comercial, desde la asunción de Lula, Brasil viene teniendo superávits comerciales sobre los demás países del bloque, creando la sensación de una "invasión brasileña" que no ayudan a crear buenas relaciones entre Brasil y los demás socios. Como el gobierno de Lula depende de su superávit para pagar la deuda externa y mantener la maquinaria del Estado, no puede ampliar en

demasiado el margen de participación que los demás socios del bloque regional poseen en su mercado. Esto achica la dimensión de la integración y hace que pierda su verdadero sentido que es la especialización intraindustrial, es decir, el intercambio recíproco y no la dependencia.

Dadas estas marcadas asimetrías, es razonable que Brasil desee consolidar efectivamente su papel como principal actor geopolítico en la región. En ese sentido, la creación de la Unión Sudamericana en diciembre del año pasado, el deseo de incorporarse como miembro permanente en una futura reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y la postulación de Luiz Felipe Seixas Correa, embajador de Brasil en la OMC, para ocupar el cargo de director general en dicha institución, entre otras tantas políticas, evidencian la intención de liderazgo brasileño.

Por su parte, el gobierno argentino observa cauteloso estas iniciativas, no quiere que su país vecino siga ampliando su ya fuerte posición en Sudamérica y aspira también a ser un referente político internacional en la región. Con respecto a la Unión Sudamericana, Argentina pretende, en primer lugar, avanzar en la profundización del MERCOSUR, y sólo después preocuparse por el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En relación al Consejo de Seguridad de la ONU, Argentina rechaza la propuesta brasileña, y prefiere un asiento rotativo a nivel regional. En cuanto a candidatura para la dirección de la OMC, el gobierno argentino se ha comprometido a apoyar la candidatura del representante comercial uruguayo Carlos Pérez del Castillo de Luiz, competidor directo de Felipe Seixas Correa.

En consecuencia, todas estas disputas políticas generadas entre los principales socios del MERCOSUR, desgastan las relaciones bilaterales y afectan negativamente a la integración. En las mismas se evidencia la falta de una estrategia compartida en cuanto al lugar que deberían ocupar sus respectivos países en la región de cara al sistema internacional.

Ante este contexto del MERCOSUR, minado de disputas y cuestionamientos, con grandes asimetrías entre sus socios y la falta de institucionalización y objetivos compartidos; la alternativa de integración que representa el ALCA podría considerarse como una potencial amenaza.

Desde la primera Conferencia Panamericana de 1889, los Estados Unidos han buscado constituir una Unión Aduanera con los países del hemisferio. Desde una perspectiva económica para acceder a mercados que escasamente pueden competir frente a sus bienes industriales; pero desde el punto de vista político para homogeneizar su control sobre el continente y así evitar arrojados autonómicos que mermen su dominio. Hoy esta voluntad histórica toma forma bajo la iniciativa del Área del Libre Comercio para las Américas. La misma pretende comprender una extensa área geográfica en la que se englobe una amplia gama de Estados con diversos grados de desarrollo económico y peso internacional.

Las posturas de los diversos países involucrados en las negociaciones del ALCA se caracterizan por su consistente heterogeneidad. En cuanto al MERCOSUR, concretamente, dado que en el marco del ALCA se reconoció la importancia de los acuerdos regionales como paso previo a la integración continental y que uno de los participantes es la mayor potencia mundial, tanto en términos económicos como políticos, nuestros países optaron por la decisión de negociar como bloque unificado en pos de aumentar su margen de maniobra en las negociaciones.

Si bien es cierto que en líneas generales, tanto Brasil como Argentina, de cara a las negociaciones del ALCA, tendrían una postura común en cuanto a las medidas proteccionistas que Estados Unidos mantiene en ciertas áreas de relativa importancia para los dos estados sudamericanos; también es verdad que la apertura hacia el continente no implica y afecta de igual forma a los dos países. Esta última cuestión podría llegar a minar de forma significativa la futura relación bilateral y al MERCOSUR en general.

Desde el punto de vista brasileño, el ALCA es una alternativa que implica muchos riesgos, por un lado, la integración hemisférica le abriría las puertas a un mercado más amplio y tentador, pero por el otro lado, se vería en la difícil situación de competir con la basta industria norteamericana.

En relación con la Argentina, la apertura hacia el continente representaría una amenaza si tenemos en cuenta que la Argentina no tiene una industria capaz de competir vis à vis con la de países desarrollados, con el potencial peligro de profundizar la dependencia externa y alcanzar déficits comerciales enormes, que

terminaría por condenar la ya castigada industria nacional. Tal diferencia sería aún mayor por falta de garantías para cancelar las barreras aplicadas a una serie de productos agrícolas para los que existen límites de exportación en los Estados Unidos. Ante esta realidad, el MERCOSUR debería estar suficientemente consolidado como para poder resistir y actuar de forma conjunta en provecho general. En el actual contexto, el bloque sudamericano lejos está de ese ideal y, por consiguiente el ALCA puede llegar a considerarse un amenaza en tanto termine por erosionar las relaciones entre los miembros del MERCOSUR, generando intereses y coyunturas que se contrapongan a los objetivos establecidos como conjunto.

Una segunda amenaza a ser considerada es el aumento de la conflictividad a nivel regional que repercute directamente sobre la tendencia cooperativa entre los estados de la región. Tras el 11 de septiembre la agenda de Estados Unidos hacia América Latina se concentró únicamente en la securitización, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Esto derivó en una profundización del rearme de los diferentes países. Un indicador es que actualmente Colombia recibe armas para la lucha contra la guerrilla dentro de sus fronteras. Venezuela es otros de los países involucrados en esta dinámica que ante las constantes amenazas a su gobierno por parte de los Estados Unidos, realizó una masiva compra de armamentos incrementando de las incertidumbres de la ya tensa relación entre Colombia y Venezuela. Por otra parte mientras que en Ecuador se cae Gutiérrez, Bolivia corre peligro de desmembrarse políticamente en su interior.

El escenario anteriormente descrito de hostilidad interna y externa, representan una amenaza potencial a los vínculos cooperativos en el continente.

### **3. ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN**

En el presente apartado analizaremos una serie de alternativas políticas que pretenden solucionar el problema identificado a través de la remoción de los obstáculos del mismo. Los criterios utilizados para el análisis y posterior recomendación son: eficacia, costo - beneficio, viabilidad, y coherencia.

El criterio **eficacia** relaciona los objetivos planteados, los medios utilizados y la consecución final de los objetivos, con la adecuada eliminación de los obstáculos identificados. Será **alta** cuando se alcancen los objetivos planteados de manera satisfactoria eliminando los obstáculos, siempre teniendo en cuenta una adecuada economía de los medios. Se entenderá por **media** una consecución relativa de los objetivos y remoción parcial de los obstáculos identificados. Una eficacia **baja** implica que no se han logrado los objetivos planteados ni se han eliminado los obstáculos en el período establecido.

Se entiende por **costo –beneficio** a la relación de los costos de la implementación de una política en relación a los beneficios que la misma reporta. Será **alto** cuando los beneficios superen los costos, **medio** cuando se evidencia un equilibrio entre costos y beneficios; y será **baja** cuando los costos superen a los beneficios.

Se entiende por **viabilidad** el grado de aceptación por parte de los actores más interesados en la problemática. Los grados de viabilidad oscilan entre **alta**: cuando exista satisfacción con la política a adoptar por gran parte de los actores más involucrados; **media** en caso de que estén de acuerdo tan sólo un porcentaje, mostrando insatisfacción un sector de relevancia en la problemática; **baja** cuando actores decisivos muestren su oposición.

El criterio de **coherencia** hace alusión al grado de compatibilidad entre los diversos objetivos de política exterior planteados y el objetivo en cuestión. Nos referimos a una coherencia **alta** o **baja** según exista o no correlación entre los objetivos de política exterior nacional y la política a implementar. Una coherencia **media** implica que no existe una correlación directa entre ambas medidas.

- **Liberalización del mercado automotriz en 2006**

En esta alternativa de política se simula una liberación del comercio automotriz bilateral con el Brasil. De esta forma se cumpliría con la liberalización del Mercado Automotriz Intrarregional en el 2006, según lo establecido por la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM) en el marco del Trigésimo Primer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 14 de noviembre de 2002.

**Eficacia:**

La alternativa planteada cubriría parcialmente el objetivo señalado en el punto 2.2 del presente trabajo: se alcanzaría la liberalización del comercio con Brasil, pero no se cumpliría el otro aspecto del objetivo, consistente en evitar el perjuicio de la industria automotriz argentina.

A su vez, este curso de acción no eliminaría el obstáculo identificado, consistente en las actuales asimetrías de las respectivas industrias de Argentina y Brasil.

