

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) - Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona

**MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
CICLO 2009/2010**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Título: “El caso del sector de motocicletas en Argentina en el período 2003-2012:
De los intentos de desarrollo industrial a la exigencia de superávit comercial”

Autor: María Salomé Girándola
Director: Bernardo Kosacoff

Buenos Aires, Diciembre de 2013

INDICE GENERAL

	Pág.	
INDICE GENERAL	2	
INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	4	
INTRODUCCIÓN	5	
CAPITULO I	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL	10
Sección I.1	<i>Pensamiento ortodoxo. Fallas de mercado y moralidad</i>	10
Sección I.2:	La visión estructuralista	12
<i>Sub-sección I.2.a</i>	<i>Nuevos aportes heterodoxos</i>	13
<i>Apartado I.2.a.1</i>	<i>Heterodoxia de raíz neoclásica</i>	14
<i>Apartado I.2.a.2</i>	<i>Alternativas al paradigma neoclásico</i>	23
<i>Sub-sección I.2.b</i>	<i>Estructuralismo latinoamericano</i>	30
CAPITULO II	EL SECTOR DE MOTOCICLETAS EN ARGENTINA: SU DEPENDENCIA IMPORTADORA Y LA IMPORTANCIA DEL COMERCIO CON CHINA. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO BILATERAL 2003-2012	43
Sección II.1	Crisis y recuperación 2003-2006	45
Sección II.2	El año 2007, récord en la importación de motos	49
<i>Sub-sección II.2.a</i>	<i>Acta motocicletas</i>	51
Sección II.3	Años 2008 y 2009, el impacto de la crisis internacional sobre la actividad del sector	53

Sub-sección II.3.a	<i>Ley 26.457- Creación del régimen de Incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes</i>	57
Sección II.4	2010-2011 Recuperación de la actividad. Demoras en los trámites administrativos de las importaciones	63
Sección II.5	Año 2012: desde la implementación de la Declaración Jurada Anticipada de importación (DJAI) y su vínculo con la exigencia de compensar importaciones, hacia las mesas de discusión del sector.	68
Subsección II.5.a	<i>Resolución General de AFIP 3252/2012 (DJAI)</i>	69
CAPITULO III	LAS MESAS DE ENLACE DEL SECTOR: CONFIGURACIÓN DE LA CADENA DE VALOR MOTOMOTRIZ	79
REFLEXIONES FINALES		94
ANEXO. INDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS		101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		103

INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico II.1: EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE MOTOVEHÍCULOS IMPORTADOS (2000-2005)	45
Gráfico II.2: IMPORTACIONES DE MOTOCICLETAS SEGÚN CILINDRADA AÑO 2005 (EN UNIDADES)	48
Tabla II.1: IMPORTACIONES DE MOTOCICLETAS POR PAÍS DE ORIGEN AÑO 2007	49
Gráfico II.3: COMPARACION DE LA EVOLUCION DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES ARGENTINAS DE CHINA Y BRASIL (2003-2011)	50
Gráfico II.4: COMPARACIÓN DEL VOLUMEN IMPORTADO Y EL VOLUMEN DE FABRICACIÓN/ENSAMBLE (2003-2012)	55
Gráfico II.5: COMPARACIÓN ENTRE LOS VOLÚMENES IMPORTADOS (CBU) Y LA PRODUCCIÓN NACIONAL DE MOTOCICLETAS (CKD), 2006-2012.	56
Gráfico II.6: RELACION ENTRE VOLUMEN FABRICADO Y VOLUMEN IMPORTADO TOTALMENTE ARMADO (2006-2012)	67
Gráfico II.7: COMPARACION DE LAS IMPORTACIONES DE MOTOCICLETAS EN CKD Y CBU (PRIMER TRIMESTRE 2012)	74
Tabla III.1: FIRMAS INTEGRANTES DEL SECTOR MOTOVEHÍCULOS ARGENTINO	80
Gráfico III.1: COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR MOTOMOTRIZ Y AUTOMOTRIZ	83
Esquema III.1: CADENA DE VALOR MOTOMOTRIZ ARGENTINA	84
Tabla III.2: INTEGRACION POTENCIAL DE MOTOPARTES	88
Gráfico III.2: PARTICIPACIÓN POR CONDICIÓN DE IMPORTACIÓN. AÑO 2012	93

INTRODUCCIÓN

Las importaciones argentinas del sector de motovehículos¹ han mostrado un continuo aumento desde el año 2003 con un promedio anual de crecimiento de 103% entre 2003 y 2011. Los años 2005 y 2006 fueron los de mayor crecimiento interanual, 193% y 135% respectivamente. Cuando se analizan los orígenes de estas importaciones, se observa a China como principal país de origen, explicando más del 80 % del total del volumen importado en el período señalado. Asimismo, los años de mayor crecimiento de las importaciones del sector coinciden con una mayor participación de China como país de origen. Mientras que en el año 2004 los productos chinos explicaban el 65% del total importado por las empresas del sector, en el año 2005 representaban más del 80%, y un año después habían trepado a más del 90%. En dos años, las importaciones provenientes de aquel país acumularon un crecimiento en su participación del orden del 26%.

De los 32.300 millones de dólares que Argentina importó de China en el período 2002-2010, el capítulo correspondiente a vehículos explicó en promedio el 5,4% del total importado, ocupando en el año 2010 el cuarto lugar luego de artefactos eléctricos, artefactos mecánicos y productos químicos orgánicos, que en conjunto dan cuenta de casi el 63% del total importado desde aquel país. Asimismo, de los 415 millones de dólares que representó el capítulo vehículos en el citado año, el 61.5% es explicado por la importación de motocicletas (MRECIC 2008)

Por otro lado, en el año 2007, del total de las importaciones argentinas desde China, la posición arancelaria correspondiente a motocicletas mayores a 50 cm³ y hasta 125 cm³, se ubicó en la cima de los productos más importados. De los 5.093 millones de dólares importados desde China, 211 millones lo explicó el ingreso de motocicletas de este segmento (MRECIC 2008)

En términos generales, las relaciones comerciales bilaterales entre Argentina y China se han incrementado notablemente, tanto que en la última década China se ha convertido en el tercer principal proveedor de Argentina y pasó a ocupar en el año 2006 el cuarto lugar de destino de las exportaciones argentinas (Bouzas 2007, pág. 284). Sin embargo, y luego de siete años de superávit comercial favorable a nuestro país, desde el año 2008 el

¹ Por definición el sector incluye motocicletas y cuatriciclos. También suele denominarse sector motomotriz.

saldo revirtió su signo volviéndose deficitario. Para el año 2010, la balanza comercial bilateral era deficitaria para Argentina en el orden de los USD 2 mil millones, a pesar de haber alcanzado un incremento del 43% en las exportaciones a China respecto al año anterior (MECON 2011). Esta situación contribuyó a que el gobierno argentino desplegara un paquete de medidas de protección comercial tendiente a mantener resultados positivos de la balanza comercial y de protección a determinadas industrias locales expuestas a la competencia china. Si bien el abanico de políticas ha sido amplio, predominaron medidas comerciales de frontera y en menor magnitud planes anticíclicos que buscaron morigerar los efectos de la crisis internacional que tuvo lugar a partir de 2008 (MRECIC 2011).

Por otro lado, el inminente deterioro de la balanza comercial bilateral y el acelerado crecimiento que mostraban las importaciones provenientes de aquel país, también dieron lugar a crecientes presiones por parte de los sectores expuestos a la competencia china, para que el gobierno implementara medidas que permitieran contener su ingreso. Tal fue el caso del sector motocicletas, que por su situación frente a las importaciones provenientes de China, ha sido objeto de múltiples medidas aplicadas por el gobierno argentino desde el año 2006. En términos generales, estas políticas han estado orientadas a la protección de la producción nacional, a la sustitución de importaciones y a la administración del comercio exterior del sector. A medida que el saldo comercial favorable de Argentina comenzaba a erosionarse, un despliegue de políticas de protección comercial y promoción de la industria se hacía cada vez más amplio: licencias no automáticas, determinación de valor criterio por origen, programa de incentivos fiscales para la inversión orientada a la sustitución de importaciones, préstamos orientados a la industria a tasas subsidiadas, declaraciones juradas anticipadas de importación, compensación entre importaciones y exportaciones, entre otros.

Ahora bien, ¿ha existido una estrategia coordinada de diseño e implementación de políticas orientadas al desarrollo de la actividad manufacturera del sector de motocicletas?, ¿los cambios en los instrumentos regulatorios de la actividad tuvieron por objeto incentivar una redefinición de las actividades del sector, o se trató de una respuesta de coyuntura frente a la necesidad macroeconómica de evitar un mayor deterioro del saldo comercial?

Estos interrogantes y tensiones han orientado el desarrollo del presente trabajo. A primera luz, los instrumentos regulatorios de la actividad han transitado un camino donde

en una primera etapa se habrían orientado al estímulo de la producción local de motocicletas, en un intento de las autoridades nacionales de replicar en este sector una cadena de valor similar a la automotriz. Luego de esta primera instancia, caracterizada por un conjunto de políticas públicas orientadas a dar impulso a la actividad manufacturera, se desplegaron una serie de medidas cuyo objetivo central habría sido la administración del ingreso de las importaciones y su consecuente salida de divisas, convirtiéndose en el elemento de mayor relevancia y preocupación tanto de las autoridades públicas como de los empresarios del sector.

A partir del análisis del caso seleccionado, se pretende aportar a la discusión en torno a los posibles cambios en los objetivos de las políticas sectoriales implementadas por el gobierno y su vínculo con la evolución de la balanza comercial de la economía argentina, cuyo superávit se fue tornando cada vez más estrecho. Indagar sobre el mismo permitirá entender la trayectoria de estas políticas durante los diez años transcurridos entre 2003 y 2012, y plantear la tensión que subyace hacia fines del período, donde si bien no fue desestimado el objetivo de desarrollo de la industria local de la motocicleta, éste habría sido opacado por la necesidad de recomponer el saldo de la balanza comercial de la economía y la consecuente administración del movimiento de divisas.

La estrategia metodológica incluyó en una primera etapa la recopilación y el análisis de material bibliográfico y otros registros, como documentos de divulgación e información cuantitativa sobre el comercio exterior argentino que dieron cuenta de la evolución y características del mismo en el período 2003-2012. Asimismo, se consultaron diversas publicaciones sobre teoría del desarrollo, política industrial y comercial desde la cual se elaboró el marco teórico.

En segundo lugar, para la explicación y el análisis del caso propuesto, se recopiló información estadística sobre la evolución del comercio exterior del sector y se revisaron normativas y documentos oficiales vinculados a la actividad. Se tuvo en cuenta la información disponible en los discursos oficiales de aquellos actores públicos partícipes en el diseño e implementación de las políticas, como así también la información publicada por organismos públicos, periódicos y/o revistas específicas que abordaron el tema.

Esta información se complementó con entrevistas cualitativas a empresarios, directivos y otros profesionales del sector, con el objetivo de relevar a partir de sus experiencias, la opinión y la mirada de este grupo de actores sobre la evolución del negocio y el impacto

que sobre él ejerció la aplicación de las diferentes herramientas y regulaciones implementadas, principalmente en los últimos dos años del período analizado². Además se consideraron relatos orales e información disponible en las diferentes bases de datos de las cámaras y asociaciones vinculadas³.

Asimismo, la autora ha asistido a seis reuniones llevadas a cabo en las instalaciones del Ministerio de Industria durante el año 2012⁴. En estos encuentros o “mesas de discusión del sector” participaron directivos y presidentes de las empresas terminales e importadoras de motovehículos, representantes de las empresas motopartistas, actores sindicales de primera y segunda línea de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y funcionarios públicos tanto de la Secretaría de Comercio Interior y Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, como de la Dirección Nacional de Industria y de la Dirección Nacional de Competitividad, dependientes del Ministerio de Industria y de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, respectivamente. Las agendas de estas reuniones se establecieron en torno a dos temas principales: la sustitución de motopartes importadas por otras de producción nacional y la exigencia de compensar importaciones con ventas externas.

De acuerdo a la metodología planteada, este trabajo se organiza en cuatro capítulos. En el primero de ellos se presentan los diferentes enfoques teóricos sobre la intervención del Estado en la economía y en particular sobre la política industrial. En el segundo capítulo se exponen las características distintivas del sector de motocicletas en Argentina y la importancia del comercio con China, dando cuenta de la evolución del comercio bilateral en el período bajo análisis y la creciente preocupación tanto de los funcionarios públicos como del empresariado local en torno al avance de las importaciones sobre la actividad del sector y las diversas medidas que se fueron implementando. Para ello, se plantea el análisis en tres períodos. El primero que va de 2003 a 2006, de 2007 a 2009 el segundo y

² Se realizaron cinco entrevistas cortas centradas en el objetivo de la investigación. Dada la vigencia de las discusiones y la sensibilidad de los temas sobre los cuales giran las mismas, como la existencia de diferencias de criterio e intereses, la autora considera importante resguardar la identidad de los entrevistados. Para ello, se citará del siguiente modo: (Entrevistado nro. x).

³ La autora ha sido observadora participante en varias reuniones de una de las cámaras vigentes durante la etapa de relevamiento de información para el presente trabajo de investigación.

⁴ Las reuniones sectoriales se realizaron los días 16/02/2012, 02/05/12, 08/06/12, 23/07/12, 23/10/12 y 05/12/12. Cuando se citen opiniones y/o información relevadas en alguna de ellas, la cita será identificada del siguiente modo: (Notas de la autora, reunión del xx/yy/12)

el último que abarca 2010 y 2011. Además se avanzará en el análisis del sector durante el año 2012, a la luz de los cambios suscitados en el primer trimestre del año.

Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo y se aborda la tensión entre el objetivo de desarrollo de la industria de motocicletas y la necesidad de administración del comercio exterior, con la consecuente exigencia de exportaciones a las empresas que operan en el mercado.

CAPITULO I: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

En este apartado del trabajo se retoman algunos fundamentos teóricos tanto de la intervención del Estado en la economía como de la política industrial, que permiten abordar conceptualmente los diferentes instrumentos que sobre el sector de motocicletas se han aplicado en el período bajo análisis en sus diferentes etapas y cómo ha influido la evolución del sector externo sobre los cambios en las políticas que han afectado la actividad en la última década.

La existencia de diferentes visiones sobre los fundamentos teóricos de la intervención del Estado en general y de la política industrial en particular, es fuente de gran parte de la controversia en torno a su definición y alcance (Wilson y Furtado, 2006). Este acápite del trabajo se propone revisar resumidamente algunas visiones alternativas a las ideas ortodoxas sobre el desarrollo de las políticas industriales y el rol del Estado en una economía de mercado. Sin embargo, no se pretende realizar un estudio exhaustivo de sus aportes, ni analizarlas de manera acabada, sino que, como ya se dijo, tiene por objeto dar cuenta de sus diferentes enfoques y principales preocupaciones en torno al desarrollo productivo y al rol de las políticas de intervención pública.

Sección I.1: Pensamiento ortodoxo. *Fallas de mercado y moralidad*

Por un lado están aquellos autores de pensamiento ortodoxo que utilizan una serie de argumentos que concluyen con la crítica a todo tipo de intervención para promover el desarrollo de la industria. Para este pensamiento sólo se justifican las intervenciones por medio de la política industrial, cuando éstas tienen por objetivo subsanar fallas o imperfecciones de mercado, tales como las externalidades, la existencia de bienes públicos, contextos de marcada incertidumbre, información incompleta o asimétrica, entre otros, y siempre que sus beneficios no sean inferiores a sus costos en términos de fallas de gobierno, como de *rent seeking*. En esta visión, la política industrial es reactiva, horizontal y circunscripta a remediar las imperfecciones de mercado (Wilson y Furtado, 2006).

Bajo el supuesto de competencia perfecta en todos los mercados y la inexistencia de cualquier tipo de intervención estatal, los regímenes de *laissez-faire* y de libre comercio asegurarían el máximo bienestar social en el sentido de Pareto (Nassif 2003), por lo que cualquier tipo de intervención resultaría contraproducente. Sin embargo, y dentro del

mismo marco analítico, se reconoce y se justifica la necesidad de algún tipo de intervención puntual y direccionado a la corrección de distorsiones u otro tipo de fallas de mercado que hayan alejado el funcionamiento y los resultados de la economía de su nivel óptimo, tendientes a su reordenamiento y/o relocalización de los recursos de la economía.

Estas distorsiones o fallas de los mecanismos de mercado que afectan la “eficiencia” del sistema, son originadas por la existencia de bienes públicos, mercados no competitivos o externalidades (Chang 1994).

