

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Licenciatura en Relaciones Internacionales

Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 14
Protocolo 43. El poder ejecutivo y el sector empresarial
argentino ¿Quién decide?.

Alumna: Suligoy, Daiana

Directora: Dra. Zelicovich, Julieta

Introducción:	2
Capítulo I: Marco Decisorio	10
El sector automotriz en el MERCOSUR	10
La política exterior en el gobierno de Mauricio Macri	18
A modo de recapitulación	33
Capítulo II: Estructura Decisoria	35
Capacidades y competencia de los actores gubernamentales	35
El grupo único	40
A modo de recapitulación	43
Capítulo III: Dinámica Decisoria	44
A modo de recapitulación	51
Conclusiones	52
Referencias bibliográficas	53
Libros y artículos académicos:	53
Informes, discursos y notas de prensa	56

Introducción:

A menudo la política exterior de un país es percibida como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales elaborados por el jefe de Estado, con la asistencia de su Ministro de Relaciones Exteriores. Sin embargo, se descuidan las variables externas e internas que intervienen en el proceso de formulación de la política exterior.

Este trabajo, tiene el objetivo de estudiar el proceso de toma de decisión de la política exterior respecto al ACE N°14, protocolo N°43 dentro del período de 2015-2019. Donde se analizará tanto el contexto externo como interno, además de identificar quiénes fueron los actores más relevantes dentro del sector automotriz y qué capacidad de influencia han tenido en el proceso de decisión.

La pregunta de investigación que nos guiará será: *¿Cómo se desarrolló el proceso de la formulación de política exterior argentina respecto al ACE n°14, protocolo n°43 el período de Cambiemos 2015-2019?*

Se plantea como objetivo general analizar el proceso de la formulación de política exterior argentina respecto al ACE n°14, protocolo n°43 en el periodo de Cambiemos (2016-2019).

Se postulan además 4 objetivos específicos a saber:

- Analizar el Marco Decisorio que condiciona la formulación de la política exterior respecto al ACE N°14, protocolo n°43 en el periodo de Cambiemos.
- Identificar los actores involucrados en la formulación de la política exterior respecto al ACE N°14, protocolo n° 43 en el periodo de Cambiemos.
- Analizar las posturas de dichos actores involucrados en la formulación de la política exterior respecto al ACE N°14, protocolo n°43 en el periodo de Cambiemos.
- Analizar los medios de actuación para su participación en la formulación de la política exterior respecto al ACE N°14, protocolo n°43 en el periodo de Cambiemos.

Como hipótesis se mantiene que si bien el Presidente de la Nación, Mauricio Macri es la Unidad Última de Decisión (UUD) y quien toma las decisiones en la Política Exterior del país, existe a su alrededor un grupo empresarial automotriz que ha influenciado para la firma del ACE N°14, protocolo N°43.

La opción del estudio sobre el proceso de toma de decisión en la formulación de política exterior argentina respecto al ACE n°14, protocolo n°43 en el período de Cambiemos, se fundamenta por la complejidad que adopta el proceso de toma de decisiones en América Latina. Particularmente el sector automotriz argentino que cuenta con organismos formados y poder de decisión propia. Estos grupos de empresarios tienen capacidad de influencia en los dirigentes argentinos, ya que son un sector generador de empleo, atracción de inversiones y

efecto multiplicador en otros sectores de la economía. Especialmente, en su relación con Brasil al ser el principal destino de exportaciones en este sector, dicha temática ha llevado un tratamiento diferente dentro del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ya que representa el principal rubro industrial y uno de los principales rubros de intercambio al interior del MERCOSUR.

El período elegido se fundamenta en que con un nuevo gobierno se produce un cambio de los actores en la estructura de decisión, lo que significa un cambio en la manera en que esa estructura de decisión dificulta o permite el ingreso de otros actores al proceso decisorio.

Se tomará como caso de estudio el ACE n°14, protocolo n°43 firmado en 2019, que será analizado bajo el enfoque teórico desde las propuestas de Russell (1990), abordando tanto el contexto externo e interno, que funcionan como condicionantes a la hora de la toma de decisiones de la unidad decisoria. Además de incluir actores domésticos que influyen en el proceso decisorio, como lo es el grupo empresarial de terminales y autopartes y sindicatos.

Estado de la cuestión:

El análisis del proceso de toma de decisiones en las relaciones internacionales ha estado dominado por el debate sobre si el proceso está centralizado en un actor único, el Estado, el cual adopta la decisión racionalmente para maximizar sus ganancias y minimizar sus pérdidas en un medio anárquico, o es un conjunto más o menos complejo de individuos y organizaciones que interactúan entre sí para alcanzar la decisión.

En este sentido desde la escuela norteamericana se ha realizado un abordaje temprano por parte de autores como, J. Rosenau (1994); R. Snyder y S. Burton (1962); Hudson y Vore (1995); y Allison (1962), centrandos sus estudios en los actores que participan en el proceso de toma de decisión, ya que los Estados no pueden ser agentes porque son abstracciones, son los seres humanos la verdadera fuente de política exterior (Hudson, 2005).

Otros como Margaret y Harold Sprouts (1972); M. Hermann (1980); Holsti (1995); C. Hill (2003); M. Breuning (2007) vieron la importancia en el análisis del contexto doméstico e internacional, y cómo esto influye sobre los individuos y los grupos que toman decisiones en política exterior.

Junto al proceso de globalización se han creado nuevos espacios de interconexión a lo que Robert Putnam (1988) sostiene que en una realidad política y económica cada vez más compleja e interdependiente, las variables domésticas y exógenas interactúan entre sí. Por ello, concibe las negociaciones internacionales como un juego de doble nivel.

En el caso particular de América Latina, Roberto Russell (1990) plantea que el análisis del proceso de toma de decisiones en la región es más compleja que en otras, ya que debido a las numerosas cuestiones a las que debe responder la política exterior, la ruptura o debilitamiento de los consensos preexistentes o las dificultades para articular nuevos consensos, la multiplicación de las relaciones transnacionales y la proliferación de actores no estatales

domésticos y externos, es necesaria una mayor investigación sobre el proceso de toma de decisiones y de los actores que intervienen. Además estas características específicas de la región provocarían una mayor participación e influencia de actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones.

Respecto a los estudios realizados sobre la formulación de política exterior en Argentina, Alice (2009), considera que en nuestro país existe un alto grado de centralización representada por el titular del Poder Ejecutivo, propio de un régimen presidencialista de gobierno, quien se encuentra acompañado por un grupo reducido de personas que participan en la adopción de la decisión final y que pueden ser o no algunos de los miembros de su gabinete ministerial.

Por otro lado, Alice (2009) plantea que, dependiendo de la naturaleza del problema habrá mayor o menor incidencia de las distintas áreas del gobierno nacional, o participación de los actores privados, tales como la opinión pública, los medios de prensa, las agrupaciones de determinados sectores políticos o económicos y organizaciones no gubernamentales. Es decir que el tema condiciona el funcionamiento y participantes del proceso de toma de decisiones e igualmente determina la eventual realización de consultas así como el entorno o actores consultados.

En tal sentido siguiendo la definición de M. Hermann (2001) aunque el presidente es la última unidad decisoría, no se puede desincentivar un análisis del proceso o el estudio de los demás actores involucrados, porque dependiendo de la situación y de las características del presidente, éste puede ser más o menos influenciado por otros actores.

Particularmente sobre la industria automotriz los autores Arza Valeria y López Andrés (2008) consideran que en Argentina este sector históricamente ha recibido atención por parte de los hacedores de política, debido a que esta actividad es de importancia estratégica para el país.

Pero también dichas políticas encuentran ciertos condicionamientos externos como lo son las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como otros compromisos asumidos por el país en el marco de tratados de comercio o inversión. Sumado a esto, al tratarse de un sector dominado por empresas transnacionales, las políticas nacionales están restringidas por la naturaleza y lógica de las propias estrategias globales de dichas corporaciones.

En tanto, las políticas nacionales deberían estar articuladas con las políticas regionales del MERCOSUR, ya que desde el punto de vista de los productores, el mercado regional ha desplazado al mercado nacional como centro de interés para futuras inversiones, especialmente en el caso de un mercado pequeño como es el argentino.

Para Tokatlian (2018) con el avance del mercado sobre el Estado, en la intersección entre lo interno y lo externo, las elites empresariales juegan un papel trascendente y su capacidad de fijar agenda se vuelve relevante. En tal sentido entiende que en todas partes las elites empresariales tienen preferencias definidas y que la posesión de importantes recursos

materiales, técnicos y simbólicos les permite influenciar en la formulación de la política exterior de un país.

Dicha influencia obedece a la estructura, dinámica y distribución de poder del sistema internacional que afecta de forma positiva o negativamente al empresariado. Como tampoco hay que dejar de lado la identificación de los principales jugadores ya sean estatales como no estatales, y sus respectivas políticas.

Y que así como hay temas críticos de la agenda global que pueden impactar en los planes internos y externos de las élites empresariales, estos empresarios también pueden esbozar recomendaciones al poder político y al gobierno de turno para salvaguardar los intereses nacionales.

En efecto aunque en el pasado las cuestiones externas de los países eran analizadas independientemente de las cuestiones domésticas. Creemos que los factores internos constituyen un elemento explicativo importante a la hora de analizar la política exterior, ya que pueden caracterizarse como restricciones que determinan los parámetros de lo posible para los líderes (Jordana y Ramió, 2003). Y en donde el proceso de toma de decisión no solo se encuentran actores gubernamentales sino también actores no gubernamentales que participan e influyen en la formulación de una política exterior.

Marco teórico:

Para analizar cómo se desarrolla la formulación de política exterior respecto al ACE N°14, protocolo n°43 en el período de Cambiemos se tomarán las categorías de análisis ofrecidas por Roberto Russell (1990).

De acuerdo a este autor, se entiende por política exterior al área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones, la política-diplomática, la militar-estratégica y la económica, que se proyecta al ámbito externo.

Por consiguiente los estudios sobre toma de decisiones se encuadran en el nivel de análisis Estado-nación y se centran en las acciones que se desarrollan dentro de un determinado país, dirigidas a su medio externo. Es decir que corresponde al campo de la política exterior.

En dicho proceso de formulación de política exterior, las decisiones básicas quedan en manos de una persona la “Unidad Última de Decisión” (UUD). Esta UUD tiene a su cargo esa centralización de las decisiones y está representada por el titular del Poder Ejecutivo, el líder predominante (Alice, 2009).

Herman (2001) lo define como aquel individuo que tiene la capacidad para afrontar toda oposición y disidencia, así como el poder de tomar una decisión solo, si fuese necesario.

Junto con él se encuentra también un grupo único, esto es, un reducido número de personas próximas que participan en la adopción de la decisión final y que pueden ser o no algunos de los miembros de su gabinete ministerial, que por medio de consultas y del consenso pueden

llegar a un acuerdo para tomar una acción determinada (Alice, 2009). A esto llamamos Estructura Decisoria (Russell, 1990).

En cuanto al proceso de toma de decisiones se vincula con la Dinámica Decisoria (Russell, 1990) en el que participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada. Es decir que estos actores participan del proceso decisorio ejerciendo influencia a través de distintos medios de actuación, aunque no puedan actuar como decisores. El proceso de toma de decisiones, por su parte, se vincula con la Dinámica Decisoria. Por supuesto, su grado de influencia varía enormemente por países, épocas y temas y, en ocasiones frecuentes, determinan la medida que en definitiva adopta la “Unidad Última de Decisión”.

Entendemos como actores no gubernamentales a las organizaciones y personas que no están afiliadas al gobierno, ni están bajo su dirección, ni son financiadas por él, incluyendo empresas, instituciones financieras privadas y ONGs.

Dichos actores toman postura sobre una política determinada y dependiendo si la aceptan o no, entregarán su apoyo a una tal iniciativa, en la cual desplegarán una gama de recursos, como la publicidad, la financiación extra programática, o prerrogativas para no invertir. También pueden utilizarse recursos de tipo político como manifestaciones, paros o movilizaciones y en otros casos recursos cognitivos, esto es, informes, investigaciones o artículos de expertos

Los actores privados en tanto actores no gubernamentales, entrarán en juego a medida que sus intereses se vean trastocados de acuerdo al alcance de la política pública. Entre sus objetivos no está llegar al poder, sino, asegurar un trato favorable para ellos, sus miembros y sus intereses. Dichos actores pueden reunirse para ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones

La influencia hace referencia al atributo con que cuentan los actores cuando no están respaldados por una estructura jerárquica que les confiera autoridad en el proceso. La influencia es un elemento que permite visibilizar un problema público y expandirlo lo suficiente hasta ser considerado en la agenda. La reunión de un conjunto de actores con intereses, creencias y objetivos similares en cuanto a un asunto público se denomina grupo de interés. Y los grupos de interés configuran fuertes alianzas para incorporar un problema a la agenda de los gobiernos (Villanueva, 1993).

En tanto la dimensión de la autoridad representa la manera en que, basados en una organización vertical, ciertos actores ubicados en la parte superior de la pirámide cuentan con atributos administrativos y legales que les brindan facultades para determinar asuntos públicos y tomar decisiones.

Tal adopción de una decisión siempre se inscribe en un Marco Decisorio (Russell, 1990) que condiciona, es decir, limita el proceso. De dicho Marco Decisorio analizaremos los condicionamientos tanto internos como externos, que de una u otra forma, inciden en el proceso de toma de decisiones de la política exterior durante esa etapa. En esta Dinámica Decisoria intervienen como dijimos anteriormente, actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior, en una secuencia temporal, dentro de un conjunto de estímulos externos y domésticos donde se requiere la toma de decisiones, que finalmente es adoptada por actores domésticos, es decir por la UUD.

En este sentido para Russell, los condicionamientos, no sólo constituyen el marco o contexto decisorio, sino que, además, forman parte del proceso o Dinámica Decisoria que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada.

Los factores externos participan en el proceso decisorio ejerciendo influencia a través de distintos mecanismos y, en ocasiones frecuentes, determinan la medida que en definitiva adopta la unidad última de decisión.

Dentro del contexto interno encontramos las características generales del sistema político del país y los rasgos particulares de su política exterior, su visión y orientación de política exterior y política económica. Y como condicionamientos externos, la política exterior y comportamiento de otros países, como en este caso Brasil, principalmente su economía y relacionamiento político.

Diseño metodológico:

Esta investigación se enmarca en la perspectiva cualitativa, dado que pretendió analizar descriptivamente cómo se desarrolló la formulación de la política exterior argentina en relación al ACE N°14, protocolo n°43 en el período de Cambiemos (2015-2019).

Para dar respuesta a las preguntas en la investigación se ha tomado como caso de estudio el acuerdo automotriz entre Argentina-Brasil, firmado en septiembre de 2019. Efectuándose un recorte temporal que va desde el comienzo del gobierno de Cambiemos con Mauricio Macri en diciembre de 2015 hasta la finalización del mandato en diciembre de 2019.

Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron principalmente bibliográficas y documentales, abarcando tanto fuentes primarias, como entrevistas a personas pertenecientes a las cámaras empresariales relacionadas al sector, discursos, publicaciones y documentos de organismos oficiales. Como fuentes secundarias, se utilizaron periódicos, artículos de revistas especializadas tanto de forma impresa como digital, libros e investigaciones referidas a la cuestión seleccionada.

En el marco de la teoría de Russell (1990) abordamos las variables de Marco Decisorio, por medio de los condicionamientos internos y externos, Estructura Decisoria y Proceso Decisorio.

Se analizó para la variable de Marco Decisorio los condicionamientos internos y los condicionamientos externos que limitan el proceso de toma de decisiones. Dentro de los condicionamientos internos se estudió, la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), analizando su visión política y económica, por medio de los temas de agenda y objetivos de la política exterior, y el interés del gobierno nacional al sector de acuerdo a las declaraciones y resoluciones oficiales que le fueron referidas. Se analizó la situación económica del país y del sector automotriz argentino, a partir del PBI en Argentina, el nivel producción nacional de automóviles, de ventas de OKM y exportaciones. Además se estudió la proximidad o distanciamiento que ha tenido la UUD en relación con los diferentes actores del sector automotriz, a partir de indicadores como: la cantidad de audiencias con cada uno de ellos, sanción de leyes, convenios firmados y declaraciones públicas.

Dentro de los condicionamientos externos del proceso de toma de decisiones, se observó la relación del gobierno nacional con el de Brasil, la política exterior de Brasil, su visión del MERCOSUR, y la situación económica del sector automotriz, como la producción en Brasil y sus exportaciones a Argentina.

En tanto la Estructura Decisoria, estudiaremos las capacidades y competencias que tiene el Poder Ejecutivo, como UUD y el tipo de liderazgo que el presidente ha tenido dentro de su gobierno, es decir con sus actores domésticos; además de los actores gubernamentales: el Poder Legislativo, Ministerios y Secretarías, distinguiendo sus capacidades y competencias formales, como la firma tratados o acuerdos internacionales, colaboración en la formulación de políticas comerciales y arancelarias, negociaciones comerciales, promoción y sanción o no de una ley; y reales, como la participación en reuniones consultivas o comisiones de trabajo.

En cuanto a la Dinámica Decisoria, se reconocerán los actores no gubernamentales, sus posturas a través de sus percepciones e intereses que serán reconocidos por medio de sus discursos y manifestaciones en público. Estos actores cuentan con capacidad de influencia ya sea por el número de empresas, cantidad de puestos de trabajo, participación en la económica nacional, nivel de organización o números de afiliados. Y participan del proceso decisorio ejerciendo influencia a través de distintos medios de actuación, como reuniones, negociaciones o convenios con la estructura de decisión; también pueden crear iniciativas de políticas y propuestas, participación en foros o comisiones internacionales.

Esta investigación se desarrolla en 4 capítulos. En el primera parte del Capítulo I se observó la historia del sector automotriz, tanto las políticas nacionales que le fueron dirigidas como el proceso de integración que tuvo dentro del MERCOSUR en relación con Brasil. Se identificaron dentro de este recorrido histórico, los principales actores no gubernamentales referentes del sector.

En la segunda parte del capítulo se abordaron los condicionamientos internos del proceso de decisión, para lo cual se estudió el período del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) su política exterior e interés en el sector automotriz. La participación de otros actores gubernamentales en decretos y resoluciones dirigidos al sector. Y la proximidad o distanciamiento que ha tenido el gobierno en relación con los diferentes actores del sector automotriz. En tanto como condicionamientos externos se analizó la relación de cercanía que tuvo el gobierno nacional con el de Brasil, según cuestiones económicas y políticas.

En el segundo capítulo se abordó la variable de Estructura Decisoria, la UUD como Poder Ejecutivo y la de actores gubernamentales: el Poder Legislativo, Ministerios y Secretarías, distinguiendo sus capacidades y competencias. Además, se identificó quiénes participaron en el Acuerdo ACE N°14, protocolo N°43.

El tercer capítulo comprende el Proceso Decisorio del ACE N°14, protocolo N°43, su contenido y proceso de negociación, para finalmente poder dar conclusiones sobre este proceso de decisión en el cuarto capítulo.

Capítulo I: Marco Decisorio

Retomando las palabras de Russell (1990) una decisión siempre se inscribe en un Marco Decisorio que condiciona el proceso de toma de decisiones, por esta razón en este capítulo estudiaremos los condicionamientos internos y externos del proceso de toma de decisión.

En la primera parte, abordaremos la historia del sector automotriz argentino, su proceso de integración con Brasil dentro del MERCOSUR y reconoceremos a los principales actores no gubernamentales en Argentina: empresarios y trabajadores. En la segunda parte del capítulo analizaremos la política exterior en el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), evaluando el contexto económico de Argentina; el interés que el gobierno nacional ha dado al sector automotriz, analizando su visión y orientación de política exterior y política económica; y la participación que han tenido los actores gubernamentales en relación al sector automotriz. En este período observaremos la relación de aproximación o distanciamiento que el gobierno de Mauricio Macri ha tenido con los actores no gubernamentales más importantes del sector automotriz. Y también los condicionamientos externos, analizando la cercanía en la relación económica y política con Brasil.