La apertura irrestricta del comercio bilateral en las actuales condiciones de las industrias del sector en cada uno de los países, generaría un desbalance comercial a favor de Brasil aún mayor al registrado el año anterior (2004) cuando la Argentina tuvo una participación de tan solo el 2 % del mercado brasileño, mientras que los automotores de ese origen representaron el 60% del mercado argentino. El ingreso masivo de vehículos producidos en términos superiormente competitivos a los producidos localmente no ha tenido otro impacto que la desarticulación de la industria automotriz nacional.

En la actualidad no están dadas las condiciones para un comercio bilateral libre mutuamente beneficioso, dado que el país vecino posee ventajas comparativas: mayor mercado, menores costos, energía más barata, mano de obra especializada, estímulos oficiales y rebajas impositivas, entre otros beneficios.

De lo expuesto se deriva que la apertura comercial entre Argentina y Brasil en 2006, no cubriría el objetivo de liberalizar el sector automotriz sin perjuicio de la industria nacional, a su vez que no ayudaría a reducir las asimetrías existentes, sino que por el

contrario, las profundizaría. Por lo tanto se evidencia un grado de eficacia media en la presente alternativa.

### **Costo-Beneficio:**

Ante una liberalización total del comercio, la recuperación de la industria automotriz argentina observada en los dos últimos años -en consonancia con el saneamiento de las variables macroeconómicas- correría el riesgo de verse interrumpida. Un escenario de apertura irrestricta del comercio bilateral bajo la persistencia de los incentivos económicos otorgados por Brasil, su mayor escala de producción, especialización, y mayor tamaño de mercado, profundizará aún más la actual reasignación de las inversiones a favor del país vecino.

En el actual momento, en que el mercado automotor argentino muestra claros indicios de recuperación, sería más que inoportuna la acordada liberalización, ya que implicaría desaprovechar el contexto de oportunidad vigente. El costo sería una desintegración mayor de la industria local, y una profundización del desbalance a favor de Brasil en el comercio bilateral del sector.

Los costos de este curso de acción se evidencian superiores a los eventuales beneficios que derivarán del acceso de los consumidores a una gama más amplia de productos automotores a precios más económicos. No obstante, si bien en el corto plazo los consumidores parecerían beneficiarse de la apertura comercial, al considerarse un horizonte temporal mayor, la desarticulación de la industria del sector implicaría el retroceso de la misma, lo que acarrearía mayores costos asociados a la desaparición de un sector de gran efecto multiplicador en la economía nacional, con las implicancias en los niveles de empleo que eso supone.

Concluimos de este modo, que los costos de este curso de acción superarían los eventuales beneficios de la liberalización.

### **Viabilidad:**

A lo largo del presente apartado se contemplará para la utilización de este criterio de evaluación, la postura de los siguientes actores involucrados: el Gobierno Argentino, el Gobierno de la República Federativa del Brasil, proveedores de autopartes y terminales de la República Argentina. Como ya hemos expresado los grados de viabilidad fluctuarán entre alto, medio y bajo.

Conforme con los datos consultados la aceptación del impacto socio- político por parte de los actores considerados denota una baja viabilidad respecto de la alternativa en cuestión. Ello resulta del acotado plazo temporal y las condiciones actuales de los actores frente a la liberalización total del mercado automotor.

El sector más perjudicado está representado por los proveedores nacionales. Los mismos deberían enfrentarse a una cruda competencia que deviene de la posibilidad de un ingreso masivo de autocomponentes provenientes del Brasil. Ello redundaría en un perjuicio en el seno del punto neurálgico de la producción automotriz nacional, que provocaría a largo plazo una desarticulación completa del sector.

A diferencia del actual régimen que asegura una porción de contenido local mínimo del orden del 30% de autopartes argentinas, la liberalización total no brindaría tal amparo a los proveedores de autopiezas.

En referencia al sector terminal puede esgrimirse que en el corto plazo una apertura comercial les permitiría asegurarse una reducción de costos a través de la importación de piezas y autopartes de menor precio. No obstante, en el largo plazo, dada la mayor competitividad de sus contrapartes brasileñas, perderían importantes porciones del mercado. Asimismo, es imperioso para las empresas terminales prorrogar la apertura comercial a favor de establecer estrategias de integración en el MERCOSUR que no permitan la competencia entre sus fábricas de la Argentina y Brasil sino que traten de complementarse.

Desde la perspectiva del Gobierno de la República Argentina la política de liberalización contaría en el foro interno con el apoyo de los consumidores que se beneficiarían por una mejora sustancial en los precios de los vehículos. Sin embargo, dada la envergadura de la actividad económica que genera el sector automotriz, un desmembramiento de la industria producto del aumento de la competencia derivado del libre comercio, provocaría un enorme impacto a nivel financiero y social dado el

incremento del desempleo. Los trastornos sociales que la cesantía conlleva presentan un gran riesgo para el gobierno y coartarían el margen de maniobra de las políticas delimitadas por el Ministerio de Economía.

Desde el punto de vista del Gobierno del Brasil, el cumplimiento de la liberalización del comercio acordada para el 2006 sería la alternativa óptima. De todas maneras, reconocen la persistencia de asimetrías por lo que han flexibilizado su postura.

Como ya hemos expresado, la viabilidad del presente curso de política, dado el rechazo que provoca en el foro interno, resulta baja.

#### **Coherencia:**

Resulta de los datos analizados que la presente alternativa posee un grado de coherencia media dado que, si bien por un lado permite cumplir con lo acordado y fomenta el espíritu de liberalización; por otra parte, no contempla los objetivos originales de desarrollo económicamente equilibrado entre los socios del MERCOSUR. La liberalización en las condiciones actuales provocaría una inundación del mercado de vehículos provenientes del país vecino, lo cual reproduciría la asimetría comercial en el "share" de cada socio en el mercado de la contraparte.

- **Política de "Patear el Tablero"**

Esta política de ser implementada implica desechar la estrategia incremental que venía desarrollándose hasta el momento y adoptar una lógica racional de "barajar y dar de nuevo". Así, la Argentina se negaría a negociar la liberalización del mercado automotor con la República Federativa del Brasil hasta tanto dicho país elimine aquellas prácticas comerciales desleales implementadas desde mediados de la década del noventa.

#### **Eficacia:**

Este curso de acción no cubriría el objetivo de la liberalización del comercio bilateral, por el contrario, representaría la suspensión indefinida de la apertura comercial, puesto que la misma se sujetaría a una exigencia en particular: la eliminación de los incentivos otorgados por Brasil. Ahora bien, la negativa del país vecino a aceptar los condicionamientos argentinos implicaría la prórroga indefinida de la apertura comercial, y la consecuente continuidad de un comercio restringido. Este escenario tampoco sería consecuente con el objetivo argentino *de liberalizar el comercio bilateral sin perjuicio de la industria nacional*, ya que probablemente generaría reacciones adversas de la contraparte produciendo perjuicios aún mayores para la Argentina.

El planteo de políticas en términos de condicionamientos/amenazas podría generar múltiples respuestas contraproducentes por parte de Brasil. La actitud de la Argentina de eludir los compromisos acordados sentaría un precedente de unilateralismo en las relaciones bilaterales, dando la oportunidad al país vecino de adoptar actitudes similares.

Brasil, país más poderoso de la región, y segundo mercado de las exportaciones argentinas de automotores después de México, podría considerar que la Argentina ha desistido de su actitud cooperativa, y adoptar políticas tendientes a aumentar la competencia intrarregional, incrementándose probablemente las asimetrías existentes.

De lo expuesto se deduce que la continuidad de un régimen de comercio restringido mientras la contraparte no acepte las exigencias planteadas por la Argentina, -la eliminación de los incentivos a la industria- no ayudaría de por sí, a la eliminación del obstáculo: las asimetrías.

Por las razones expuestas, esta política representa una alternativa extrema en el continuo de opciones, exhibiendo un bajo grado de eficacia.

### **Costo-Beneficio:**

En relación a este criterio, puede decirse que el eventual beneficio de la política en cuestión estaría dado sólo por el éxito de la "amenaza" planteada por el gobierno

argentino. Esto es, que Brasil se dispusiera definitivamente a suprimir los subsidios que otorga actualmente al sector automotriz.

En primer lugar, debe considerarse poco probable la posibilidad de que el país vecino levante sus incentivos bajo una presión de esta naturaleza. Las empresas afectadas por una medida tal, ejercerían la presión suficiente para que la misma no prosperase. En segundo lugar, un planteo de esa envergadura por parte de la Argentina conduciría probablemente al nacimiento de nuevas tensiones entre los principales socios del MERCOSUR, pudiendo deteriorar las relaciones bilaterales en otras áreas temáticas, dañando el proceso de integración en su conjunto. Así, un curso de acción del tipo "patear el tablero" acarrearía altos costos políticos, exhibiendo bajas probabilidades de alcanzar beneficio alguno.