Los incentivos públicos, de acuerdo a este abordaje analítico, deben ser neutrales y evitar privilegiar unos sectores por sobre otros, por eso sólo admite el uso de instrumentos de política industrial y/o de comercio exterior de tipo horizontal, que por definición no es selectiva en términos de sectores o actividades, dado que la intervención sólo se justifica para asegurar la eficiencia y el equilibrio general del sistema (Suzigan y Furtado, 2006)

Como se retoma en Kosacoff y Ramos (1997), la intervención del estado como representante de los miembros de la sociedad también podría justificarse por razones de “moralidad” aunque la misma interfiera en la eficiencia del sistema. Las dos situaciones que justifican su injerencia son aquellas vinculadas a: i) alentar la provisión de *“merit goods”* o desalentar la de aquellos considerados *“demerit goods”* por la sociedad; o ii) si las transacciones de mercado no son moralmente aceptadas en algunas actividades.

Ambos enfoques han sido cuestionados por la literatura de la economía política y de las fallas de gobierno, respectivamente.

La crítica al primero de los enfoques se origina principalmente en el supuesto subyacente que postula que la intención del estado es servir al bienestar general de la sociedad. Sus críticos plantean tres argumentos que lo cuestionan:

i) El estado autónomo:

El estado puede actuar con una función objetivo propia y diferente al del bienestar general de la sociedad.

ii) Acción de los grupos de interés:

La existencia de grupos con intereses económicos propios o movimientos sociales que luchan o se unen para injerir sobre la toma de decisiones del estado en los

diferentes espacios de política pública, hacen de éste el espacio dentro del cual concretarlas.

iii) Intereses de los burócratas:

Los funcionarios públicos, como todo individuo, buscan el logro de sus propios objetivos e intereses. Por ello, intentarán maximizar el presupuesto de sus dependencias, entendiendo que de a mayor presupuesto percibirán mayores salarios y beneficios, independientemente de la optimización del producto social.

Por último, la literatura de las fallas de gobierno planteó dos argumentos que cuestionan la habilidad y omnipotencia del estado en las acciones de intervención (Shapiro y Taylor, 1990):

- El estado no puede recolectar y procesar toda la información relevante para la corrección de las fallas de mercado. En caso de sí lograrlo, los costos en que incurriría superarían los beneficios que se obtienen de su intervención. Asimismo, las características de la información en torno a las decisiones de política pública e intervención estatal tiene dos aspectos que lo condicionan:
 1. La información que el Estado puede recabar y procesar es insuficiente e incompleta.
 2. Problema de agente y principal: hay asimetría de información dentro del Estado y entre éste y las entidades u organismos a las cuales se dirigen las políticas.
- La intervención gubernamental genera derroches adicionales que podrían superar los beneficios que produce. La intervención incurre en costos no tradicionales al generar un direccionamiento de recursos hacia actividades improductivas para capturar las rentas generadas por la intervención.

Sección I.2: La visión estructuralista

Como señalan Kosacoff y Ramos (1997), Sanjaya Lall (1993) destaca la discusión en torno a la política industrial y su vinculación con la noción de capacidad tecnológica para explicar los desarrollos industriales y tecnológicos. El autor plantea tres visiones sobre el

rol de la política industrial: la visión “neoclásica”, la visión “market friendly” y la visión “estructuralista”, cuyas diferencias se basan en los supuestos que cada una de ellas hace sobre cómo funcionan los mercados y sobre la capacidad de los gobiernos para superar las fallas que en ellos operan. Las dos primeras ya fueron tratadas en el presente trabajo y a los fines de avanzar en una mirada alternativa sobre la intervención del Estado en la esfera económica, se presentarán los aspectos más relevantes de la tercera visión, para finalmente abordar las ideas del estructuralismo latinoamericano.

Como se señala en Sztulwark (2005) el pensamiento estructuralista no constituye un pensamiento homogéneo ni se consolida en un discurso plenamente unificado. Dentro de esta visión se encuentran tanto aportes conceptuales heterodoxos de raíz neoclásica, que rompen parcialmente con las ideas de la ortodoxia, como aquellos que se conciben como paradigmas alternativos.

Desde una mirada sobre la evolución del pensamiento estructuralista, el autor trabaja sobre dos ejes metodológicos a través de los cuales organiza su análisis, por un lado dos períodos históricos diferenciados -el cambio estructural de posguerra y el cambio estructural de fin de siglo- y por otro, los dos polos de la economía mundial -el centro y la periferia, particularmente la periferia latinoamericana-. A partir de la relación de estos ejes plantea el desarrollo de las ideas estructuralistas tanto en el centro como en la periferia, en ambos momentos históricos. A los fines del presente trabajo se retoma parte de su análisis, principalmente lo que refiere a los aportes teóricos producidos en ambos polos a medida que se iba desarrollando el cambio estructural de fin de siglo: lo que se conoce como “nuevos aportes heterodoxos” y el “nuevo estructuralismo latinoamericano” en el centro y en la periferia latinoamericana, respectivamente. Adicionalmente se irán incorporando aportes y conceptualizaciones de otros autores que complementan el análisis.

Sub-sección 1.2.a: Nuevos aportes heterodoxos

La revolución tecnológica sustentada por el desarrollo, tanto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación como de la microelectrónica, dio lugar a una nueva etapa del desarrollo capitalista hacia fines de los '70 y durante la década del '80, caracterizada por un ciclo conservador en el plano político y neoliberal en lo económico (Sztulwark 2005). Sin embargo, en el plano de la teoría, comenzaban a surgir nuevos aportes que rompían parcialmente o plenamente con las concepciones ortodoxas, de cuño

monetarista y centradas en la oferta, que dominaban por aquel entonces los núcleos académicos y los centros del poder mundial.

De este modo se distinguen, dos “tipos” de heterodoxia: una de raíz neoclásica, que sin salirse de este esquema rompe con algunos supuestos de la economía pura, e incorpora otros más ajustados a la realidad. Y otra, basada en aportes alternativos al paradigma neoclásico. Ambos grupos de aportes avanzaron en la comprensión de los determinantes del cambio económico de largo plazo desde un esquema heterodoxo, desestimando el supuesto de que existe una convergencia natural de las tasas de crecimiento entre los países del centro y los que se encuentran en la periferia (Sztulwark 2005).

Dentro del primero de los grupos se inscriben principalmente los aportes de la nueva economía institucionalista, la teoría del crecimiento endógeno, la nueva teoría del comercio internacional y algunos aportes del campo de la organización industrial. Mientras que en el segundo de ellos, se encuentra la escuela evolucionista, la corriente neo-schumpeteriana, el regulacionismo y otros aportes alternativos que dan especial tratamiento al rol del Estado en el proceso de desarrollo de los países.

De acuerdo al autor, estos nuevos aportes heterodoxos, al rechazar la visión neoclásica estándar, señalaron que los beneficios del comercio no serían simétricamente apropiables por los países desarrollados y subdesarrollados. Se preguntarían entonces bajo qué condiciones es posible la convergencia internacional en las tasas de crecimiento a largo plazo del producto *per cápita* y por ende qué tipo de intervención pública sería la adecuada. Este grupo de autores le asigna al progreso técnico y al desarrollo institucional un papel clave en el proceso de desarrollo de los países (Sztulwark 2005, pág. 50).

Apartado 1.2.a.1: Heterodoxia de raíz neoclásica

Nueva economía institucionalista - Los costos de transacción

Surgió a mediados de los años ´70 a partir de los aportes de la economía institucional de los años ´30 y de otras conceptualizaciones provenientes de disciplinas como el derecho y la organización, en un intento de integrarlos dentro de un mismo esquema conceptual que incluya un tratamiento más realista del rol de las instituciones dentro de la

organización económica⁵. Este enfoque, si bien rompe parcialmente los supuestos más rígidos de la economía neoclásica, no se aparta de las nociones de optimización y equilibrio (Sztulwark 2005).

Esta integración implicó reconocer y combinar dentro de un esquema analítico, elementos tales como la existencia de las firmas que actúan como mecanismo alternativo al mercado en la coordinación de la asignación de recursos, escenarios con distintos grados de incertidumbre, la existencia de activos específicos y agentes que si bien son racionales, lo son pero de manera limitada (Chang 1994). Es así que a la preocupación convencional por los precios de producción, se suman otros vinculados a los costos de transacción, derivados de la necesidad de negociar, redactar, firmar y monitorear el cumplimiento de los contratos establecidos entre los agentes, en un intento por limitar las conductas oportunistas de las partes⁶. En este esquema, el rol de las instituciones es el de “economizar los costos de transacción, en una organización sujeta a la incertidumbre, la especificidad de activos, el oportunismo y la racionalidad limitada” (Sztulwark 2005, pág. 59).

Asimismo, Kosacoff y Ramos (1997), plantean que la utilización del concepto de “costo de transacción” permite otra forma de interpretar la política industrial. Como se señaló previamente, a diferencia de lo que sostiene la economía neoclásica, las transacciones de mercado a través de las que se asignan los recursos en la economía, implica incurrir en costos que exceden los de producción. Estos costos se originan en la condición de racionalidad limitada, característica distintiva de los individuos, quienes destinan recursos para establecer instrumentos mediante los cuales intentan limitar las conductas oportunistas de los otros agentes con quienes establecen vínculos comerciales.

Desde este punto de vista, las transacciones de mercado conllevan costos originados en la necesidad de establecer y resguardar los derechos de los agentes económicos que intervienen en la transacción, como también otros costos adicionales vinculados al monitoreo y al cumplimiento de los contratos dentro de la estructura de derechos vigente. Asimismo, la información, el diseño y el monitoreo asociados a la intervención gubernamental mediante la implementación de políticas pueden abordarse desde el concepto de costo de transacción.

⁵ Como señala Sztulwark, la nueva economía institucionalista retoma los aportes de Coase (1937), F. Knight (1965), H. Simon, A. Chandler y M. Polanyi.

⁶ Este oportunismo puede darse ex ante (Selección adversa) o ex post (Azar moral)

En este sentido un régimen de política industrial, podría entenderse como una forma de intervención gubernamental tendiente a reducir los costos de transacción, a través del establecimiento de mecanismos de coordinación faltantes en una economía de mercado. En este caso, la política industrial puede ser más eficiente en un contexto donde la interdependencia y la especificidad de los activos son altas, en cuyo caso el mercado incurriría en altos costos de negociación y un esquema de coordinación centralizada en elevados costos de información. La política industrial podría operar como mecanismo de coordinación de inversiones, cárteles de recesión, reducción negociada de la capacidad productiva, entre otros (Kosacoff y Ramos 1997, pág.14).

Organización industrial

Como se señala en Sztulwark (2005), a partir de los años ´70 una nueva corriente teórica ingresa en el campo de la organización industrial, y en cierto modo lo hace complementando la visión de raíz neoclásica asociada a las tradiciones de Harvard y Chicago⁷. Además del enfoque contractual que se desarrolló en el punto anterior, otro enfoque asociado a las teorías de la organización incorpora a la mirada neoclásica una mayor complejidad analítica a partir de la introducción de nuevos elementos, que si bien están vinculados a la noción de eficiencia, su interpretación es diferente a la de la ortodoxia.

Como destaca el autor, estos elementos “no estrictamente neoclásicos” están relacionados con los problemas de incentivos derivados de la discrecionalidad de los agentes, la asimetría de información, la existencia de conflictos de intereses entre los diferentes grupos, una estructura de gobierno jerárquica con multiplicidad de objetivos, las formas alternativas de organización de la producción (integración vertical y horizontal) los sistemas de control y los derechos de propiedad entre otros (Sztulwark 2005, págs. 61-63)

⁷ En el primero de ellos, el autor señala que se trata de una tradición empirista que conceptualizó el funcionamiento de los mercados mediante relaciones deterministas. Aquí, la estructura del mercado (tamaño, escala de producción, estructura de precios, entre otros) determina la conducta de las empresas (precios, inversiones, etc.) que a su vez produce un tipo de funcionamiento y/o desempeño de los mercados (eficiencia, ritmos de innovación, rentabilidad, etc.) Por otro lado, la tradición de Chicago, avanzó hacia un análisis teórico más riguroso que el de Harvard. Ambos se valieron de la utilización de instrumental econométrico para el abordaje del funcionamiento de los mercados y la actuación de los agentes.

Nueva teoría del comercio internacional

A partir de los años `80, dentro del marco neoclásico pero desestimando algunos de sus supuestos⁸, surgen nuevos trabajos que reconocen e introducen en sus formalizaciones la existencia de rendimientos crecientes a escala y procesos de aprendizajes e interacciones entre las firmas, alterando la mirada ortodoxa sobre los determinantes de la especialización productiva de las economías.

De acuerdo a Krugman y Obstfel (1995) la introducción de los conceptos de economías de escala interna o externa a las firmas, configura un escenario competitivo diferente del modelo tradicional y permite un tipo de especialización de las economías de acuerdo a un marco de competencia imperfecta, que a su vez plantea la posibilidad de una conceptualización alternativa de la intervención pública en el comercio internacional.

Asimismo, incorpora varios de los cambios ocurridos en el comercio internacional en las últimas décadas, como el incremento del comercio dentro de una misma industria (intra-industrial)⁹, los productos diferenciados, el rol de las empresas multinacionales y las nuevas formas de internacionalización de las firmas y algunos conceptos omitidos por el enfoque tradicional, como la vinculación entre innovación y comercio internacional (Sztulwark 2005)

Es así que dentro de este marco teórico denominado “nueva teoría del comercio internacional” se encuentran aportes y estudios que incorporan tanto el análisis del comercio intra-industrial y entre países similares, como el pionero de Bela Balassa (1966), Grubel y Lloyd (1975), Lancaster (1980), Abd-El Rahman (1986), Mazerole y Muchielli (1987) entre otros. Como también aquellos que incluyeron en sus esquemas de análisis la existencia de economías de escala y la diferenciación de productos. La incorporación de estos dos elementos, dieron lugar a dos tipos de modelos de competencia imperfecta: el modelo de competencia monopolística y el de mercados oligopolísticos (González Blanco 2011, págs. 110-112)

⁸ Algunos de los supuestos que se abandonan son el de información perfecta, la ausencia de externalidades y bienes públicos, la ausencia de economías de escala y externas.

⁹ La explicación del comercio internacional mediante el concepto de ventajas comparativas implicaría que dadas las diferencias factoriales o de tecnología de los países, éstos intercambiarán más, cuanto mayor sea su diferencia. Este tipo de intercambio define una forma de comercio inter-industrial; es decir que los países importan y exportan productos de diferentes industrias. Esta mirada no permite abordar el comercio de tipo intra-industrial.

-Modelos de competencia monopolística

A pesar de que algunos autores habían planteado la importancia de las economías de escala, el trabajo considerado pionero es el de Paul Krugman (1979). En este modelo son fundamentales dos supuestos básicos que el autor formalizó a partir de la observación de las empresas operando en los mercados y de los consumidores demandando bienes y servicios: a) la existencia de economías de escala internas a la empresa, y b) la preferencia del consumidor por la variedad. (González Blanco 2011, pág.112)

El primero de los supuestos implica que una empresa al aumentar los gastos en factores aumenta la cantidad producida en un porcentaje mayor. Por lo tanto, el coste medio de producir cada unidad de producto disminuye cuando la producción aumenta. Dado que las empresas afrontan una serie de costes fijos -instalaciones, maquinaria, salarios indirectos, alquileres, seguros, entre otros- que tienen que pagar independientemente del volumen producido, si aumenta el nivel de producción, los costes fijos se distribuyen entre un mayor número de unidades y, en consecuencia, los costes medios de producción de la empresa disminuyen.

El segundo de los supuestos, la preferencia de los consumidores por la variedad, también se observa en la realidad y obedece a que éstos prefieren elegir entre distintas variedades del bien a consumir, frente a una única opción.

De esta manera la competencia monopolística queda establecida a partir de la diferenciación entre variedades de un mismo producto, donde el consumidor considera diferente una variedad de otra. Esta diferencia puede deberse a diferentes atributos o características del bien – el diseño, el packaging, la marca, entre otros. Y si bien hay más de una empresa produciendo el bien, cada una ofrece una variedad diferente a la otra, por lo que la empresa tiene cierto margen para fijar los precios sin temer que los consumidores prefieran inmediatamente el producto de la competencia. No obstante, aunque estas variedades no son exactamente iguales, existe la posibilidad de ser sustituida por la otra, por lo que en cierta medida cada empresa sigue estando expuesta a la competencia de otros proveedores del mismo sector de producción. Dado este aumento de la competencia, el precio que finalmente pagan los consumidores es menor respecto al que pagarían si existiera una única oferta (monopolio).

El modelo permite llevar este tipo de competencia al comercio internacional, a partir de la existencia de dos países similares, cada uno con un sector de producción de competencia monopolística. En este esquema, ambas economías se abren al comercio y las empresas que producen una única variedad de un producto pueden abastecer a un mercado más amplio, atendiendo tanto la demanda local como la demanda de los consumidores externos. De este modo, la empresa beneficiada por la expansión de la demanda, logra reducir sus costos medios. Asimismo, como el país también importa otras variedades de los productores extranjeros para satisfacer la demanda de los consumidores locales que desean otra variedad, da lugar al comercio intraindustrial. (González Blanco 2011, págs.112-113)

Más adelante el modelo iría incorporando nuevos elementos, por ejemplo Paul Krugman (1980) incluyó los costos de transporte. Si el comercio resulta costoso, la producción podrá concentrarse en el mercado interno de mayor tamaño, aunque exista cierta demanda en el extranjero – efecto mercado interno. (González Blanco 2011).