El sector automotriz en el MERCOSUR

En Argentina la industria automotriz surgió a fines de los 50¹ con las medidas iniciadas en el gobierno del entonces presidente Arturo Frondizi, sector que creció hasta mediados de los años setenta para luego entrar en un proceso de sustitución de importaciones en el país.

Con el regreso de la democracia, los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney se propusieron buscar un mecanismo que termine con las rivalidades entre Argentina y Brasil. Una de las vías para lograrlo fue la integración regional, por medio de la cooperación productiva (Bernal-Meza, 2000). Hecho que llevó, en 1986 a Argentina y Brasil a firmar el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) destinado a sectores específicos de ambas economías, entre ellos el automotriz. Dicho programa se focalizó en: flexibilidad para permitir ajustes en el ritmo y los objetivos, gradualismo para avanzar en etapas anuales, simetría para armonizar las políticas específicas que interfieren en la competitividad sectorial y equilibrio dinámico para propiciar una integración sectorial uniforme (Itamaraty, 2019).

Posteriormente con el lanzamiento del MERCOSUR a principio de los 90 y la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) número 14, dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), contribuyeron a crear las condiciones para la integración de la industria automotriz a nivel regional.

En 1992 el gobierno argentino puso en vigencia el Régimen Automotriz Argentino (RAA) con plazo hasta 1999². El mismo fue negociado entre el Estado y las empresas terminales y autopartistas, cuyas principales características fueron:

- *la modernización de las plataformas y modelos con alto grado de libertad para las terminales en la ejecución del global sourcing³.*
- *las terminales instaladas en el país pasaron a contar con un régimen de importación a partir de un programa de intercambio comercial compensado (por cada dólar exportado, la empresa puede importar un determinado valor (flex));*
- *la concesión de un arancel de importación del 2% para vehículos y autopartes, en el caso de las terminales instaladas que mantuvieran el equilibrio en la balanza comercial.*

Fueron eliminadas varias restricciones a la importación de automóviles, principalmente al ser consideradas nacionales las autopiezas procedentes de países con los cuales la Argentina mantenía acuerdos bilaterales de complementación económica (ALADI), como era el caso de Brasil, esto permitió un gran porcentaje de autopartes importadas (Vigevani, Veiga, 1998).

¹ En 1951 fue incorporada al régimen de promoción. Dos años después, la sanción de la Ley de Inversiones Extranjeras permitió que se instalaran y se firmaran acuerdos con capital local. Así, llegó Mercedes Benz, Ford, y otros. En marzo de 1959 se firmó el decreto 3693, Régimen de Promoción de la Industria Automotriz, en el que se aprobaron planes para la instalación de 23 firmas (Bil, 2016).

² En 1994 Brasil introduce un sistema similar al vigente en la normativa argentina y en el marco del Plan Real.

³ Es decir que las empresas podrían buscar proveedores baratos para reducir costos de producción.

En 1994 se firmó el acuerdo de Ouro Preto donde se definieron las bases institucionales del MERCOSUR hasta que se elaborara una política automotriz común para el MERCOSUR prevista para el año 2000. Desde la óptica de las terminales, significó la institucionalización del marco regulatorio ya existente en el plano bilateral, reconociendo el proceso de integración ya alcanzado⁴(Vigevani, Veiga,1998). En tanto a nivel gubernamental se visualizaron intereses nacionales internos: en 1995 Brasil estableció un sistema promocional simétrico al argentino basado en la compensación del comercio con aranceles preferenciales, que en la práctica se constituyó en el nuevo régimen automotriz brasileño. Brasil apuntó a una rápida modernización de su industria y a recuperar su inserción en las corrientes internacionales de comercio fuera del ámbito regional. Para ello equiparó los beneficios ofrecidos por Argentina a sus empresas radicadas, al tiempo que cada estado dictó su propios estímulos regionales para atraer empresas(Vigevani, Veiga,1998).

Argentina para compensar las ventajas en Brasil cedió a un mayor grado de apertura externa. El objetivo del decreto N° 33, del año 1996, conocido como régimen autopartista, pretendió hacer extensivo a las productoras de autopartes los beneficios que hasta entonces recibían a las terminales. Así, se diseñó un programa de intercambio compensado, según el cual las empresas autopartistas podían importar con arancel preferencial del 2% partes y piezas de extra-zona⁵ (Sierra, Katz, 2010).

A partir de entonces se abrió un período de conflictos y denuncias cruzadas (1995-1999) en el que cada país, en la medida de sus posibilidades, extremó las acciones para atraer nuevos proyectos tomando distancia del objetivo de la armonización de reglas. Recién fines de 1998 se retomaron las negociaciones con Brasil, volviéndose a abrir el camino para acordar nuevas reglas para un período de transición hacia la Política Automotriz del MERCOSUR (PAM) definitiva.

En diciembre del 2000 se llegaría a un compromiso sectorial, en la Cumbre de Florianópolis, donde se aprobó el Acuerdo sobre PAM, iniciativa tendiente a armonizar los contextos normativos en cada uno de los países, buscando consolidar la industria automotriz y autopartista capaz de proyectarse hacia terceros mercados (Castaño, Piñero, 2016). Junto a ello, se estableció:

- *un AEC del 35% para vehículos extrazona;*
- *un arancel nacional para las importaciones de autopartes, que fue entre el 14% y el 18% para 2006, tanto para la producción argentina como brasileña.*
- *un AEC del 2% para autopartes no producidas en el MERCOSUR;*

⁴ El libre intercambio de vehículos y autopartes entre los dos países, sujeto a los requisitos de desempeño establecidos por los respectivos regímenes nacionales (las importaciones provenientes del país socio debían ser compensadas con exportaciones a cualquier destino); y el que las autopartes importadas desde países del MERCOSUR, en la medida en que fueran compensadas con exportaciones, eran consideradas como nacionales a los efectos del cumplimiento de las normas de contenido máximo importado.

⁵ Estas importaciones debían ser compensadas con exportaciones propias o cedidas por otras empresas de partes y piezas que tuvieran un contenido importado máximo del 40% (Castaño, Piñero, 2016).

- *se consideró originarios de los Estados Partes aquellos vehículos que alcancen un Índice de Contenido Regional (ICR) mínimo del 60%;*
- *en caso que se cumpliera lo dispuesto en el inciso anterior, se aplicó a los vehículos una preferencia del 100% (0% de arancel ad valorem intrazona);*
- *un Índice de Contenido Local Argentino (ICLA) del 30% para automóviles y vehículos utilitarios livianos y del 25% para el resto (método de contenido neto), o del 44% para los primeros y del 37% para el resto (método por proceso);*
- *que los vehículos producidos al amparo de inversiones y que reciban incentivos y/o apoyos promocionales, sectoriales y/o regionales de los Estados Partes, fuesen considerados extrazona (y se les aplicaría el AEC correspondiente).*

Asimismo, dicho acuerdo resolvió postergar la vigencia del libre comercio en el sector hasta 2006. Durante el período de transición hasta llegar a la fecha, se estableció para el intercambio automotriz entre Argentina y Brasil un flex⁶, es decir un coeficiente de desvío sobre las exportaciones, en donde no existiría un límite para las exportaciones entre los dos países en la medida que sean preservadas las proporciones acordadas (Cantarella, Guzmán, 2008).

El flex estableció la relación que debía regir entre importaciones y exportaciones, su valor indicó el máximo monto en dólares a importar por dólar exportado. Un valor mayor a uno significaba la posibilidad de una balanza comercial negativa, es decir más importaciones que exportaciones, por lo cual cuanto mayor fuera su valor, menos restricciones tendría el comercio. Dicho valor fue variando a través de los años mediante negociaciones entre ambos países, donde Argentina ha tenido la tendencia de buscar un flex más bajo que el que pretendió Brasil.

Variaciones del Coeficiente Flex (2002- 2019)

Año	Coeficiente Flex Argentina	Coeficiente Flex Brasil
2002	2	2
2003	2.2	2.2
2004	2.4	2.4
2005	2.6	2.6
2006-2008	1.95	1.59

⁶ Para establecer un límite en el intercambio automotriz con Brasil y un marco de previsibilidad y estabilidad demandado por las empresas.

2009-2012	1.95	2.1
2013	1.95	2.5
2014	1.5	1.71
2015	1.5	1.71
2016	1.5	2.16
2019	1.7	2.24

Fuente: de elaboración propia en base a ALADI y AFAC (2019).

El flex, una vez transcurrido el período de transición pautado, sería tema de negociación en numerosas ocasiones que terminaría en la renovación de los acuerdos por parte de los dos países. Por el lado argentino la reserva hacia un libre comercio se mantuvo por su preocupación a que Brasil concentrara en su país la producción de modelos y la mayor atracción de inversiones.

En diciembre de 2005 se abrió una nueva etapa de negociaciones bilaterales, culminada en junio de 2006 con un nuevo entendimiento de transición hasta el 30 de junio de 2008, en el cual no existieron modificaciones sustanciales con respecto al esquema anterior, y donde la cuestión por recuperar el requisito de contenido local argentino además del regional tampoco fue modificado. El mayor cambio se dio en la disminución del flex a 1,95. En 2008 un nuevo entendimiento fue firmado manteniéndose el flex establecido, que se extendió hasta el 30 de junio de 2014, año en que se debería haber dado una negociación integral respecto al sector, que no ocurrió y que por el contrario nuevos acuerdos fueron firmados en 2014 y 2015.

En tanto el sector privado y el empresariado, fueron adquirieron cada vez más relevancia por la importancia de la política comercial y económica dentro de la política exterior, convirtiéndose en un actor no gubernamental con influencia en las negociaciones comerciales. En especial la industria automotriz que es una de las de mayor expansión global, caracterizada por una fuerte concentración de firmas fabricantes de vehículos con filiales en distintos países. Actualmente 13 firmas abarcan el 87% de la fabricación mundial de automóviles, ubicando sus casas matrices en países centrales como Estados Unidos, Francia o Alemania (Beyrne, Legasa, 2015).

Las terminales radicadas en nuestro país corresponden a grandes empresas multinacionales, por lo que presentan una alta inserción en redes globales, estas se distribuyen en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Dicho sector se encuentra organizado en la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFAs)⁷, la cual agrupa a once terminales

⁷ Fundada el 29 de septiembre de 1961.

automotrices⁸ que producen en Argentina automóviles, vehículos utilitarios livianos y pesados; además de componentes de transmisión, cajas y motores.

Estas terminales generan cerca de 30 mil puestos de trabajo, equivalente al 2,3% del empleo industrial. La fabricación de vehículos automotores representa el 1,6% del valor bruto de producción y el 0,5% del valor agregado bruto de toda la economía. Si a esto le adicionamos actividades que están claramente vinculadas con este sector, tales como fabricación de carrocerías y remolques, junto con autopartes elevan su participación al 2,7% y 1,5% respectivamente. En conjunto representan más 8% del valor de producción industrial (INDEC, 2019).

En sus objetivos institucionales, ADEFA se propone promover el fomento de la inversión, la generación de empleo, el aumento de la producción y la mejora de la competitividad, así como también mejorar la inserción internacional mediante la promoción de la complementación y especialización del sector automotor en el MERCOSUR (ADEFA, 2020).

Otro integrante clave de la cadena de valor del sector es el autopartista, proveedor de bienes intermedios de producción para la fabricación de vehículos por parte de las terminales automotrices y para el mercado de reposición. La Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes (AFAC), por su parte, representa a las 200 fabricantes de partes y componentes más importantes del país, que en conjunto generan casi 60 mil puestos de trabajo directos, lo que es equivalente al 4,6% del empleo industrial. El valor de producción del sector es de 5.519 millones de dólares, lo que representa un 0,34% del PIB y un 2% del PIB industrial (Ministerio de Hacienda, 2018).

Estos grupos empresariales han logrado influenciar a lo largo de los años la decisión en política argentina. Ejemplo de esto, fueron las negociaciones previas al vencimiento del régimen automotor del 2000 entre Argentina y Brasil, donde ADEFA impulsó con su par brasileña ANFAVEA⁹ en 1997 un acuerdo en el cual exigían: ampliar el libre comercio, establecer el máximo arancel extrazona (35%)¹⁰ para la importación de automóviles, utilitarios y ómnibus, una preferencia del 50% para que terminales y autopartistas puedan importar partes y piezas y un pedido para que no se les pueda exigir más del 60% de integración de partes de contenido nacional (Treacy, 2018).

Otro momento que marcó su peso en las decisiones, fue después del 2002, donde el sector automotriz argentino sufrió la caída de la producción y demanda local, en donde la estrategia

⁸ FCA Argentina S.A., Ford Argentina S.C.A., General Motors de Argentina S.R.L., Honda Motor de Argentina S.A., Iveco Argentina S.A., Mercedes-Benz Argentina S.A., PSA Peugeot Citroën Argentina S.A., Renault Argentina S.A., Scania Argentina S.A., Toyota Argentina S.A. y Volkswagen Argentina S.A.

⁹ ANFAVEA es la Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores de Brasil. Es la entidad que nuclea desde 1956 a las empresas fabricantes de vehículos (automóviles, comerciales livianos, camiones y ómnibus), maquinaria agrícola, tractores, cosechadoras y retroexcavadoras con instalaciones industriales y producción en Brasil (ANFAVEA; 2020)

¹⁰ Medidas que después fueron adoptadas en la PAC del 2000.

de ADEFA y AFAC consistió en promover una política exportadora de mayor apertura comercial con Brasil y buscar acuerdos comerciales con terceros países para colocar esas ventas en el exterior. Frente a estas demandas, el gobierno nacional impulsó un programa para fomentar la compra de autos 0 KM mediante Bonos Optativos del Estado Nacional y un decreto de aduana factoría que permitía a las automotrices postergar el pago de aranceles por insumos importados.

Asimismo, impulsaron convenios de exportación con Brasil¹¹, Uruguay¹² y México¹³ que permitirían incrementar las ventas al exterior (Treacy, 2018). Estos acuerdos de libre comercio establecieron un sistema de cupos ampliando la cantidad de vehículos que se podían importar y exportar libres de aranceles, lográndose parcialmente el objetivo de diversificar los socios comerciales y de incrementar el flujo de comercio bilateral. ADEFA apoyó abiertamente los acuerdos ya que consideró que se beneficiaría incrementando sus exportaciones y su producción, pero AFAC se manifestó en contra, planteando su preocupación por la apertura comercial y el acuerdo de reducir gradualmente el mínimo del 30% del contenido local, considerando que Argentina necesitaba desarrollar una estrategia que integre las cadenas productivas (Treacy, 2018).

ADEFA y AFAC también acompañaron la iniciativa del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en 2004 y conformaron el Foro del Sur, desde donde plantearon la necesidad de elaborar políticas para incentivar la radicación de plataformas exclusivas en la región, facilitando la complementación mediante la especialización. En paralelo al Foro del Sur, AFAC conformó el MERCOPARTS en conjunto con cámaras autopartistas de Brasil, Paraguay y Uruguay para diagramar estrategias que promuevan la sustentabilidad de la industria (MERCOPARTS, 2004).

Por otro lado, el rol de los sindicatos como organización representante de los trabajadores de una misma actividad y sector que garantizan la defensa de sus intereses comunes, salarios y las condiciones laborales, también ha sido de importancia a lo largo de los últimos años.

En la industria automotriz argentina, encontramos dos sindicatos de gran alcance, el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) que agrupa a los trabajadores de la industria del automóvil en la República Argentina. Ha sido tradicionalmente uno de los sindicatos más importantes del movimiento sindical argentino. Y la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), sindicato que agrupa a los trabajadores metalúrgicos de la República Argentina. Si bien la UOM también representa a parte de los trabajadores automotrices, su representación en las empresas terminales se limita a los trabajadores de Peugeot y Citroen. Mientras que SMATA concentra la representación gremial de los trabajadores del resto de las empresas terminales, por lo cual nos centraremos en el papel de esta última. Actualmente

¹¹ El acuerdo con Brasil ACE 14, protocolo 18 para la liberalización comercial de los productos de la trama automotriz.

¹² El Acuerdo de Complementación Económica 57 (SICE, 2003).

¹³ El Acuerdo de Complementación Económica 55 (SICE 55, 2002).

tiene 89.000 afiliados y desde 2012 se encuentra dirigida por el secretario general Ricardo Pignanelli.

A partir de 2003, junto al crecimiento general de la economía se vivió una reactivación sindical, mediante una creciente movilización de los trabajadores y el despliegue de una muy variada gama de acciones, principalmente el uso de la huelga. Que trajo para este período el aumento constante de la negociación colectiva (Marticorena, D'Urso, Olivo, Perazzo, 2018). En el caso de la industria terminal automotriz las negociaciones salariales de los años 2005 y 2006 marcaron los puntos más altos de esta conflictividad.

En mayo 2005 se iniciaron las discusiones sobre salarios que se extendieron por dos meses (Guevara 2012). En el marco de esa discusión salarial SMATA lanzó un plan de lucha nacional, que involucró a los trabajadores de Mercedes Benz, Volkswagen (plantas de Pacheco, Pcia. de Bs.As. y Ciudad de Córdoba), Ford y General Motors. Mediante la realización de asambleas generales¹⁴ se resolvió llevar adelante paros escalonados incrementales hasta la paralización total de la producción y donde SMATA realizó una movilización general, el 1º de junio para presionar públicamente al Ministerio de Trabajo (Guevara, 2012).

El 14 de junio de 2005 se firmó el acuerdo que otorgó los aumentos salariales en el conjunto de las empresas en conflicto. El impacto se vio reflejado en los niveles de producción: en el caso de Volkswagen de 2.500 unidades mensuales producidas antes del conflicto, se pasó a casi 1.700 unidades en los meses de mayo y junio, creciendo luego a un promedio de 2.800 unidades (ADEFA, 2008). En el caso de Ford la caída de la producción también fue pronunciada, de 5.700 unidades producidas por mes antes, se pasó a 3.800 en mayo, retomando el crecimiento en el segundo semestre del año con una producción promedio de 6.800 unidades por mes (ADEFA, 2008).

Nuevamente en mayo de 2006, las luchas desplegadas en los lugares de trabajo volvieron a aparecer en ocasión del vencimiento del acuerdo salarial anual. Los trabajadores presionaron principalmente a través del quite de colaboración. Desde el 6 de mayo redujeron las horas extras y, además organizaron la deliberación y toma de decisiones en asambleas que se desarrollaron en los lugares, y durante el horario, de trabajo. El resultado de estas acciones se hizo visible en las caídas de producción que experimentaron las distintas empresas, en Ford se contrajo un 15% en relación al mes anterior, en Volkswagen la caída fue del 11%, en Toyota bajó el 13%, mientras que en General Motors la baja fue del 8% (Guevara, 2012).

Esta influencia sobre los empresarios y el Estado, depende del impacto que puedan tener sus huelgas y los conflictos laborales en la economía, ya que los trabajadores como poseedores

¹⁴ En las asambleas generales en las fábricas se resolvió lanzar un paro de 48hs, además de realizar cortes de ruta en Panamericana.

de su fuerza de trabajo, pueden provocar una irrupción en la producción, lo que les confiere capacidad de negociación. Dicha capacidad es en relación al número de trabajadores, coordinación con otras ramas de la economía, concentración geográfica y división técnica del trabajo (Marticorena, D'Urso, Olivo, Perazzo, 2018).

La política exterior en el gobierno de Mauricio Macri

En diciembre de 2015 Mauricio Macri asumió la presidencia y fue el nuevo representante de la UUD en la política argentina. Desde su comienzo intentó diferenciarse de la gestión anterior, tanto en su manera de interpretar el escenario internacional como en la forma de integrarse con los países vecinos. El presidente proclamó la necesidad de volver al mundo y desideologizar la política exterior (Frenkel, 2016). El escenario internacional dejó de ser concebido como un ámbito de hostilidad (Frenkel, 2016) y su discursivo giró en torno a la necesidad de reinsertar a la Argentina y abandonar el aislamiento.

“Estamos construyendo relaciones maduras y sensatas con todos los países del mundo, la globalización es una realidad y creemos que, además de las amenazas y los desafíos que eso trae, trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (Macri, 2016a).