#### **Viabilidad:**

El reclamo de condiciones de comercio concretas por parte del Gobierno Argentino, a través del endurecimiento de su posición negociadora respecto a la liberalización del comercio con el Brasil, conllevaría a una serie de reacciones contrapuestas.

En cuanto al sector de autopartes, si bien en un principio esta medida parecería protegerlo de la competencia brasileña; a largo plazo la posible reacción del país vecino, en términos de represalia, podría redundar negativamente en dicho sector en tanto que, el gobierno brasileño podría adoptar medidas punitivas que mermen el ingreso de productos automotrices de origen argentino a su mercado.

La posición de las terminales argentinas frente a esta posible vía de acción sería ambigua. Por una parte, si bien esta alternativa protegería la cuota de mercado nacional de la competencia de los vehículos brasileños, aumentaría indefectiblemente los costos de producción ya que restringiría la importación de piezas y autopiezas más baratas desde Brasil. Asimismo limitaría los flujos de inversión de las casas matrices que buscarían localizarse cerca de mercados con capacidad de absorción mayor y escala de producción que le permita costos más bajos.

La eventual aplicación de esta medida por el Gobierno Argentino socavaría la relación bilateral con el Brasil, su mayor socio; al tiempo que minaría las bases que sustentan

el MERCOSUR. Una política de sesgo tan unilateral restaría credibilidad a la Argentina vis à vis sus socios regionales como también del sistema internacional.

Un cambio abrupto en las reglas de juego iría en detrimento también, de la confianza necesaria para captar las inversiones pretendidas por el Ministerio de Economía para la recuperación del sector automotriz y la Argentina en general.

Finalmente este curso de acción generaría en Brasil una contraposición contundente no sólo por los intereses de las terminales allí instaladas sino porque atentan contra intereses parroquiales estatales allí localizados. En este sentido el gobierno de Lula tiene escaso margen de maniobra para poder revertir las prácticas de incentivo llevadas a cabo por los respectivos estados regionales.

Asimismo, las empresas terminales brasileñas verían afectados sus beneficios puesto que se cerrarían las puertas de uno de los mercados más importantes para sus exportaciones, como es el argentino.

Ante la eventual aplicación de esta política, es necesario ponderar en mayor grado la postura brasileña para analizar la viabilidad de la misma. En este sentido se evidencia una baja viabilidad.

#### **Coherencia:**

El grado de correlación existente entre esta política en particular y los lineamientos de política exterior nacional de cara a la región y al mundo es extremadamente bajo. Puesto que esta alternativa es diametralmente opuesta al objetivo integracionista perseguido por el gobierno argentino durante la última década. El MERCOSUR como organismo internacional fue creado con la expectativa de lograr una mejor inserción internacional a través de la sinergia que otorgaría un desarrollo mancomunado. Para la integración de los mercados de los socios se planteó como indispensable la paulatina apertura a favor de la complementariedad productiva regional. Por consiguiente, una postura que no sólo vaya contra la liberalización sino que entre en coalición con la República Federativa del Brasil indudablemente, no es acorde con el objetivo macro que ha seguido la política exterior argentina.

En el plano internacional, si bien esta acción unilateral iría en contra de los compromisos adoptados por la Argentina con la Organización Mundial del Comercio, la política brasileña de incentivos al sector automotriz no está exenta de debate.

- **Política de Statu Quo**

Este curso de acción implica la prórroga de la Política Automotriz Común del MERCOSUR, durante un período de tiempo mayor, con un plazo a acordarse, lo que implicará negociaciones tanto en el nivel nacional -entre los actores interesados- y en el nivel bilateral. Así se continuaría con un sistema de comercio compensado que permitiría seguir la senda de una liberalización paulatina. Se mantendrían a su vez los porcentajes arancelarios de extra e intrazona que quedaron establecidos en aquel acuerdo. Este curso de acción tiene como base la confianza en el crecimiento proyectado de la economía argentina y de la estabilidad de las principales variables macroeconómicas.

**Eficacia:**

Esta alternativa a seguir supone que la continuación y aplicación efectiva de la PAM en un contexto de sostenida recuperación económica resultaría, a primera vista, en beneficio del sector automotriz. Se extendería el régimen de protección para una industria aún no capacitada para competir libremente con una industria de la magnitud de la brasileña. Esta política busca alcanzar el objetivo de desarrollo de la industria automotriz argentina en el contexto del comercio bilateral, debiendo para este propósito posponer el objetivo de la liberalización. Sin embargo, ante los cambios acordados en el 2002 donde el coeficiente de desvío permitido aumenta y el requisito de contenido argentino disminuye con el transcurrir del tiempo; esta política no redundaría en una promoción real del sector.

En cuanto al obstáculo, esta alternativa no aborda directamente el problema de las asimetrías entre ambas industrias, ya que existen otras variables de gran influencia en la continuidad de los desequilibrios que, la PAM por si misma no alcanza a eliminar, específicamente los incentivos económicos otorgados por Brasil.

La eficacia que supone la prórroga de la PAM resulta de extender el horizonte temporal del comercio bilateral restringido, en el contexto de crecimiento económico argentino, posibilitando en un futuro competir en condiciones de menor desequilibrio relativo. Al adoptar este curso de acción, la Argentina buscaría “aprovechar la oportunidad” del contexto económico estable y con perspectivas de crecimiento, lo que le otorgaría un mayor poder negociador en el momento de establecer las condiciones de la liberalización.

De lo expuesto se deduce que la eficacia de esta política estaría condicionada por dos variables: por un lado el mantenimiento en el tiempo de la tendencia favorable de los indicadores económicos de la Argentina, y por el otro, la continuidad de la aplicación de subsidios a la industria por parte de Brasil, razón por la cual esta política resulta insuficiente. Conforme lo antedicho puede concluirse que la eficacia de este curso de acción es baja, dado que depende absolutamente del contexto de crecimiento y no necesariamente redundando en una disminución de las asimetrías.

### **Costo-Beneficio:**

Esta alternativa se mostraría beneficiosa en tanto que durante el plazo de la prórroga el gobierno argentino permitiría a la industria local tomar las decisiones pertinentes para llegar en mejores condiciones a una eventual apertura.

Cuando la PAM fue adoptada, en noviembre de 2000, la República Argentina se sumía en una de las peores crisis de su historia, en los planos económico, político y social. Así, el nuevo régimen bilateral no tuvo oportunidad de ser aplicado de manera rigurosa, razón por la cual sus eventuales resultados no han podido ser evaluados cabalmente al margen de la influencia de las variables contextuales.

En la actualidad se da un contexto favorable tanto desde el punto de vista político-institucional como económico, para la aplicación efectiva del régimen bilateral

existente, por lo que la extensión del período de transición hacia la liberalización permitiría la evaluación de los resultados del mismo, sin la influencia del contexto distorsionante de sus primeros años de vigencia.

Por otra parte, la adopción de una medida tal implicaría el incremento del margen de maniobra si se mantuvieran las perspectivas de estabilidad y crecimiento económicos de la Argentina, ya que al momento del establecimiento de las condiciones de liberalización este país contaría probablemente con mayores posibilidades de alcanzar una negociación bilateral exitosa.

Sin embargo, pese a que en apariencia los beneficios de la política de Statu Quo resultan atractivos, la misma no está libre de costos. Desde este punto de vista, la inexistencia de un límite temporal definido para el reemplazo de la PAM por la liberalización comercial generaría un grado considerable de incertidumbre, variable decisiva para la atracción de inversiones. En ausencia de reglas de juego claras producto de la indefinición de un marco jurídico definitivo que regule el sector, las automotrices se mostrarían reticentes a realizar una apuesta de envergadura en la República Argentina. La "previsibilidad" se convierte en una variable clave para el desarrollo de este sector, dado que sus operaciones son proyectadas hacia el mediano y largo plazo.

A lo expuesto se suma un costo aún mayor asociado a una eventual actitud pasiva por parte de la Argentina "desaprovechando" la oportunidad introducida por la prórroga propuesta. Esta actitud consistiría en la no adopción de medidas adicionales complementarias para fomento del sector, lo que implicaría incurrir en costo de oportunidad.

Se concluye que el balance entre costos y beneficios de esta opción es media.

### **Viabilidad:**

Una prórroga del régimen vigente implica conservar un requerimiento de Contenido Local Mínimo que sin lugar a duda beneficia al sector de autopartes. A su vez, la reducción de aranceles del 18, 16 y 14 % al 2%, luego de la resolución 497 del Poder Ejecutivo Nacional de 2004 para la importación de autopartes de extrazona que

no se produzcan en el ámbito regional, beneficia tanto al sector autopartista como a las terminales, que ven reducido sus costos y permiten alcanzar una mayor competitividad.