-Modelo de mercado oligopolístico (dumping recíproco)

Partiendo de que las empresas en mercados imperfectos pueden establecer precios distintos entre los bienes que destinan a la exportación de los de aquellos que destinan a la venta en el mercado local, se desarrolló el modelo de mercado oligopolístico. Dicha práctica se conoce como “discriminación internacional de precios” y en general se trata de un precio inferior para los productos destinados el mercado externo respecto al nacional, dando lugar a lo que se conoce como “*dumping*”. (González Blanco 2011)

J.A. Brander y P. Krugman (1983) desarrollaron un modelo en el que la rivalidad de firmas oligopolísticas da lugar al comercio internacional. Si una firma maximizadora de beneficios, estima que enfrenta una elasticidad de demanda en el extranjero mayor que la del mercado doméstico, y si es capaz de discriminar entre ambos mercados, puede fijar un precio más bajo para el mercado extranjero que para el mercado local (Brander y Krugman 1983, págs 6-10). Este tipo de modelo explica dos fenómenos que no habían sido abordados por la teoría tradicional del comercio: el comercio *intra-industrial* y el *dumping*.¹⁰

¹⁰ Asimismo, los autores señalan tres efectos del dumping recíproco: a) Si las ganancias oligopólicas son positivas, entonces el bienestar aumenta si los costos de transporte son bajos. b) Si los costos de transporte

A partir de estos nuevos aportes, muchos modelos han tomado como base la estructura de mercado de competencia imperfecta para estudiar el comercio internacional y sus implicancias sobre la economía, dando origen a un nuevo enfoque en el que se incorporan elementos omitidos por el abordaje tradicional, además del *dumping* y el comercio *intra-industrial* señalados¹¹.

En síntesis, como señala Sztulwark (2005) las nuevas teorías del comercio introducen en modelos formales parte de los aportes heterodoxos en el campo microeconómico. En este sentido, se destaca la importancia que adquirieron los productos diferenciados y el comercio intra-sectorial, como elementos centrales de los cambios estructurales que tuvieron lugar en el mercado mundial de las últimas décadas, y que a partir del aporte heterodoxo se han podido abordar de manera más cercana.

Sin embargo, señala que este abordaje presenta una serie de debilidades derivadas del marco neoclásico en el que se desarrolla. Por un lado, se basan en una idea de equilibrio idéntica a la teoría tradicional; en segundo lugar, las ideas de innovación y aprendizaje están centradas en sus aspectos formales y se otorga menor relevancia a aquellas innovaciones incrementales que pueden darse en el entorno de las firmas y en la gestión de la producción. (Sztulwark 2005, págs. 64-65)

Teorías del crecimiento endógeno

En el ámbito del crecimiento económico, la ortodoxia teórica flexibilizó algunos de sus supuestos incorporando aportes heterodoxos de la microeconomía. Como señala Sztulwark (2005), la mirada neoclásica visualizaba al crecimiento económico como un proceso que tendía a un estado de crecimiento estable¹². A partir de ésta, y dadas las

son altos, entonces el *dumping* recíproco hace que el bienestar disminuya, debido al incremento del gasto resultante de los costos de aquel. c) Con libre entrada de firmas, el comercio incrementa el bienestar.

¹¹ Por ejemplo las percepciones de las firmas respecto a la existencia de mercados segmentados que dan lugar al comercio de dos vías, diferenciación por calidad, procesos de innovación vinculados al comercio internacional, entre otros.

¹² "Solow, Swan, Meade y Tobin, representantes de la teoría neoclásica del crecimiento han retomando la teoría de la productividad marginal y han introducido la flexibilidad de las técnicas de producción. Al igual que los análisis tradicionales, Solow fundamenta su análisis sobre dos factores de producción: el trabajo y el capital. El crecimiento supone un desarrollo del capital mediante la inversión y un aumento de la población, aún cuando es considerado como limitado por un ritmo de crecimiento natural considerado como dato exógeno. El crecimiento del capital, a su vez, es limitado por la ley de los rendimientos decrecientes y a largo

condiciones de rendimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes de los factores, todo crecimiento por encima del nivel de equilibrio era explicado a partir del cambio técnico generado exógenamente al sistema económico, en el que los agentes no tenían intervención alguna. Como señala el autor, en otros modelos, si bien se incorporó el cambio técnico al sistema económico, se hizo en un marco de competencia perfecta. La diferencia fundamental en los modelos de los '80 de crecimiento endógeno con las conceptualizaciones previas, es que éstos formalizaron el progreso técnico endógeno en el marco de la competencia imperfecta, reconociendo que el poder monopólico -limitado temporalmente- opera como fuerza que impulsa los procesos innovadores de las empresas (Sztulwark 2005, págs. 65-66).

Retomando las ideas de Bardhan (1996), el autor plantea que este abordaje permite incluir en modelos formales los procesos de introducción de nuevos bienes y tecnologías en los mercados, reconociendo los elevados costos fijos que éstos implican. A partir de los mismos, la tecnología y el conocimiento técnico en particular, comienzan a ser conceptualizados como un bien económico, abriendo la posibilidad de explorar nuevas implicancias sobre la relación entre innovación y crecimiento. Dadas las condiciones de este bien, que por un lado se trataría de un bien con características de público pero con cierto margen de exclusión, y por otro lado un bien con externalidades tecnológicas derivadas de la inversión en I+D privada, que se derraman hacia el resto de las empresas coadyuvando al aumento de la productividad de los todos los factores de la economía; se plantea la necesidad de un marco normativo diferente de los propuestos en los modelos tradicionales (Sztulwark 2005).

De este modo, el proceso de crecimiento de los diferentes países no necesariamente converge hacia una misma tasa de crecimiento del producto *per cápita*. Más aún, en ausencias de políticas específicas, el proceso puede inducir a reforzar los patrones de especialización tradicionales y ampliar las diferencias entre las economías desarrolladas y aquellas en desarrollo (Sztulwark 2005, pags. 10-11).

En síntesis, y como se describe en Gerald Destinobles, A. (2007), las principales diferencias entre el modelo de Solow, considerado punto de partida de la moderna teoría

plazo por los rendimientos de escala constante. En este modelo se integra el progreso tecnológico para mejorar la productividad de los factores. "Dicho progreso técnico no es explicado por el análisis económico, es decir, es exógeno". Gerald Destinobles, A. 200. *Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno*.

del crecimiento neoclásica, y la visión endógena del crecimiento pueden resumirse en las siguientes nociones:

i) El modelo de Solow plantea que hay convergencia entre los países. Mientras que la visión endógena recalca la heterogeneidad de las tasas de crecimiento entre países.

ii) Para el primero, el Estado no puede jugar ningún papel particular en el proceso de crecimiento. Mientras que la mirada endógena plantea que una intervención del Estado puede estimular el crecimiento al incitar a los agentes a invertir más en el progreso técnico.

iii) Mientras que la moderna teoría neoclásica plantea que el crecimiento se paraliza en ausencia de progreso técnico y frente al aumento de población, dada la hipótesis de la productividad marginal del capital decreciente. Desde la visión endógena se considera que la productividad del capital no necesariamente decrece cuando el *stock* de capital aumenta.

De acuerdo al autor, para la visión endógena del crecimiento hay cuatro factores que explican el proceso de crecimiento, y que a su vez generan externalidades positivas que fundamentan y justifican la intervención del Estado. Esos factores son el capital físico, el capital público de infraestructura, las actividades de investigación y desarrollo y el capital humano (Gerald Destinobles 2007, págs. 7-9)

No obstante el avance respecto a la perspectiva neoclásica, el modelo de crecimiento endógeno no logra incorporar otros elementos vinculados al conocimiento técnico, como los aspectos relevantes en su generación, su adaptación y su difusión en un marco de desequilibrio y otros supuestos acerca de las características de los agentes económicos que luego fueron, paulatinamente considerados en los esquemas alternativos al pensamiento neoclásico (Sztulwark 2005, pág. 67).

Apartado 1.2.a.2: Alternativas al paradigma neoclásico

Teoría de la regulación y la autonomía enraizada de Estado

A los fines de este trabajo se retomarán algunos elementos de la teoría de la regulación para abordar el concepto de “modo de regulación” y su vínculo con el rol y funcionamiento del estado en los procesos de desarrollo.

De acuerdo a Boyer y Saillard (1996) los cuatro pilares del regulacionismo son:

- La construcción teórica se basa en una fuerte interacción con disciplinas cercanas como la sociología, las ciencias políticas y la historia.
- La generalidad de la teoría proviene de una generalización progresiva de sus nociones básicas y de sus resultados y parte de la noción de que el sistema capitalista es un sistema evolutivo dinámico.
- Trabaja con un mismo conjunto de hipótesis, a partir de las cuales intenta explicar el mayor número de hechos estilizados.
- Le da una mirada histórica a la teoría económica. Le otorga una singular importancia a las formas institucionales, definidas desde un punto de vista estructural, es decir derivadas de las relaciones sociales y mercantiles que crean “regularidades” en la acumulación y en los comportamientos, tanto individuales como colectivos. Es por eso que cada sociedad transita coyunturas, y crisis, que se corresponden a su estructura, y que solo podrán ser superadas por una conjunción de innovaciones institucionales (Sztulwark 2005, pág.55).

El análisis de la escuela de la regulación, se basa en los conceptos de régimen de acumulación, modelo de organización del trabajo y modo de regulación, cuya combinación definen los modelos de desarrollo de las economías.

Por *régimen de acumulación* se entiende al “*modo de transformación conjunta y compatible de las normas de producción, distribución y uso*”. A su vez éste se materializa a través de un *modelo de organización* del trabajo o paradigma tecnológico, que define los principios generales de organización del trabajo y uso de las técnicas disponibles. (Bustelo 1994, págs. 156-159)

Por *modo de regulación*, se entiende al “conjunto de normas implícitas y explícitas, procedimientos y conductas individuales y colectivas” que tienen la propiedad de: i) reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas, ii) sostiene y conduce el régimen de acumulación vigente; y iii) asegura la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas (Bustelo 1994, págs. 156-159).

Algunos autores destacan ciertos méritos del regulacionismo, principalmente en su intento de teorizar la noción de desequilibrio y el esfuerzo por combinar las tradiciones clásicas con los grandes heterodoxos como Marx, Schumpeter y Keynes. Asimismo, destacan el esfuerzo intelectual por relacionar la historia con la teoría económica, teniendo en consideración los aspectos sociales y políticos en el análisis del funcionamiento de la estructura económica. También se ha destacado la idea de que la acumulación capitalista no se autorregula, sino que exige la presencia de un marco institucional (Bustelo 1994, págs. 160-161)

No obstante, ha suscitado críticas en torno a: i) su excesivo simplismo, exagerado apego a la carga institucional, cuyo análisis no da cuenta de las diferencias de desarrollo en países en situaciones similares de regulación, ii) el uso peculiar de términos y su incapacidad para hacerlos plenamente operativos, iii) un discurso parcialmente cerrado que no da lugar a nuevos aportes de otras corrientes, iv) subestiman los aportes explicativos de los clásicos respecto a ciertos aspectos de la oferta y por ende insisten en aspectos explicativos únicamente desde la demanda y v) no han desarrollado plenamente y de manera suficiente la dimensión internacional de análisis, adolece de un sesgo metodológico que dificulta la elaboración de conceptos para el análisis del capitalismo en los países en desarrollo (Bustelo 1994, págs. 162-163)

Por otro lado, en los últimos años, la evidencia empírica demostró la relevancia que adquieren distintas configuraciones del aparato estatal en el marco del desarrollo de las economías capitalistas. A diferencia del tratamiento teórico que daba la tradición neoclásica al Estado, el cual lo concebía como una caja negra cuyo funcionamiento no era parte de los problemas relevantes de los se ocupa la ciencia económica, una nueva visión cobra relevancia y complejiza el rol, el funcionamiento y la capacidad estatal en los procesos de cambio estructural de los países (Sztulwark 2005).

Evans (1996) retoma la tradición clásica del estructuralismo comparado para analizar el rol y el funcionamiento del Estado en varios países en desarrollo, acudiendo a algunos conceptos de diversos autores clásicos¹³ para desarrollar la idea de “*autonomía enraizada*”. A partir de este nuevo concepto conjuga la idea de que la capacidad transformadora del Estado requiere de una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, para garantizar tanto la protección de la burocracia de las presiones de los diferentes grupos con intereses particulares y consolidar objetivos institucionales independientes, como también alcanzar un estrecho enraizamiento con el sector privado para poder responder a sus necesidades. Esta nueva mirada sobre el Estado cobra relevancia en las economías en desarrollo, en la medida que incorporan una visión más compleja del rol del Estado en la estrategia de desarrollo de los países de la región (Sztulwark 2005, pág. 57)

Escuela evolucionista

De acuerdo a López (1996) el evolucionismo se plantea como objeto de estudio principal la cuestión del cambio económico, principalmente de largo plazo. El enfoque desde el cual lo aborda, lo ubica en un lugar de ruptura con el enfoque neoclásico, haciendo de ella una perspectiva alternativa.

Según el autor, la necesidad de construir una alternativa teórica para analizar el fenómeno del cambio económico, deriva de la insatisfacción con el tratamiento que recibe en la teoría ortodoxa. En particular, las mayores deficiencias se observan en tres campos considerados centrales para explicar el desarrollo de las economías modernas: *i) las características y comportamientos de las firmas; ii) la naturaleza del cambio tecnológico; iii) el papel de las instituciones, entendidas en un sentido amplio, como limitantes a la vez que moldeadoras de los patrones de comportamiento de los agentes económicos* (López 1996, pág. 1)

¹³ De acuerdo a Sztulwark 2005, Evans retoma conceptos clásicos de Karl Marx (*el estado refleja los intereses existentes en la realidad*), de Karl Polanyi (*el desarrollo del mercado está entrelazado tanto con las formas sociales, como con las formas y las políticas fijadas por el Estado*), de Max Weber (*el estado es el único que puede proporcionar el marco de autoridad dentro del cual se define el funcionamiento de las empresas y los mercados*), de Alexander Gerschenkron (*el Estado como movilizador de recursos que exceden la capacidad del sector privado o como empresario*) y de Albert Hirschman (*en los países de industrialización tardía, el papel empresario del Estado sustituye la capacidad empresarial, el elemento faltante del desarrollo*).

Según López (1996), Dosi *et al* (1994), definen al enfoque evolucionista del siguiente modo: *"en una caracterización extrema, los modelos evolucionistas se focalizan en las propiedades dinámicas de los sistemas económicos guiados por procesos de aprendizaje, mientras que ignoran -en una primera aproximación- la asignación óptima de recursos"*. Este enfoque consta de tres elementos centrales: i) un conjunto de microfundamentos basados en agentes con racionalidad limitada; ii) un supuesto general de que las interacciones entre agentes ocurren fuera del equilibrio y iii) la noción de que los mercados y otras instituciones actúan como mecanismos de selección entre agentes y tecnologías heterogéneas.

Para este enfoque, que cristaliza antecedentes de otras disciplinas además de aquellos estrictamente provenientes de la economía, como la sociología, la historia y algunos conceptos de las ciencias naturales; el conocimiento tecnológico tiene un carácter incorporado e implica un aspecto central de los procesos de aprendizaje, caracterizado por un conocimiento tácito e idiosincrático y por diversos grados de acumulación a lo largo del tiempo (López 1996, págs. 12-14)

Según Dosi *et al* (1994) a diferencia del conocimiento científico, el conocimiento tecnológico tiene un carácter más local, donde las habilidades, las competencias y las capacidades organizativas de tipo tecnológicas, en general se desarrollan de manera incremental y basadas en experiencias previas y ventajas anteriores. Es así que los aspectos tácitos de la tecnología- no perfectamente y/o gratuitamente codificables- asumen un rol estratégico en el desarrollo de las capacidades innovativas de los agentes y por lo tanto en su desempeño competitivo (Sztulwark 2005, pág.68).

Así las firmas evolucionan a partir del desarrollo de sus capacidades técnicas y organizativas en base a procesos de prueba y error que definen una particular trayectoria basada en la experiencia. Este conocimiento que se genera al interior de la organización, fuertemente vinculado a la generación de rutinas¹⁴, la idiosincrasia y a la experiencia específica de la firma, es un elemento difícilmente transferible de manera completa a otras organizaciones (Nelson 1991, págs. 70-73).

¹⁴ Como se describe en Dal Bó y Kosacoff (1998), las rutinas son un tipo de estrategia de las firmas, las que al operar en un contexto de incertidumbre, información incompleta y en ausencia de perfectas capacidades procesales, operan con ellas para economizar recursos e información.