Ubicando al MERCOSUR como el primer círculo de relaciones dentro de la apertura internacional, *“...Lo que primero hicimos fue dar una señal de la importancia que tiene el MERCOSUR para nosotros, reimpulsando conversaciones con Brasil, Uruguay y Paraguay”* (Macri, 2016a).

El MERCOSUR volvió nuevamente a su papel comercialista de los 90 y fue considerado como una posibilidad de insertarse en los mercados globales, generando confianza internacional para la atracción de capitales. En tanto los procesos de integración como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y Unasur (CELAC) perdieron protagonismo dentro de la política exterior (Frenkel, 2016).

Como parte de esta reconfiguración del bloque, Macri aseguró que el futuro de nuestro país estaba en la unidad con Brasil. *“La interconexión de nuestras economías, que hace que cuando a uno le va bien, ayuda al otro, y necesitamos que a los dos nos vaya bien. Brasil es el principal socio comercial y el segundo destino de los productos industriales”* (Macri, 2016b).

En el momento que Macri asumió la presidencia, Brasil vivió una crisis política de enorme envergadura, que derivó en el impeachment contra Dilma Rousseff, y su posterior destitución en el mes de mayo de 2016. La posición del gobierno argentino fue la de *“respetar el proceso institucional que se está desarrollando en Brasil”* (Macri, 2016c).

Las relaciones con Michel Temer fueron buenas y coincidieron en *“dar un impulso histórico al MERCOSUR y para ello la Argentina y el Brasil deben ser aliados del siglo XXI”* (Macri, 2017). Ambos estuvieron de acuerdo en que la industria automotriz era el corazón comercial

del MERCOSUR. Sector donde las multinacionales operan en un mercado integrado y definen opciones de inversión, que eran necesarias tanto para Argentina como para Brasil. Ya que este segundo vivía un momento de inestabilidad política y económica, contexto que afectaba al sector automotriz argentino al ser el mayor destino de sus exportaciones¹⁵.

Esta importancia a sus relaciones bilateral y el sector automotriz en particular, fue visualizado, en 2016 con la firma del Acuerdo de Complementación Económica Nro. 14, protocolo 42 entre la Argentina y Brasil. Esta prórroga del Pacto Automotor Común (PAC) hasta el 30 de junio de 2020, marcó un cambio con la forma de negociar de la gestión anterior ya que, mantendría vigencia por un período de 5 años, desde 01/07/2015 al 30/06/2020 en vez de uno. Junto a una actualización del flex de 1,5 con la posibilidad de aumentarlo a 1,7.

Sobre ese contexto se formó una comisión bilateral entre el Ministerio de Producción de la Nación, y el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil. Donde dichos funcionarios se reunirían periódicamente para dar soluciones a las cuestiones pendientes que afectan a la fluidez del comercio bilateral¹⁶. En este sentido, los ministros expresaron su satisfacción por la reanudación de las reuniones del Comité Automotor bilateral y avanzaron en una agenda común con políticas tendientes a fortalecer la industria automotriz regional (Ministerio de Producción Argentina, 2016).

Además, ratificaron los objetivos comunes para avanzar en una estrategia conjunta: la integración productiva, la generación de empleos, la agregación de valor tecnológico y el acceso a nuevos mercados. Y coincidieron en el objetivo de alcanzar progresivamente y en condiciones equilibradas el libre comercio del sector automotriz bilateral (Ministerio de Producción, 2016).

Este acuerdo fue celebrado por las terminales automotrices argentinas quienes vieron como algo positivo esta nueva etapa que se inauguró en torno al sector automotriz con la presidencia de Mauricio Macri *“Este desenlace marca una diferencia sustancial con lo que venía sucediendo en los últimos dos años.... El haber alcanzado un nuevo acuerdo hasta 2020 sin dudas brinda certezas al sector por los próximos 5 años”* (ADEFSA, 2016).

El sector autopartista apoyó el acuerdo, ya que consideró estas medidas eran preferibles antes que un libre comercio con su par brasileño *“...AFAC estuvo de acuerdo con el esquema porque fue la forma de evitar ir a un esquema de libre comercio automotor, el cual se considera no oportuno, tanto por los incentivos fiscales existentes en Brasil como por los problemas de competitividad estructural que tiene Argentina”* (AFAC, 2016).

¹⁵ En los dos primeros meses de 2016 las exportaciones de autos, utilitarios y vehículos pesados a Brasil cayeron 62% en unidades, en comparación con el mismo período del año anterior.

¹⁶ A nivel bilateral, los funcionarios identificaron como cuestiones prioritarias para fortalecer las relaciones bilaterales la integración productiva, la facilitación del comercio, la eliminación de barreras no arancelarias y la convergencia regulatoria (Ministerio de Producción, 2016).

El gobierno argentino trató de mantener la confianza del sector por medio de un nuevo acuerdo que prometía estabilidad, previsibilidad y crecimiento. *"Es lo que necesitábamos para el desarrollo del plan productivo, para cuidar el empleo y para dar certeza en el tiempo"* (Macri, 2016). Y en 2017, el presidente argentino anunció el Acuerdo de 1 millón de vehículos, negociado entre gobiernos, empresas y sindicatos. El mismo fue suscripto por el Ministro de Producción, Francisco Cabrera, en representación del Poder Ejecutivo; Ricardo Pignanelli de SMATA, Raúl Amil presidente de AFAC y Luis Ureta Sáenz Peña de ADEFA. Se estimó que llegarían inversiones por 5.000 millones de dólares en los siguientes tres años, que el Estado simplificando la burocrática lograría el financiamiento para la red de empresas que abastece a las grandes terminales y un compromiso para reducir la presión tributaria. A cambio las empresas se comprometían a aumentar la productividad y los sindicatos disminuir el ausentismo.

Desde el gobierno también se trabajó en el fomento y desarrollo del perfil exportador del sector automotriz *"Queremos exportar el 35% de la producción de automóviles extra MERCOSUR, algo que nunca hemos logrado"* (Macri, 2017b) y en la búsqueda de la diversificación de mercados alternativos como la principal herramienta para reforzar competitividad y asegurar el crecimiento del conjunto del sector automotor. Siguiendo esta línea en julio de 2017 se ratificó el ACE con Colombia para suprimir aranceles y aumentar las exportaciones argentinas de vehículos.

El ACE permitió poner en vigencia el acuerdo bilateral firmado el 7 de abril de 2017 por el ministro Francisco Cabrera, la Cancillería argentina y la ministra de Industria, Comercio y Turismo de Colombia, Claudia Lacouture Pinedo. Y sellado en la Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados (Ministerio de Producción Argentina, 2017).

En diciembre del mismo año el gobierno colombiano promulgó el Decreto 2111 con el cual entró en vigor el Acuerdo de Complementación Económica Nro. 72 entre Colombia y el bloque comercial de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay). Acuerdo comercial con Colombia permitió cupos de 0% arancel por un plazo de cuatro años¹⁷ (Ministerio de Producción Argentina, 2017). A través del mismo, la Argentina podría exportar por un volumen inicial libre de arancel de 2.000 unidades para el primer año, que se incrementarán a 12.000 unidades en el cuarto año para el caso de Pick ups, Camiones y Chasis para Buses, y en el caso de automóviles un cupo de 7.000 unidades el primer año (ADEFA, 2019).

Otros incentivos dirigidos a la industria automotriz fueron a través de los decretos firmados por el gobierno. El primero de ellos fue la reducción de impuestos internos a los automóviles

¹⁷ Con dicho país existía un acuerdo que habilitaba a Argentina a exportar con una preferencia arancelaria del 15,8%; mientras que las importaciones de la Comunidad Andina (CAN) el arancel con preferencia era del 16,1%. En el caso de las motos, el 99% de la producción nacional no pagará impuestos internos ya que solo tributarán un 10% las que superen el valor de \$65.000. Para las embarcaciones, la tasa de 10% se aplicará cuando superen el valor de \$400.000. (ADEFA, 2018).

a 10% para los vehículos que superen el valor de \$350.000 con el objetivo de aumentar las ventas¹⁸, reactivar la producción y facilitar las inversiones en el sector. Este decreto fue apoyado por sus Ministerio de Producción *“Había vehículos de gama media que se producían en la Argentina pero no se comercializaban porque el impuesto los transformaba en inaccesibles. Con esta normalización, gana la producción y ganan los usuarios porque van a bajar y estabilizarse los precios de todos los vehículos”* (Etchegoyen, 2015).

“... es una medida muy importante para los miles de familias de Córdoba, Tucumán, Santa Fe y Buenos Aires que se desarrollan junto a la industria automotriz y toda su cadena de valor” (Cabrera, 2015)

El gobierno nacional también tendió a impulsar nuevos mercados en Argentina. Por medio del decreto 331/2017¹⁹ se buscó incentivar la producción local y comenzar a crear un mercado de autos eléctricos, el gobierno eliminó los aranceles para importar partes de autos eléctricos, redujo del 35 al 5% los aranceles para importar autos híbridos terminados, y redujo al 2% los aranceles para importar autos eléctricos y a celdas de combustible, hidrógeno (Boletín oficial, 2017).

En 2019, ADEFA advirtió al gobierno las consecuencias negativas que tendría la caída en la producción automotriz²⁰. Y reunidos con el Ministro de Producción los directivos de las terminales pronosticaron problemas a corto, mediano y largo plazo (Autoblog, 2019). Así es que se resolvió impulsar la exportación el gobierno aumentando a 6,5% el porcentaje de reintegros impositivos que le otorga a las automotrices que exportan su producción, tanto al MERCOSUR como hacia otros destinos, por medio decreto 338/2019 .

El Ministro de Producción señaló que esta medida había sido tomada en respuesta a las necesidades del sector *“en base al diálogo permanente que tenemos con el sector y con los distintos representantes de toda la cadena de valor. Esperamos que la unificación de reintegros permita recuperar el dinamismo en el nivel de exportaciones y motorice un aumento en la producción de unidades previstas para el año 2019”* (Sica, 2019).

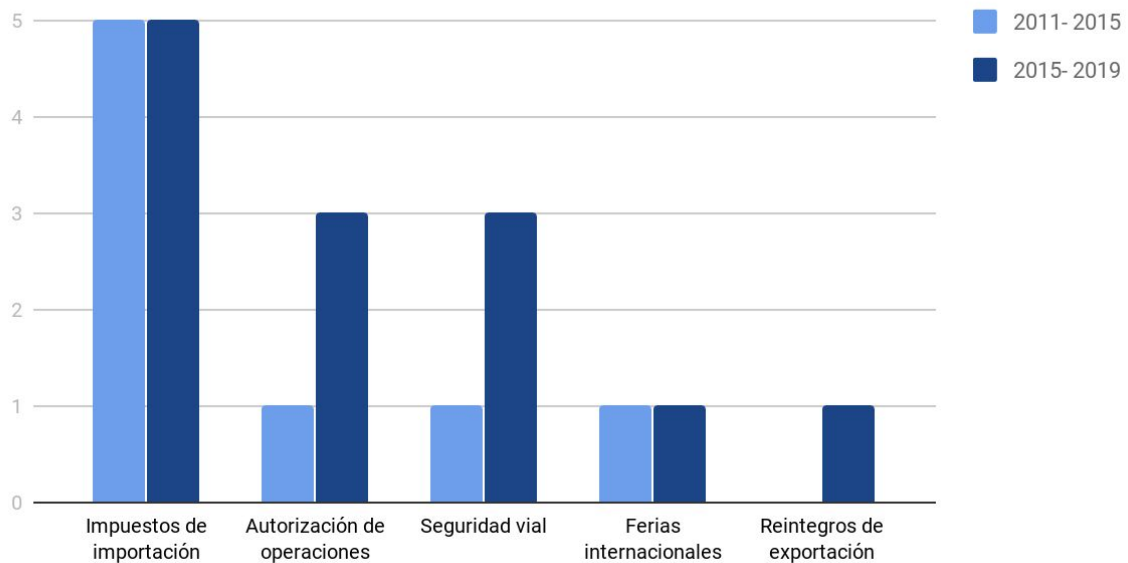
Analizando los decretos firmados por parte del gobierno en el período (2015-2019) vemos que 13 de 70 fueron dirigidos al sector automotriz argentino, 5 decretos más en comparación al gobierno de su antecesora Cristina Fernández (2011-2015) quien había firmado durante su mandato 8 de 76 decretos al sector.

¹⁸ En el caso de los autos de más de \$800.000, la alícuota sería de 20% (Ministerio de Producción, 2015).

¹⁹ El decreto 331/2017 establece que la modificación de aranceles será transitoria por un período de 36 meses, para un cupo de 6.000 autos eléctricos y está acotada sólo para aquellas terminales automotrices que hoy producen en el país (Ministerio de Producción Argentina, 2017).

²⁰ En abril de 2019 la producción cayó 34% a comparación del año 2018 (ADEFA, 2019).

Temática de los Decretos vinculados al sector automotriz (2011-2019)



Fuente: de elaboración propia en base al Boletín Oficial de la República Argentina (2019)

Estos decretos han mantenido la misma temática durante el gobierno de Mauricio Macri respecto al gobierno de Cristina Fernández. La importancia en tema de impuestos a la importación (como las alícuotas o aranceles) fueron los que mayormente recibieron su atención 5 decretos de un total de 13, lo cual mantiene correspondencia al gobierno anterior. Las autorizaciones de operaciones de empresas del exterior en Argentina, en el gobierno anterior (2011-2015) solo hubo una de estas autorizaciones, y en el gobierno de Cambiemos coincidiendo con sus políticas de apertura a la competencia externa y de búsqueda de inversiones hubo 3 decretos para autorizar operaciones de empresas del extranjero en Argentina. Temas de seguridad vial, siguen siendo de importancia, en el gobierno de Macri vemos 3 decretos en torno a este tema a comparación de sólo 1 en el gobierno de Cristina Fernández. Los decretos firmados en torno a ferias internacionales han sido por igual de 1 decreto por mandato.

En tanto las resoluciones por parte del gobierno Nacional que se han informado en torno a la industria automotriz argentina.

Resoluciones sobre la industria automotriz (2011-2019)

	Gobierno de Cristina Fernández (2011-2015)	Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)
Cantidad de Resoluciones	14	43

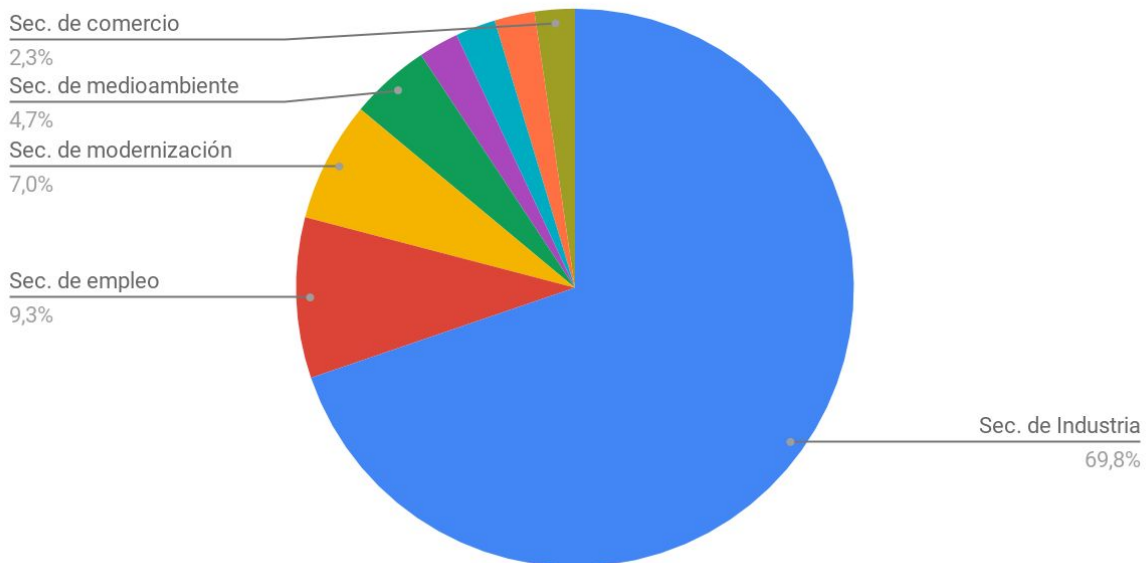
firmadas		
-----------------	--	--

Fuente: de elaboración propia en base al Boletín Oficial de la República Argentina (2019).

Durante el gobierno de Cristina Fernández 14 han sido las resoluciones firmadas para el sector automotriz argentino. Un número muy por debajo a las 43 resoluciones firmadas durante el gobierno de Mauricio Macri, esto demuestra por un lado la importancia que ha tenido dicho sector para el mandatario argentino, en tanto su dirección de política estaba dirigida a aumentar la productividad en el sector y aumento de exportaciones al mundo. Y por otro lado, el rol activo que han tenido las Secretarías de los Ministerios de gobierno.

Dichas resoluciones son dictadas por las diferentes Secretarías dependientes de los Ministerios del gobierno Nacional.

Resoluciones de Secretarías y Ministerios referidas al sector automotriz argentino (2015-2019)



Fuente: de elaboración propia en base al Boletín Oficial de la República Argentina (2019).

Referidas al sector automotriz argentino hubo 30 resoluciones casi un 70%, llevadas a cabo por la Secretaría de Industria. 4 resoluciones por la la Secretaría de Empleo un 9,3%, y 1 de la Secretaría de Comercio. Estas tres Secretarías se encontraban centralizadas en el Ministerio de Producción que concentran 35 de las 43 resoluciones dictadas al sector automotriz argentino durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).

Un 7%, es decir 3 resoluciones fueron firmadas por la Secretaría de Modernización, 2 resoluciones un 4,7% por la Secretaría de Medio Ambiente , 1 resolución por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1 por el Ministerio de Educación y 1 por el Ente de Administración General de Ingresos.

Esto nos demuestra que la Secretaría de Industria fue un actor importante y de gran actividad a la hora de definir las políticas gubernamentales dirigidas al sector automotriz argentino durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019).

En tanto en la relación de la UUD con los sindicatos, es importante analizar los convenios colectivos de trabajo. Estos comprenden a todos los trabajadores que prestan tareas en las actividades convencionadas, a los formales y a los informalizados. Todos ellos tienen los derechos tanto a condiciones de trabajo como a salarios, para lo cual se consagran los convenios colectivos y sirven de punto de partida para poder exigir su cumplimiento

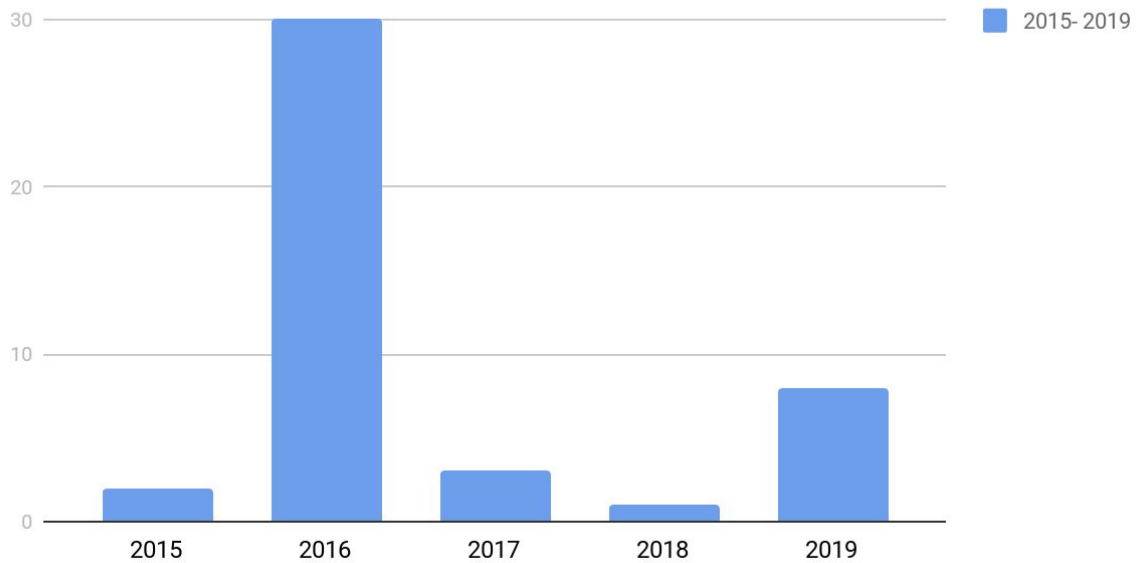
Convenios colectivos de trabajo con el sector automotriz argentino (2011-2019)

	Gobierno de Cristina Fernández (2011-2015)	Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)
Cant. de convenciones colectivas de trabajo	82	44

Fuente: de elaboración propia en base al Boletín Oficial de la República Argentina (2019).