Por consiguiente, se puede afirmar que la prórroga de la PAM cuenta con el apoyo del sector autopartista. No obstante, pese a que el régimen vigente protege los intereses de los mismos, no alcanza para contrarrestar aquellas asimetrías que devienen de los subsidios del Brasil a las empresas instaladas en el marco de sus fronteras.

Conforme la posición de las empresas terminales, las mismas han demostrado su apoyo a una prórroga de 2 años en función de darle al sector la posibilidad de recuperarse de los avatares de la crisis acaecida en el país en los últimos años. La confianza de las terminales queda manifestada a través del lanzamiento de nuevas inversiones para el sector. De todos modos, las empresas terminales encuentran en las exigencias de contenido local un requerimiento pernicioso ya que aumenta sus costos y afecta su competitividad.

El gobierno argentino encuentra que esta medida tiene una viabilidad media en tanto que si bien ha recibido el apoyo por parte del sector involucrado, el mismo mantiene aún algunos reclamos. Particularmente porque cree que la continuación de la PAM resguardaría determinados intereses pero no constituiría una solución cabal respecto de aminorar la totalidad de las asimetrías. Éstas continuarían a causa de los incentivos que el gobierno del Brasil otorga a su industria y la mayor capacidad de las firmas brasileñas en relación al acceso a crédito e inversión.

De todas maneras es menester considerar que el contexto en que se desenvolvería esta política es mucho más benéfico que el pasado. Diferentes indicadores afirman fehacientemente un escenario de recuperación y crecimiento de la Argentina y particularmente del sector automotriz. Entre los datos más relevantes a tener en cuenta se encuentra un crecimiento estable de PBI, la exitosa renegociación de la deuda, una balanza comercial superavitaria, un repunte de la inversión; en definitiva datos que manifiestan un aumento de confianza.

Respecto del sector automotriz, el mismo constituye unas de las ramas industriales que más crecimiento económico reportó en el 2004, recuperando buena parte de la producción y las ventas perdidas a partir de 1999; colocando a la actividad en un plano

de optimismo respecto del presente año para volver a fabricar en los mismos niveles que en 1994 y 1998, cuando se alcanzó el medio millón de vehículos.

El 2004 fue un año sin suspensiones en la actividad de las terminales, y hasta en muchos casos se amplió la planilla y se trabajaron horas extras. Así, se alcanzó una producción de 300.000 unidades, y un aumento del 100 % en las ventas. Si bien las expectativas para este año son muy alentadoras, con un firme optimismo de parte de las empresas de volver a las cantidades producidas en el mejor momento de la industria, las terminales también esperan que haya modificaciones en la estructura impositiva que estimule aún más la producción. En este sentido, las terminales como los autopartistas presionan a favor de lograr una reducción de las retenciones a las exportaciones para aquellas empresas que aumenten en volumen las ventas externas. Las autopartes también mejoraron su performance aunque el sector espera un mayor apoyo y presencia del gobierno no sólo en términos productivos sino también en el combate al comercio ilegal de piezas.

En tanto la reacción del gobierno de la República Federativa del Brasil ante la decisión argentina de no liberalizar su comercio automotor en el 2006 fue ambigua. Si bien, aceptó prorrogar la apertura estipulada, conscientes de las asimetrías existentes en el sector y sabiendo de antemano que curso de acción seguiría la Argentina frente a este contexto, no definió puntualmente una postura concreta. Por un lado, anunció la posibilidad de facilitar financiamientos que permitieran incorporar en los vehículos brasileños partes y piezas argentinas. Actualmente para obtener financiación del Banco Nacional de Desarrollo del Brasil los mecanismos exigen que el 60% de las partes, piezas, motores y componentes sean de origen brasileño; por lo que el gobierno de la República Federativa se comprometió a analizar la futura inclusión de autopiezas argentinas en ese porcentaje. Pero por otra parte, el gobierno brasileño no ha dado respuesta aún a las propuestas de Lavagna de establecer una estrategia industrial conjunta y de adoptar medidas concretas para paliar las asimetrías que impiden un desarrollo mutuo.

Además cabe aclarar que, si bien la liberalización total del comercio automotriz traería beneficios considerables para las industrias de autopartes y terminales instaladas dentro de las fronteras brasileñas dadas las condiciones actuales; el régimen vigente

(la PAM) no es pernicioso en absoluto sino que, por el contrario, en los últimos años se ha registrado un crecimiento extraordinario en dicha rama industrial.

De lo expuesto se deriva una viabilidad alta para la aplicación de este curso de acción.

### **Coherencia:**

Se advierte que este curso de acción presenta un grado de coherencia medio ya que no rechaza la liberalización a futuro, que es una de las condiciones sine qua non para concretar el propósito integracionista. Por ende no colisiona con el objetivo macro de política exterior del gobierno argentino. A su vez es una propuesta que contaría con la anuencia del gobierno del Brasil.

Sin embargo, se vislumbra que no tiene la contundencia necesaria para remover las grandes asimetrías, cuestión imperativa para cumplir con el objetivo de una integración mutuamente beneficiosa. Es por esta última razón que la medida, tal como es concebida, pierde cierto grado de coherencia.

- **Renegociación de la PAM**

Esta política consistiría en que ambos gobiernos acuerden una revisión de la normativa de la Política Automotriz Común vigente hasta alcanzar el libre comercio definitivo recién en 2010, plazo que consideramos apropiado para que las modificaciones de la PAM puedan dar sus resultados. Desde esta perspectiva se pretende ir más allá del mero establecimiento de políticas de protección al sector que sólo restringen el ingreso de vehículos de origen brasileño, sin lograr que la Argentina incremente su participación en el mercado automotriz brasileño. Este es el objetivo que Argentina debe perseguir para reducir el desequilibrio observado en el comercio bilateral correspondiente al 2004, cuando la participación de automotores argentinos en el mercado brasileño fue del orden del 2,5%, mientras que Brasil se quedó con el 60% del mercado argentino.

Para reducir la mencionada asimetría en el comercio bilateral, la revisión de la PAM implicará la incorporación de tres medidas adicionales.

En primer lugar, la Argentina podría solicitar la incorporación de “Derechos Compensatorios” en función de contrabalancear los subsidios concedidos a los productores y/o exportadores del Brasil. Concretamente, se propone como condición para acceder al arancel preferencial una cuota mínima de colocación garantizada del orden del 10% de automotores argentinos en el mercado brasileño.

Otro aspecto a introducir para el acceso al comercio con arancel cero sería la exigencia de la asignación por firma de una plataforma exclusiva en la Argentina. Esta medida implicaría la necesidad de desagregar por empresa el comercio, considerado globalmente en el régimen actual.

Otros de los puntos a negociar se refiere a la exigencia de un contenido mínimo de componentes argentinos, medidos en términos de valor o por pieza, en la producción de automotores brasileños para el acceso al arancel preferencial. Esta modificación de la PAM implicaría incorporar al contenido regional exigido del 60%, un contenido argentino del orden del 8%, actualmente cubierto, casi en su totalidad por piezas brasileñas.

#### **Eficacia:**

El establecimiento de una cuota mínima de participación de automotores argentinos en el mercado brasileño del orden del 10%, para el acceso al arancel preferencial, busca asegurar para la industria automotriz argentina un mínimo del mercado de Brasil. Pretende de este modo reducir el desequilibrio existente en el comercio bilateral del sector.

El hecho de asegurar un mercado más grande para las automotrices nacionales ayudaría a incrementar la escala de producción argentina, ayudando a reducir -a lo largo del período de tiempo estipulado- las asimetrías existentes en la competitividad de ambas industrias. Como consecuencia del potencial incremento de la escala de producción, se generaría un proceso de retroalimentación o círculo virtuoso por medio

del cual las firmas automotrices elegirían progresivamente en mayor a la Argentina para la asignación de nuevos modelos.

En los últimos años las compañías eligieron casi exclusivamente a Brasil para la asignación de las nuevas plataformas que lanzaban al mercado. De este modo ese país se convertía en el centro productor y exportador de los nuevos modelos en la región. Para desarrollar la exportación -en este caso a Brasil- la Argentina necesita captar la asignación de los nuevos modelos que las automotrices lanzan al mercado, para lo cual necesita a su vez el desarrollo de escalas.

Por estas razones, Argentina debería intentar negociar con Brasil la posibilidad de recuperar su cuota histórica de participación que ha llegado a tener en su mercado, de alrededor del 10%.

Por otra parte, sería aconsejable para la Argentina exigir a cambio de las preferencias arancelarias para el acceso a su mercado, el establecimiento de una plataforma exclusiva en Argentina a las distintas firmas. Esta alternativa implicaría la desagregación por empresa en el cálculo de los volúmenes del comercio bilateral -actualmente considerados globalmente- incentivando a cada una de las empresas a invertir en el país y exportar.