De este modo, se define un proceso competitivo en el que coexisten firmas con diferentes trayectorias, según el desarrollo de capacidades técnicas y organizativas específicas. Es por eso que los evolucionistas sostienen que la trayectoria evolutiva de una firma, y su patrón de especialización actual, afectarán su potencial de dinamismo tecnológico futuro, ya que el cambio tecnológico es un proceso iterativo en que el pasado afecta el alcance del futuro aprendizaje y de la innovación (Sztulwark 2005, pág.69)

Por otro lado, como se señala en López (1996), en la mirada de evolucionismo las economías se perciben como sistemas dinámicos, complejos e interdependientes, que se despliegan en un tiempo histórico e irreversible; los agentes deben tomar decisiones cuya adecuación sólo se revela luego de un tiempo considerable, en contextos de incertidumbre e interacciones entre los agentes y con las variables agregadas. Para el evolucionismo, las fuentes del cambio son endógenas al sistema y resultan de las acciones creativas de los agentes; en este marco, los factores tecnológicos e institucionales introducen coherencia y "orden" en sus conductas. Estas propiedades operan *ex ante* en relación con las interacciones mercantiles. Sin embargo, la factibilidad económica y el éxito de las conductas de los diversos agentes se determinan, en última instancia, en el mercado. Por ello, el evolucionismo investigará las propiedades de coordinación de los mecanismos de mercado en contextos inciertos y cambiantes (López 1996, pág. 7)

Los modelos evolucionistas destacan el enraizamiento (*embeddedness*) institucional de los procesos de aprendizaje y selección y señalan el rol clave que juegan los distintos contextos institucionales en relación con las divergencias nacionales en los patrones de crecimiento y desarrollo (Dosi *et al*, 1994). A diferencia de la ortodoxia, donde el marco institucional en el que se desenvuelven los procesos económicos es ignorado, o bien tratado para señalar la introducción de "distorsiones" que impiden alcanzar el óptimo de corto plazo y entorpecen el desarrollo económico de largo plazo (López 1996, pág. 7)

Este reconocimiento de las instituciones y su rol clave en la vida social y económica no implica una concepción de aquellas, ni como económicamente eficientes, ni como políticamente neutrales, ya que muchas cristalizan relaciones de poder a nivel de la sociedad. Sin embargo, la modelización de las instituciones y de su relación con los procesos económicos está en una etapa rudimentaria. Algunas de las dificultades se vinculan con la definición de qué se entiende por institución, o acerca de cómo hacer operativos conceptos tan abarcativos como rutinas, reglas, hábitos y leyes, interacciones

sociales, entre otros. No obstante, y más allá de las tensiones que tienen lugar al interior del evolucionismo, sus autores coinciden en que las instituciones son producto de procesos evolutivos y, crecientemente, se enfatizan los mecanismos de autoorganización en las explicaciones sobre su génesis y desarrollo (López 1996, págs 7-9).

Dentro del evolucionismo es posible distinguir dos grandes líneas de investigación. Por un lado, los modelos de simulación, vinculados a los procesos decisorios de las firmas y, por otro, los modelos agregados, donde la mirada está puesta en la influencia de ciertas variables estructurales sobre el crecimiento -el efecto del progreso técnico sobre la competitividad internacional y el crecimiento la disponibilidad de financiamiento internacional, equilibrio de la balanza de pagos, entre otros (Sztulwark 2005, págs 69-71).

De este modo, el análisis evolucionista combina la coevolución de los aspectos micro, meso y macroeconómico por un lado, y la de lo tecnológico, lo institucional y lo económico, por otro. Asimismo, esta perspectiva implica cierta horizontalidad de sus políticas, donde las instituciones tienen un importante rol en la inducción del crecimiento, mediante el impulso de los esfuerzos tecnológicos locales, no a través de subsidios directos a la acumulación sectorial, sino mediante mecanismos indirectos de difusión (Nelson 1997, págs. 71-73).

Como señala Sztulwark (2005), *“los modelos evolucionistas permiten estudiar la dinámica norte-sur en términos de convergencia o divergencia de los ingresos”*. En este marco de análisis las posibilidades de convergencia de los ingresos de los países menos desarrollados dependerán de la capacidad de imitar tecnologías existentes. Esta capacidad, a su vez dependerá en cierta medida de la existencia de una base institucional interna de cada país que permita identificar, adaptar y mejorar la tecnología importada (Sztulwark 2005, pág. 70)

Enfoque sistémico. La mirada neo-schumpeteriana

Este enfoque cobra relevancia a partir de los años '90 y si bien, como señala Sztulwark (2005), toma elementos de los enfoques de las teorías de la organización y de la nueva economía institucionalista, se diferencia de éstos al romper con varios de los postulados del paradigma neoclásico. Sus principales definiciones nacen de una conceptualización diferente de la idea de competencia. A partir de la observación de los fenómenos económicos, plantea una serie de elementos de partida sobre los cuales analizar el

comportamiento de los mercados y de la economía, como también el rol de la política industrial como mecanismo de coordinación.

Esta nueva idea de competencia desarticula el postulado determinista de estructura y desempeño y desarrolla el concepto de “ambiente competitivo”, el cual no depende sólo de la estructura del mercado vigente, sino que lo hace principalmente de las “presiones competitivas” y del grado de “eficiencia selectiva” de aquel (Sztulwark 2005, pág.62)

Desde esta perspectiva teórica se sostiene que las empresas no necesariamente tienen por objetivo principal maximizar sus beneficios. En un ambiente sujeto de manera permanente a la presión competitiva, las empresas buscan asegurarse posiciones privilegiadas en los mercados donde operan. El alcance de estas posiciones se ve facilitada por los procesos de innovación y/o de adaptación a los cambios tecnológicos en curso. En una perspectiva de economía abierta y de competencia global, las empresas que logran ocupar posiciones privilegiadas en el mercado, son aquellas capaces de generar “competencias tecnológicas” en sentido amplio: se trata de un conjunto de habilidades técnicas, gerenciales y organizacionales puestas en función de la utilización del *stock* y el flujo del conocimiento en curso, para transformarlo en nueva tecnología y/o en nuevos bienes y servicios. De este modo los mercados se conceptualizan como un ambiente de selección de innovaciones, en el que la coordinación económica vía el sistema de precios no garantiza la conciliación de intereses, ni la armonía social y produce un proceso de “destrucción creadora” tanto de capacidades productivas, empresas y empleo (Possas, 1996).

Al romper con los conceptos tradicionales de equilibrio, racionalidad ilimitada y la maximización de beneficios como objetivo único y último de los agentes, la competencia implica un proceso de diferenciación y no de igualación, dando lugar al concepto de “diversidad” en los mercados. Dado que este tipo de competencia lleva a la existencia de diversas estrategias empresariales, en diferentes estructuras industriales, no existe una trayectoria única de los agentes -ni de los mercados- sino procesos evolutivos específicos. Y si bien estas trayectorias pueden compartir regularidades y a partir de su análisis es posible identificar ciertos patrones comunes, el abordaje neo-schumpeteriano reconoce esta “diversidad” en la configuración de los “ambientes competitivos” (López 1996, págs. 23-26)

En síntesis, independientemente de las diferencias entre unos autores y otros dentro de este abordaje teórico, en general el pensamiento neo-shumpeteriano ha planteado la necesidad de indagar las causas de desempeños muy disímiles entre los países semiindustrializados en su objetivo de garantizar un proceso autosostenido de crecimiento económico y de mejora del bienestar social. En lo que todos los neo-shumpeterianos coinciden es en lo que se refiere a: i) el estudio de la interacción entre los agentes económicos y sociales y ii) la generación y difusión del conocimiento (incluidas las innovaciones) en el contexto de la evolución de los sistemas complejos (Berumen 2008, págs. 136-145).

Por último, como se señala en Nassif (2000), en el “mundo real” hay aspectos más difusos en el funcionamiento de los mercados tales como, la existencia de asimetría de información, mercados incompletos o ausentes, economías de escala, derechos de patentes y propiedad industrial, competencia imperfecta en cuyo caso la intervención gubernamental orientada a los solos fines de acercar la economía a su equilibrio como sistema, pierde relevancia. Asimismo, considera que en los países en desarrollo, el papel del estado no solo es importante ante la presencia de aquellos aspectos más difusos de los ambientes competitivos, sino que principalmente su participación cobra relevancia ante la dificultad que presentan las empresas que operan en dichas economías, de acompañar los flujos de innovaciones tecnológicas que tienen lugar a nivel global (Nassif 2000, 5-9)

Sub-sección 1.2.b: Estructuralismo latinoamericano

El pensamiento estructuralista latinoamericano tuvo como punto de partida el análisis del sistema centro-periferia, donde la economía mundial estaba conformada por dos grandes polos que interactuaban entre sí, marcadas por profundas asimetrías en el plano de las estructuras productivas que condicionaban tanto el tipo de intercambio comercial como de transferencia tecnológica a nivel mundial. Por un lado, se encontraba el centro con una estructura productiva homogénea y diversificada, frente a una periferia caracterizada por una estructura productiva heterogénea y especializada. De este modo, la evolución económica del sistema, dada su configuración, conducía en el largo plazo a un rezago productivo y tecnológico en la periferia (Sztulwark 2005, pág.10)

Desde este marco de análisis, en los años '50 la visión estructuralista latinoamericana constituida en torno a las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),

se articuló a partir de una serie de temas entre los que se destacan la crítica a la teoría tradicional del comercio internacional, la necesidad de transformaciones estructurales en las economías de la periferia latinoamericana, la opción de la integración regional, una visión integral del proceso de desarrollo, la necesidad de políticas favorables a la industrialización y la planificación económica y la importancia de la dimensión social del desarrollo. De este modo, además de constituirse como una escuela de pensamiento económico latinoamericano, el estructuralismo devino en la expresión de un proyecto específico de desarrollo, y como tal, indujo a una serie de políticas favorables a la industrialización y a una particular práctica política (Sztulwark 2005, pág.10)

Las políticas dirigidas a crear nuevos sectores fueron centro de la política industrial en el modelo de sustitución de importaciones que caracterizó a gran parte de las economías latinoamericanas en el período señalado. *“El objetivo de esas políticas era completar el tejido industrial de los países, aprovechando los efectos del crecimiento de la demanda interna, especialmente de inversión, los que de otro modo se traducirían en aumento de importaciones con el consiguiente impacto sobre la restricción externa”* (Peres 2006, pág. 72)

La política industrial tuvo como principal instrumento una combinación de protección comercial, promoción de inversiones directas y financiamiento otorgado por los bancos nacionales de fomento. De este modo, la política industrial cumplió un rol de ordenador de la expansión de la oferta interna y concentraba los esfuerzos de planificación de la estructura productiva. Este rol, de acuerdo a Peres (2006), era fortalecido por tres factores vinculados entre sí: i) los mecanismos de fomento del sector público se organizaban a nivel sectorial y sub-sectorial, ii) los intereses privados se organizaban en cámaras sectoriales mediante las cuales defendían los esquemas de protección comercial y iii) las negociaciones comerciales internacionales se concentraban en listas negativas o positivas de preferencias sectoriales (Peres 2006, pág.73)

A mediados de los '70 tuvo lugar una serie de cambios estructurales a nivel global que condicionaron el sendero evolutivo tanto de las economías centrales como periféricas. Podría señalarse dentro de aquellos, una nueva revolución tecnológica, la globalización del capital financiero, un nuevo protagonismo de las empresas transnacionales y una nueva arquitectura institucional a nivel global. Estos cambios coincidieron con el agotamiento del modelo de desarrollo fordista y con la declinación del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en la región (Sztulwark 2005, pág.11)

Es así que a lo largo de la década del '80, las políticas orientadas al sector manufacturero fueron perdiendo aceptación y legitimidad y en su lugar reaparecieron ideas sobre el desarrollo en sus versiones más liberales, de apertura, desregulación y privatización, que rápidamente dominaron el escenario intelectual y los instrumentos de política a nivel mundial. Según la nueva visión del Estado, éste sólo debía desempeñar un papel "subsidiario" en la dinámica económica y se planteaba como imperiosa la necesidad de alcanzar equilibrio en las finanzas públicas y la búsqueda de la eficiencia fiscal mediante, principalmente, la eliminación de subsidios y la privatización de las empresas públicas (Peres 2006, pág. 73)

Entrado el decenio de 1990, se fue consolidando un nuevo modelo económico de libre mercado implantado con las reformas estructurales y de estabilización, y un acentuado discurso que culpaba a las políticas industriales sectoriales de distorsionar la asignación de recursos y causar los desequilibrios fiscales que estaban detrás de los procesos inflacionarios. Como señala Sztulwark (2005), una combinación de causas internas y externas –crisis de la deuda, la revolución tecnológica, la globalización del capital financiero, el reforzado protagonismo de las empresas transnacionales, y la reconfiguración de la arquitectura institucional a nivel internacional, entre otros – facilitaron que los países de la región comenzaran a transitar un estilo de desarrollo diferente al de las décadas previas. Este proceso, aunque con diferentes velocidades e intensidades en la aplicación, tuvo lugar de manera generalizada en Latinoamérica y se basó en los principios rectores del "Consenso de Washington", propugnados por los organismos financieros internacionales, quienes funcionaron como "actores dinamizadores" en el re-direccionamiento de las políticas nacionales (Sztulwark 2005, pág. 75)

A partir de lo señalado por los autores que se han citado en este apartado, los aspectos de mayor relevancia en este proceso pueden resumirse del siguiente modo:

- i) Pérdida de autonomía de los Estados latinoamericanos vis a vis un incremento del poder de las fuerzas externas en la definición de las políticas a nivel nacional y el control de su implementación.
- ii) Recuperación del crecimiento, luego de una década de caída del ingreso *per cápita* de la región de casi el 1%. Sin embargo, el crecimiento promedio se ubicó en más de dos puntos porcentuales por debajo del promedio alcanzado en el período correspondiente a la industrialización

por sustitución de importaciones. Asimismo, se produjo un aumento de la concentración de la riqueza y del ingreso. En el mercado laboral hubo un aumento del desempleo y una ampliación de la brecha de remuneraciones entre trabajadores calificados y no calificados. Asimismo, la baja creación de empleo formal, dio lugar al incremento de la precarización laboral-potenciado por la flexibilización de las formas de contratación.

- iii) Las reformas tuvieron se orientaron a la estabilización macroeconómica y la competitividad internacional, sobre la base de mayor disciplina fiscal, liberalización comercial y financiera, desregulación de los mercados-inclusive el mercado de trabajo-, una mayor confianza en la inversión privada y la implantación de nuevos regímenes de incentivos y marcos regulatorios.
- iv) Si bien el proceso de estabilización fue exitoso en tanto que logró reducir los niveles de inflación de la década pasada, no sucedió lo mismo con aquellas variables reales, como el nivel de actividad y el empleo.
- v) Hubo un comportamiento inestable del ingreso de capital que impactó la balanza comercial, dada la apreciación de la mayoría de las monedas contribuyó a generar un déficit de cuenta corriente cada más amplio.
- vi) Si bien los niveles de ahorro e inversión se recuperan respecto a la década pasada, estos no alcanzaron los niveles correspondientes al período previo a la crisis de deuda.
- vii) Se generaron nuevos desequilibrios, entre los que se destaca el proceso de desindustrialización y la ruptura de ciertos eslabonamientos productivos, como también aquellos vinculados a las políticas monetarias y crediticias desplegadas por los gobiernos locales que explicaron gran parte del origen de las crisis financieras en la región y la inestabilidad en los procesos de crecimiento. La reducción del gasto público y del déficit fiscal se alcanzaron sacrificando gastos esenciales, que impactó sobre la calidad de los factores y dificultaron la utilización de la capacidad instalada. Asimismo, la estabilidad se alcanzó a costa de un aumento de la vulnerabilidad externa – mayor déficit de cuenta corriente y su financiamiento con capitales de corto plazo y volátiles.
- viii) Mayor dinamismo de las exportaciones, cuyo ritmo de crecimiento fue superado por las importaciones, explicado en parte por la apreciación de las monedas locales.

- ix) Si bien hubo un mayor grado de integración al mercado mundial, no hubo cambios sustanciales en los patrones de inserción, manteniendo la especialización en productos y actividades de baja intensidad tecnológica.
- x) Importante atracción de capitales externos, cuyo componente más dinámico fueron las fusiones y adquisiciones de activos existentes, tanto públicos como privados, aumentando la participación de las empresas extranjeras.
- xi) En el nivel microeconómico, el proceso de reformas fue marcadamente heterogéneo, siendo posible categorizar dos tipos de respuestas de las firmas frente a las transformaciones que estaban operando. Por un lado, las llamadas “ofensivas” donde se destacan las inversiones en maquinarias y equipos, como también profundos cambios organizacionales en el modelo productivo, que les permitió alcanzar niveles de productividad cercanos a los estándares internacionales. Por otro lado, están las estrategias de tipo “defensivas” cuyos esfuerzos de reestructuración no fueron suficientes para competir con la oferta externa.
- xii) El patrón de especialización industrial se desplaza desde el complejo metalmeccánico hacia otro que se apoya gradualmente en otras ramas, asentado principalmente en el procesamiento de recursos naturales y bienes industriales básicos de uso difundido.
- xiii) La organización del trabajo se torna más flexible y con una menor integración vertical. Disminuye la importancia de los proveedores nacionales con el consecuente aumento de la importación de partes. Aumenta el uso de licencias internacionales de diseño de productos y procesos, mientras se reducen drásticamente las actividades de I+D locales.
- xiv) Los avances en los niveles de productividad fueron heterogéneos entre los diferentes sectores y actividades. El marco de incentivos favoreció a las empresas de mayor tamaño, particularmente las transnacionales, con el consecuente aumento de la concentración económica en detrimento de las empresas de menor tamaño.