El gobierno de Mauricio Macri firmó menor cantidad de convenios colectivos de trabajo 44 con el sector automotriz argentino, muy por debajo en comparación de los 82 firmados durante el gobierno de Cristina Fernández en sus últimos 4 años de gobierno. Esto nos representa la menor atención a los trabajadores y sindicatos de un sector que no tuvo los crecimientos esperados durante estos años (2015-2019).

Cantidad de Convenciones Colectivas de Trabajo firmadas durante el Gobierno de Cambiemos (2015- 2019)



Fuente: de elaboración propia en base al Boletín Oficial de la República Argentina (2019).

2 convenios fueron firmados en diciembre de 2015. La gran mayoría 30 convenios de 44 fueron firmados durante el 2016. Sólo 3 en 2017 y 1 durante el 2018. En 2019 año electoral se firmaron 8 convenios, aunque sigue siendo un porcentaje muy bajo en comparación al 2016 primer año de gobierno, donde los sindicatos en general mantuvieron la espera a la mejora de la situación económica.

En relación a SMATA, Ricardo Pignanelli, tras la asunción del gobierno de Mauricio Macri se refirió: “Yo creo que tenemos la obligación de darle los 100 días para ver el resultado de todas las medidas que tomó más todas las que aún tiene que tomar. Creo que hay que esperar” (Pignanelli, 2015). La postura de espera a las medidas del gobierno se mantuvo por todo el 2016 en donde no hubo paros generales. Pero a fines de 2017 al no haber soluciones aparentes para el gremio, resolvieron entrar en estado de alerta y movilización. Como parte de su plan de acción, el sindicato decidió adherirse al paro general al que convocó la central sindical CGT el 25 de junio en defensa de la industria nacional y el empleo. Durante el gobierno de Mauricio Macri se decretaron 5 paros generales de CGT a los cuales SMATA se adhirió, la misma cantidad que tuvo el gobierno anterior en dos años de mandato.

Cantidad de paros generales por Presidencia (2007-2019)

Presidente	Meses de mandato	Paros generales

Cristina Fernández (2007-2015)	96	5
Mauricio Macri (2015-2019)	41	5

Fuente: de elaboración propia en base a los principales periódicos del país.

Las principales razones de protesta del sindicato se debieron a la caída de un 6.5% del empleo en el sector automotriz (CEPE, 2019), aunque no hubo huelgas organizadas a nivel nacional de SMATA²¹ como las ocurridas en 2005 y 2006.

En tanto el sector autopartista, representado en la AFAC, desde un principio mostró su preocupación por el impacto que podría tener la apertura comercial. Por eso pidió al gobierno resguardar de las importaciones una larga serie de repuestos que fabricaban empresas locales, aunque sólo una parte de ese listado fue aprobado. Un 20% de la producción de partes y piezas que se destina al mercado de reposición, en su mayoría PyMEs, compitió de forma directa con las importaciones (AFAC, 2019), además la liberalización de las compras al exterior permitió a comerciantes desplazar a las fábricas locales del mercado²².

Dentro de las 3 leyes dictadas durante el gobierno de Cambiemos²³. La que merece nuestra atención es la Ley N° 27.263. En junio de 2016, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley de promoción del sector autopartista, que establece incentivos fiscales a empresas que incorporen en vehículos y maquinaria agrícola componentes fabricados en el país. El proyecto obtuvo la media sanción con 197 votos afirmativos, 4 negativos y ninguna abstención. Que un mes después, en julio de 2016, el Senado aprobó la ley conocida como Ley Autopartista Nacional.

Dicho proyecto de ley fue desarrollado originalmente por el diputado Oscar Romero de SMATA, aunque trabajado en conjunto con el Ministerio de Producción junto a diputados de diversas fuerzas políticas y las terminales automotrices. Apoyada por el Presidente argentino *“una herramienta importantísima para impulsar que los futuros modelos tengan como*

²¹ Con una sola excepción, tras el levantamiento del paro general que estaba previsto por la CGT, en donde SMATA siguió con las medidas de fuerza. Y los trabajadores de las automotrices y concesionarias de la provincia de Buenos Aires, Tucumán y Santa Fe pararon el 15 de diciembre de 2017. No hubo actividad salvo en la provincia de Córdoba, donde están Fiat, Iveco y Renault.

²² La falta de competitividad a nivel macroeconómico, se vio agravado por el establecimiento de los derechos de exportación y la baja de los reintegros a las exportaciones (AFAC, 2019).

²³ En tanto las leyes dictadas al sector automotriz. El Poder Legislativo durante el gobierno de Mauricio Macri han dictado 3 leyes dirigidas al sector. Manteniendo la tendencia al gobierno anterior de Cristina Fernández, donde se habían dictado 2 leyes dirigidas al sector.

mínimo un 30% de integración nacional. Eso apunta a generar 27.000 nuevos puestos de trabajo” (Macri, 2016).

Y también por su gabinete. “Queremos que los autos argentinos sean más argentinos. En los últimos años, las piezas argentinas de nuestros autos cayeron a 22% del total. Con esta ley, apuntamos a que el 38% de las piezas sean producidas en nuestro país generando oportunidades para cientos de PyMEs de la industria de autopartes. Queremos que se capitalicen, produzcan más y mejor y ganen mercados internacionales” (Cabrera, 2016).

Dicha ley ofrecía los siguientes incentivos:

- Otorgamiento de un bono electrónico de crédito fiscal para el pago de impuestos en función del nivel de integración local de autopartes.
- Reducción de derechos de importación con origen extrazona (D.I.E) al 0% para operaciones destinadas a la compra de moldes y matrices.
- Anticipo del 15% del beneficio para el desarrollo de proveedores durante los cinco primeros años de vigencia del régimen.
- Creación del Consejo Consultivo del régimen como un espacio para fortalecer la coordinación público-privada en torno a la aplicación del presente.
- El contenido mínimo nacional (CMN) necesario para que un bien ingrese al régimen varía en un rango de entre 15% y un 30% dependiendo del tipo de bien que se trate. El cálculo del CMN se realizaría como la proporción del valor de compras de autopartes de origen nacional sobre el valor total de las compras de autopartes. Aquellas empresas que acrediten el desarrollo de proveedores y su internacionalización pueden obtener hasta un reconocimiento de 5 puntos porcentuales adicionales en el cálculo del CMN.
- El cálculo del beneficio se realizaría en base a escalas de integración local. Dicho beneficio varía entre el 4% y el 15% del total de compras de autopartes nacionales en función del nivel de CMN alcanzado por cada una de las empresas. Además, cabe resaltar que el beneficio se hace extensivo a la compra de matrices y moldes fabricados en el país.
- Las empresas podrían solicitar su acogimiento al régimen durante los 10 años posteriores a la sanción del mismo, extendiéndose el beneficio por 2 años más para aquellas empresas que ingresen al mismo con posterioridad al quinto año de vigencia. El costo de verificación y contralor del régimen estará a cargo de las empresas signatarias y acogidas al mismo.

Y como el mismo gobierno hacía referencia fue un acuerdo de todos los sectores de la industria automotriz. “Esta ley es fruto del diálogo de distintos sectores: sindicatos, empresas y amplios sectores políticos. Con esta ley, apuntamos a que cada vez más piezas sean producidas en nuestro país generando oportunidades para cientos de PyMEs de la

industria de autopartes. Queremos que se capitalicen, produzcan más y mejor y ganen mercados internacionales” (Etchegoyen, 2016).

Con el apoyo de AFAC *“es un instrumento que despierta mucho interés y muy buenas expectativas para la definición de nuevos proyectos, tanto de las empresas terminales para nuevas plataformas, como también el efecto derrame sobre el autopartismo” (Cantarella, 2016).*

Y el de las terminales automotrices *“Desde ADEFA alentamos el trabajo conjunto de todos los eslabones de la cadena de valor y el sector público en el desarrollo de propuestas como la que hoy se discute en el Congreso. Entendemos que es necesario continuar con la implementación de este tipo de políticas públicas para apoyar el desarrollo de la producción de autopartes locales de manera competitiva e impulsar su inserción en mercados externos” (Alemañy, 2016).*

La relación de ADEFA con el Presidente fue mucho más cercana que con AFAC. Muestra de eso son las numerosas audiencias que se realizaron entre el durante el gobierno de Mauricio Macri, el doble que durante el gobierno anterior de Cristina Fernández, quien había mantenido mayor número con las organizaciones sindicales, SMATA.

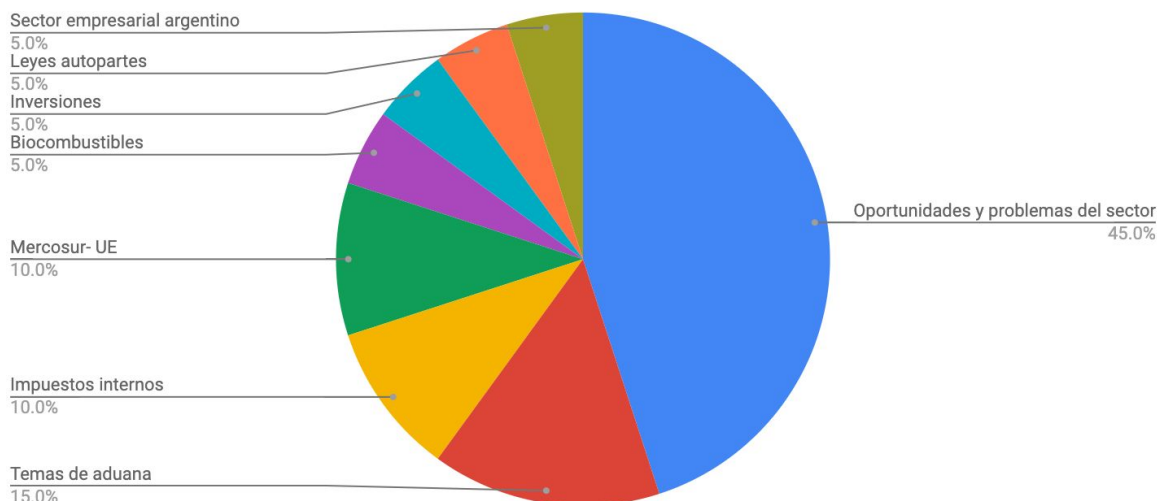
Cantidad de Audiencias Registradas (2011-2019)

	Gobierno de Cristina Fernández (2011-2015)	Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)
ADEFA	10	20
AFAC	5	5
SMATA	16	6

Fuente: de elaboración propia en base a Ministerio del Interior Argentina.

En el gobierno de Cristina Fernández las audiencia entre el gobierno y ADEFA fueron un total de 10 a diferencia al gobierno de Mauricio Macri que doblaron en un número de 20 audiencias con este grupo. Las reuniones con AFAC se mantuvieron en un total de 5 por cada gobierno y en relación a SMATA, el gobierno de Macri cuenta con sólo 6 audiencias en comparación del as 16 en el gobierno anterior. Estas reuniones de los diferentes grupos no gubernamentales organizados del sector con el gobierno de Macri demuestran cómo cambió de una gestión a otra la aproximación o distancia con cada grupo.

Temas de audiencias públicas entre ADEFA- Gobierno (2015-2019)



Fuente: de elaboración propia en base a las auditorías nacionales (Argentina).

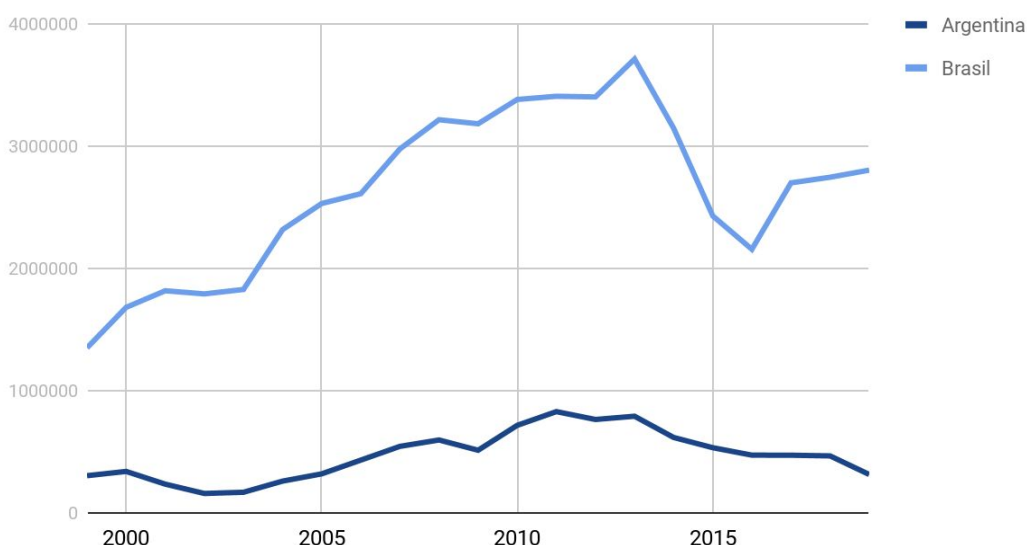
ADEFA mantiene la mayor atención por parte del gobierno como muestra de la gran cantidad de audiencias, en donde los principalmente temas que tratados han sido las consultas y evaluación de oportunidades y problemas que el sector automotriz presentaba, seguido de temas de aduana, impuestos al sector y negociaciones con la UE en el marco del MERCOSUR. Es decir, que este grupo era un actor importante a la hora de formular una política económica y comercial dirigida al sector.

En tanto al contexto de la economía en 2019, Argentina se encontraba una recesión económica con dificultades de accesibilidad y financiamiento. El PBI en 2019 fue de \$21.65 billones de pesos argentinos, lo que nos muestra una caída del 2,2% al 2018, cuando ya ese año había tenido una contracción del 2,5%. Además, el consumo se contrajo 6,4% y las inversiones un 15,9% (INDEC, 2020). En tanto la industria automotriz había reducido la producción de vehículos y venta de 0 KM, hubo un aumento en el precio de las unidades y un retroceso en el registro de vehículos, afectando a todas las marcas del mercado (Lucero, 2019).

El sector se vio desfavorecido por diversos factores económicos: la contracción de la actividad económica, caída del consumo, fuerte devaluación, política monetaria contractiva, deterioro de los salarios reales y débil expectativa de mejora; además de factores sociales, como el incremento de la pobreza, tasa de desempleo creciente, empeoramiento de la clase media, postergación de los bienes durables en el consumo familiar e incremento de la desigualdad social, que influyeron en el retroceso general de la actividad automotriz (Martirena, 2019).

En tanto las medidas tomadas por el presidente no dieron los resultados esperados, el plan millón, no logró los objetivos de ventas. El sector autopartista señaló "...el plan estuvo permitiendo a terminales y concesionarios bajar stocks, pero no tuvo efectos en la producción porque la mayoría de lo que se vendió son importados, el gobierno permitió un récord de más del 70% de autos vendidos de origen extranjero" (AFAC, 2017).

Producción de vehículos Argentina- Brasil (1999-2019)



Fuente: de elaboración propia en base a datos de ADEFA (Argentina) y ANFAVEA (Brasil).

En tanto la producción de vehículos en Argentina fue de 314.787 mil, mostrando una baja del 32,5% frente al 2018 donde se habían fabricado 466 mil unidades. En la misma línea, el sector exportó 224.248 vehículos, 16,7 % menos respecto de los 269.360 que se enviaron a diversos mercados en el mismo período del año anterior. Además se dió una caída del 45% en los patentamientos de autos 0km, ya que el mercado argentino cerró el 2019 con unas 430 mil unidades vendidas, casi la mitad de las 800 mil alcanzadas en 2018. En una población de los 44.500.000 habitantes, en el 2019 sólo uno de cada 100 personas, en el país, puede acceder a un 0 km (ADEFA, 2020).

Mientras las ventas y la producción cayeron en Argentina, la industria automotriz de Brasil creció un 2,3% en 2019, año en el que se produjeron 2,94 millones de vehículos nuevos, entre automóviles, comerciales ligeros, camiones y autobuses (ANFAVEA, 2020), lo que consolidó la paulatina recuperación del sector. A su vez, las ventas de automóviles subieron un 8,6%, en consonancia con el crecimiento que tuvo la economía brasileña en 2019, con un aumento del 1,2% del PBI nacional.

En 2019 Jair Bolsonaro asumió la presidencia de Brasil, quien ya había asegurado antes de ser electo que tendría "una muy buen relación" y establecerá "una óptima alianza" con el gobierno de Mauricio Macri (Bolsonaro, 2018). Ambos jefes de Estado coincidieron en la

necesidad de una nueva lógica económica y legal del MERCOSUR y de la apertura comercial (Faurie, 2019). En tanto a su administración interna, Bolsonaro se mostró muy cercano al sector privado en su primer año, aplicando reformas para facilitar la vida al mundo de los negocios, que junto al apoyo del Parlamento, trataron de reducir constantemente el papel del Estado e incentivaron la acción de las empresas. Ese entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo garantizó la aprobación de una reclamada reforma de las pensiones en Brasil. Así, en este cambio de gobierno Jair Bolsonaro mantuvo una estrecha relación con las empresas brasileñas (Villafañe, 2019) y una buena relación política y económica con Argentina.

En lo político compartieron con Mauricio Macri la visión de Venezuela como un régimen dictatorial, su acuerdo para suspenderlo del MERCOSUR y los esfuerzos porque se lleve a cabo un proceso de elecciones presidenciales en dicho país. En lo económico, el apoyo del gobierno de Bolsonaro a Argentina como la negociación del proyecto Peso-Real, que tenía como objetivos unificar las monedas de Argentina y Brasil y crear una entidad bancaria supranacional para ambos estados aunque respetando la autonomía de los respectivos bancos centrales. En enero tras la visita del dirigente de Brasil a Argentina el canciller afirmaba *"Tenemos una visión de mundo, de región y de economía que coincide con la administración del presidente Macri. El objetivo principal es marcar una nueva etapa en los vínculos Brasil-Argentina"* (Araújo, 2019).

En lo que respecta su accionar conjunto en el MERCOSUR, se firmaron en julio de 2019 el acuerdo con la Unión Europea. Ambos coincidieron que esto era una asignatura pendiente del MERCOSUR, ya que desde la creación del bloque, el sector automotriz quedó excluido de la Unión Aduanera.

Las gestiones por el acuerdo de libre comercio entre los bloques del MERCOSUR y la UE se iniciaron en 1999, se congelaron en 2004 y fueron retomadas en 2010 sin éxito. Nuevamente desde 2016 el gobierno trabajó en acercamiento al mercado europeo. En 2017 el Ministro de Producción Francisco Cabrera y su equipo participaron de una misión comercial, con el objetivo de potenciar las inversiones e impulsar negocios de las pequeñas y medianas empresas argentinas con compañías españolas.

"Viajamos con PyMEs, cámaras, grandes empresas y representantes sindicales para avanzar en sectores como el automotriz, alimentos y energías renovables entre otros. España y Argentina lideran el diálogo que tiene que unir al MERCOSUR y la Unión Europea" (Cabrera, 2017). En donde miembros de ADEFA, AFAC y referentes del gremio SMATA, acompañaron para analizar y conocer el caso español (Ministerio de Producción de Nación Argentina, 2017).

El acuerdo finalmente fue cerrado por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Jorge Faurie, y el Ministro de Producción Dante Sica, junto con sus pares del MERCOSUR y sus contrapartes de la Unión Europea en julio de 2019. Y al ser considerado el sector sensible al

automotriz el gobierno estiró los plazos y tendrá un período de gracia de 7 años para luego una desgravación arancelaria gradual hasta finalmente quedar en 0% al año 15²⁴.