El resultado exitoso de la aplicación de un acuerdo tal redundaría en el logro de la especialización productiva, y consecuentemente en la tan deseada complementación, objetivo original de la Política Automotriz Común.

Por otra parte, la exigencia de un contenido mínimo argentino en el contenido regional de la producción de automotores brasileños que accedan al arancel cero en el comercio bilateral, tiene por objeto fomentar el desarrollo del sector autopartista nacional. La medida se orienta a la promoción de economías de escala en el sector de autocomponentes que permita a la larga reducir los costos de producción argentinos. A su vez, el éxito de estas medidas tendría como resultado una mayor integración de la cadena productiva nacional.

Todos estos son indicadores de la alta eficacia de implementar este curso de acción.

**Costo-Beneficio:**

Los beneficios de la negociación de una nueva Política Automotriz Común para un nuevo período de transición hasta la liberalización del sector en 2010, beneficiaría a la Argentina al otorgarle la oportunidad de mejorar los niveles productivos de su industria automotriz y reducir el obstáculo principal para la liberalización: la asimetría existente entre su industria y la brasileña.

El principal beneficio de la alternativa de renegociación de la PAM es que se orienta fundamentalmente a la reducción de las asimetrías existentes por medio de un nuevo acuerdo bilateral con el principal socio del MERCOSUR. Esta opción implica comprometer la voluntad política de la contraparte para alcanzar objetivos comunes mutuamente provechosos, consecuentemente con los objetivos originales de lograr la complementariedad económica entre ambos países.

En relación a los costos, los primeros que podrían derivarse de esta alternativa son aquellos vinculados a la obtención de una cuota mínima del mercado brasileño. La eventual aceptación de esta propuesta por parte de Brasil significaría muy probablemente que, bajo el régimen actual de comercio compensado el país carioca accedería más ampliamente al arancel preferencial. El coeficiente de desvío de exportaciones vigente es de U\$S 1/2,6 por lo que la garantía de un incremento de las importaciones argentinas por parte de Brasil en el contexto actual de déficit argentino, implicaría probablemente un acceso más amplio del ingreso de automotores brasileños a Argentina bajo arancel cero.

Los costos en este caso se derivarían en primer lugar, del eventual aumento de las exportaciones brasileñas a la Argentina. A su vez, el acceso ampliado al arancel cero impactaría en los niveles de recaudación fiscal del Estado Argentino, en tanto que éste dejaría de percibir los derechos arancelarios correspondientes al sobrepaso de los niveles de flex permitidos.

Otros costos que podría generar esta alternativa, estarían dados en el caso de que Brasil se mostrara reticente a la aceptación de las propuestas formuladas en el marco de la renegociación de la PAM.

En primer lugar, Brasil podría considerar excesivas las propuestas argentinas, provocando tensiones en la relación bilateral, lo que podría llevar a un eventual

estancamiento o fracaso de las negociaciones. Esta posibilidad será evaluada bajo el criterio de “viabilidad” en el apartado siguiente.

No obstante, el eventual fracaso de la negociación acarrearía pérdidas de recursos de gran importancia entre los que se cuentan el tiempo, la erosión de la confianza y otros de carácter propiamente económico comprendidos en la organización y ejecución de las negociaciones.

### **Viabilidad:**

La renegociación de la PAM ha sido un constante reclamo por parte del sector automotriz nacional.

A través este curso de acción las empresas autopartistas verían incrementadas sus exportaciones a partir de la exigencia de un 20% de piezas argentinas en el contenido regional mínimo del 60%. El aumento de la demanda de autopartes argentinas que esto significaría, potenciaría la producción nacional. Considerando la disminución del orden del 2% de los aranceles de los productos de extrazona que no se producen localmente –establecido en el 2004- y, teniendo en cuenta los beneficiosos precios nacionales de acero y hierro, en conjunción con la alternativa de reformulación del régimen vigente, impactarían en una reducción de costos tal, que fomentarían la posibilidad de generar industrias de escala, lo que permite que el costo unitario o promedio decrezca mientras más unidades son producidas haciendo cada vez más competitivo al sector.

En cuanto a las empresas terminales la colocación de un porcentaje de automotores en el mercado brasileño provocaría un aumento de las exportaciones tal que disminuiría las asimetrías en el “share” de cada país en ambos mercados. El aumento de la demanda en un período de largo plazo incentivaría también una mayor escala en la producción.

Asimismo, la exigencia de la asignación por firma de una plataforma exclusiva en la Argentina para acceder al arancel cero incentiva la atracción de inversiones para lanzar nuevos modelos desde nuestro país. La asignación por parte de las empresas matrices

de los mismos es la clave para la creación de empleo a nivel local y la exportación de vehículos a nivel global.

En cuanto al grado de aceptación de esta política por parte del Brasil el mismo se encuentra en un nivel bajo dada la cantidad de peticiones por parte de la Argentina. Sin embargo, el reconocimiento por parte del gobierno brasileño de la necesidad de reducir las asimetrías a favor de la integración regional permite creer que con voluntad política y negociaciones intersectoriales este curso podría ser adoptado por la contraparte. El intercambio comercial entre las economías primarias y secundarias predominantes en MERCOSUR generó una división del trabajo a nivel regional, que favorece especialmente a Brasil, al contar con un mayor desarrollo industrial y tecnológico, con relación a los países de su entorno. Ante esta desigualdad, se plantea una solución compensatoria, como se estipula desde los primeros acuerdos de integración entre Argentina y Brasil, al asentarse dicho proceso de integración sobre una negociación intersectorial, y se preveía un mecanismo de compensaciones para la economía que resultase perjudicada en el comercio recíproco. Exigir "Derechos Compensatorios" resulta menos agresivo que el pedido de introducción de salvaguardias en las relaciones comerciales, y no impediría llevar a cabo una política de apertura comercial a futuro en condiciones de mayor igualdad. Como es de esperar, la mayor contraposición a este curso de acción emanará del empresariado paulista.

Respecto de la posición del gobierno nacional, en el foro doméstico una política decidida contra la ampliación de asimetrías generaría un sólido apoyo. El principal obstáculo para el gobierno, en tanto costo político, depende de la voluntad del Gobierno del Brasil. En este sentido, para el gobierno la viabilidad de la política es media.

A su vez, este curso de acción implica "paciencia" por parte de los negociadores argentinos, en tanto que deberían esperar el resultado de las elecciones de Brasil el año próximo para tratar la revisión de la política común.

**Coherencia:**

La posibilidad de revisión del acuerdo fue convenida entre la República Federativa del Brasil y la República Argentina a la hora de formular la política común. Los tópicos a ser incorporados tienen como finalidad establecer un régimen de intercambio que remedie las asimetrías comerciales entre los socios, en pos de lograr a futuro una liberalización conforme los principios de igualdad que plantea la política de integración regional. En este sentido la propuesta resulta altamente coherente con los macroobjetivos de la política exterior nacional.

Producto de la inexistencia, hasta la actualidad, de órganos autoritativos de carácter supranacional, que promuevan políticas comunes y defiendan los derechos de integración los sucesivos problemas que vayan surgiendo a lo largo del devenir histórico deben solucionarse bilateralmente a través de un acuerdo de voluntades. En este sentido un curso de acción como es el propuesto no sólo no entra en colisión con lo pactado sino que busca confirmar el espíritu integracionista de los máximos socios del MERCOSUR.

- **Aplicación de medidas de salvaguardia**

Esta política implica la solicitud a Brasil de la aplicación de medidas de salvaguardia. La misma es un instrumento de defensa comercial, contenida en el artículo XIX de la Organización Mundial del Comercio, que consiste en la aplicación de medidas temporales y selectivas, tales como tarifas o restricciones cuantitativas (cuotas), destinadas a dificultar la entrada de productos importados que estén amenazando la producción nacional de bienes similares.

Argentina adoptaría un arancel a la importación de automotores de origen brasileño a partir de 2006, para un período temporal sujeto a negociación con la contraparte. Durante dicho plazo, la Argentina iría reduciendo progresivamente el arancel hasta la finalización del período acordado.

**Eficacia:**

Esta medida se orienta a la defensa del sector automotor fuertemente perjudicado por una alta tasa de importaciones originarias del Brasil. Posibilitaría otorgar protección a la industria local por un plazo determinado en vistas a fortalecer o permitir la recuperación del sector automotor, a fin de competir en condiciones más equilibradas al momento de la liberalización del comercio bilateral automotriz.

La aplicación de aranceles a la importación tendría como principal efecto un menor ingreso de autos de origen brasileño, pero de ninguna manera constituiría una política tendiente a ingresar una mayor cantidad de automotores argentinos en el mercado vecino. Esta medida proteccionista no altera la estructura productiva nacional, no garantiza el incremento de los niveles de competitividad, ni constituye una política tendiente a la atracción de inversiones, por lo que es ineficaz en remover el principal obstáculo identificado: las asimetrías en el comercio bilateral entre ambos sectores automotrices.