A medida que se daban estos cambios estructurales en las economías de la región, el pensamiento estructuralista latinoamericano transitaba un proceso de revisión de sus ideas, dando lugar al surgimiento de una nueva conceptualización del cambio estructural (Sztulwark 2005, pág. 82). Este nuevo estructuralismo, si bien mantiene algunos

postulados básicos y características metodológicas del pensamiento original del estructuralismo latinoamericano, no se trata su aporte de la reproducción plena y total de aquel en un nuevo momento histórico, sino de un intento por renovar el paradigma atendiendo a sus principales insuficiencias (Sztulwark 2005). Estas falencias, criticadas por la corriente neoliberal, y en gran medida señaladas como las causas de los desequilibrios que tuvieron lugar en la región durante la década del ochenta y los primeros años de los noventa, están centradas en, por un lado, la limitada preocupación por el manejo de las variables macroeconómicas de corto plazo, y por otro la débil sistematización en la elaboración de las políticas de mediano plazo que vincularan los objetivos nacionales de desarrollo y la planificación de largo plazo (Bitar 1998).

Sobre estos nuevos aportes, Sztulwark (2005) señala que esta intención por complementar las ideas originales del estructuralismo, implicó cierto acercamiento a las ideas neoliberales, dando lugar a un nuevo pensamiento estructuralista que combinó ideas ortodoxas en torno a la macroeconomía, con otras heterodoxas vinculadas a los planos meso y microeconómicos, cuya conformación no goza de la unidad que tenía el pensamiento original.

Así, el autor señala un puñado de principales aportes teóricos que reanudaron el debate de largo plazo desde una perspectiva estructuralista¹⁵. Una serie de trabajos y publicaciones enfocan la preocupación en aspectos tales como la necesidad de compatibilizar la idea de crecimiento y transformación productiva con equidad, el desarrollo de la noción de competitividad sistémica, el vínculo entre el progreso técnico y el tipo de inserción internacional. Asimismo, se reconoce que restaurar y mantener los equilibrios macroeconómicos básicos son condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo (Sztulwark 2005, págs.129-131)

Por otro lado, se plantea una revisión crítica del rol del estado, una visión más abierta en torno al comercio exterior, la importancia de la integración regional latinoamericana y se resalta la importancia del financiamiento para llevar adelante las reformas y modernizaciones necesarias. Aquí el autor señala, que un elemento, bastante más radical que las demás propuestas realizadas por estos autores, es la necesidad de suspender al

¹⁵ El autor cita los trabajos de Fernando Fajnzylber y Osvaldo Sunkel “El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina” (1991), CEPAL “Transformación productiva con equidad” (1990), entre otros.

menos parcialmente la transferencia de recursos que las economías latinoamericanas realizan para el pago del servicio de su deuda externa (Sztulwark 2005, pág. 89)

En línea con lo anterior, sostiene que el nuevo estructuralismo propone una estrategia de industrialización donde se compatibilicen los dos objetivos del desarrollo: el crecimiento y la distribución, enfatizando la importancia de los determinantes del progreso técnico, a la luz de las limitaciones que tuvo el proceso de industrialización en América Latina en comparación con otros países y regiones del mundo. Estas limitaciones, en gran parte, tuvieron que ver con el contraste entre las políticas aplicadas en los países latinoamericanos tanto en el ámbito industrial, como comercial o tecnológico y en la interacción de los diversos agentes productivos y sociales en torno a un objetivo común, respecto a lo sucedido en los países de industrialización exitosa (Sztulwark 2005, págs. 90-93).

Asimismo, señala que hacia mediados de los noventa, el estructuralismo latinoamericano comenzó a enfocarse hacia algunos temas que se tornaron los de mayor relevancia en los debates y estudios, principalmente aquellos que el enfoque liberal dejaba librados a los mercados (Sztulwark 2005, págs. 92-93). Según el autor, y a partir del diagnóstico listado en los puntos i) a xiv), tres fueron las áreas sobre las cuales la visión estructuralista latinoamericana concentró sus aportes:

- **Macroeconomía del desarrollo**

En este punto, dado el estilo de gestión de la macroeconomía durante la década del noventa, y en contraste con los logros en materia de reducción de la inflación y de los déficits fiscales, se tendió a descuidar los objetivos de la economía real y a sostener la inestabilidad macroeconómica, evidenciada en la volatilidad del crecimiento y el pobre desempeño en materia de empleo (CEPAL, 2000). Tuvo lugar una creciente vulnerabilidad de los países periféricos frente a *shocks* financieros externos, a medida que se incrementaba la integración de la economía a nivel mundial. Según Ocampo (2001) esta vulnerabilidad es fruto de las asimetrías básicas en las estructuras financieras y en el funcionamiento macroeconómico existente entre las economías de la región y los países desarrollados. En el primero de los casos, sostiene el autor, la integración financiera tiene lugar entre dos socios desiguales, dado el menor grado de desarrollo y completitud de los mercados financieros de los países periféricos. Respecto al segundo elemento plantea que como consecuencia, por un lado, de que las monedas internacionales son las de los países industrializados y por otro, de la naturaleza de los

flujos de capital, los países periféricos tienen menor margen para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas y por ende dar señales de estabilización a los mercados financieros. De eso se deriva que las propuestas de políticas estén vinculadas con la posibilidad de una mayor flexibilidad macroeconómica, la regulación de los flujos financieros de corto plazo y la implementación de políticas fiscales anticíclicas (Sztulwark, 2005, págs. 96-97).

- **Las interacciones entre la microeconomía y la macroeconomía**

Tal como se dijo en líneas anteriores, los estructuralistas, a diferencia de los defensores del Consenso de Washington, sostuvieron que la obtención y el sostenimiento de los equilibrios macroeconómicos, si bien son condición necesaria para alcanzar los dos objetivos del desarrollo – crecimiento sostenido y estabilidad –, no resultan suficientes. Para ello es necesario complementarlos con políticas orientadas a los niveles micro y meso, como también otras orientadas a resolver problemas estructurales e institucionales. En este sentido, se refuerza la necesidad de abordar de manera sistémica el análisis de la economía y en consecuencia las propuestas de políticas e instrumentos. Los diferentes planos de análisis económico – micro, meso, macro y estratégico – interactúan y configuran el cambio estructural, al mismo tiempo que definen el tipo de competitividad sistémica, entendida como el resultado de la eficiencia conjunta en los cuatro planos mencionados (Sztulwark 2005, págs.97-98). En este sentido, el planteo acerca de las políticas complementarias gira en torno a la necesidad de mantener un buen desempeño económico, mientras que a nivel micro se despliega una serie de políticas tendientes a ayudar a las empresas, en particular a las de menor tamaño, a utilizar las mejores prácticas y tecnologías disponibles y a nivel meso u horizontal otro conjunto de políticas que permitan la difusión y asimilación masiva de las mejores prácticas, además de facilitar el acceso al conjunto de las empresas a los mercados de capitales y el establecimiento de un sistema bien estructurado de capacitación (CEPAL, 1996)

Asimismo, otros autores abordan la problemática de la interacción micro/macro con el objetivo de sistematizar las relaciones entre la estructura microeconómica, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, en el contexto de mediados de los años noventa donde el proceso de reformas y de estabilización ha alcanzado cierto grado de evolución y permanencia. De acuerdo a Sztulwark (2005), entre estos autores se destacan los trabajos de Frenkel y Fanelli (1996), Katz (1996) y Dal Bó y Kosacoff (1998). En términos generales, el desafío teórico planteado se vincula con la necesidad de comprender la

compleja trama de las relaciones entre consistencia macroeconómica y desarrollo productivo, entender cómo las restricciones macro condicionan y son condicionadas por los desequilibrios generados durante el proceso de reformas y por los cambios consecuentes en la base productiva (Sztulwark 2005, págs. 95-99). Sostienen que, a diferencia de las economías desarrolladas, en los países de la región el escenario agregado tiende sistemáticamente a generar desequilibrios pronunciados, convirtiéndose en una característica inherente al contexto macroeconómico, que genera recurrentes y persistentes fallas de coordinación entre los planes individuales, que inducen a ajustes no previstos. Estos aspectos generan un contexto de alta incertidumbre sistémica, que a su vez incentiva la “preferencia extrema por la flexibilidad” y el “predominio de estrategias defensivas de los agentes” (Dal Bó y Kosacoff 1998, págs.23-25)

En concordancia con la idea anterior, se plantea que el grado de desarrollo de los mercados y las instituciones, como así también el grado de diversificación de la estructura productiva, reflejan la capacidad que tiene una economía de afrontar y morigerar los shocks a nivel agregado. Por último, como retoma Sztulwark (2005) en una economía caracterizada por la inestabilidad estructural, la incertidumbre sistémica y la preferencia extrema por la flexibilidad, las restricciones al crecimiento se ven profundizadas, en tanto la eficiencia selectiva de los ambientes competitivos queda sesgada hacia aquellos agentes menos afectados por las fallas de mercado, perjudicando a aquellos otros con mayor capacidad innovativa o cuyas actividades conllevan altos costos de inversión. De acuerdo a Katz (1996) la estabilización macroeconómica y la reforma estructural han incidido negativamente sobre el valor agregado y sobre la capacidad tecnológica local, reduciendo el grado de complejidad de la trama productiva doméstica.

- **La dinámica de las estructuras productivas y el desarrollo tecnológico e institucional**

En el marco de un nuevo paradigma tecnológico, económico e institucional, el nuevo estructuralismo modificó sustancialmente la forma de concebir el progreso tecnológico (Sztulwark 2005, págs.105-106). Como se señaló en líneas precedentes, el análisis pasó de estar centrado en como apropiarse de los resultados del proceso tecnológico, a centrarse en los determinantes que dieron lugar a dicho proceso. Asimismo, este nuevo foco de estudio, según el autor, coincide con algunas teorías alternativas a la ortodoxia neoliberal que se han ido desarrollando en los años '80 en los países centrales, que dan cuenta de la crisis del concepto de competitividad *“entendida como un fenómeno de*

naturaleza exclusivamente macroeconómica y sectorial y determinada por las ventajas comparativas estáticas, relativas a la dotación factorial” (Sztulwark 2005, pág.105). Este pensamiento alternativo, suma a la génesis de la noción de competitividad otros factores tales como las acciones de los agentes y el ambiente económico en el que actúan, la creación de ventajas competitivas y la influencia que sobre ésta tiene el entramado de factores institucionales, tecnológicos y económicos.

Es así que esta visión alternativa se compone, por un lado, de una teoría de la firma donde los agentes tienen racionalidad acotada, cuentan con información imperfecta y por lo tanto toman decisiones en un contexto de incertidumbre. Por otro, de una teoría sobre la tecnología y el cambio técnico que otorga un rol clave al proceso innovativo, entendido, a nivel de la firma, como el proceso de transformación del conocimiento genérico en específico y la existencia tanto de conocimiento codificado como tácito (Yoguel 2000a, pág.113). Asimismo, *“en un nivel de mayor agregación, el proceso innovativo es entendido como la fuerza motriz de la dinámica de las estructuras productivas, mediante el proceso de “destrucción creativa” de empresas, actividades y sectores”* (Sztulwark 2005, pág.108).

A partir de estos dos niveles – la firma y la estructura productiva – se plantea, para el caso específico de los países en desarrollo, un escenario donde la generación de aprendizajes tecnológicos exitosos requiere tanto la adquisición de elementos codificados de la tecnología, como también el desarrollo de elementos tácitos que la complementen. Mientras que el primer caso podría enfrentar fallas de mercado, el segundo de ellos presenta un nivel mayor de complejidad, dado que involucra la acumulación de competencias a lo largo de un sendero evolutivo previo, que en muchas ocasiones es inexistente o ha quedado trunco. De este modo, la existencia de agentes heterogéneos que responderán de manera diferencial y desplegarán estrategias también heterogéneas frente a un mismo conjunto de señales, condicionan y son condicionados por la estructura económica vigente y otros fenómenos que tienen lugar dentro del sistema, como las instituciones y el paradigma tecnológico vigente (Yoguel 2000a, págs. 115-116).

Tal es la importancia que se verifica en la interrelación de agentes heterogéneos- particularmente las estrategias que estos despliegan -y el sistema en el que operan- que se constituye en objeto de estudio de la heterodoxia local, dando lugar a una multiplicidad de trabajos que analizan las diferentes estrategias según las características que los

distinguen¹⁶. Estos aportes se caracterizan por centrar su análisis en los determinantes de cambio tecnológico y en los mecanismos endógenos que permiten crear competencias y transformar conocimientos genéricos en específicos, que facilitan el proceso de construcción de ventajas competitivas, tanto en agentes individuales como en diferentes tramas productivas y ambientes locales (Yoguel 2000a, págs.105-107) De este modo, la generación de ventajas competitivas, amplía las posibilidades de desarrollo de países y regiones (Sztulwark 2005)

Estrechamente vinculado a esta nueva visión, Lall (1992) desarrolla una serie de argumentos focalizados en la adquisición de capacidades tecnológicas y en las fallas que se enfrentan durante el proceso. Para ello, el autor esboza algunas aclaraciones en torno al concepto de capacidades tecnológicas:

1. Cuando se utiliza la noción de “capacidades tecnológicas” no refiere sólo a la tecnología incorporada en los equipos y maquinarias involucrados en la actividad productiva de las empresas, a sus manuales o a las patentes que pudieran adquirir las mismas.
2. Tampoco se trata exclusivamente de las calificaciones o credenciales educativas de los empleados de las compañías que operan en los mercados.
3. Asimismo, no refiere de manera aislada al entrenamiento que los empleados reciben en las organizaciones donde se desempeñan laboralmente.

El autor sostiene que el concepto “capacidades tecnológicas” refiere a la forma en que una empresa combina los tres elementos para funcionar como organización. Esta combinación además exige una permanente interacción entre sus miembros, y entre la organización y las demás instituciones que operan en su contexto, se establecen flujos de información y decisiones, que definen procesos sinérgicos que se retroalimentan. En línea con esta idea de interacción sinérgica de la firma y su contexto, la exposición a la competencia internacional tendría como corolario un mayor dinamismo en las tasas de crecimiento de productividad, vehiculado por el estímulo a la reducción de costos, la introducción de nueva tecnología, el desarrollo de nuevos productos, el alcance de

¹⁶ De acuerdo a Sztulwark (2005), se puede distinguir entre aquellos que se centran en el estudio de las empresas transnacionales (Chudnovsky et al, 1999; Kosacoff y Porta, 1998; Kosacoff 2000a), de los que focalizan su análisis en grupos económicos (Bisang, 1998 y 2000; Peres, 1998) o en PYMES (Yoguel 1998 y 2000b; Gatto y Yoguel, 1993).

economías de escala, el acceso a mayores flujos de información relevante para la actividad empresarial. Sin embargo, las empresas de los países en desarrollo enfrentan varias y diferentes fallas de mercado, que dependen de los objetivos específicos de cada país en términos de las actividades a las cuales quiera ingresar, la extensión de la integración local que busca y el nivel de competencia tecnológica y capacidades de innovación que se plantea desarrollar, sobre las cuales el estado puede intervenir para corregirlas o estimular el surgimiento de la solución (Lall 1992, págs.165-171)

Asimismo, como se señala en Wilson Peres (2006) una política que busca acelerar el crecimiento económico deberá combinar la acumulación de conocimiento y la diversificación de la estructura productiva. En tanto el desarrollo industrial, a medida que las economías progresan, no sólo buscará comenzar nuevas actividades¹⁷ sino que también procurará diversificar y/o aumentar la densidad y complejidad de su estructura productiva. En cualquiera de estos casos, las necesidades de intervención deberán ser consideradas en virtud del contexto en el que se persigue este desarrollo. Esta profundización progresiva puede darse en diferentes aspectos de la estructura productiva, ya sea buscando:

- alcanzar mejoras tecnológicas de productos y procesos dentro las industrias existentes,
- ingresar a nuevas actividades más complejas y demandantes,
- incrementar el contenido local en la producción y/o
- dominar tareas tecnológicas más complejas dentro de las industrias, en un gradiente que involucra desde aquellas vinculadas a las operaciones de ensamble hacia tareas de mayor valor agregado, entre las que se encuentra la adaptación y

¹⁷ Existen argumentos de intervención para proteger nuevas industrias, conocidos como argumentos de “industria naciente” que justifican no exponer a la competencia internacional desde el comienzo a determinados sectores que inician nuevas actividades productivas. Como se señala en Kosacoff y Ramos (1997), si bien la competencia en los mercados internacionales estimula el desarrollo de capacidades, alcanzar los niveles internacionales de eficiencia en actividades complejas, con externalidades positivas o consideradas estratégicas requiere tiempo, inversión y esfuerzos de desarrollo, que difícilmente podrá enfrentar una industria naciente si se la expone desde inicio a la competencia global. Ante la presencia de costos de aprendizaje, un ingresante tardío a una industria enfrenta desventajas comparadas con aquellos que iniciaron el proceso anteriormente.

la mejora de la tecnología existente- ya sea de procesos y/o de productos -, hasta el diseño, el desarrollo y la innovación.