Por otro lado, México y Brasil firmaron el libre comercio de vehículos ligeros sin restricción de aranceles o cupos, una medida prevista desde 2015 pero que se hizo realidad luego de las amplias negociaciones sobre la base del acuerdo de complementación económica N° 55 (ACE 55).

Mientras Brasil liberó el comercio automotriz con México, Argentina acordó 3 años más de intercambio con cupos. Este nuevo acuerdo reemplazó el Protocolo V del ACE 55, que establecía el libre comercio automotriz entre Argentina y México a partir de marzo de 2019 y fue firmado por el Canciller Jorge Faurie y la Embajadora de México en la Argentina, Mabel Gómez Oliver.

El nuevo Protocolo determinó que entre ambos países podrían venderse vehículos con libre arancel por un valor de US\$701 millones durante 2019; US\$ 737 millones en 2020, y US\$ 774 millones en 2021. Esto representó un incremento con respecto al cupo del 10% en 2019 y del 5% adicional en 2020 y 2021. Una vez concluido este período de transición, el libre comercio en autos entraría en vigor al mismo tiempo que la ampliación y profundización del ACE 6 entre ambos países. Dichos lineamientos generales fueron establecidos por el Ministro de Producción y Trabajo de la Nación, Dante Sica, y la secretaria de Economía de México, Graciela Márquez Colín.

El presidente de ADEFA destacó el trabajo conjunto que se realizó con el Ministerio de Producción y Trabajo y la Cancillería argentina y consideró como fundamental el acuerdo, *"...tenemos que seguir construyendo lazos comerciales que le permitan a nuestra industria alcanzar una diversidad exportadora sustentable para poder contar con previsibilidad y estabilidad a la hora de la planificación de las actividades e inversiones realizadas en la región por los próximos años"*. (Peláez Gamboa, 2019).

AFAC, a través de declaraciones públicas mostró su temor frente al libre comercio, ya que si el régimen llegara a generar proyectos en común, con producción en México y Argentina, sería un problema para las autopartes locales, ya que la mayoría de autopartes mexicanas están desarrolladas y son más baratas. Por otra parte, para la nueva ola de renovación de plataformas, *"si México tiene libre acceso al mercado argentino, las empresas se plantearán cuál sería el sentido de tener planta acá, si con un aumento marginal de la producción en México, pueden abastecer al MERCOSUR"* (Cantarella, 2019). Lo que considera AFAC más preocupante es que México ahora tendría libre acceso al principal mercado argentino, Brasil, y la competencia sería aún mayor.

²⁴ En el caso del autopartismo, también comienzan a desgravar después de los 7 años, pero a los 10 años ya la mayoría queda en 0%.

A modo de recapitulación

A lo largo de este capítulo observamos que Argentina considera al sector automotriz como un eje importante en su política exterior, muestra de esto es el proceso de integración diferencial que ha tenido dentro del MERCOSUR a lo largo de todos estos años, y que a pesar de los numerosos acuerdos firmados no llegó a un libre comercio con Brasil, principal socio comercial. Además, dicho sector ha sido beneficiario de diferentes políticas nacionales que se han impulsado para fomentar la producción, como el Régimen Automotriz Argentino.

Avanzando con la variable “Marco Decisorio” del sector automotriz, en lo referente a los condicionamientos internos que incidieron en el proceso de la toma de decisiones, analizamos la política exterior de Mauricio Macri, tanto su visión política y económica, a través de los temas de agenda, los cuales estuvieron orientados a la apertura comercial del sector, por medio de la flexibilización de las medidas de importación y exportaciones; y a través de los objetivos de su política exterior observamos incentivos a la exportación y diversificación de mercados con los acuerdos firmados con Colombia, México y UE. Evidenciamos además, que durante estos 4 años (2015-2019) el presidente mantuvo un gran interés por sector automotriz argentino, en sus declaraciones y comunicados oficiales, siempre habló de la importancia de la industria automotriz, como integración productiva, generadora de empleos, la agregación de valor tecnológico y atractor de inversiones al país. Y podemos reafirmar este interés por medio de la cantidad de decretos, casi el doble que el gobierno anterior al igual que las resoluciones firmados que fueron tres veces más que el gobierno anterior, dirigidos a la reducción de impuestos internos a los automóviles y al fomento y desarrollo del perfil exportador del sector automotriz.

En tanto al contexto económico de Argentina en 2019 como condicionante interno, el país se encontraba una recesión económica, presentando una baja en el PBI del 2,2% y en el consumo interno del 6,4%. Esta situación se reflejó en la industria automotriz por medio de la caída de ventas de los autos 0km con una disminución del 45% al igual que las exportaciones bajaron un 16,7%, por ende, la producción sufrió una baja del 32,5%.

Asimismo, hemos revisado la proximidad que ha tenido la UUD en relación con los diferentes actores del sector automotriz, a través de la cantidad de audiencias y encuentros con el gobierno nacional, pudiendo observar que las empresas fueron quienes recibieron la mayor atención, en especial ADEFA, quien mantuvo la mayor cantidad de audiencias y que por medio de declaraciones y comunicados oficiales dio apoyo a las decisiones y políticas del gobierno. Esta proximidad se debe también por su afinidad política ideológica, de apertura comercial, de búsqueda de nuevos mercados e inversiones, de flexibilización de exportaciones e importaciones, y de una mayor integración con Brasil. En dichas audiencias y reuniones se trataron, principalmente, consultas y evaluación de oportunidades y problemas del sector automotriz.

Respecto a AFAC, como empresa de autopartes, tuvo gran proximidad con el gobierno, siendo beneficiaria por medio de la Ley de Autopartes, que fue apoyada por todo el equipo de Mauricio Macri. Podemos observar que AFAC, tuvo menor cantidad de audiencias respecto a ADEFA con el gobierno y, a pesar de que ha mostrado su apoyo a las decisiones del Estado Nacional también ha declarado de forma pública su preocupación en cuanto los acuerdos de apertura comercial, con México y la UE, ya que podrían poner en riesgo la cadena de producción local automotriz.

En cuanto a la relación de la UUD con SMATA fue más distante, si bien el dirigente gremial apoyó el acuerdo de 1 millón de autos en 2016, este no tuvo los resultados esperados, sumado a la situación de caída de ventas, de producción, de exportaciones y por ende de mayores despidos y suspensiones en la industria. Muestra de este distanciamiento es la participación de SMATA en los paros generales en colaboración con la CGT. Los pocos convenios colectivos de trabajo del sector firmados durante el gobierno, la mitad en comparación con el anterior, y las pocas audiencias, solo 6, que se mantuvieron con el gobierno.

En lo referente a los condicionamientos externos, la relación con Brasil fue cercana, en tanto que la política exterior de Brasil estuvo alineada al interés compartido por el sector automotriz. Macri y Bolsonaro reconocieron mediante sus discursos, su visión comercial del MERCOSUR, de mayor apertura comercial e integración del comercio; estas intenciones quedaron demostradas por medio de las iniciativas que realizaron en forma conjunta para la integración con la Unión Europea. Y en el caso de Brasil el acuerdo con México.

Respecto a la situación económica del país vecino, hubo una recuperación del 1,2% del PBI nacional, al igual que el sector automotriz brasileño aumentó su producción de vehículos un 2,3% y sus ventas en 8,6%. Aunque esta recuperación se vio opacada por la situación económica argentina, donde sus exportaciones cayeron en 2019 en un 31,9%.

En cuanto a la variable de “Dinámica Decisoria”, podemos reconocer tres grupos de actores no gubernamentales referentes al sector que participan por su capacidad de influencia: ADEFA, empresa que nuclea a 11 terminales automotrices, con más de 30 mil puestos de trabajo y representando más del 2% del PBI nacional; AFAC, con más de 200 empresas de autopartes, 60 mil puestos de trabajo y con una participación del 2% del PBI nacional; y SMATA, que nuclea a los 89.000 afiliados del sector automotriz, lo cual significa una gran fuerza de trabajo.

Estos actores participaron a lo largo de la historia del sector automotriz ejerciendo influencia a través de distintos medios de actuación, en el caso de la ADEFA y AFAC, participando en foros y comisiones internacionales con sus pares extranjeros, en el caso de ADEFA con su par brasileña ANFAVEA y AFAC, creando MERCOPARTS, con empresas de autopartes del MERCOSUR; también vemos que han impulsado medidas de apertura comercial o diversificación de mercados por medio de manifestaciones o declaraciones en público. En tanto SMATA, como gremio sindical, tomando el caso de 2003 y 2005, sus medios de

actuación fueron movilizaciones, huelgas e interrupción de la producción en las empresas donde trabajan.

Capítulo II: Estructura Decisoria

Retomando a Russell (1990), los estudios sobre toma de decisiones de política exterior se encuadran en el nivel de análisis Estado-nación y se centran en las acciones que se desarrollan dentro de un determinado país, dirigidas a su medio externo. En dicho proceso de formulación de política exterior, las decisiones básicas quedan en manos de una persona la “Unidad Última de Decisión” (UUD). Por lo cual, en este segundo capítulo analizaremos las capacidades y competencias que tiene el Poder Ejecutivo, como UUD, y estudiaremos el tipo de liderazgo que tuvo el presidente argentino Mauricio Macri, en su relación con los actores domésticos durante su mandato.

Russell nos advierte que junto a la UUD se encuentra también un grupo único, esto es, un reducido número de personas próximas que participan en la adopción de la decisión final y que pueden ser o no algunos de los miembros de su gabinete ministerial, que por medio de consultas y del consenso pueden llegar a un acuerdo para tomar una acción determinada (Alice, 2009). A esto llamamos Estructura Decisoria (Russell, 1990). Por esta razón observaremos las capacidades y competencias del Gabinete de Ministros, y del Poder Legislativo en la formulación de una política exterior. Y analizaremos la participación que han tenido dichos actores gubernamentales en la política exterior referida al sector automotriz, para poder identificar este “grupo único” que participó en la decisión del ACE N°14, protocolo N°43.

Capacidades y competencia de los actores gubernamentales

El Poder Ejecutivo Nacional es la UUD, que se encuentra representado por el presidente de la Nación. Como sistema presidencial posee ciertas características: es ejecutivo monista y unipersonal, de elección popular directa y mandato fijo por 4 años. Cuenta con recursos institucionales y fiscales suficientes para formar y mantener coaliciones de gobierno y avanzar la agenda presidencial (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Nuestra Constitución Nacional Argentina además otorga al presidente la formulación de la política exterior, de sus objetivos, intereses y prioridades, en ella se establece como atribución del presidente la conducción de las relaciones políticas con otros países y organismos internacionales, así como concluir según Art. 99, inciso 14: *“Concluye y firma tratados, concordatos y negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules”* (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

El presidente está a cargo de la política exterior, poder delegado por las provincias. Puede firmar acuerdos internacionales²⁵, comandar a las fuerzas armadas²⁶, declarar la guerra con aprobación del congreso²⁷ y declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior²⁸. En términos políticos, el presidente goza de un amplio margen para fijar la orientación internacional del país. Dicha política exterior se formula en diálogo con el ministro de Relaciones Exteriores sumado al ministro de Economía en áreas económicas, como lo es la formulación e implementación de la política comercial del país, demostrando la gran centralización de competencias y decisión (Tokatlian, Merke, 2014)

Asimismo, el mandatario designa, según el Art. 86 nro. 10 “*Nombra y remueve a los embajadores con acuerdo del Senado, nombra y remueve a los ministros de relaciones exteriores y sus secretarías, quienes son de su confianza y se mantienen en el cargo mientras cuenten con ella*” (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

El gabinete es el conjunto de Ministerios y Secretarías. El jefe de gabinete, nombrado por el presidente, ejerce la administración general del país y junto con los demás ministros, refrenda y legaliza los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Cada Ministerio está dirigido por un ministro, que es libremente elegido y removido por el titular del Poder Ejecutivo. A su vez, cada Ministerio está integrado por secretarías, subsecretarías y direcciones nacionales o generales, que constituyen cargos políticos bajo dependencia jerárquica del ministro y son designados por éste o por el titular del Poder Ejecutivo por recomendación del ministro (Congreso de la Nación Argentina, 1994).

En septiembre de 2018, el presidente Mauricio Macri degradó los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Agroindustria al rango de Secretarías dentro del Ministerio de Producción. Los cambios se dieron en una modificación del gabinete nacional que redujo de la cantidad de ministerios²⁹ (Boletín oficial, 2018). El Ministerio de Producción³⁰ es el organismo gubernamental encargado de diseñar y ejecutar los planes relacionados con el fomento de la producción industrial del país, así como el comercio exterior.

El artículo 20 de la Ley de Ministerios (1992) indica que le compete al Ministerio de Producción asistir al presidente de la Nación y al jefe de gabinete de Ministros en todo lo inherente al desarrollo productivo, a la industria y el comercio, siendo el objetivo de lograr una inserción económica internacional favorable para promover el bienestar de la población. La política industrial constituye así, una herramienta muy importante del Estado por su potencial en el agregado de valor y capacidad de absorción de fuerza de trabajo (Couto,

²⁵ art. 11

²⁶ art. 12

²⁷ art. 15

²⁸ art. 16

²⁹ Previamente, en junio de 2018 el Ministerio de Producción también había absorbido la Secretaría de Minería del entonces ministerio de Energía y Minería.

³⁰ Actualmente Ministerio de Desarrollo Productivo con la asunción de Alberto Fernández.

2010). El Ministerio de Producción es el encargado de la implementación de las políticas arancelarias, impuestos a la importación, licencias y regímenes especiales de importación, régimen aduanero, reembolsos, reintegros de exportación y aplicación de la legislación al alivio comercial (Bouzas, Gosis, 2014)

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en cambio está encargado de las negociaciones comerciales internacionales y la promoción comercial en el exterior (Bouzas, Gosis, 2014), es el instrumento encargado de la ejecución de la política internacional del país a través de las embajadas y misiones en el exterior. Como tal, y de acuerdo con la Constitución, la Cancillería está encargada de implementar, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar y difundir la política exterior que formula el presidente de la República (Constitución de la Nación Argentina, 1994). Dicho órgano ha contado tradicionalmente con abundantes vías formales e informales de acceso a nivel de decisión presidencial y discusión de políticas en el Ejecutivo. En 1898 se denominó Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en 1992 mediante la Ley 24190 se sumó el área de Comercio Internacional.

El Ministerio de Producción³¹ es el que lleva la dirección estratégica de la política de comercio exterior, pero la implementación de esta estrategia en el exterior del país es responsabilidad de la cancillería, con lo que se produce un cierto reparto de poder, que obliga a relaciones continuas entre ambos ministerios, generando una fuerte necesidad de coordinación continua, tanto formal como informal (Jordana, Ramió, 2002).

El artículo 18 de la actual Ley de Ministerios (1992), por la cual percibe sus atribuciones, indica que le compete al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto asistir al presidente de la Nación, y al jefe de gabinete de ministros en orden a sus competencias, en todo lo inherente a las relaciones exteriores de la Nación y su representación ante los gobiernos extranjeros, la Santa Sede y las entidades internacionales en todos los campos del accionar de la República.

Dentro de dicho ministerio se encuentra la Subsecretaría del MERCOSUR y Negociaciones Económicas Internacionales, la cual se encarga de las negociaciones económicas y comerciales internacionales, tanto en el ámbito del MERCOSUR bilaterales, regionales o multilaterales. De acuerdo a sus tareas pueden intervenir en negociaciones económicas y comerciales internacionales; diseñar y aplicar políticas que tiendan al desarrollo y a la integración económica internacional, impulsando los objetivos prioritarios en las negociaciones. Además se encargan de los temas vinculados a la solución de controversias económicas, comerciales e institucionales que surjan en el ámbito del MERCOSUR y en el marco de acuerdos comerciales. Por último, intervienen en las negociaciones y en la ejecución los proyectos de políticas y programas con la OMC y con los demás organismos multilaterales internacionales de carácter económico y comercial (Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2020).

³¹ Antiguo Ministerio de Economía.

El Poder Legislativo es ejercido en la República Argentina por el Congreso Nacional, que está compuesto por dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Si bien ambas cámaras se fundan en la representación popular, ya que todos sus miembros son elegidos en forma democrática en base al sufragio universal, secreto y obligatorio, los diputados representan directamente al pueblo argentino y los senadores a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. El equilibrio entre ambas representaciones es la base de nuestro sistema representativo, republicano y federal (Congreso de la Nación Argentina, 2020).

El Congreso ejerce su función legislativa a partir de la deliberación y sanción de leyes que tengan en cuenta el bien común de todos los habitantes, para lo cual pueden también modificar la legislación preexistente. La Constitución Nacional determina las atribuciones del Congreso, las cuestiones sobre las cuales puede y debe legislar, así como sus limitaciones. También establece la relación entre los distintos poderes, que es clave para fortalecer el sistema republicano. La participación del Congreso y del Poder Ejecutivo en la formación y sanción de las leyes es un ejemplo de ello. Según el Art. 75, inciso 22: *“Corresponde al Congreso aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”* (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Además de legislar, el Congreso tiene la función de ejercer el control del Poder Ejecutivo. Entre otras atribuciones, dicho control incluye el pedido de informes, las interpelaciones, la actuación de la Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso, la posibilidad de solicitar juicio político y la aprobación de las Cuentas de Inversión.

El poder de veto, es poder reactivo más importante conferido al presidente argentino. Este instrumento permite al Ejecutivo evitar que el Congreso realice cambios no deseados al status quo. El veto del presidente es fuerte ya que se necesita una mayoría calificada para que el Congreso pueda insistir con la ley sancionada. En tanto, el mayor poder proactivo es la capacidad de emitir decretos constitucionales, en la práctica denominados como decretos de necesidad y urgencia (DNU). Los DNU permiten al Ejecutivo, en situaciones de necesidad y urgencia, emitir disposiciones de carácter legislativo que alteran automáticamente el status quo sin contar con delegación previa del Congreso (Bonvecchi, Zelaznik, 2010).

A estas estructuras organizativas, hasta aquí mencionadas, se debe considerar elementos adicionales que forman parte del marco institucional, para entender hasta qué punto las estructuras formales inciden en la gestión de la política exterior como formas de coordinación entre distintos órganos gubernamentales y los mecanismos de participación de los intereses de carácter privado.

En tanto al Congreso en Argentina, la literatura sugiere que dicho actor mantiene baja participación en la formulación de la política exterior debido a la concentración del proceso de formulación de política exterior en pocas manos: en el presidente, el canciller y ministros.

Y por la falta de articulación institucional y la escasez de recursos técnicos y humanos para convertir al Congreso en un espacio de discusión y legislación en materia de política exterior (Jordana, Ramió, 2002).

En relación a la política comercial exterior, si bien identificamos varias agencias encargadas de su desarrollo la realidad es que, en Argentina no existe una burocracia técnica permanente y calificada capaz de tomar estas decisiones. Sino más bien una elevada proporción de funcionarios políticos y temporarios en niveles jerárquicos y una burocracia técnica permanente que se ha convertido casi en espectadora del proceso de formulación de políticas. Así, cuando las negociaciones requirieren de mayor poder de decisión política, esta burocracia es reemplazada por el cuerpo paralelo con mayor poder de decisión. Esto generó que los actores políticos y sociales perciban esta debilidad y la gestión de sus intereses se canalice por medio de la “burocracia paralela” que cuenta con mayor poder de decisión (Tokatlian, Merke, 2014).

La alta concentración de competencias en el Ejecutivo alentó un tipo de vínculo informal y elitista entre funcionarios y actores privados, que fue instrumental para ambos. Esta dinámica resultó atractiva para los funcionarios públicos porque les permitió evitar las complicaciones de los canales formales y más transparentes, lo cual facilitó la interacción con los interlocutores relevantes en un contexto de formulación de políticas poco estructurado. Y los actores privados, por su parte, se preservaron del escrutinio público y lograron acceso directo a quienes tomaban las decisiones³².