Finalmente concluimos que un arancel a la importación es tan sólo una medida coyuntural para un problema de arraigue estructural, por lo tanto, lo más probable es que al momento de la liberación definitiva resurjan las asimetrías hoy evidentes.

#### **Costo – beneficio:**

Siguiendo este curso de acción se podría percibir un beneficio proveniente de la captación de recursos fiscales por medio del cobro de aranceles a la importación.

La aplicación de una medida de carácter proteccionista en un marco de integración tendiente a la liberalización del comercio implicaría, en primer lugar, un costo de oportunidad al dejar de aplicar medidas más convenientes que conduzcan a un comercio bilateral más equilibrado. Esto deriva, como ya hemos indicado, de su mayor costo, que es la ineficacia resultante de la protección artificial de un sector no competitivo.

En segundo lugar, este curso de acción no es nuevo, la Argentina ya lo ha planteado con anterioridad y ha conseguido como respuesta por parte del Brasil negativas rotundas. El principal argumento otorgado por el Brasil es que las salvaguardias no se encuentran autorizadas por el MERCOSUR para el comercio entre países socios.

También es importante tener en cuenta que los consumidores locales serían los mayores perjudicados a nivel nacional, por el hecho de que el acuerdo de liberalización sería prorrogado y se aplicaría una suba en los derechos aduaneros para la importación de automotores, repercutiendo directamente el precio final del mismo.

No obstante lo expuesto, esta medida de carácter excepcional y temporal lograría aminorar el impacto de una apertura irrestricta, dando la oportunidad al sector local de alcanzar los niveles requeridos para un comercio mutuamente beneficioso. Sumado a esto, la recaudación del arancel podría ser utilizada por el Estado a través de una reasignación de recursos a favor de fomentar el crecimiento del sector. De lo expuesto concluimos que existe un equilibrio entre los costos y los beneficios.

#### **Viabilidad:**

En caso de aplicar salvaguardias la ponderación de la viabilidad de dicha política debe sopesar una de las posturas por sobre las demás. En este sentido, la aceptación del Brasil es decisiva y determinante para analizar la viabilidad de este curso de acción.

Para estos fines agruparemos a todos los actores argentinos en una misma categoría: autopartistas, terminales y gobierno argentino. Este grupo de actores se beneficiarían de la suba de los derechos aduaneros a la importación de automotores. El gobierno percibiría los beneficios directos por la suba en la recaudación fiscal, y los productores de automotores –terminales y autopartistas- gozarían de un plazo temporal que permitiese fortalecer el sector automotor en vistas a una competencia más equilibrada a la hora de liberalizar totalmente el comercio bilateral.

Los consumidores serían los únicos perjudicados que verían incrementado el valor del precio final de los automóviles importados desde el Brasil por los aranceles a la importación.

Pero es importante resaltar que la decisión de más relevancia corresponde al gobierno brasileño y a los grupos interesados en ese país. La Argentina ya ha planteado las salvaguardias y el ala más dura del Brasil ha demostrado su oposición en reiteradas ocasiones.

La propuesta de salvaguardias que efectúe el gobierno argentino para compensar las asimetrías comerciales goza de una baja viabilidad, con la posibilidad de llegar a tensar las relaciones bilaterales.

### **Coherencia:**

Dentro de un proceso de integración gradual tendiente a la liberalización del comercio, una política de salvaguarda implica un retroceso. Si bien es una medida de carácter excepcional y de una temporalidad acotada, demuestra que el proceso de integración no cumple con los objetivos que se ha propuesto. Esta medida tendiente a la limitación de las importaciones brasileñas, como ya hemos analizado, no corrige los desfases productivos de ambas industrias automotrices y, es un paso atrás hacia lo que el MERCOSUR se ha planteado ser una década y media atrás.

No obstante la evidente incoherencia de una política de salvaguarda respecto del MERCOSUR, encontramos que en vistas a los objetivos nacionales de recuperación interna y desarrollo de la industria local frente la amenaza de las importaciones, los aranceles a la importación son congruentes con la política del presente gobierno que reclama tiempo para reindustrializar a la Argentina. Es en este sentido, la industrialización de uno de sus principales socios, un elemento fundamental para fortalecer todo el proceso integracionista, demostrando coherencia con el objetivo macro de política exterior.

- **Prorroga de la PAM más aplicación de incentivos económicos a la industria local**

Esta alternativa implicaría la aplicación de un conjunto de medidas para el período de prórroga de la PAM tendientes a reducir los costos de producción de la industria automotriz argentina, fomentando la inversión en la asignación de nuevas plataformas para la exportación. Algunas de dichas medidas han sido adoptadas recientemente por el gobierno argentino, y otras pueden adoptarse en lo sucesivo.

Entre las disposiciones adoptadas por el gobierno argentino en los últimos días se encuentran:

-Devolución del IVA:

El Decreto 379, adoptado el 27 de abril del presente estableció el mecanismo de devolución de IVA originado en inversiones realizadas en las compras de bienes de capital entre noviembre de 2000 y noviembre de 2004. Economía destinó un presupuesto de \$500 millones para este año, para recuperar el IVA técnico a cambio de inversiones por un monto similar.

-Cancelación de las deudas por el Plan Canje:

La Resolución 238 del Ministerio de Economía devuelve a las empresas automotrices la deuda originada desde enero de 1999 por la ejecución del Plan Canje. El gobierno de la Alianza implementó un programa para la compra de automóviles, con una rebaja compartida en partes iguales por el Estado y las empresas del sector. La deuda fiscal asciende a \$326 millones (inicialmente era en dólares), de los cuales \$232 millones se pagarán en seis cuotas trimestrales y bajo la condición de que las empresas se comprometan a realizar inversiones por un monto similar al que pretenden recuperar.

A nuestro parecer, otras disposiciones que podría adoptar el gobierno son:

-Reintegros a autopartistas:

En este caso se propone la aplicación de un sistema de devolución de impuestos internos para los fabricantes de piezas que produzcan un alto porcentaje -que rondaría el 60%- de esas partes en el país.

-Reintegros a terminales:

Se evalúa un beneficio similar para las fábricas que produzcan nuevos modelos en la Argentina con al menos un porcentaje determinado de partes fabricadas en el país. Los reintegros serían directamente proporcionales al mayor uso de autopartes locales. El beneficio alcanzaría sólo a los nuevos modelos de autos que se fabriquen en la Argentina y se vendan tanto en el mercado interno como en el mundo.

- Reducción de Retenciones:

Esta propuesta supone una reducción al 20% en el cobro de retenciones a las exportaciones del sector -actualmente del 25%- siempre que este año superen el monto y valor que realizaron el año pasado. Es decir, que pagarían menos sobre la diferencia de exportaciones de este año respecto del anterior.

-Financiación de nuevas inversiones por bancos públicos:

Esta propuesta consiste en la financiación a bajo costo de nuevas inversiones de las automotrices por parte de los bancos públicos de las provincias en que están radicadas las empresas. Se otorgarían condiciones muy favorables de acceso al crédito para aquellas firmas interesadas en invertir en nuevas plataformas en la Argentina, concediendo tasas de interés inferiores a las del mercado.

**Eficacia:**

Esta política se orienta a preparar a la industria automotriz argentina, durante el tiempo que dure la prórroga de la PAM, para afrontar la liberalización del comercio del sector en mejores condiciones. A través de esta batería de incentivos económicos se pretende fortalecer la industria local para lograr, tras un determinado período de tiempo, un incremento en los niveles de inversión y exportación de las automotrices argentinas, así como también el aumento de la producción y ventas de los autopartistas nacionales.

Si bien esta alternativa resulta más eficaz que la mera prórroga de la PAM, no resulta suficiente para reducir en un grado considerable las asimetrías en el sector si no es aplicada bajo determinadas condiciones.

En primer lugar, los reintegros impositivos y las facilidades crediticias deberían consistir en montos considerables y extenderse por un lapso temporal relativamente extenso, a fin de resultar lo suficientemente eficaces para desviar las nuevas inversiones desde Brasil a la Argentina, y producir un impacto relevante en la estructura productiva nacional del sector.

Dadas las diferencias estructurales existentes entre las respectivas industrias –tales como el tamaño del mercado y la escala productiva- y la magnitud de los subsidios otorgados por los estados brasileños, es poco probable que este conjunto de medidas por si solo resuelva de modo satisfactorio las asimetrías existentes entre ambas industrias.