Siendo que los mercados pueden sufrir distintos tipos de fallas que afectan la asignación de los recursos para cualquiera, alguno o todas las alternativas de profundización del desarrollo industrial y de las capacidades necesarias para asegurar la actividad innovativa, la política industrial encuentra aquí otro espacio de intervención, en pos de la profundización de las capacidades necesarias para avanzar en actividades que involucran esfuerzos tecnológicos locales que conllevan a varias externalidades positivas (Ocampo 2001, págs.14-17).

En síntesis, y como se resume en Ocampo (2001), el pensamiento económico estructuralista destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. En la dinámica estructural intervienen el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales y la forma en que estos se relacionan con el contexto externo. En los países en desarrollo, la dinámica que da impulso al crecimiento es definida por el liderazgo de algunos sectores y empresas, asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en las economías industrializadas, ya sea mediante la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas. Acorde con esta relación, la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo, como instrumento fundamental en una economía en desarrollo dinámica y abierta, debería considerar un planteo de políticas centrada en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades productivas. El autor destaca de este último concepto, entendido como los encadenamientos de las actividades, las sinergias estratégicas que determinan el grado de competitividad sistémica de las estructuras productivas, a través de las externalidades que se crean entre los agentes económicos que la componen (Ocampo 2001, pág. 14)

De este modo se plantea tanto la necesidad de integrar los procesos de aprendizaje, como la coordinación de las complementariedades tecnológicas con los sistemas de producción. En la medida en que ambos aspectos se consoliden, un país se acercará a las metas de desarrollo económico propuestas. Por ello, si el grado de integración nacional es decreciente, es probable que estos procesos se trasladen al extranjero y, por tanto, se verá disminuida la capacidad de generar dinámicas de crecimiento, dada la

pérdida de capacidad tecnológica, haciendo que la economía se torne incapaz de generar procesos acumulativos (Ocampo 2001, págs. 14-18)

Por último y retomando a Amsden (2001), Ocampo destaca la función crucial de una estrecha relación de colaboración y control mutuo entre el Estado y el sector empresarial para alcanzar el objetivo de desarrollo económico. Además, resalta la necesidad de un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar tanto los instrumentos adecuados para la formulación de las políticas activas de desarrollo productivo, consistentes con el contexto estructural, como con la necesidad de evitar “*las fallas de gobierno*” que han caracterizado a algunas intervenciones estatales del pasado en las economías en desarrollo (Ocampo 2001, págs. 14-18)

CAPITULO II: EL SECTOR DE MOTOCICLETAS EN ARGENTINA: SU DEPENDENCIA IMPORTADORA Y LA IMPORTANCIA DEL COMERCIO CON CHINA. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO BILATERAL 2003-2012.

El sector de motocicletas en Argentina no escapó a la transformación de la estructura productiva ocurrida en la década del noventa. Si bien este período no es objeto de análisis del presente documento, cabe señalar que tanto la apertura comercial como la apreciación de la moneda, desincentivaron todo intento de producción de este tipo de bienes, cuyo nacimiento data de inicio de los años cincuenta en el marco de la política de desarrollo de la industria automotriz del primer gobierno de Perón. Desde su nacimiento, la industria local de motocicletas estuvo orientada a la fabricación de unidades de baja cilindrada destinada al consumo local. En su esplendor, durante el transcurso de las décadas sesenta y sesenta, llegaron a existir treinta fábricas de diferentes tamaños y capacidades de producción, alcanzando un récord de producción local de casi 150 mil unidades al año.

En la década del noventa a partir de la política de convertibilidad y la notoria apertura comercial, el sector transitó una importante crisis que conllevó a una profunda reestructuración. Hacia el año 2000 la producción se había desplomado a 23 mil unidades anuales, mientras que las importaciones trepaban a 113.500 y sólo quedaban 7 fábricas en el país, las que atravesaban serias crisis financieras y productivas. El derrumbe del modelo económico agravó aún más la situación, dejando tres fábricas en funcionamiento con una producción mínima de 4 mil unidades anuales y una pérdida de 20 mil puestos de trabajo tanto en las empresas terminales como en sus proveedores. Mientras tanto, sus pares, las industrias brasileñas y chinas siguieron creciendo hasta superar durante el año 2005 el millón y los 16 millones de unidades producidas respectivamente. Mientras que Brasil destinaba más del 75% de su producción al mercado local, su homónimo en China lo destinaba a la exportación.

La industria argentina de motocicletas, ampliada en motovehículos¹⁸, aún en los años de auge se enfocó a la producción para el abastecimiento de la demanda local, con una tecnología de producción y diseño de producto acorde a la competencia y a las exigencias del mercado argentino. Si bien hubo algunos esfuerzos empresariales que intentaron colocar sus productos en el comercio internacional, éstos han sido apuestas individuales y aisladas que no alcanzaron una dinámica exportadora permanente. Por

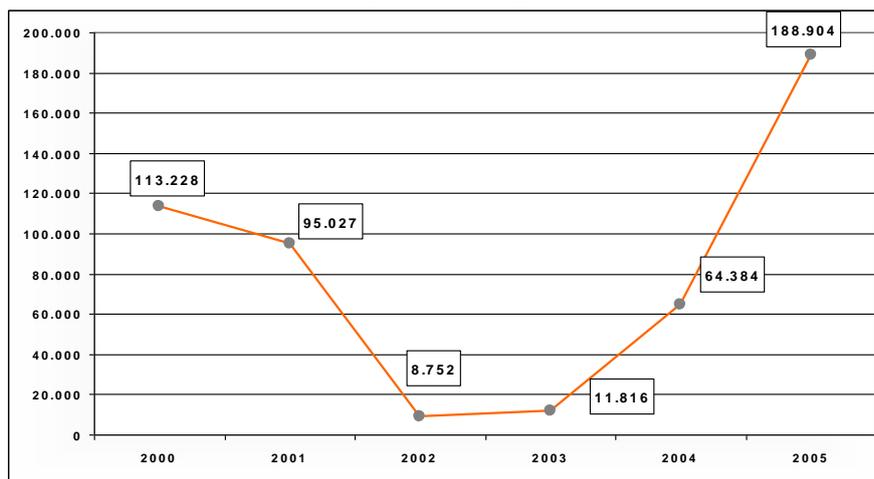
¹⁸ Incluye motocicletas y cuatriciclos.

otro lado, desde sus orígenes el sector combinó una estrategia de selección de productos importados incorporados a su oferta, con una variedad diferente de motocicletas de producción local. Esta combinación se ha ido profundizando en favor de la oferta importada, principalmente a partir de los años 90, limitando la oferta local en relación con las opciones de producto importado.

Sección II.1: Crisis y recuperación 2003-2006

La crisis del sector llegó a su máxima profundidad en el año 2002, momento a partir del cual la producción local se multiplicó por diez, favorecida por la devaluación de la moneda, hecho que desalentó el ingreso de las unidades importadas durante al menos un año. Sin embargo, superado el primer impacto de la crisis y de la modificación del tipo de cambio, año tras año el mercado local de motocicletas se ha abastecido crecientemente por la importación, proveniente en su mayoría de China y otros países del sudeste asiático. Tal es así que el año 2005 cerró con casi el triple de importaciones respecto al volumen importado el año previo. Si se deja de lado el año 2002, en que se abandonó el Régimen del Convertibilidad, y se comparan las importaciones del año 2005, éstas fueron prácticamente 16 veces el volumen importado en 2003. La mayor tasa de crecimiento anual ocurrió en el año 2004, donde creció 400% con relación al año anterior.

Gráfico II.1
EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE MOTOVEHÍCULOS IMPORTADOS
(2000-2005)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de NOSIS

Para mediados del año 2006, el volumen importado había trepado a 190.971 unidades mientras que en el transcurso de los doce meses del 2005 se ingresaron 188.904 motovehículos, a seis meses de comenzado el año ya se había superado la marca del

año anterior. Sumado a esta evolución de las importaciones, la aparente existencia de un importante desaprovechamiento de recursos en la estructura productiva del sector, motivaron al gobierno argentino a alentar el proceso de sustitución de importaciones mediante medidas de protección a la producción local de motocicletas, entre ellas la aplicación de licencias no automáticas a la importación y la imposición de valores criterio aplicables principalmente a los bienes provenientes de China “*para lograr un adecuado equilibrio entre producción e importaciones*” (Miguel Peirano, Informe Industrial 2007)

El mismo día del anuncio y en coordinación con los funcionarios nacionales, los representantes del sector prometieron inversiones por 80 millones de dólares para los próximos cinco años y una generación de 3500 puestos de trabajo. Un ejemplo de ello, Zanella –marca pionera en el sector– anunció invertir 12 millones de dólares para reactivar una fábrica en Cruz del Eje, que se sumaría a las plantas que funcionan en Caseros, provincia de Buenos Aires y en San Luis (*Página 12*, 2006). Ambas plantas producían en aquel momento alrededor de 5 modelos de ciclomotores. No obstante, el 80% de la cartera de productos comercializados por Zanella, era ocupado por motocicletas de origen chino.

Ese mismo año, un par de semanas antes, la empresa japonesa Honda había inaugurado una nueva planta en Florencio Varela para producir por primera vez en el país una motocicleta de baja cilindrada que hasta ese entonces importaba desde Brasil. Según la firma, la inversión en esa planta fue de un millón de dólares con generación de 50 puestos de trabajo y con proyectos que incluían la producción de un segundo modelo durante el año 2007. Sin embargo, voces del sector señalaron que la demora en la implementación, la falta de definición de las medidas y la forma en la que las que éstas comenzaron a operar, generaron un clima de incertidumbre que impactó en las decisiones de abastecimiento y producción generando desajustes en la oferta disponible de productos, lo que habría ocasionado alzas en los precios hacia fines del 2006,¹⁹ coincidiendo con el inicio de la temporada.

¹⁹ Según representantes de CIFEMA –Cámara de Importadores, Fabricantes y Exportadores de Motovehículos de Argentina- habría habido ausencia de listas de precios durante al menos un mes, hasta el mes de Diciembre en que los fabricantes e importadores dieron a conocer sus nuevos precios con un aumento promedio del 8%.

Entre las medidas implementadas se encontraba la licencia no automática de importación (LNA)²⁰, mediante la cual el importador debía cumplimentar una serie de trámites administrativos antes de proceder al ingreso de la mercadería importada. La Dirección de Importaciones puede autorizar el ingreso o no de las motocicletas mediante la emisión del Certificado de Importación de Motocicletas (CIM). La Argentina contaba en aquel entonces con 6 tipos de licencias no automáticas, además de la aplicada al sector bajo análisis²¹. Las mismas fueron implementadas para regular el ingreso de las importaciones de acuerdo a la evolución de la producción y la demanda local. Para el caso de las motocicletas, la medida se justificó en tanto que *“[...] en algunos tipos de motocicletas se han detectado cambios significativos en los flujos de comercio cuyo comportamiento resulta conveniente evaluar [...] que, por ello, es necesario establecer un mecanismo de verificación previo al libramiento a plaza de dichas mercaderías con el objeto de efectuar el seguimiento y control de las importaciones”*.²²

El CIM alcanzó a las posiciones arancelarias correspondientes a las motocicletas de hasta 125cc²³. La medida buscaba limitar el ingreso de importaciones en el segmento de cilindrada de mayor crecimiento de los últimos años y en su mayoría provenientes de China. Como se observa en el Gráfico II.2, de las 182.658 unidades importadas en el año 2005, 130.611 corresponden a motocicletas del segmento entre 101cc y 125cc, lo que representó más del 70% del volumen importado ese año.

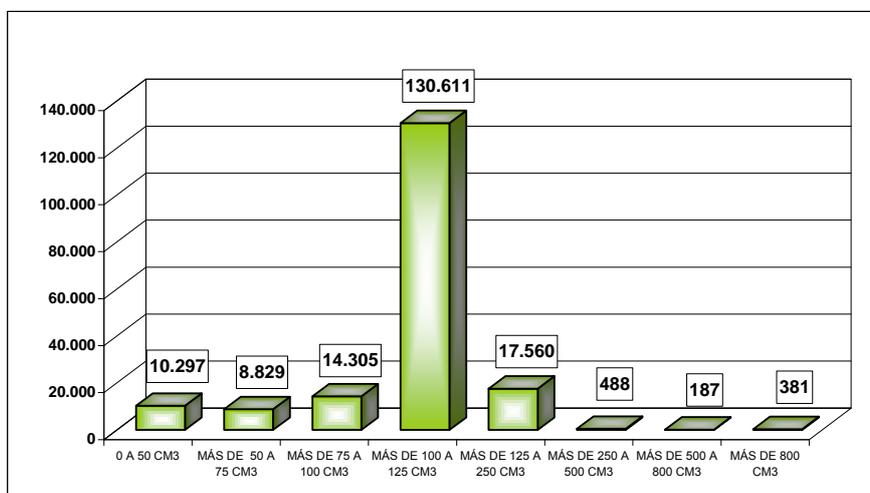
²⁰ El Artículo 3° del Acuerdo sobre Procedimientos para el trámite de Licencias de Importación aprobado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), incorporado al ordenamiento jurídico nacional por la Ley N° 24.425, prevé la creación de licencias no automáticas. La medida la establece una Resolución del Ministerio de Economía.

²¹ Certificado de importación de juguetes (CIJ), Certificado de importación de calzados (CIC), Certificado de Importación de Papel (CIP), Certificado de Importación de Bicicletas (CIB), Certificado de Importación de Artículos para el Hogar (CIAH), Certificado de Importación de Neumáticos para Bicicletas (CIN)

²² Texto incluido en Ministerio de Economía y Producción- IMPORTACIONES, Resolución 689/2006, Agosto 2006.

²³ Incluye China, Indonesia, Singapur y Malasia.

Gráfico II.2
IMPORTACIONES DE MOTOCICLETAS SEGÚN CILINDRADA. AÑO 2005
(EN UNIDADES)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIFEMA

Por otro lado, unos sesenta días después de implementada la licencia no automática de importación de motocicletas y mediante Nota Externa N° 59/2006, se establecieron valores criterio para las motocicletas importadas de hasta 125cc inclusive y con origen en alguno de los países del grupo cuatro²⁴. Para la fijación de éstos se solicitó colaboración a las aduanas de otros países, en particular Venezuela, Colombia y Chile. Este accionar de la aduana que actuó en su momento sin consulta a las cámaras para la determinación de los valores criterio, provocó una importante reacción de los empresarios del sector, quienes peticionaron a través de las distintas cámaras la revisión del alcance de la medida y los valores establecidos, ya que estos habrían distado de los reales valores de importación. Esta brecha se habría originado, principalmente, por la aplicación de los valores sin reparar en diferencias técnicas y tecnológicas sustanciales dentro de una misma posición arancelaria. Por ello, y luego de sucesivas reuniones entre las cámaras de empresarios del sector y personal técnico de aduana, se convino la revisión de la clasificación de motovehículos, para la que se previó una mayor apertura de sufijos de partida y posición, de acuerdo a diferencias en algunos de los componentes del producto que hacen a las distintas calidades, aun compartiendo uso y prestaciones básicas. Estas diferencias afectan el precio de adquisición y por lo tanto el valor criterio a implementar a cada uno de los grupos.

²⁴ De acuerdo a la Nota Externa N° 59/2006, AFIP, Anexo II “Países de origen”, el grupo cuatro está integrado por quince países: Corea Democrática, Corea Republicana, China, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Hong Kong, India, Indonesia, Israel, Malasia, Pakistán, Taiwán, Tailandia, Singapur y Vietnam.

A partir de la implementación de estas dos medidas, se intentó limitar principalmente el ingreso de motocicletas en el segmento de mayor demanda local. La propuesta del gobierno se habría orientado a establecer las condiciones para desarrollar un régimen de integración que estableciera en las motocicletas un contenido de partes nacionales del 60%, complementándose el restante 40% con piezas importadas.