El modelo de participación de los intereses privados sobre la política de comercio exterior también encontró su lugar por medio de las estructuras mixtas, que combinan la participación de distintos órganos del gobierno, a menudo ministerios con algún tipo de implicación en la política, junto con representantes de asociaciones empresariales, cámaras y otros grupos de carácter privado. Generalmente se trata de foros consultivos, de carácter fundamentalmente asesor, con una escasa discusión o análisis de los temas más técnicos. El funcionamiento de estos mecanismos de participación permite establecer una vía de relación formal, que constituye un primer paso para el estrechamiento de relaciones con los representantes gubernamentales (Jordana, Ramió, 2014).

El grupo único

Como observamos y dado el carácter centralizado de la toma de decisiones en la presidencia argentina, parece relevante estudiar en Mauricio Macri el tipo de liderazgo que tuvo hacia su equipo de trabajo y qué participación les dio en la elaboración e implementación de la política exterior del sector automotriz. Durante su mandato, el presidente como UUD mantuvo 10

³² Para los actores más influyentes con acceso a los niveles superiores de la administración pública (incluidos los ministros), este camino fue una vía práctica para obtener concesiones puntuales y respuestas a demandas particulares (Tokatlian, Merke, 2014).

encuentros, con los tres presidentes de Brasil (Dilma Rousseff, Michel Temer y Jair Bolsonaro) pero estas fueron sólo visitas presidenciales (Itamaraty (2019).

Por lo tanto, parece pertinente estudiar a su equipo de trabajo, en el caso de la política exterior económica se delegó esta responsabilidad, en el Ministerio de Producción y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Frente al Ministerio de Producción encontramos a Francisco Cabrera (2015-2018), empresario y de confianza del presidente, miembro de la Propuesta Republicana (PRO), se desempeñaba anteriormente como Ministro de Desarrollo Económico de la Ciudad de Buenos Aires. Quien lo sucedió, Dante Sica (2018-2019) licenciado en economía y contador público, profesional que se desempeñaba como consultor del Banco Mundial y el BID. En el caso de Susana Malcorra, canciller (2015-2017) con una importante trayectoria en Naciones Unidas, como Jefa de Gabinete de la Secretaría general de la ONU, quien sería sucedida por Jorge Faurie (2017-2019) diplomático de carrera.

En 2016 cuando los presidentes de Argentina y Brasil anunciaron que trabajarían por la integración productiva, el Ministerio de Producción fue el encargado de llevar adelante este proceso. El Ministro de Producción, Francisco Cabrera junto al Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil, Armando Monteiro acordaron el lanzamiento de un cronograma de negociaciones bilaterales y relanzaron la Comisión Bilateral de Producción y Comercio, que se reuniría periódicamente con el compromiso de dar impulso a las cuestiones de comercio bilateral. Junto al Ministerio de Producción participaron de las misiones referidas al sector automotriz las áreas de Cancillería, Agencia Argentina de Inversiones, Dirección General de Aduanas (DGA) y la Administración Federal de Ingresos Públicos, quienes se reunieron con el equipo del Ministro de Industria y de Comercio Exterior y Servicios, Marcos Pereira (Ministerio de Producción, 2016).

Respecto a los temas que se trataron, fueron los de integración y facilitación del comercio, como la coherencia regulatoria para lograr inversiones y exportaciones conjuntas, como lo fue Certificado de Origen Digital (COD)³³. Desde la Comisión bilateral también se trataron temas del MERCOSUR como plataforma hacia el mundo y se avanzó en las negociaciones de forma conjunta con el Ministerio de Producción y de Relaciones exteriores de Argentina para el Acuerdo con Colombia, el Tratado de Libre comercio del MERCOSUR con la Unión Europea y el Acuerdo con México.

Asimismo se reanudaron las reuniones del Comité Automotor Bilateral, avanzando en una agenda común con políticas tendientes a fortalecer la industria automotriz regional. El Comité Automotor, según el Art. 24 de ALADI, tiene por finalidad la administración y el monitoreo de la PAC; como la evaluación periódica sobre los resultados del acuerdo y adopción de decisiones que fueran necesarias para su mejor desarrollo. Y puede invitar al sector privado a participar de las reuniones del Comité Automotor cuando se considere necesario. Desde el Comité se negociaron los puntos sobre el ACE N°14, protocolo N°42, el Memorándum de entendimiento sobre Reglamentos Técnicos del Sector Automotriz entre la

³³ Trámite que tuvo como objetivo simplificar las operaciones de comercio exterior entre ambos países, ya que se podían solicitar los certificados de origen en forma virtual (Ministerio de Producción, 2016).

República Federativa del Brasil y la República Argentina, se discutieron temas del flex y también se negoció el ACE N°14, protocolo N°43.

Quienes participaron del Comité Automotor, fueron el Ministro de Producción, primero Francisco Cabrera y luego Dante Sica; y el ministros de Relaciones Exteriores, Jorge Faurie, y por el lado brasileño, el ministro de Industria, Comercio Exterior y Servicios, Marcos Jorge y el ministro de Relaciones exteriores de Brasil Aloysio Nunes Ferreira.

En agosto de 2017 se conformó una comitiva argentina integrada por el sector público y privado quienes mantuvieron reuniones con sus pares brasileños para avanzar en temas de agenda de la PAC. Las reuniones fueron en Brasilia y estuvieron encabezadas por el Secretario de Desarrollo y Competitividad Industrial, Igor Calvet, acompañado de técnicos del país vecino y autoridades de ANFAVEA y Sindipeças. La comitiva argentina estuvo encabezada por el secretario de Industria, Martín Etchegoyen y el Subsecretario, Fernando Grasso. Además de funcionarios del Ministerio de Transporte, Medio Ambiente, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Secretaría de Comercio y Cancillería.

Por el ámbito privado, ADEFA participó con la representación del director Ejecutivo de la entidad, Fernando Rodríguez Canedo, quien estuvo acompañado por Gustavo Castagnino (Mercedes-Benz), Hernán Bardi (Renault), Rodrigo Pérez Graziano (Grupo PSA), Marcelo Machao (Ford), Daniel Afione (Toyota), Angela Stelzer (Volkswagen), y Federico Ovejero (GM). Durante el encuentro, analizaron temas vinculados a la armonización de requisitos técnicos para la producción y comercialización de vehículos con el objetivo de simplificar los trámites administrativos en ambos países para mejorar los plazos y reducir los costos de transacción.

En 2018 nuevamente se reunió en Argentina, el Comité Automotor Bilateral para discutir temas del flex automotriz, dicho Comité contó con la participación del Ministerio de Producción y estuvo liderado por el secretario Grasso y su par Ygor. En tanto ADEFA fue recibida por dichos funcionarios un día antes para charlar sobre los avances que se daban en el sector, y hacer un repaso de la agenda sectorial (El cronista, 2018).

A partir de este tipo de participación que ha tenido el equipo de ministros en la formulación de políticas, observamos que el estilo de liderazgo del presidente, es decir, su relación como líder con los actores domésticos, fue de un estilo delegatorio (Vroom, 2000), el cual consiste en que el líder delega su poder de toma de decisión a su equipo. El grupo identifica y diagnostica el problema, analiza las posibles alternativas y toma de acuerdo con su propia evaluación la decisión más conveniente para el momento (Listrani, Zaccato 2018).

Esta exigencia supone que el líder político debe procurar rodearse de colaboradores en quienes encuentre seguridad de que comparten con él una visión común, ya sea porque los conoce hace tiempo o son recomendados por personas de su máxima confianza. Y esos colaboradores deben ser, además, cada uno de ellos, expertos en algún tema determinado o disponer de méritos profesionales específicos (Vroom, 2000). Este rasgo puede verse en toda la conformación de su gabinete, con la inclusión de CEOs, expertos en su área y también

muchos con lo que ya venía trabajando en el PRO, antes de ser presidente (Vommaro, Gené, 2017).

En tanto la participación que tuvo AFAC durante este período en el ámbito internacional como forma de incentivo de políticas públicas, fue en MERCOPARTS, entidad supranacional representativa del sector de autopartes de AFAC (Argentina), Sindipeças (Brasil), CAPAFAM (Paraguay) y CAFCA (Uruguay). Entre sus principales objetivos se destacan los de promover los intereses generales de la industria autopartista en armonía con la cadena de valor automotriz, la libre competencia y el comercio leal en el ámbito del MERCOSUR; estimular procesos de complementación industrial entre las empresas autopartistas del MERCOSUR a fin de mejorar su competitividad y propender a una mayor integración productiva entre los países miembros.

En noviembre de 2018 asumió como presidente de MERCOPARTS, por el lapso de dos años, el presidente de AFAC, Raúl Amil. Durante este período hubieron 3 reuniones del Consejo autopartista (AFAC, 2018). Entre los temas conversados, se analizaron las negociaciones comerciales del MERCOSUR con la UE, particularmente en lo que respecta a períodos de desgravación y requisitos de origen, en vistas al impacto futuro sobre las inversiones para mantener actualizadas las plataformas productivas del MERCOSUR. También se trabajó en una serie de alternativas para desarrollar un sistema recíproco de certificación de autopartes y en la convergencia de las normas técnicas (AFAC, 2017).

AFAC además, como miembro consultivo local del FOCEM participó del programa “Intensificación y Complementación Automotriz” que abarca la cadena productiva situada en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su finalidad es potenciar el crecimiento e integración de la cadena productiva automotriz del MERCOSUR, fortaleciendo la competitividad de pequeños proveedores de autopartes, viabilizando la sustitución de las importaciones y aumentando las exportaciones a través de la capacitación tecnológica y el acceso a oportunidades de negocios de las empresas. En el encuentro se abordaron los temas de industria 4.0, innovación y Startup Industriales, focalizando en los nuevos modelos de innovación en el sector automotriz (AFAC, 2018).

A modo de recapitulación

A través de esta aproximación descriptiva, pudimos observar las capacidades y competencias que tienen el Poder Ejecutivo, sus Gabinete de Ministros y el Poder, ya sean formales, como reales.

La UUD representado en el Poder Ejecutivo es por excelencia quien concentra el poder de decisión del proceso de toma de decisiones, lugar que estuvo representado por Mauricio Macri durante diciembre de 2015 a 2019, a quien se le confiere, por medio de la Constitución Nacional Argentina, dentro de otras capacidades, la de la formulación de la política exterior argentina y económica, pudiendo firmar tratados y acuerdos internacionales.

En tanto el Ministerio de Producción es el organismo gubernamental encargado de diseñar y ejecutar los planes relacionados con el fomento de la producción industrial del país, así como el comercio exterior, también se encuentran dentro de sus capacidades formales las de asistir al presidente de la Nación y al jefe de gabinete de Ministros en todo lo inherente al desarrollo productivo, a la industria y el comercio, siendo el objetivo de lograr una inserción económica internacional, además de la formulación de las políticas comerciales y medidas arancelarias.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, formalmente está a cargo de las negociaciones comerciales y de la implementación de la estrategia económica diseñada por el Ministerio de Producción en el exterior del país, con lo que se produce un cierto reparto de poder, que obliga a relaciones continuas entre ambos ministerios.

Y en cuanto al Congreso puede promover y sancionar leyes en pos de alguna medida económica, aunque en Argentina, mantiene una baja participación en la formulación de la política exterior debido a la concentración del proceso de formulación de política exterior en pocas manos: en el presidente, el canciller y ministros.

En tanto, a partir del estudio del liderazgo que mantuvo Mauricio Macri hacia el interior de su gobierno, podemos reconocer que mantuvo una actitud de delegar en su equipo de confianza la formulación de la política exterior referida al sector automotriz. Durante el período de gobierno de Cambiemos, el Ministerio de Producción estuvo representado por Francisco Cabrera(2015-2018) y luego por Dante Sica(2018-2019) quienes llevaron la dirección estratégica de la política de comercio exterior en gran coordinación con Cancillería, primero con Susana Malcorra y luego con Jorge Faurie.

En este sentido, también podemos reconocer capacidades reales que ha tenido el Ministerio de Producción, como lo fue el relanzamiento de la Comisión Bilateral de Comercio y Producción entre Argentina y Brasil, para tratar temas de integración y facilitación del comercio del MERCOSUR como plataforma hacia el mundo, además se avanzó, en conjunto con Cancillería en las negociaciones de Argentina para el Acuerdo con Colombia, el Tratado de Libre comercio del MERCOSUR con la Unión Europea y el Acuerdo con México.

Respecto a la relación que tuvieron estos órganos gubernamentales con el sector privado, fue en gran medida, de forma mixta, por medio de reuniones consultivas y comisiones de trabajo, como lo fue el Comité Automotor, en donde tuvieron gran participación los principales referentes de ADEFA.

AFAC, también participando el consejo de MERCOPARTS, y el FOCEM, desde donde impulsó en conjunto con sus pares del MERCOSUR iniciativas de integración del sector e innovación. Y desde donde también se trataron los principales puntos que afectaban a las autopartes en el acuerdo del MERCOSUR con la UE. Y un medio de actuación formal, iniciado por SMATA ante el Poder Legislativo de la Ley de Autopartes, sancionada de forma positiva en ambas cámaras.

En tanto el convenio denominado ACE 14, Protocolo 43, entre Brasil y Argentina, fue firmado por el embajador de Argentina, Mauricio Devoto y el embajador de Brasil, Bruno Bath, como representantes permanentes de ambos países ante ALADI y el MERCOSUR. Negociados por medio del comité bilateral, con el Ministro de Producción y Trabajo de Argentina, Dante Sica y el Ministro de Economía de Brasil, Paulo Guedes. En consecuencia consideramos que la Estructura de decisión se encuentra representada en Mauricio Macri, como representante de la UUD, con la participación del Ministerio de Producción como grupo único representado por Dante Sica, quien para el acuerdo automotriz ACE N°14, protocolo N°43, viajó a Brasil y firmó en autoridad del presidente, acompañado por el subsecretario de Comercio Exterior, Federico Lavopa.

Capítulo III: Dinámica Decisoria

Retomando a Russell (1990), la Dinámica Decisoria es una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada en el que participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior.

Dichos actores tomarán postura sobre una política determinada y dependiendo de si la aceptan o no, entregarán su apoyo a tal iniciativa. En tanto los actores no gubernamentales, entrarán en juego a medida que sus intereses se vean trastocados de acuerdo al alcance de la política pública y participarán del proceso decisorio ejerciendo influencia a través de distintos medios de actuación, aunque no puedan actuar como decisores (Russell, 1990).

Por lo cual habiendo identificado la Estructura de Decisión en el capítulo anterior, a partir del caso del ACE N°14, protocolo N°43, analizaremos los actores gubernamentales y no gubernamentales que participaron de la Dinámica de Decisión.

El 6 de septiembre de 2019, el gobierno de Mauricio Macri firmó junto a Brasil el Protocolo Adicional N° 43 al Acuerdo de Complementación Económica N° 14. Se estipulaba, que con el acuerdo anterior (Protocolo Adicional N° 42°) se establecería el libre comercio bilateral en el sector a partir de julio de 2020, pero en septiembre de 2019 ambas administraciones acordaron extender el acuerdo de comercio administrado hasta junio de 2029, por lo que recién en julio de ese año habrá libre intercambio de autos (ALADI, 2019).

En septiembre de 2019, Mauricio Macri posteaba en sus redes: *"Solucionamos el principal problema con nuestro gran socio comercial. En 2020 debía comenzar el libre comercio automotriz. Es mejor para nuestra industria acordar 10 años de adecuación y establecer plazos de integración hasta 2029. No más parches y acuerdos parciales"* (Macri, 2019).

Con la firma del nuevo Protocolo 43 dentro del ACE,14, se acordó un esquema gradual hacia el libre comercio, el cual se extendió por 10 años. Dentro de los puntos más importantes se encuentran, el flex, por el cual se acordó con el siguiente esquema de comercio compensado.

Variaciones del Coeficiente Flex (2019- 2029)

Período	Flex
01/07/2015 a 30/06/2020	≤ 1,70
01/07/2020 a 30/06/2021 01/07/2021 a 30/06/2022 01/07/2022 a 30/06/2023	≤ 1,8
01/07/2023 a 30/06/2024 01/07/2024 a 30/06/2025	≤ 1,9
01/07/2025 a 30/06/2026 01/07/2026 a 30/06/2027	≤ 2,0
01/07/2027 a 30/06/2028	≤ 2,5
01/07/2028 a 30/06/2029	≤ 3,0
A partir de 01/07/2029	Libre comercio

Fuente: de elaboración propia en base a ALADI.

El valor subiría gradualmente hasta llegar a 3 y que en julio de 2029 se libere el comercio automotor entre ambos países. El escalonamiento fue el siguiente: sube a 1,70 de forma retroactiva para el período 2016-2020, luego se eleva a 1,80 entre 2020 y 2023; a 1,90 entre ese año y junio de 2025; 2 hasta 2027; 2,5 hasta 2028 y 3 hasta junio de 2029, de acuerdo al convenio firmado, lo que en la práctica, esto significa postergar por diez años el libre comercio.

Otro de los puntos importantes dentro del acuerdo fueron las reglas de origen. El nuevo convenio prevé la igualación de reglas de origen, porcentaje de piezas nacionales en los vehículos, entre los dos países para asimilarlas al acuerdo entre el MERCOSUR y la UE hasta 2027, y estableció diferencias que hasta entonces no existían para vehículos híbridos o eléctricos y *premium*, con distintas cuotas de comercialización para unos y otros (ALADI, 2019).

En vehículos terminados: se acordó una fórmula que replicó la que el MERCOSUR utiliza en sus acuerdos extra-zona (MERCOSUR-UE y MERCOSUR-Colombia) y estableció un contenido regional (ICR) del 50%, calculado como materiales originarios sobre precio FOB (ALADI, 2019).

En autopartes, conjuntos y subconjuntos se utilizó la misma fórmula acordada para vehículos terminados. Y para el resto de las autopartes se acordó que se continuarán aplicando las reglas de origen vigentes establecidas en el ACE N° 14 por un período de gracia de 7 años. Luego de ese período, se replicarían las reglas de origen acordadas con la UE, con las modificaciones necesarias y que las Partes consideren pertinentes para adaptarlas al comercio de la región.

Se definieron además, cupos con menor exigencia en el contenido local, para las nuevas motorizaciones, eléctricos e híbridos. Se tuvo en cuenta el incipiente desarrollo de proveedores en el MERCOSUR, para los cuales se acordó un esquema de cuota creciente con un ICR más flexible del 35%, que partiría de 15 mil unidades en 2020 y alcanzaría las 50 mil unidades en 10 años. Transcurrido ese plazo, se prevé que esta regla converja a la regla general del 50% (ALADI, 2019). Y para el segmento baja escala, se acordó un cupo de 10.000 unidades con regla de origen más flexible, ICR del 35%, el cual no podrá concentrarse en más de un 20% en un mismo modelo. Este cupo favorecerá el desarrollo inicial de proyectos en Argentina que, a medida que vayan aumentando la escala, deberán ir incorporándose a la red de proveedores locales.

Se implementaron también incentivos, incluyendo una cláusula que permite negar la preferencia prevista en el Protocolo a las importaciones que se beneficien de incentivos o subsidios a la exportación, a la producción o a las inversiones, ya sean federales o estatales, que se implementen a partir de la entrada en vigor del Protocolo. Además, se mantuvo la posibilidad de bajar a 2% la importación de autopartes no producidas. Y se incorporó como parte del acuerdo el Memorándum de entendimiento firmado con Brasil sobre convergencia regulatoria de reglamentos técnicos (ALADI, 2019).

El gobierno destacó que el nuevo acuerdo alcanzado con Brasil, traería nuevos beneficios, entre ellos la previsibilidad y largo plazo; con el anterior acuerdo (Protocolo Adicional N° 42°) se había establecido el libre comercio bilateral en el sector a partir de julio de 2020, pero al no estar dadas las condiciones, en lugar de postergar una vez más esta fecha por un par de años, se acordó un esquema gradual hacia el libre comercio, el cual se extendió por 10 años. Este esquema brindaría previsibilidad a las terminales y generaría mayor certidumbre para invertir en el sector en el país. Permitiéndole al sector automotriz argentino avanzar hacia la consolidación del patrón de especialización del sector (Ministerio de Producción, 2019).

Además, este acuerdo se complementaba con los otros dos concluidos recientemente por el gobierno, el acuerdo con México (ACE N° 55) y el acuerdo con la Unión Europea. Dándole

un enfoque integral ya que, las 3 contrapartes de estos acuerdos constituyen los principales proveedores del país en este sector y explican el 95% de las importaciones argentinas (Ministerio de Producción, 2019).