### **Costo-Beneficio:**

Esta alternativa representa una política pública de fomento a la industria nacional, demostrando una clara voluntad del gobierno argentino en incentivar el desarrollo del sector, en contraposición a la pasividad que implica la mera prórroga de la PAM, sin la introducción de modificación alguna.

En primer lugar, esta política no requerirá de la realización de negociaciones especiales con Brasil, ya que constituye una medida de corte unilateral adoptada por Argentina.

En segundo lugar, una política de este tipo muestra claramente la voluntad del gobierno argentino de apoyo al sector, lo que generaría expectativas positivas en los potenciales inversionistas.

Por último, la aplicación de esta medida tendría el efecto de reducir, en cierta medida, los costos de producción derivados de las cargas impositivas que pesan en el sector. Éstas son en la Argentina muy altas, constituyendo en la actualidad el 40,9% del valor de los vehículos nacionales 0 Km., y llega al 47% en el caso de los importados.

Con respecto a los costos, es importante resaltar que la posibilidad de aplicación de estas medidas está condicionada por determinadas variables, siendo las de mayor relevancia el mantenimiento de los actuales niveles de recaudación fiscal, el ritmo sostenido de crecimiento del PBI, y un acuerdo exitoso con el FMI, que no exija la asignación de mayor proporción de la recaudación fiscal al pago de los servicios de la deuda.

Sin embargo, los costos más importantes se derivan de los montos de dinero público que se erogarían para otorgar los incentivos. En este sentido, cabe destacar que los gobiernos suelen ser renuentes a aplicar cualquier tipo de incentivos económicos, dado el esfuerzo financiero que los mismos implican. Cuando los otorgan, suelen ser el

producto de arduas negociaciones con los grupos de presión pertenecientes al sector en cuestión, y generalmente se trata de sectores estratégicos de la economía nacional.

Por lo tanto, si bien representa ya un costo significativo la mera erogación de dinero destinada a los incentivos, el mayor costo estaría dado por el fracaso de las medidas para lograr el objetivo planteado. Si este conjunto de medidas no resultara lo suficientemente eficaz para reducir las asimetrías en las respectivas industrias y en el comercio bilateral, significaría una pérdida de recursos públicos sin beneficio alguno como contrapartida.

### **Viabilidad:**

La presente alternativa busca fomentar, desde una mayor intervención del Estado en la asignación de los recursos económicos, el desarrollo de la industria automotriz nacional. Conforme a esta lógica se propone a través de un paquete de medidas satisfacer las demandas tanto del sector autopartista como de las terminales. Asimismo, intenta promover y reproducir inversiones en esta rama.

Dos políticas ya fueron adoptadas, la primera es la devolución de las deudas originadas por el Plan Canje que beneficia a las empresas y estimula la reinversión de los fondos otorgados por las mismas. La segunda implica la recuperación del IVA técnico a cambio de inversiones. Ambas medidas contaron con el beneplácito de las firmas del sector.

Una política que aúna los intereses tanto del sector terminal como el autopartista es la propuesta de reintegros de impuestos internos a aquellas empresas que produzcan nuevos modelos en la Argentina con alto contenido de piezas nacionales.

Asimismo las posibilidades crediticias en pos de mejorar el acceso al financiamiento cuenta con el visto bueno de la industria en general que ha solicitado insistentemente mayor liquidez para incrementar la producción.

Concluyendo, aquellos actores que componen la industria ven en estas medidas los frutos de intensivas rondas de negociación tras años de postergación de sus intereses.

El gobierno del Brasil no se ha mostrado desfavorable a las medidas que ya tienen vigencia. Por lo tanto se espera que acepte de buena fe y sin mayores reclamos la

batería de incentivos del gobierno argentino. A su vez, dado que el gobierno vecino se ha negado recurrentemente a quitar los incentivos estaduales y nacionales que otorga a las empresas no se encuentra en una posición que le permita resistirse tenazmente a los efímeros incentivos que tiene capacidad de ofrecer la economía argentina.

En este sentido, la aplicación de incentivos (que implica un gran esfuerzo por parte de la economía) resulta altamente viable.

#### **Coherencia:**

Si bien este curso de acción al mantener la PAM no embiste contra el objetivo integracionista, la implementación de medidas unilaterales implícitamente demuestra la imposibilidad de generar entendimientos mutuamente beneficiosos entre los miembros del MERCOSUR.

La necesidad de recurrir a la unilateralidad es la manifestación explícita del límite de la voluntad cooperacionista de los integrantes del bloque. Es un indicador de la dificultad de los Estados miembros de generar una institucionalidad capaz de canalizar las demandas de los participantes y particularmente de la falta de voluntad para generar políticas macroeconómicas y sectoriales comunes que permitan un desarrollo igualitario sobre la base de la complementación en las cadenas de valor productivas.

Sin embargo, esta alternativa pensada a largo plazo concuerda con el objetivo argentino de no abandonar su lucha por crear condiciones favorables a nivel interno que permitan el desarrollo de la industria automotriz para una posterior apertura concordante con la política de integración.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

La política de renegociación de la PAM ha sido seleccionada como la alternativa más apropiada entre las consideradas en el presente estudio para la remoción del obstáculo identificado -las asimetrías existentes entre la industria automotriz brasileña y la industria automotriz argentina así como en el comercio bilateral del sector- y la

consecución del objetivo planteado: la liberalización del comercio automotriz bilateral sin perjuicio de la industria nacional.

En primer lugar, es menester señalar -como se ha indicado en otras ocasiones a lo largo del presente trabajo- que las asimetrías industriales hoy existentes entre la Argentina y Brasil son el producto de una conjunción entre variables de corte estructural y variables de corte coyuntural, en la que intervienen factores de naturaleza no sólo económica, sino también política.

Entre las variables mencionadas, hemos identificado como las más importantes aquellas que se relacionan con: las diferencias en el tamaño del mercado; la firme política industrialista impulsada por el gobierno brasileño durante la década de los noventa, frente al modelo aperturista aplicado en la Argentina durante la presidencia de Carlos Menem; las distintas escalas de producción; las diferentes políticas cambiarias entre ambos países; y la aplicación de importantes incentivos económicos por parte de Brasil, entre otras.

Dentro de las variables enumeradas que constituyen las asimetrías entre ambos países, no todas son susceptibles de modificación por medio de la aplicación de una política exterior en particular. De hecho, algunas de ellas ni si quiera son modificables, tales como el tamaño del mercado o, según nuestro análisis, la política de subsidios a la industria aplicada por Brasil.

En este sentido Argentina debe orientar todos sus esfuerzos en la ejecución de aquellas políticas, tanto en el nivel doméstico como en el nivel externo, destinadas a la manipulación de aquellas variables susceptibles de ser alteradas a fin de remover los obstáculos existentes para la liberalización del comercio bilateral.

La alternativa de acción recomendada se dirige a reducir la brecha existente en las respectivas industrias y en el comercio bilateral, mediante medidas tendientes a incrementar los niveles de competitividad argentinos -tanto en la producción de vehículos como de partes- y a facilitar el acceso de automotores argentinos en el mercado brasileño.

En primer lugar, la garantía de acceso a una porción del mercado automotor de Brasil por medio de la negociación de una cuota, tiene por objeto estimular la industria nacional a partir del incremento de las exportaciones hacia el socio mayoritario. Esta política se muestra perfectamente coherente con la naturaleza integracionista del MERCOSUR, toda vez que se pretende ampliar efectivamente los mercados nacionales.

Como bloque de integración económica que aspira a ser de hecho un Mercado Común, el MERCOSUR está llamado a aportar para todos sus socios los beneficios que se derivan de la participación en un mercado de mayores dimensiones. La posibilidad de acceder a un número más amplio de consumidores constituye, en definitiva, la razón de ser de una integración comercial. La negociación por parte de la Argentina de una cuota de mercado brasileño garantizado para la colocación de sus automotores se sustenta en el propio espíritu de integración del MERCOSUR subyacente en los diversos acuerdos que componen su cuerpo jurídico. En definitiva la integración debía producir resultados mutuamente provechosos en un contexto de complementación económica.

La garantía de una cuota de mercado brasileño repercutiría favorablemente en las expectativas de potenciales inversionistas toda vez que éstos tendrían asegurada la posibilidad de colocación de un determinado volumen de producción libre de arancelamiento.

A su vez, el acceso a un mercado efectivamente mayor al Argentino debería impactar positivamente en las escalas de producción, otra variable en la que se exhiben considerables diferencias entre ambas industrias.

La negociación de la asignación de una plataforma exclusiva en Argentina por firma para el acceso al arancel preferencial está claramente orientado al logro de los objetivos de especialización y complementación entre ambos socios. Estos objetivos habían sido parcialmente alcanzados durante los noventa, hasta que la progresiva crisis del sector -desarrollada a lo largo de este estudio- desembocó en el abandono de la asignación exclusiva y complementaria de modelos entre ambos países.