Sección II.2: El año 2007, récord en la importación de motos

Estando las licencias no automáticas para las motocicletas de hasta 125cc en plena vigencia, como también los valores criterios para la mercadería proveniente de alguno de los países del Grupo 4, cuando se observan las estadísticas de comercio exterior del primer semestre del año 2007, las motocicletas y los triciclos ocupan la cima en el ranking de los productos más importados. De los 2.040 millones de dólares que se destinaron a la importación, poco más de 109 millones corresponden a motocicletas y triciclos, representando una participación del 5,4% respecto al total importado en el semestre y ocupando el primer lugar en la lista de productos (Informe Industrial 2010)

Al analizar el origen de las importaciones de motocicletas (Ver Tabla II.1) se observa que la participación de China ha aumentado respecto al período 2003-2006. Mientras que en el año 2007 representó casi el 93% del total de las unidades importadas, el promedio de participación en los cuatro años previos se había ubicado en torno del 73%.

Tabla II.1
IMPORTACIONES DE MOTOCICLETAS POR PAÍS DE ORIGEN. AÑO 2007

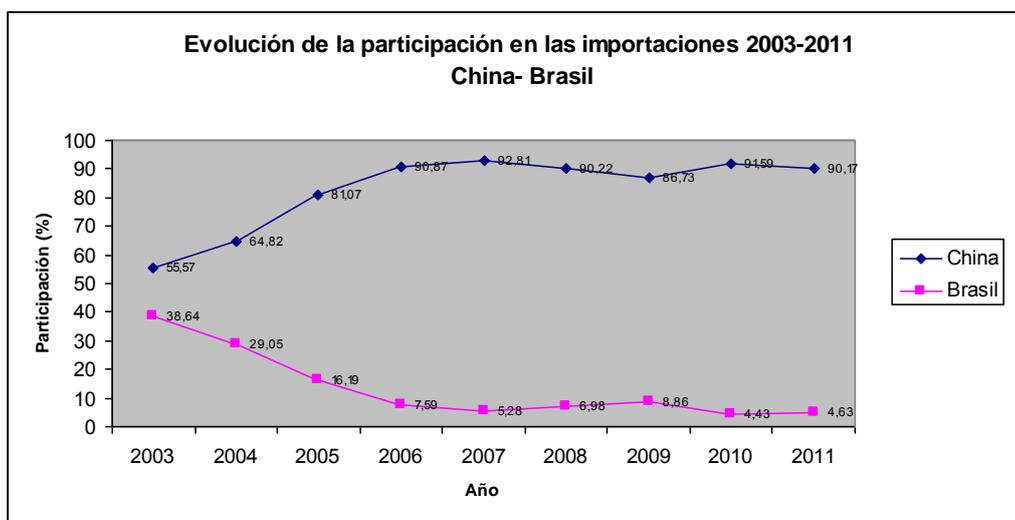
Importaciones de motocicletas por país de origen Año 2007		
PAIS	UNIDADES	%
China	629.288	92,81
Brasil	35.809	5,28
Japón	5.914	0,87
Otros	3.842	0,57
Taiwán	2.470	0,36
Alemania	727	0,11
TOTAL	678.050	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de CIFEMA

Se observa además, la amplia brecha en la participación respecto a Brasil, segundo país de origen de las importaciones de motocicletas. A lo largo del período bajo análisis el

principal socio comercial de Argentina en la región ha perdido participación en el comercio exterior del sector, frente al crecimiento de las importaciones Chinas. Como se observa en el Gráfico II.3, la caída en el volumen importado desde Brasil coincide con el crecimiento de la participación de las importaciones de origen chino. Mientras que en el año 2003, la brecha en la participación en las importaciones de motocicletas entre China y Brasil era del orden del 20%, ya en el 2007 ésta se ubicaba por encima del 85%. Se evidencia la existencia de una sustitución en el origen de las importaciones, explicada en parte por las estrategias de las empresas multinacionales que operan en el sector. Las firmas Honda y Yamaha, con filiales o empresas asociadas en China, Brasil y Argentina, han modificado a lo largo del período sus estrategias de localización de la producción que afectó los volúmenes importados desde ambos orígenes.

Gráfico II.3
COMPARACION DE LA EVOLUCION DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS
IMPORTACIONES ARGENTINAS DE CHINA Y BRASIL (2003-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIFEMA

El año 2007 daba inicio a una nueva etapa en el negocio motomtriz argentino, el crecimiento en los niveles importados llegaba a su máximo desde el año 2003, más de 678.000 unidades anuales contra unas 225.000 motocicletas fabricadas localmente, en su mayoría a partir de unidades importadas en condición CKD cuyo ensamble se realizaba en el país.

En abril de ese año y luego de varias reuniones de los empresarios del sector con funcionarios de la entonces Secretaría de Industria, Comercio y PYME (SICPYME) donde se discutía principalmente la necesidad de impulsar una política de promoción de la industria local de motocicletas, se firmó lo que se dio a conocer como “Acta motocicletas”.

Subsección II.2.a: Acta motocicletas

El acta fue firmada por empresas importadoras y fabricantes de motocicletas, fabricantes de partes, componentes y accesorios para motocicletas y representantes de las cámaras vigentes en el sector²⁵. La misma contó con treinta y ocho firmas mediante las cuales empresas y cámaras acordaron y se comprometieron con las cláusulas que la conformaban. No obstante, la Cámara Argentina de la Motocicleta (CAM) que reúne principalmente a empresas importadoras que no cuentan con plantas de ensamble, presentó ese mismo día una nota ante la SICyPYME proponiendo modificaciones al proyecto de promoción industrial, firmando el acta bajo reserva. Desde los primeros meses del año 2006, cuando comenzaba a resonar la posibilidad de que el gobierno implementara medidas tendientes a limitar el ingreso de las importaciones en pos del desarrollo industrial de la actividad, empresarios del sector comenzaban a advertir sobre la posibilidad de que las medidas favorecieran discrecionalmente a algunas empresas que ya habían gozado de cierta protección anteriormente, habiendo incumplido todo compromiso asumido en virtud de la misma. La principal preocupación expresada daba cuenta del riesgo que percibían respecto a la implementación errática de una política que limite la competencia, perjudique a los consumidores y favorezca a un número limitado de empresas que a poco de anunciadas las primeras medidas, comunicaron planes de inversión productiva.

El acta firmada fue precedente del Proyecto de Ley N° 12.321 mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional sometió a consideración del Congreso de la Nación la propuesta de un régimen de incentivo a la inversión local en emprendimientos de motocicletas y motopartes. Dicho proyecto, luego de algunas modificaciones, se convertiría en ley a finales de año 2008, cuyo análisis será retomado en la *Subsección II.3.a* del presente trabajo.

²⁵ CIFEMA- Cámara de importadores, fabricantes y exportadores de motovehículos de la Argentina, CAM – Cámara argentina de la motocicleta y CIMBRA- Cámara Industrial de la motocicleta, bicicleta, rodados y afines.

El “acta motocicletas” proponía cinco puntos amplios y presentaba una débil e incompleta definición respecto a su contenido e implementación. Sin embargo, en ella se plasmaron los aspectos principales que contemplaría el futuro proyecto de ley, a excepción de las pautas orientadas al estímulo de las exportaciones que no fueron consideradas. En la introducción del acta se explicitó el impulso que el Estado Nacional pretendía darle a la política de estímulo a la sustitución “eficiente” de importaciones de motociclos y motocicletas de hasta 250cc, la reducción en el uso de divisas, el incremento del empleo y el desarrollo sectorial de tecnologías nacionales. Asimismo, se mencionó que la SICyPYME impulsaría la exportación de las motocicletas fabricadas localmente como también sus partes y subconjuntos, mediante la aplicación de los instrumentos existentes para tal fin, e incluso a través de aquellos que fueran incorporados en un futuro.

De las cinco propuestas volcadas al acta, se destaca lo siguiente:

- Las empresas que se incorporen al plan deberán presentar un programa de fabricación. Aquellas que no lo presenten tendrán cincuenta días a partir de la firma del acta para realizarlo.
- Tendrá como objetivo incorporar no menos del 60% en valor de componentes nacionales, en un término de 36 meses a partir del primero de enero de 2008.
- La SICyPYME será la responsable de efectuar el control y monitoreo al cumplimiento de los programas propuestos por las empresas. Dicho control se realizará en función de las importaciones directas e indirectas de partes, piezas a su valor CIF, de las compras locales de componentes y/o insumos de origen nacional y el total de la masa salarial por empresa.
- La SICyPYME monitoreará el balance de comercio exterior de cada empresa para que, gradualmente y en la medida de sus posibilidades, alcance el equilibrio de la misma, disminuyendo su impacto en materia de demanda de divisas.
- Se conformará una comisión de seguimiento integrada por dos representantes de cada cámara, quienes asesorarán a la SICyPYME respecto al control del cumplimiento de los planes acordados.

Los meses que siguieron, incluso luego de sancionada la ley de fomento a la producción local de motocicletas, el nivel de importación continuó ascendiendo hasta la crisis internacional de 2008, cuyo impacto más nocivo sobre el nivel de actividad de la economía argentina y del sector en particular se evidenció en el año 2009.

Sección II.3: Años 2008 y 2009, el impacto de la crisis internacional sobre la actividad del sector

El año 2008 comenzaba con buenas expectativas de parte del empresariado del sector, tanto los CEOs de las empresas terminales e importadoras como los gerentes y accionistas de las concesionarias de motovehículos se mostraban optimistas respecto a la evolución de las ventas. Se esperaba otro año récord en la comercialización de motocicletas y las principales marcas comenzaban la temporada con importantes campañas publicitarias y estrategias de marketing. Ya desde el año 2005, tanto las terminales y las importadoras como las concesionarias de mayor tamaño, contaban con herramientas financieras que estimulaban el consumo de motocicletas, principalmente de aquellas situadas en el segmento más económico y masivo del mercado. Es pertinente señalar aquí que la forma más convencional y difundida de identificar los segmentos de productos en el sector, es mediante el agrupamiento por cilindradas. Si bien las motocicletas también se diferencian por las categorías, las estadísticas más utilizadas suelen ser las de segmentación a partir de la cilindrada de sus motores, incluso las medidas regulatorias o de incentivos se establecen generalmente, de acuerdo a ellas. Es común entonces, encontrar una segmentación del mercado del siguiente modo:

- De 0 a 50 cm³
- + 50 a 75 cm³
- + 75 a 100 cm³
- + 100 a 125 cm³
- + 125 a 250 cm³
- + 250 a 500 cm³
- + 500 a 800 cm³
- + 800 cm³

El primer semestre del año 2008, cerraba con un 30% más de importaciones respecto a igual período del año anterior. Sin embargo, comenzaba a desacelerarse la demanda, principalmente de los modelos con menor cilindrada y hasta 125cc, con una marcada caída en los últimos tres meses del año²⁶, coincidente con el inicio de la temporada. Si bien el acumulado de importaciones para los doce meses del 2008 se colocó por encima del volumen importado el año anterior, la diferencia fue del orden de las 63.000 unidades,

²⁶ Mientras que en Diciembre de 2008 se importaron aproximadamente 22.200 motocicletas de 0 a 125 cc, en igual mes de 2007 el volumen importado había sido de 43.700 unidades, una caída superior al 50%.

un crecimiento de poco más del 10%, bastante inferior a las expectativas con las que el empresariado había iniciado el año. Asimismo, las casi 693.000 unidades importadas durante el 2008, fueron principalmente motocicletas totalmente armadas. Es así que el sector llevaba seis años de crecimiento, aunque con un ritmo menor a partir del tercer trimestre del 2008, con un marcado liderazgo de las importaciones por sobre el nivel de fabricación y una baja propensión a la sustitución de componentes importados, indicador que inquietaba tanto a los fabricantes de partes y accesorios, como a las empresas terminales y a los funcionarios de industria.

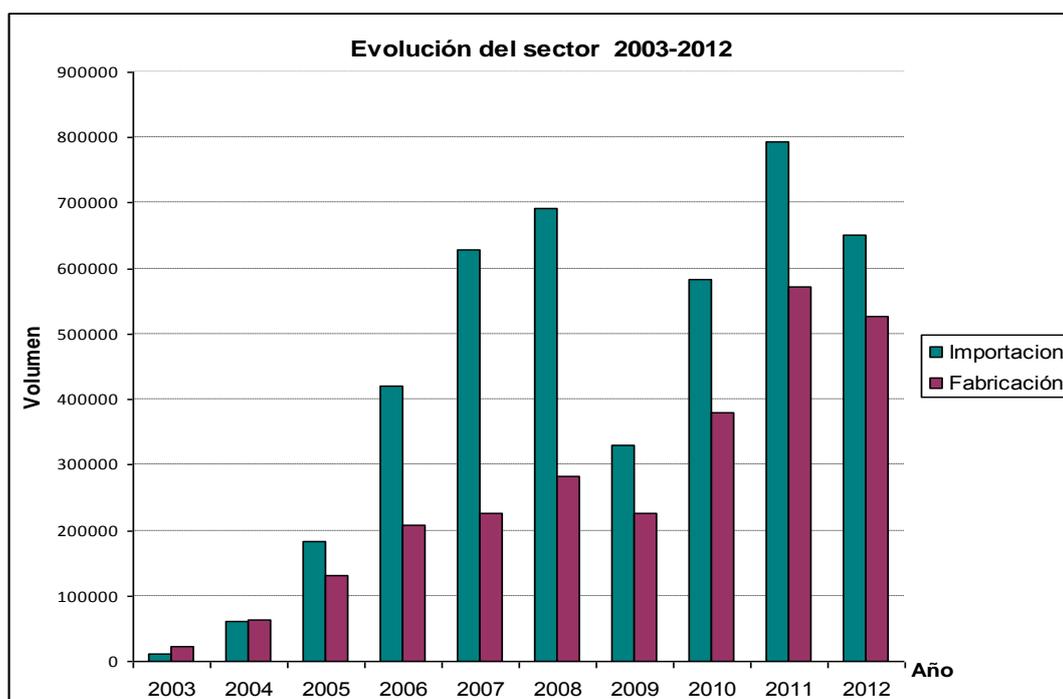
Hacia fines del año 2008, en virtud de este escenario sectorial, el Poder Ejecutivo presentó a consideración del Congreso Nacional un proyecto de ley donde se propuso la creación del régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes. La misma fue finalmente sancionada el 10 de Diciembre de 2008 y promulgada 5 días después. El régimen tuvo entre sus objetivos principales el desarrollo de la cadena de valor de la motocicleta y fomentar la actividad y el empleo en una coyuntura internacional poco favorable. Sus objetivos, beneficios, la implementación y su alcance serán analizados en la subsección II.3.a del presente capítulo.

La caída de los últimos meses del año 2008 se profundiza durante el año 2009, donde la economía argentina, como las demás economías de la región recibieron el mayor impacto de la crisis mundial, la que habría encontrado su punto de mayor exacerbación a mediados del año 2008 en la economía norteamericana y que luego se globalizó a través de sus efectos sobre el comercio y los flujos de capitales. El estallido de la crisis mundial en 2009 impactó negativamente tanto en las exportaciones como en las importaciones, cayendo un 20,5% y 32% respectivamente. No obstante, el saldo de la balanza comercial de la economía argentina para el año 2009 se ubicó en los 16.886 millones de dólares, 33% superior al saldo promedio del período 2003 al 2008 (AR INTERNACIONAL 2013)

El sector no resultó ajeno a esta situación y la vigorosidad que lo caracterizó durante los años anteriores se transformó en una contracción de la actividad que afectó tanto sus indicadores de importación como de producción, ventas y empleo. Como se observa en el Gráfico II.4, la caída en el nivel de importaciones, la primera que se registra desde el año 2003, lo sitúa a poco más de cien mil unidades del volumen importado en el año 2005, y representó una disminución del 52% respecto a las motocicletas importadas durante el año 2008. Por otro lado, la producción también se contrae, aunque lo hace en el orden del 20% respecto al año anterior. Aquí vale hacer una aclaración con relación a

los datos mostrados en el gráfico. Si se quisiera saber el volumen total que se comercializó en los diferentes años, sería un error sumar ambos datos, el de importación y el de producción, ya que en general la mayoría de las motocicletas que forman parte de los datos de producción nacional, son unidades que se importaron en condición CKD, completas y totalmente desarmadas, cuyo ensamble se realiza en el país. Las operaciones de ensamble son suficientes para que el producto final goce de certificado de fabricación nacional, sin embargo en las estadísticas de comercio exterior también representan motocicletas que han sido importadas.