Respecto a su negociación con Brasil, es importante recordar que tras la asunción del presidente Jair Bolsonaro en enero de 2019, este fue impulsor de políticas de apertura comercial, como el Acuerdo con México y la iniciativa conjunta con Mauricio Macri desde el MERCOSUR. Y según fuentes de AFAC (Katz, 2020) y notas periodísticas (Alonso, Horacio, 2019) (Spaltro, Santiago, 2019) (Jueguen, Francisco, 2019) el ministro Guedes no estaba dispuesto a extender el acuerdo, más bien querían flexibilizar hasta que se libere por completo. Este panorama parece haber cambiado después de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en agosto de 2019, donde el presidente Alberto Fernández podría asumir la presidencia en diciembre de ese año. Esto generaría una posible tensión ya que, el pacto vencía en 2020 y a Guedes y su equipo les tocaría negociarlo con el próximo presidente argentino, quien no compartiría la visión de apertura comercial (Ámbito.com, 2019b) (Spaltro, Santiago, 2019).

Según el analista político brasileño Marcos Bastos el Ministro Guedes no deseaba renovar el acuerdo, pero ante las dudas sobre el siguiente gobierno, se decidió dar previsibilidad a las automotrices. *"Me sorprendió la renovación porque era un mecanismo que Guedes no deseaba renovar. Seguramente hubo lobby de los industriales de las automotrices brasileros muy fuerte para dar algún tipo de previsibilidad. De todos modos, en Brasil sigue habiendo temor y muchas dudas sobre el próximo gobierno de Fernández"* (La Política Online, 2019).

Sin embargo, en una nota en el diario La Nación el 9 de septiembre, el Ministro Dante Sica aseguró que este acuerdo se venía negociando desde el 2018 y cobró impulso luego del cierre del tratado con Europa, que está en la misma línea. Se consideró que el acuerdo daba un enfoque integral, en complemento con el acuerdo con México (ACE N° 55) y el acuerdo con la Unión Europea (La Nación, 2019b). *"Este acuerdo lo venimos negociando desde febrero, no responde a la coyuntura política argentina. Tomó fuerza luego de los acuerdos que se firmaron con México y con la UE, por la necesidad de darle reglas de juego clara a nuestro sector automotor"* (Sica, 2019).

Así el acuerdo se extendió por 10 años, que pasaría de 1,5 a 3 el coeficiente de intercambio comercial entre los dos países creciendo paulatinamente cada dos años, y habría un perdón para las empresas que no lleguen a cumplir con el equilibrio comercial exigido hasta el 2020, para evitar que estas empresas paguen multas (Ámbito.com, 2019b).

Russell (1990) nos propone que los actores privados en tanto actores no gubernamentales, entrarán en la dinámica decisoria, a medida que sus intereses se vean trastocados de acuerdo al alcance de la política pública. Estos actores tomarán una postura sobre una política determinada y dependiendo si la aceptan o no, entregarán su apoyo a una tal iniciativa. Este

acuerdo automotriz ACE N°14, protocolo N°43 intervino en los intereses de los actores no gubernamentales identificados en el Capítulo I, ADEFA, AFAC y SMATA.

Por parte de la comisión directiva de ADEFA, hubo un gesto de apoyo tras la firma del acuerdo con Brasil; el vicepresidente, César Ramírez Rojas, destacó la gestión de trabajo que se hizo con y desde las autoridades nacionales y en particular del ministro Sica y su equipo (El Cronista, 2019)

“Ahora, con este acuerdo histórico al que se llegó con Brasil de cara a 2029, es muy positivo porque nos permite tener previsibilidad y un tiempo más que prudente para continuar trabajando para lograr una industria sustentable, competitiva e integrada antes de que entre en vigor el libre comercio automotor con la Unión Europea” (Ramírez Rojas, 2019).

Asimismo, en el repaso de los alcances del acuerdo, el directivo de ADEFA destacó que el contar con este marco de largo plazo, les permite proyectar y definir asignaciones e inversiones por los próximos diez años. *“Eso nos habilita a trabajar en la fortaleza, especialización y complementación de nuestro mercado y como bloque regional con nuestro socio frente a los cambios que ya se empiezan a manifestar en la industria automotriz a nivel global. Cambios disruptivos a lo que debemos adecuarnos de manera rápida y sustentable para seguir en competencia”* (Ramírez Rojas, 2019).

Por su parte el nuevo presidente de ADEFA, indicó: *“Es importante que, de manera anticipada, es decir, a ocho meses del vencimiento del acuerdo que establecía el libre comercio con Brasil, el sector en su conjunto cuente con un marco de previsibilidad suficiente para continuar trabajando en la profundización de la integración productiva entre ambos socios, en especial a lo atinente a las inversiones, el comercio, la generación de empleo y la producción”* (Peláez Gamboa, 2019).

También hicieron referencia a la cuota recíproca de intercambio entre ambos países con índice de contenido diferencial (ICR) para los vehículos de nuevas motorizaciones, considerando que fue un aspecto positivo para el desarrollo de nuevas tecnologías. *“Estamos atentos a los nuevos desarrollos que se aproximan, para vehículos con Nuevas Tecnologías (motorizaciones) con el fin de poder albergarlos en nuestros mercados”* (ADEFA, 2019b)

Según el analista de mercados, Francisco Uriburu las empresas automotrices argentinas habrían influenciado para firmar este acuerdo antes de su vencimiento. *“El tratado vencía en junio del 2020, pero las empresas presionaron para renovarlo antes del recambio presidencial, dada la tensa relación que se anticipa entre el candidato peronista y el presidente del país vecino”* (La Política Online, 2019). Aunque la prórroga, en sí, era esperada por todo el sector debido a que, en caso contrario, comenzaría a regir el libre comercio a partir de junio del año próximo, algo para lo que la Argentina no está preparada (Ámbito.com, 2019b).

De la reunión del 10 de septiembre de 2019 que se celebró en la Casa Rosada, también participaron el secretario de Industria de la Nación, Fernando Grasso, y el subsecretario de Comercio Exterior, Federico Lavopa. En representación de ADEFA, estuvieron presentes Cristiano Rattazzi de FCA, Gabriel López de Ford, Marcus Cheistwer de Iveco, César Ramírez Rojas de Scania y Thomas Owsianski de Volkswagen (El Columnista, 2019).

En representación de AFAC, asistieron Juan Cantarella y Raúl Amill, quienes destacaron que no se habló de cambios para el convenio en un eventual nuevo gobierno. Pero que podrían cambiarse en caso de no darse las condiciones favorables en el sector *"Estos acuerdos siempre se pueden modificar. Hay cláusulas destinadas a ser revisadas si se da un proceso de desinversión. Los acuerdos se pueden cambiar"*. (AFAC, 2019b)

Desde AFAC reconocieron estar de acuerdo en que la extensión del acuerdo administrado, o flex, es mejor que firmar un libre comercio. Pero que es necesario mejorar en cuestiones como cargas tributarias y costos logísticos y de litigiosidad laboral, ya que de lo contrario estos tratados podrían convertirse en una amenaza para el sector autopartista.

"...resulta positiva la firma del acuerdo por 10 años si la comparamos contra un escenario de libre comercio en 2020, o lo que sería mucho peor, comparando contra un escenario de vacío legal con paralización del comercio y por ende la producción. Habiendo firmado ya el TLC con la UE, este acuerdo iría en el mismo sentido. Con lo cual surgirán más oportunidades o amenazas en función con lo que hagamos para mejorar la competitividad de verdad, con presión impositiva que no oprima a la producción local, con una continuación y profundización de las mejoras de infraestructura y con una modernización de las normas y convenios laborales, en línea con los países con los que se están firmando los acuerdos comerciales" (AFAC, 2019b).

En donde no apoyaron al gobierno, fue en haber perdonado a las automotrices el desbordado volumen de vehículos importados desde 2016, ya que la relación entre importaciones y exportaciones (Flex) con el gigante del MERCOSUR fue mucho mayor a la fijada en el anterior tratado bilateral. En el viejo Pacto Automotor Común con Brasil el coeficiente del flex no debía superar 1,5 dólares, mientras que el desvío fue mayor y alcanzó 1,72 dólares. Esto significaba que debían aplicarse millonarias multas para las terminales que el gobierno decidió condonar, habiendo afectado la producción nacional de vehículos y piezas (AFAC, 2019b).

"Nos parece una mala señal que se condonen incumplimientos, cuando las reglas de juego estaban muy claras para todos los operadores" (AFAC, 2019b).

Por cada dólar exportado a Brasil, se podía importar US\$1,5 de productos automotrices (vehículos y autopartes), con derechos de importación del 0% y viceversa en el caso de Brasil. En el primer año del acuerdo, el flex fue US\$1,71; el segundo año, US\$2,16; el tercer

año (julio 2017 a junio 2018), US\$2,11; y recién con el derrumbe industrial el coeficiente bajó, pero alcanzando un promedio de US\$1,72.

Desde junio de 2018, la caída de las importaciones argentinas y una ligera recuperación de las exportaciones dieron lugar a que el coeficiente del flex del período julio-noviembre se sitúe en US\$1,08. Es decir, que debido a la aguda recesión económica del país y no a un mayor compromiso de las automotrices, el flex bajó. En los meses de octubre y noviembre, fue de US\$0,98 y US\$0,76, respectivamente, por el derrumbe industrial que se notó en los números finales de producción que, a pesar de la expectativa sectorial, estuvieron por debajo de 2017 (AFAC, 2019b).

El incumplimiento del flex automotor Argentina Brasil, eliminaba el margen de preferencia arancelaria de 25% en autopartes y 30% en vehículos. Es decir, que se debería haber pagado por los excedentes el 75% y 70% del derecho de importación extrazona que hubiera correspondido, respectivamente.

"Las sistemáticas infracciones de los compromisos asumidos en los acuerdos que rigen el comercio bilateral con el país vecino ponen en duda la verdadera vocación para que en la región se mantenga el equilibrio en las inversiones y la producción, elementos imprescindibles para un esquema de libre comercio" (AFAC, 2019b).

En este sentido desde AFAC, consideran que la gran mayoría de las terminales se abusó del régimen bilateral al importar en exceso y que las multas para casi todas las automotrices eran un hecho, pero el gobierno omitió la sanción (AFAC, 2019b). Y que las terminales automotrices con excedentes deberían enfrentar o asumir el riesgo de afrontar las penalidades, es decir un 75% del arancel en el caso de las autopartes/repuestos; reducir drásticamente las importaciones o aumentar fuertemente las exportaciones a Brasil; o bien alcanzar acuerdos con exportadores de autopartes con excedentes (AFAC, 2019b).

El actor que no estuvo presente en la reunión celebrada el 10 de septiembre de 2019 en la Casa Rosada, fue SMATA, representante de los trabajadores del sector automotriz argentino. Ricardo Pignanelli, en una entrevista de radio dijo que el gobierno había citado a las empresas pero no a los trabajadores. *"Cuando los reclamos son tantos, a veces no te citan para que no le hagas reclamos"* (Pignanelli, 2019b).

El dirigente sindical, indicó que el sector en 2019 estaba a un 30 - 35% de la capacidad productiva. Que de 90 mil puestos de trabajo se perdieron 10 mil, más otros 10 mil están con licencias u horarios reducidos. En tanto al ACE N°14, protocolo N°43 se refirió. *"Este acuerdo es una prolongación del anterior, con el tiempo te puede ayudar, pero si no levantas en el mercado interno, no te va a ayudar. El acuerdo es yo te exporto y vos me importás, es un acuerdo balanceado"* (Pignanelli, 2019b).

El dirigente sindical en una entrevista de radio el 6 de septiembre se expresó *"El gran problema es la caída de consumo interno por la grave situación del país, si no tenemos*

consumo interno no va haber producción, y al tener un nivel tan bajo de contenido nacional que no llega al 20%, la mayoría de las autopartes se importan, cuando en realidad se podrían producir acá. ...Debería ser un contenido nacional de 40 % para exportar, en cuanto al mercado interno, la gente no tiene para comer no va a comprar un auto o camioneta”(Pignanelli, 2019b).

El dirigente sindical sostuvo en otra nota que dió a los medios que *"El gobierno de Macri no va a ser recordado. En la vida, a veces la gente prefiere no recordar algunas cosas. Va a costar mucho levantar al país"* (Pignanelli, 2019a). *"Crean que el país puede funcionar con el campo, la minería y el petróleo. Y no va a funcionar. Son fundamentales, pero no alcanzan a sostener una economía de 44 millones de personas"* (Pignanelli, 2019b).

La muestra por la preocupación del gremio sindical por la pérdida de sus trabajos se vio más que nunca reflejada cuando en esa misma fecha SMATA trabajó en un plan estratégico 2030 "Plan Estratégico Automotor con Acuerdo Social y Productivo" para la reactivación del sector automotriz y la creación de fuentes de trabajo. Este trabajo en producción conjunta con el IAE, escuela de negocios de la Universidad Austral, AFAC y ADEFA, fue presentado en diciembre con el nuevo presidente electo Alberto Fernández (Télam, 2019).

A modo de recapitulación

A partir del caso del ACE N°14, protocolo N°43, analizamos la variable de Dinámica Decisoria, en donde pudimos identificar las posturas de los actores no gubernamentales que participaron de la Dinámica Decisoria. En tanto las empresas terminales, reunidas en ADEFA dieron un gran apoyo al gobierno a través de sus declaraciones públicas y el apoyo demostrado en el evento de Casa Rosada; dichas empresas siempre se mantuvieron alineadas a los intereses con el gobierno nacional y tenían el principal interés de firmar este acuerdo antes de las elecciones presidenciales. AFAC, por su parte, apoyó el acuerdo firmado con Brasil, ya que consideraba que no estaban dadas las condiciones de competitividad del sector para una mayor apertura comercial. Pero no apoyó y vió afectados sus intereses cuando el gobierno perdonó las penalidades que deberían haber sido impuestas a las empresas brasileñas y a las terminales argentina que importaron con beneficios arancelarios fuera de lo pactado. SMATA, tampoco apoyó estas medidas, quien realizó de forma pública por medio de manifestaciones a la prensa, que el gobierno tomó decisiones de apertura comercial sin cuidar ni proteger la industria nacional.

Esto nos demuestra que ADEFA, ha logrado influir en el Proceso decisorio del ACE N°14, protocolo N°43, su medio de actuación fueron las las reuniones que mantuvo con el Ministerio de Producción que conformaba el comité bilateral, antes de la firma del acuerdo. Quienes no han logrado influenciar en el Proceso Decisorio del ACE N°14, protocolo N°43, fueron las empresas autopartes, quienes estuvieron desfavorecidas por el acto condescendiente del gobierno en perdonar las penalidades por exceso de importación de autopartes por encima del flex, ya que podrían ser estas empresas las proveedoras de dichas

importaciones. Y SMATA, quien a lo largo del período se mantuvo más distante del gobierno, en este último acuerdo, el dirigente reconoce no haber sido citado por parte del gobierno para no escuchar reclamos del sector. Por el contrario, trabajó en un proyecto que fue propuesto a días de la asunción del nuevo presidente.

En tanto en la negociación con Brasil, la buena sintonía personal e ideológica del presidente Mauricio Macri y su par brasileño Jair Bolsonaro, la influencia de las empresas automotrices brasileñas y los resultados de las PASO, explicarían que se hayan acelerado los tiempos para alcanzar un acuerdo en el sector, ya que, que este acuerdo debería haberse firmado en 2020 con el próximo presidente, aunque no hemos encontrado pruebas totalmente firmes que lo demuestren.

Conclusiones

En la historia de las relaciones internacionales, el análisis del proceso de toma de decisiones ha estado dominado por el debate sobre si el proceso está centralizado en un actor único, el Estado, o es un conjunto de individuos y organizaciones que interactúan entre sí para alcanzar la decisión.

En esta investigación se consideró oportuno analizar el caso del ACE N°14, protocolo N°43 desde las categorías propuestas por Russell (1990), donde pudimos reconocer el Marco Decisorio, Estructura Decisoria y Dinámica Decisoria.

En tanto el “Marco Decisorio” que alimenta y condiciona el proceso de adopción de decisiones, identificamos un contexto externo, la situación de Brasil, país que en 2019 mostraba una economía en recuperación, como así también en el sector automotriz, con un aumento de producción, aumento de sus ventas en el mercado interno, pero no así en sus exportaciones hacia Argentina. En enero de 2019 con la asunción de Jair Bolsonaro, se activó fuertemente una política de apertura comercial, reflejada en su acuerdo con México y la UE, desde el MERCOSUR; lo que nos demuestra que la visión de la política exterior del presidente de Brasil fue más relevante, en las relaciones comerciales, que en etapas anteriores.

En el contexto interno, pudimos evidenciar que la visión y objetivos de la política exterior de Mauricio Macri estaban orientados a la apertura y flexibilización de la economía, con una visión de un MERCOSUR comercial, compartida con Bolsonaro. En tanto el sector automotriz históricamente ha sido destinatario de políticas gubernamentales y no fue la excepción durante este gobierno, sino que su interés por el sector quedó demostrado a partir de declaraciones en público como así también en las políticas que le fueron dirigidas. En tanto la relación de proximidad o distanciamiento que ha tenido con los diferentes actores no gubernamentales del sector, pudimos identificar un estrecho acercamiento a las terminales

automotrices reunidas en ADEFA, y en menor medida con las empresas de autopartes AFAC y el sindicato SMATA.

Respecto a la “Estructura Decisoria”, observamos que en los modelos presidencialistas, hay una gran centralidad de decisiones en la UUD, sin embargo, al contrario de como podríamos pensar, durante este período, el presidente Mauricio Macri ha tenido un estilo de liderazgo delegativo al interior de su gobierno, lo que ha permitido en el proceso del ACE N°14, protocolo N°43 un gran margen de decisión en manos de su Ministerio de Producción, dirigido por el Ministro Dante Sica, con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Por último, identificamos actores no gubernamentales que cuentan con capacidad de influencia como lo son ADEFA y AFAC y SMATA, los dos primeros a partir de la cantidad de empresas que reúnen y su representación significativa en el PBI nacional; y en el caso de SMATA, por el número de afiliados. Quienes vieron afectados sus intereses en el ACE N°14, protocolo N°4 y participaron de la “Dinámica Decisoria”, en cuanto a las empresas automotrices apoyaron el acuerdo y no así SMATA, quien por medio de declaraciones públicas criticó las medidas del gobierno y trabajó en forma paralela en un proyecto para la industria automotriz que fue presentado en el gobierno de Alberto Fernández. En el caso de AFAC, dio su apoyo al gobierno, pero criticó de forma pública el perdón que recibieron las empresas brasileñas y las terminales argentinas. En este sentido ADEFA, fue quien felicitó al gobierno por la decisión tomada y quien se vió beneficiada en esta condonación que hizo el gobierno respecto a las multas sobre la importaciones superiores al nivel del flex permitido. En cuanto como actor externo gubernamental, probablemente la afinidad ideológica compartida entre Mauricio Macri y Jair Bolsonaro, como así también su visión de política comercial de flexibilización del mercado han permitido negociar este acuerdo.

A partir de este análisis, y a pesar de que la investigación del caso se dio durante el período de Covid-19, dificultando algunas de las entrevistas programadas y falta de información concreta del caso. Podemos concluir que nuestra hipótesis se comprueba, afirmando que un grupo empresarial habría influenciado en la decisión del presidente Mauricio Macri como UUD. Aunque resulta necesario aclarar que no ha sido todo el grupo empresarial del sector automotriz, sino sólo las terminales automotrices, reunidas en ADEFA, y no así las empresas de autopartes (AFAC), como tampoco el sindicato SMATA.

Quedará por esperar un tiempo más sobre la relación que podrá tener el nuevo gobierno de Alberto Fernández con el sector automotriz, quién a fin del año pasado parecía tener un gran compromiso y hoy por cuestiones de emergencia sanitaria encuentra a las empresas automotrices paradas sin producir y con la suspensión de las negociaciones dentro del MERCOSUR.