La especialización en la producción de un número reducido de modelos por firma, derivada de la asignación de plataformas exclusivas para Argentina, es complementaria con la propuesta de la negociación de una cuota de acceso asegurada al mercado de Brasil y retroalimenta positivamente los resultados esperados de la

aplicación de dicha medida. La especialización derivada de la asignación de nuevos modelos de producción exclusiva en la Argentina redundaría en un mejoramiento de las escalas de producción a la vez que ayudaría claramente al incremento de las exportaciones, entre ellas al Brasil, reduciendo las asimetrías presentes en la industria y en el comercio bilateral. Como se ha señalado en oportunidades anteriores a lo largo de este estudio, para que la Argentina pueda exportar vehículos exitosamente es indispensable que le sean asignados modelos nuevos, -que durante los últimos años han sido casi en su totalidad asignados al país vecino- objetivo que se propone alcanzar con la exigencia a cada firma de una plataforma exclusiva en la Argentina para acceder al arancel preferencial.

Cuando los nuevos modelos son producidos en Brasil, se espera naturalmente que los mismos sean exportados desde allí al resto de la región, produciéndose entonces el gran desequilibrio comercial de los últimos años.

Así, el acceso al arancel preferencial condicionado por la instalación de plataformas exclusivas, intenta reducir la brecha existente entre la Argentina y Brasil como destino de inversiones de las automotrices, para equilibrar gradualmente la distribución de dichas inversiones entre ambos países. La meta última de esta política es, claro está, nivelar los respectivos niveles de competitividad, vía especialización y aplicación de escalas, para alcanzar finalmente la complementación productiva regional.

Por último, la negociación de un contenido mínimo argentino en el contenido regional de vehículos producidos en Brasil apunta al desarrollo de la producción autopartista argentina en términos de calidad y escala, vía incremento de las exportaciones del sector. Al igual que en el caso de los vehículos, la garantía de acceso a un mercado ampliado mediante una norma como la propuesta, redundaría en mayores niveles de producción dado el incremento de la demanda, lo que a su vez contribuiría a producir en una escala superior.

Se esperaría, a partir de esta medida, que la producción de autopartes en la Argentina alcanzara los mínimos estándares internacionales de competitividad, tanto en términos de calidad como de costos, a fin de que las empresas aquí radicadas pueden convertirse en proveedoras globales y contribuyan, a la postre, a la reducción de los costos totales de la producción de automotores en la Argentina.

El resultado de la aplicación exitosa de esta medida sería la constitución de una industria automotriz competitiva y verticalmente integrada en sus diferentes etapas de producción.

De lo expuesto se deduce que la exigencia de un mínimo de contenido local argentino en la producción de automotores brasileños es complementaria con las otras dos propuestas comprendidas en la política de renegociación de la PAM. El desarrollo de un sector competitivo en la producción de autopartes reduciría los costos totales de producir automotores en la Argentina con piezas de fabricación local, lo que permitiría a las automotrices hacer modelos en la Argentina sin necesidad de realizar afuera los procesos que involucran la mayor agregación de valor en la producción total del vehículo.

La reducción de los costos totales de producción, constituye otro elemento de incentivo para la inversión, léase la asignación de nuevos modelos para la Argentina, lo que a su vez redundaría necesariamente en mayores niveles de exportación.

Como se observa, las tres medidas involucradas en la propuesta de renegociación de la PAM constituyen en conjunto un círculo virtuoso que retroalimenta los resultados de cada una potenciando sus efectos positivos.

Se considera que una negociación exitosa entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil en los términos recomendados en esta alternativa cumpliría, en medida razonable, con la necesidad de la Argentina de fortalecer su industria automotriz como condición previa a la liberalización del comercio bilateral del sector. Si se lograra acordar una nueva PAM que introdujera las medidas aquí recomendadas, se esperaría que en el plazo de los cinco años propuestos para la liberalización del comercio; se redujeran en una medida satisfactoria, las asimetrías hoy existentes entre las respectivas industrias y en la Balanza Comercial bilateral del sector.

Por otra parte, además de los beneficios económicos que se derivan de la aplicación eventual de las normas contempladas para la nueva PAM, se considera que la alternativa de acción considerada presenta otras ventajas desde el punto de vista político.

La invitación al Brasil a renegociar el régimen que actualmente regula la producción y el comercio bilateral del sector, busca comprometer efectivamente la voluntad del país vecino en lo que respecta al futuro de la integración del bloque. Se impone a Brasil la necesidad de tomar decisiones al respecto, de dar una respuesta a la República Argentina, poniendo en evidencia la existencia o no de una verdadera voluntad política en pos de que el bloque produzca beneficios aprovechables para todos los socios.

Mediante esta estrategia, Argentina intentaría llevar a cabo una política bilateral, en vez de aplicar una de corte unilateral, como la que aplica Brasil cuando otorga importantes subsidios para que las automotrices produzcan en su territorio. Esta alternativa tiene en importante consideración las opiniones del socio mayoritario, toda vez que propone la negociación y firma de un nuevo acuerdo que reglamente la producción y el comercio bilateral del sector. De este modo la Argentina mostraría su buena disposición a que las decisiones en el marco del MERCOSUR sean consensuadas y tomadas en conjunto a fin de que las mismas conformen y beneficien a sus miembros, y no se conviertan en el resultado de procesos unilaterales que persiguen el interés egoísta en claro perjuicio del resto de los socios.

De todas maneras, más allá de las ventajas que consideramos presenta esta alternativa, no debe dejar de señalarse que, al igual que el resto de los cursos de acción analizados previamente, la misma no garantiza en un cien por ciento la consecución del objetivo planteado, ni la remoción de los obstáculos. Simplemente, la renegociación de la PAM es considerado el mejor camino, entre todos los aquí expuestos, para la resolución del problema planteado aunque, reiteramos, no asegura el éxito.

Por otra parte, si bien se aconseja llevar a cabo la renegociación de la PAM, dado que ha resultado el curso de acción mejor puntuado, se considera que esta alternativa sería muy bien complementada con la aplicación de incentivos económicos a la industria nacional, aspecto contemplado en la política que ha obtenido el segundo puesto de la puntuación.

La Argentina deberá realizar los máximos esfuerzos en la negociación con el país vecino que, como se sabe cuenta con mayor poder negociador. En este sentido, puede decirse que el margen de maniobra con que cuenta Brasil es considerablemente

superior al argentino, tanto por la distancia económica que lo separa de nuestro país como por el peso político con que cuenta en la región. No debe olvidarse que Brasil es considerado el interlocutor válido de la región por el resto de la mayoría de las naciones, y fundamentalmente por los Estados Unidos. Por estas razones, el gobierno argentino deberá escoger a sus mejores y más experimentados negociadores para llevar a cabo esta tarea.

Para concluir, podemos esgrimir que el problema planteado, en gran medida, excede la capacidad de un análisis técnico; ya que pone a prueba la voluntad política de los socios mayores respecto de su vocación de cooperación solidaria para el desarrollo.

Como se ha expresado anteriormente, la integración requiere de esfuerzos conjuntos en pos de la transformación productiva que permita atraer inversiones, generar empleo, y propender a una expansión equilibrada del comercio. En este sentido, es necesario que los gobiernos adopten políticas públicas tendientes a neutralizar los efectos de las asimetrías, negociando soluciones capaces de contemplar los intereses conjuntos. Una complementación productiva, a través de las cadenas de valor dispuestas en la geografía del MERCOSUR, reduciría la conflictividad a nivel intrabloque, ya que los países en vez de competir entre sí, tendrían que aunar esfuerzos y recursos reforzando la cooperación inter-empresarial del sector, para alcanzar valor agregado, empleo y competitividad. Una articulación política de esta envergadura sólo puede erigirse sobre una base legal, que impulse el compromiso de intercambio equilibrado. Por esta razón, la política recomendada implica un paso, dentro de una concepción incremental, para una estrategia de desarrollo industrial y sectorial comunitario.

La legislación vigente en el MERCOSUR no permite remover los efectos negativos originados en las disparidades de políticas públicas de incentivos, cambiarias, y de competitividades relativas. Ante esta situación, la necesidad de cambios se hace evidente y se expresa a partir de reclamos gubernamentales.

Sin embargo, las tendencias centrífugas manifestadas en las controversias comerciales, hoy pueden convertirse en una oportunidad para establecer reglas de juego que permitan incluir mecanismos compensatorios sustantivos para resolver los desequilibrios comerciales, sectoriales y macroeconómicos, necesarios para una

integración solidaria, estratégica y complementaria. Es menester que los gobernantes de nuestros pueblos aumenten sus potencialidades para concretar el designio histórico de la idea de cofradía, que hará viable y positiva la inserción de sus naciones en el globo.