Referencias bibliográficas

Libros y artículos académicos:

Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1ed. Little Brown.

Alice, Mauricio (2009). *El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino*, en Serie de artículos y testimonios, Número 55, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Estudio introductorio*. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 15-72). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Arza Valeria y Andrés López (2008). *El caso argentino*, Capítulo 3. Red Sudamericana de Economía Aplicada.

Arza, Valeria (2011). *El MERCOSUR como plataforma de exportación para la industria automotriz*. Revista CEPAL, 104, pp. 139-164.

Bernal-Meza, Raúl (2000), Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteri

Beyrne, Guillermo y Legasa, Agustina (2015). *La cadena de valor automotriz regional: Un análisis de la integración comercial entre Argentina y Brasil*. Documento de trabajo N° 10. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del desarrollo.

Bil, D. A. (2016). Crisis y perspectivas de la industria automotriz argentina. *Sociohistórica*, 38, e010. Recuperado de: <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHe010>.

Bouzas, Roberto y Gosis Paula (2014). *Institucionalidad y actores de la política comercial argentina* en Acuña, Carlos (comp). Dilemas del Estado Argentino: Política exterior económica y de infraestructura en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Breuning, Marijke (2007). *Why Study Foreign Policy Comparatively A Comparative Introduction*, Palgrave Mcmillan.

Cantarella, J., Katz, L., y Guzmán, G (2008). *La industria automotriz argentina: limitantes a la integración local de autocomponentes*(Documento de Trabajo No. 1). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Castaño, Francisco y Piñero, Fernando (2016). *La Política Automotriz del MERCOSUR (PAM): evolución y actualidad. El eje Argentina-Brasil y su impacto sobre el bloque*

subregional. Ponencia presentada al VIII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones. La Plata, Argentina.

CEPAL (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.

Frenkel, Alejandro (2016). “*Muevan el mundo que me quiero subir*”. *Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri*. Informe de coyuntura ORALC I N° 2. Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina.

Guevara, Sebastián (2012). *Reactivación de la movilización obrera en la industria terminal automotriz (2004-2011). Recuperación parcial del salario con persistencia en la flexibilización laboral*. Trabajo y Sociedad. NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 19, Invierno 2012, Santiago del Estero, Argentina.

Hill, Christopher (1977). *Milton and the English revolution*, London: Faber.

Hill, Christopher (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*, New York: Palgrave.

Hudson, Valerie (2005). *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*, *Foreign Policy Analysis* 1, 1–30.

Hudson, Valerie y Vore, Christopher (1995), *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow*, *Mershon International Studies Review*, vol. 39, n°2, pp. 209-238.

Holsti, K. J. (1995). *War, Peace, and State of the State*, *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* Vol. 16, No. 4, Dangers of Our Time pp. 319-339.

Hermann, Margaret (1980). *Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders*. *International Studies Quarterly*, 24, 7-46.

Hermann, Margaret 2001. *How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework*. *International Studies Review*. 3 (2), 47-81.

Jordana, J.; Ramió, C. (2002), “*Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina*”, Documento de divulgación n°15, INTAL – ITD – STA.

Listrani Blanco, Tomás; Zaccato, Carolina (2018), *Tendiendo puentes en aguas turbulentas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)*. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 167-188

Marticorena, Clara; D'Urso, Lucila; Olivo, Leandro; Perazzo, Sebastián (2018). *Reflexiones sobre el poder de negociación de los/as trabajadores/as: una revisión crítica de los abordajes conceptuales para su estudio*. X Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de la Plata.

- Porta, F. (2008). *La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas*. CEPAL.
- Putnam, Robert (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games*, *International Organization* , Vol.42, nº3, pp. 427-460.
- Rosenau, James. 1994. *Preteorías y teorías sobre política exterior*, en John Vásquez, Relaciones Internacionales. El Pensamiento de los clásicos. México: Limusa.
- Russell, Roberto (1990). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*, en Roberto Russell y otros: Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina. Buenos Aires: Programa RIAL.
- Sierra P.Horacio y Katz Luis F. (2010) *La industria automotriz de cara a su futuro*. Funcex. Brasil.
- Schenoni Luis L. y Aztiria, Alejo M. Ferrandi (2014) . *Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil*. Artículos Confines.
- Treacy, Mariano (2018). *Estrategias de acumulación de las cámaras empresariales automotrices argentinas y la integración productiva regional 2002-2015*. Realidad económica. N 319. Sector automotriz.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2018). *Los empresarios y la política exterior*, Diario Clarín. Opinión.
- Tomassini, Luciano (1989). *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile. Capítulos 2, 3 y 4.
- Van Klaveren, Alberto (1992). *Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar*, en Revista de estudios internacionales, nº 98, año XXV. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Pp.169-216.
- Vigevani, Tulio y Cândia Veiga, João Paulo (1998). *La integración industrial en el MERCOSUR*. Ciclos, Año VIII, Vol. VIII, número especial 14-15, ler. semestre de 1998.
- Villanueva, Luis Aguilar (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México: Tercera antología.
- Vroom, V. H. (2000). *Leadership and the decision-making process*. *Organizational Dynamics*, 28(4), 82–94. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0090261600000036?via%3Dihub>
- Womack J. (2008). *Posición estratégica y fuerza obrera. Hacia una nueva historia de los movimientos obreros*, FCE, México.

Informes, discursos y notas de prensa

ALADI (2019). *Acuerdo Automotriz Argentino ACE N°14, protocolo N°43*. Disponible en: <http://www2.aladi.org/nsfaladi/sitioaladi.nsf/prensaDatosv2.xsp?databaseName=NSFALADI/prensanueva.nsf&documentId=2DF6D5511BC032C1032584D6004BE17C&OpenDocument>

Alonso, Horacio (2019). *Elaboran proyecto de ley "automotriz" con tenso equilibrio en lo impositivo*. *Ámbito.com* 17/12/2019. Disponible en: <https://www.ambito.com/autos/alberto-fernandez/elaboran-proyecto-ley-automotriz-tenso-equilibrio-lo-impositivo-n5071759>

Ámbito.com (2019a). *Autos: libre comercio con Brasil y México debe ser previo a UE*. *Economía* (03/07/2019). Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/autos/libre-comercio-brasil-y-mexico-debe-ser-previo-ue-n5040574>

Ámbito.com (2019b). *Alivio para las automotrices: cierran hoy acuerdo con Brasil*. *Economía* (06/09/2019). Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/brasil/alivio-las-automotrices-cierran-hoy-acuerdo-n5052942>

Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA) 2020. Disponible en: <http://www.metalmecanica.com/asociaciones/ANFAVEA+95960>

AFAC (2017). *Reunión de Mercoparts*. (26/04/2017). Disponibles en: <http://www.afac.org.ar/paginas/noticia.php?id=2103>

AFAC (2018). *Encuentro internacional para la industria automotriz y de autopartes - FOCEM*. (17/12/2018). Disponibles en: <http://www.afac.org.ar/paginas/noticia.php?id=3126>

AFAC (2019a). *Consejo Empresario Brasil-Argentina (CEMBRAR)*. (12/07/2019). Disponibles en: <http://www.afac.org.ar/paginas/noticia.php?id=3495>

AFAC (2019b). *El sector automotriz respaldó el acuerdo logrado con Brasil*. *El Columnista* (10/09/2019). Disponible en: <https://www.eleconomista.com.ar/2019-09-el-sector-automotriz-respaldo-el-acuerdo-logrado-con-brasil/>.

Consejo Empresario Brasil-Argentina (CEMBRAR). (12/07/2019). Disponibles en: <http://www.afac.org.ar/paginas/noticia.php?id=3495>

ADEFSA, (2008). *Anuario 2008*. Disponible en:

http://www.adefa.org.ar/v2/images/stories/comunicados/2009/comunicados_de_prensa3_0809.pdf

ADEFA, 2016. *Argentina y Brasil firmaron un nuevo Acuerdo Automotor hasta el 2020*. Prensa, 27/06/2016. Disponibles en: <http://www.adefa.org.ar/es/prensa-leer?id=84&idt=2>

ADEFA, (2017) *.El Comité Automotor inició negociaciones en Brasilia*. (23/08/2017). Prensa Disponible en: <http://www.adefa.org.ar/es/prensa-leer?id=117&idt=2>.

ADEFA, (2019) *Informe industrial 2019*. (02/01/2020). Prensa Disponible en: <http://www.adefa.org.ar/es/prensa-leer?id=117&idt=2>.

Auto Blog (2018). *Integración del 40%: las terminales dicen que cumplirán con el pedido de Macri*. Autoblog, Novedades. 05/06/2018. Disponible en: <https://autoblog.com.ar/2018/06/05/integracion-del-40-las-terminales-dicen-que-cumpliran-con-el-pedido-de-macri/>.

Auto Blog (2019). *Ante un posible cambio de Gobierno, Argentina y Brasil apuraron un nuevo acuerdo automotor*. Autoblog, Novedades. 06/09/2019. Disponible en: <https://autoblog.com.ar/2019/09/06/ante-un-posible-cambio-de-gobierno-argentina-y-brasil-apuraron-un-nuevo-acuerdo-automotor/>.

BAE Negocios (2020). *Desde abril regirá el nuevo acuerdo automotriz con Brasil*. Economía, 06/03/2020. Disponible en: <https://www.baenegocios.com/economia/Desde-abril-regira-el-nuevo-acuerdo-automotriz-con-Brasil-con-mas-importaciones-20200306-0055.html>

Bravo, Guadalupe (2016). *La Ley nacional de autopartes y la ilusión del auto “made in Argentina”*. La izquierda Diario, 08/07/2016. Disponible en: https://www.laizquierdadiario.com/La-Ley-nacional-de-autopartes-y-la-ilusion-del-auto-made-in-Argentina?id_rubrique=2653

Congreso de la Nación Argentina (1994). *Constitución Nacional Argentina*. Disponible en: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

Declaración de AFAC (2016). *Por qué la crisis brasileña golpea tanto al sector automotriz local*. 14/03/2016. Disponible en: <http://www.afac.org.ar/paginas/noticia.php?id=1465>

Declaración de ADEFA(2019). *Argentina y Colombia firman un nuevo Acuerdo Comercial*. Prensa. 07/04/2019. Disponible en: <http://www.adefa.org.ar/es/prensa-leer?id=122&idt=2>

Donato, Natalia (2019). *Qué significa y cómo impactará en la industria local el acuerdo automotor firmado con Brasil*. Infobae económico, 06/09/2019. Disponible en:

<https://www.infobae.com/economia/2019/09/06/que-significa-y-como-impactara-en-la-industria-local-el-acuerdo-automotor-firmado-con-brasil/>

El Columnista (2019). *El sector automotriz respaldó el acuerdo logrado con Brasil*. (10/09/2019). Disponible en: <https://www.eleconomista.com.ar/2019-09-el-sector-automotriz-respaldo-el-acuerdo-logrado-con-brasil/>.

El Cronista (2018). *Cumbre entre Argentina y Brasil para discutir el comercio automotriz*. Economía y Política (19/04/2018). Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Extienden-a-10-anos-el-plazo-para-el-libre-comercio-automotriz-con-Brasil--20190906-0031.html>.

El Cronista (2019). *Postergan el libre comercio de autos con Brasil hasta el 2029*. Economía y Política (06/09/2019). Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Extienden-a-10-anos-el-plazo-para-el-libre-comercio-automotriz-con-Brasil--20190906-0031.html>.

Indec (2019) *Índice de producción industrial manufacturero*. Informes técnicos de Indec y Ministerio de Hacienda (06/08/2019). Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipi_manufacturero_10_19E7BDE8298E.pdf

IProfesional (2019) *Titular de SMATA consideró que el gobierno de Macri "no va a ser recordado" por la gente*. IProfesional, 04/09/2019. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/politica/299264-mauricio-macri-presidente-cristina-kirchner-Titular-de-SMATA-considero-que-el-gobierno-de-Macri-no-va-a-ser-recordado>

Itamaraty (2018). *Firma del Memorando de Entendimiento entre Brasil y Argentina sobre Reglamentos Técnicos del Sector Automotriz – 24 de agosto de 2018*. Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil. (24/08/2018). Disponible en:

<http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/19409-firma-del-memorando-de-entendimiento-entre-brasil-y-argentina-sobre-reglamentos-tecnicos-del-sector-automotriz-24-de-agosto-de-2018>.

Itamaraty (2019). *República Argentina*. Ministerio de Relaciones Exteriores Brasil. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/6025-argentina>

Itamaraty (2019). *Acuerdo comercial Brasil-Argentina para el sector automotriz*. Nota Conjunta del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía, 03/10/2019. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/20977-acuerdo-comercial-brasil-argentina->

[para-el-sector-automotriz-nota-conjunta-del-ministerio-de-relaciones-exteriores-y-el-ministerio-de-economia-3-de-octubre-de-2019](#)

Jueguen, Francisco (2019). *La Argentina y Brasil cierran un nuevo acuerdo automotor*.

Autoblog, (06/09/2019). Disponible en:

<https://autoblog.com.ar/2019/09/06/ante-un-posible-cambio-de-gobierno-argentina-y-brasil-a-puraron-un-nuevo-acuerdo-automotor/>

Katz, Luis (2020). Entrevista realizada a Luis Katz, miembro de AFAC.

La Nación (2019a). *La Argentina y Brasil cierran mañana un nuevo acuerdo automotor*.

Economía, (05/09/2019). Disponible en:

<https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-brasil-cierran-manana-nuevo-acuerdo-nid2285026>.

La Nación (2019b). *El Gobierno extendió por diez años el acuerdo automotor con Brasil*.

Economía, (06/09/2019). Disponible en:

<https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-brasil-cierran-manana-nuevo-acuerdo-nid2285026>.

La Política Online (2019). *Macri apuró el acuerdo automotriz con Bolsonaro por temor a que Alberto lo rechace*. La industria automotriz (06/09/2019). Disponible en:

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/121491-macri-apuro-el-acuerdo-automotriz-con-bolsonaro-por-temor-a-que-alberto-lo-rechace/>.

Lucero, Juan Cruz (2019). *Profunda crisis en la industria automotriz. Lejos del millón*.

Página12, 05/05/2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/191617-lejos-del-millon>

Macri, Mauricio (2016a). *Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso*. Casa Rosada, 01/03/2016. Disponible en:

<https://www.caserosada.gov.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

Macri, Mauricio (2016b). El gobierno de Macri “respeto el proceso institucional”. Página 12, 31/08/2016. Disponible en:

<https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-308233-2016-08-31.html>

Macri, Mauricio (2017a). Hay que dar impulso histórico al MERCOSUR. Más energía, Brasil, 07/02/2017. Disponible en:

<https://mase.lmneuquen.com/brasil/macri-hay-que-dar-un-impulso-historico-al-mercosur-n540635>.

Macri, Mauricio (2017b). Macri anunció acuerdo automotriz y pidió “Compromiso de todos por la competitividad”. Crítica Sur, 15/03/2017. Disponible en:

https://criticasur.com.ar/nota/3005/macri_anuncio_acuerdo_automotriz_y_pidio_compromiso_de_todos_por_la_competitividad/.

Macri, Mauricio (2019). *Macri y Bolsonaro lo hicieron: negociarán libre comercio por fuera del MERCOSUR*. Letra P, 16/01/2019. Disponible en: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-1-16-14-14-0-macri-y-bolsonaro-lo-hicieron-negociaran-libre-comercio-por-fuera-del-mercosur>

MERCOPARTS (2004). Disponible en: <http://www.afac.org.ar/paginas/departamentos.php?id=98&pagina=M>

Ministerio de Hacienda (2018). *Sector automotriz y autopartista*. Informes de cadena de valor. Disponible en: https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2018/SSPMicro_Cadenas_de_valor_Automotriz.pdf

Ministerio de Producción y Trabajo (2015). *El gabinete económico reduce impuestos a autos y motos para favorecer la producción*. Disponible en: <https://www.produccion.gob.ar/2015/12/29/el-gabinete-economico-reduce-impuestos-a-autos-y-motos-para-favorecer-la-produccion-49734>

Ministerio de Producción y Trabajo (2016a). *Primera reunión de la Comisión Bilateral de Producción y Comercio define agenda para reforzar sociedad estratégica*. Disponible en: <https://www.produccion.gob.ar/2016/11/04/primera-reunion-de-la-comision-bilateral-de-produccion-y-comercio-define-agenda-para-reforzar-sociedad-estrategica-2-57276>

Ministerio de Producción y Trabajo (2016b). *Argentina y Brasil trabajan para mejorar la integración productiva y comercial*. Disponible en: <https://www.produccion.gob.ar/2016/02/18/argentina-y-brasil-trabajan-para-mas-y-mejor-integracion-productiva-y-comercial-48244>.

Ministerio de Producción y Trabajo (2017). *Argentina firmó con Brasil la eliminación de la doble tributación para el comercio de servicios, y acordó con Colombia suprimir aranceles que permitirán aumentar las exportaciones argentinas de vehículos*. Disponible en: <https://www.produccion.gob.ar/2017/07/21/argentina-firmo-con-brasil-la-eliminacion-de-la-doble-tributacion-para-el-comercio-de-servicios-y-acordo-con-colombia-suprimir-aranceles-que-permitiran-aumentar-las-exportaciones-argentinas-de-vehiculo-62908>

Ministerio de Producción y Trabajo (2019). *Argentina-Brasil: Nuevo acuerdo automotriz por diez años*. (06/09/2019). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-brasil-nuevo-acuerdo-automotriz-por-diez-anos>.

Ministerio de Producción y Trabajo (2020). *Manual sindical para delegados y trabajadores sindicales*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1811_manual_formacion_sindical.pdf

Peña, Félix (2016). *¿Una nueva etapa del MERCOSUR y su relación con la UE? Los requerimientos de liderazgo y de inteligencia metodológica que se plantean*. 02/02/2016. Disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2016-02-nueva-etapa-mercosur-y-union-europea>

Peláez Gamboa, Luis Fernando (2019). *Argentina y Brasil prorrogan acuerdo comercial hasta 2029*. ADEFA, Prensa (06/09/2019). Disponible en: <http://www.adefa.org.ar/es/prensa-leer?id=176&idt=2>

Pignanelli, Ricardo (2019a). *Pignanelli: este Gobierno "no va a ser recordado" por la gente*. Noticias argentinas (06/09/2019). Disponible en: <https://www.noticiasargentinas.com.ar/pignanelli-este-gobierno-no-va-ser-recordado-la-gente-n72932>

Pignanelli, Ricardo (2019b). *Ricardo Pignanelli opinando sobre la Industria Automotriz y sobre la Economía del país*. Nota de prensa SMATA (06/09/2019). Disponible en: <https://www.smata.com.ar/2019/09/06/ricardo-pignanelli-opinando-sobre-la-industria-automotriz-y-sobre-la-economia-del-pais/>

Ramírez Rojas, Cesar (2019). *El sector automotriz respaldó el acuerdo logrado con Brasil*. El Economista (10/09/2019). Disponible en: <https://www.eleconomista.com.ar/2019-09-el-sector-automotriz-respaldo-el-acuerdo-logrado-con-brasil/>.

Spaltro, Santiago (2019). *Postergan el libre comercio de autos con Brasil hasta el 2029*. Diario El Cronista, Economía y Política (06/09/2019). Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Extienden-a-10-anos-el-plazo-para-el-libre-comercio-automotriz-con-Brasil--20190906-0031.html>.

Sica, Dante (2019). *El Gobierno extendió por diez años el acuerdo automotor con Brasil*. Diario La Nación, Economía, (06/09/2019). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-argentina-brasil-cierran-manana-nuevo-acuerdo-ni-d2285026>.

SICE (2003). *Acuerdo de Complementación Económica Argentina - Uruguay. ACE n 57*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Disponible en: http://www.sice.oas.org/Trade/arguru/ACE57_s.asp

SICE (2002). *Acuerdo de Complementación Económica No 55 entre México y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/mercosurmexace55/mermexauto_s.asp

Télam (2019). *El Smata presentará el martes el "Plan estratégico automotor con acuerdo social y productivo"*. Política, Gremios (13/12/2019). Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201912/416298-smata-ricardo-pignanelli-plan-estrategico-automotor-acuerdo-social-productivo.html>