Gráfico II.4
COMPARACIÓN DEL VOLUMEN IMPORTADO Y EL VOLUMEN DE
FABRICACIÓN/ENSAMBLE
(2003-2012)

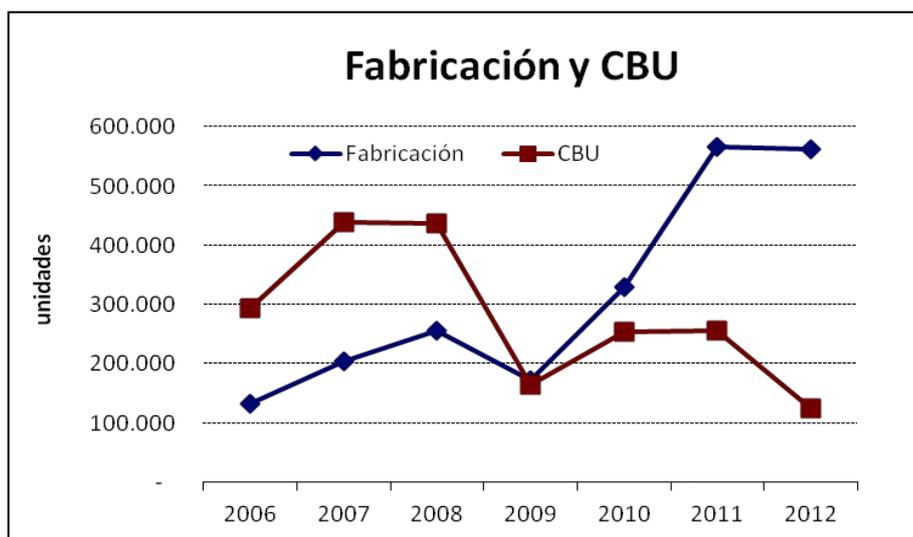


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIFEMA y EPI²⁷

²⁷ De CIFEMA se tomaron los datos de las importaciones, mientras que del Informe de estadísticas de Productos Industriales (EPI- INDEC, Marzo 2013) los correspondientes a producción. CIFEMA también presenta datos de fabricación, a partir de considerar la importación en CKD como variable proxy de la producción, considerando que la mayoría de las unidades de fabricación nacional parten del armado de las motocicletas que se importaron totalmente desarmadas.

Por ello CIFEMA, a partir de los datos sobre importación, diferencia entre motocicletas importadas en CBU de aquellas ingresadas en condición CKD, para considerar estas últimas como variable aproximada de la producción nacional (Ver Gráfico II.5). No obstante, es posible que haya unidades producidas localmente que complementen partes o subconjuntos importados con motopartes nacionales, en este caso no estarían contempladas dentro del dato que toma CIFEMA. Asimismo, es importante señalar la dificultad de establecer los diferentes grados de integración nacional en la configuración de las unidades consideradas de fabricación local, a no ser por la información que pudiera aportar cada empresa, dado que la manera en que las partes son ingresadas al país no diferencia de aquellas en las que vienen, por ejemplo, el 80% de los componentes de las motos, de aquellas en las que sólo representan el 40%. La única parte que define si el bien importado se trata de una moto o de partes para la producción de motocicletas, es el cuadro o chasis. Por lo tanto, si la empresa terminal importa todas las partes con excepción del chasis, las estadísticas de comercio exterior reflejan que la misma importó partes, pero no motocicletas, a pesar de que posiblemente esta sea la única motoparte faltante.

Gráfico II.5
COMPARACIÓN ENTRE LOS VOLÚMENES IMPORTADOS (CBU) Y LA
PRODUCCIÓN NACIONAL DE MOTOCICLETAS (CKD), 2006-2012



Fuente: CAFAM

Subsección II.3.a: Ley 26.457- Creación del régimen de Incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes

La Ley 26.457 que establece la creación del régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes fue sancionada el 10 de Diciembre de 2008 y promulgada 5 días después. La misma forma parte de lo que se conoce como programa de incentivos a la inversión sectorial.²⁸

Frente a la evolución de los indicadores del sector que fueron presentados a lo largo del capítulo y ante la profundización de la crisis internacional, los funcionarios del poder ejecutivo dieron impulso al nuevo proyecto, manifestando que “[...] *va a permitir sostener el nivel de actividad económica [...] y crear más puestos de trabajo*”. Asimismo, en el discurso de presentación del proyecto de ley, el 11 de noviembre de 2008, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner sostuvo que el proyecto apunta a incentivar, a través de una política activa, la generación de componentes nacionales y destacó la articulación de esfuerzos entre el sector privado y el sector público. A menos de un mes de pronunciado el discurso, el Congreso de la Nación había sancionado la Ley 26.457 que establecía la creación del régimen, cuya implementación ha sido fuente de controversias entre empresarios del sector. Si bien todos celebraron su creación, algunos señalaron que debía modificarse parte de su contenido, para que su implementación alcanzara el objetivo de desarrollo de la cadena de valor de la motocicleta, además de ser una herramienta para fomentar la actividad y el empleo en una coyuntura internacional poco favorable.

La ley consta de cinco títulos. Un primer título donde se establecen el alcance, la definición del régimen y los requisitos para acceder al mismo. A continuación son definidos los beneficios de adherirse al régimen: el título II, denominado “Tratamiento arancelario” y el título III “Bono fiscal sobre las compras de motopartes locales”. Por último, en los títulos IV y V se plantearon las sanciones y un conjunto de disposiciones generales, respectivamente.

²⁸ De acuerdo a la información disponible en la web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, los programas de incentivo a la inversión se agrupan en: Incentivos a la inversión en bienes de capital e infraestructura, incentivos sectoriales, incentivos a la localización, incentivos a la innovación y al desarrollo tecnológico, incentivos al empleo, financiamiento a la inversión y promoción de exportaciones.
www.inversiones.gob.ar

La normativa establece un conjunto de beneficios para aquellas personas físicas o jurídicas registradas como establecimientos industriales radicados en el territorio nacional cuyo destino sea la fabricación de motocicletas y/ o los demás vehículos incluidos en la categoría L²⁹, cuatriciclos y/o motores destinados tanto a los vehículos de la categoría L como a cuatriciclos, que adhieran al régimen.

Para que las empresas adheridas al régimen puedan acceder a los beneficios, se les exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Plan de producción: Las empresas deben presentar un plan de producción que podrá estar afectado a la producción de nuevos modelos de los vehículos alcanzados por la ley y/o nuevos modelos de motores para dichos vehículos. También podrá orientarse a proyectos relativos a los vehículos comprendidos en la ley y/o motores para dichos vehículos en producción comercial al momento de entrada en vigencia de la ley. En todos los casos el plan deberá prever un programa progresivo de integración nacional.

b) Un programa de importaciones y exportaciones.

c) Inversiones: Deberán acreditar o comprometer inversiones no inferiores a una suma equivalente a un millón de dólares estadounidenses (u\$s 1.000.000). La inversión deberá realizarse en todos o algunos de los siguientes ítems:

i) en activos fijos;

ii) en inmuebles e instalaciones directamente relacionados con el proceso productivo enunciado en el plan y/o

iii) bienes de capital o su financiación, destinados al desarrollo de proveedores motopartistas locales.

El Poder Ejecutivo Nacional es quien establece la fecha a partir de la cual podrán considerarse las inversiones y el período durante el que las mismas deberán quedar afectadas al proyecto.

Con relación al **programa progresivo de integración nacional**, la ley establece porcentajes de contenido importado en la producción alcanzada por los beneficios de la norma, para cada año del período contemplado. Asimismo, la norma establece que los incrementos progresivos de contenido local deberán corresponderse a la sustitución de componentes importados por nacionales. En este sentido la ley estableció la siguiente escala de contenido máximo importado (CMI) anual:

Año 1: cincuenta por ciento (50%)

²⁹ En la categoría L están incluidos vehículos de dos o tres ruedas.

Año 2: cuarenta y cinco por ciento (45%)

Año 3: cuarenta por ciento (40%)

Año 4: treinta y cinco por ciento (35%)

Año 5: treinta por ciento (30%)

Los beneficios que ofrece la ley a aquellas empresas que adhieran a ella y cuyos programas hayan sido aprobados por la Secretaría de Industria, autoridad competente designada por el Poder Ejecutivo Nacional, se encuentran encuadrados en dos grupos. Por un lado, acceden a una serie de reducciones arancelarias y por otro se benefician de un bono fiscal para las compras de componentes y partes de producción nacional.

En el primero de ellos, la norma establece reducciones arancelarias durante los primeros cinco años de duración del proyecto. La envergadura del beneficio depende del tipo de bien importado, diferenciando entre las partes, piezas, subconjuntos, conjuntos, motopartes y motores destinados a la producción de los vehículos comprendidos en el proyecto, de las motocicletas completamente desarmadas (CKD), semi desarmadas (SKD) y de aquellas completamente armadas (CBU). La reducción establecida es de hasta el 60% para el primero de los casos, del 40% para las motocicletas en CKD o SKD y del 20% para las motocicletas en CBU.

La misma se instrumenta mediante la emisión de los correspondientes certificados para importar con la desgravación arancelaria prevista, de acuerdo a los planes de producción y los programas de importación y exportación a desarrollar aprobados por la autoridad de aplicación, según los siguientes criterios:

a) Cuando la producción establecida en el plan aprobado tenga como destino el mercado local, se emitirán certificados para importaciones de bienes por un valor total equivalente hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor ex fábrica antes de impuestos de la producción de los vehículos alcanzados en el plan y/o motores para dichos vehículos terminados el primer año del programa aprobado; hasta el cuarenta y cinco por ciento (45%) el segundo; hasta el cuarenta por ciento (40%) el tercero; hasta el treinta y cinco por ciento (35%) el cuarto y hasta el treinta por ciento (30%) el quinto y último año.

b) Cuando la producción se destina exclusivamente al mercado de exportación, los certificados se emitirán con un veinte por ciento (20%) adicional a la escala prevista por cada año.

Tal como se señaló anteriormente, el segundo beneficio consiste en un bono fiscal sobre las compras de partes, piezas, subconjuntos, conjuntos y motopartes, como también matrices y moldes fabricados localmente y destinados a la producción de los bienes alcanzados por el régimen. Dicho bono podrá ser utilizado para pagar impuestos nacionales, con excepción de aquellos con destino a la seguridad social o de afectación específica, como tampoco será aplicable al pago de deudas anteriores, ni reintegrado en caso de no ser utilizado. Asimismo, quedó establecido que el bono será nominativo e intransferible.

El monto del beneficio equivaldrá a un porcentaje del valor ex fábrica de las partes, piezas, subconjuntos, conjuntos y motopartes, matrices y moldes locales, destinados a la producción de los vehículos alcanzados por el régimen, neto del impuesto al valor agregado (IVA), gastos financieros y de descuentos y bonificaciones, de acuerdo al artículo doce de la ley. El porcentaje aplicable se determinará en función del período en el cual se desarrolle el plan de producción quinquenal objeto del beneficio. El cronograma de aplicación contempla un período de diez años a partir del año 2009, con porcentajes específicos para cada año comprendido. La escala establecida parte de un porcentaje inicial del 25%, disminuyendo un punto por año hasta alcanzar el 16% en el año 2019.

En el TITULO IV se establecen las sanciones que podrían aplicárseles a las empresas por incumplimiento de las disposiciones del régimen. El tipo de sanción dependerá de la gravedad de la falta, distinguiendo la ley entre faltas leves y graves.

Entre las faltas leves se encuentran la demora en la presentación de los informes, su inexactitud u omisión, u otros incumplimientos de las obligaciones, en la medida en que ello no hubiera motivado desembolsos por parte del Estado Nacional.

Por otro lado, son consideradas faltas graves la omisión de la presentación de la información requerida, en la medida en que ésta hubiera motivado el otorgamiento de los beneficios previstos por la ley; la falsedad o inexactitud de la información presentada, en la medida que implique que una empresa goce indebidamente de alguno de los beneficios del régimen y la existencia de desvíos significativos respecto del plan de producción y/o del programa de importaciones y exportaciones aprobados.

De acuerdo a esta tipología de faltas, se establecieron dos conjuntos de sanciones.

Para las faltas consideradas leves, las sanciones estipuladas fueron:

- a) Suspensión en el goce del beneficio, por un período de entre dos y doce meses;
- b) Multas de hasta el 150% de los beneficios otorgados a la empresa en el año calendario inmediatamente anterior al incumplimiento. Si no hubiese habido beneficio otorgado, la multa será de hasta el 150% respecto de los beneficios solicitados por la empresa.

Por otro lado, para aquellos incumplimientos considerados graves, las sanciones son más importantes y dependerán del alcance y duración:

- a) Revocación del beneficio otorgado;
- b) Pago de los derechos de importación a tarifa plena que hubiera debido abonarse, con más sus intereses y accesorios;
- c) Pago de los impuestos nacionales a los que se hubieren aplicado los bonos fiscales, con más sus intereses y accesorios;
- d) Inhabilitación para gozar de los beneficios del régimen.

En todos los casos, la graduación de la sanción se realizará de acuerdo al monto del beneficio y a los antecedentes en el cumplimiento del régimen por parte de la empresa imputada.

Por último, la ley establece una serie de condiciones generales, dentro de las cuales las más relevantes se resumen a continuación:

- i) El plazo para que las empresas soliciten su incorporación al régimen se fija en cinco años a partir de la vigencia de la reglamentación del mismo.
- ii) La verificación del valor de las partes, piezas, componentes, conjuntos y vehículos, se basará en los criterios de valoración implementados por la Dirección General de Aduanas.
- iii) La autoridad de aplicación reglamentará el proceso de auditoría del presente régimen. Para la realización de las tareas de verificación y control, podrá solicitarse la asistencia de universidades nacionales u otros organismos públicos.
- iv) Las empresas deberán facilitar las inspecciones o verificaciones que ordene la autoridad de aplicación y suministrarle con carácter de declaración jurada en los plazos que ella fije toda información que les requiera sobre cualquier materia relacionada con la ley.
- v) Se excluyen del régimen los bienes producidos en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur en el marco de la Ley 19.640.

- vi) La ley establece un listado de situaciones que inhabilita a acogerse al régimen, entre ellas: Declarados en estado de quiebra, querellados o denunciados penalmente por la Dirección General Impositiva, denunciados formalmente o querellados penalmente por delitos comunes que tengan conexión con el incumplimiento de sus obligaciones tributarias o la de terceros, las personas jurídicas —incluidas las cooperativas— en las que, según corresponda, sus socios, administradores, directores, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, consejeros o quienes ocupen cargos equivalentes en las mismas, hayan sido denunciados formalmente o querellados penalmente por delitos comunes que tengan conexión con el incumplimiento de sus obligaciones tributarias o la de terceros, a cuyo respecto se haya formulado el correspondiente requerimiento fiscal de elevación a juicio antes de emitirse la disposición aprobatoria del proyecto.
- vii) El Poder Ejecutivo Nacional es quien designa la autoridad de aplicación del régimen.
- viii) El cupo fiscal de los beneficios será fijado anualmente en la ley de presupuesto general de la administración nacional.

Como se verá más adelante la adhesión al régimen, de carácter voluntaria, ha sido limitada y su implementación no ha cumplido con las proyecciones que se expresaron durante su anuncio. La recuperación de la demanda, en parte vehiculizada por la recomposición del poder de compra de los salarios y la estabilidad laboral (Proyecto de Ley 12.321/2008, PODER EJECUTIVO NACIONAL) como también la disponibilidad de financiamiento para la compra a treinta seis meses de este tipo de vehículos, sumado a una oferta externa de variados modelos de origen chino a precios competitivos y subsidiados, volvieron a presionar de manera ascendente los volúmenes importados por el sector. Asimismo, la tardía instrumentación del régimen de incentivo, dos años más tarde de promulgada la ley, impregnó de lentitud e ineficacia a la herramienta de promoción que, sumado a un perfil sectorial que defensivamente se había transformado en importador, con una baja propensión a reincorporar procesos de manufactura y/o partes producidas localmente a su oferta, tuvieron por resultado un escaso efecto sobre la propuesta de desarrollo de la cadena de valor de la industria de motovehículos.

Sección II.4: 2010-2011 Recuperación de la actividad. Demoras en los trámites administrativos de las importaciones

En los años posteriores al 2009 tanto las exportaciones argentinas como las importaciones se recompusieron a una tasa promedio del 14% y 23% respectivamente. No obstante, el saldo de la balanza comercial de la economía argentina presentó una evolución relativamente menos favorable, mostrando una reducción promedio del superávit del 6% anual. El saldo promedio de la balanza comercial desde 2010 a 2012 fue de 11.557 millones de dólares anuales, casi un 9% debajo del promedio del período 2003-2008, evidenciando el impacto limitado que las Licencias no Automáticas de Importación tuvieron en la reducción del nivel general de importación de la economía.

El 5 de Febrero del año 2010, la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, mediante la Resolución N°11, como Autoridad de Aplicación del Régimen de Incentivo a la Inversión Local para la Fabricación de Motocicletas y Motopartes instituido por la Ley N° 26.457, estableció las formalidades y procedimientos para la presentación y adhesión a dicho régimen. A mediados de año, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) anunciaba la instrumentación electrónica del procedimiento correspondiente para la emisión del bono y los beneficios fiscales establecidos por la resolución. En consonancia con la medida, las autoridades nacionales sostuvieron que la misma incentivaría la producción nacional de motopartes y motocicletas y desde la Confederación General Empresaria de la República Argentina (CGERA) estimaron que la misma estimularía la generación de cien nuevas empresas pymes en el sector y la creación de 3.000 nuevos puestos de trabajo (*El Cronista* 2010)

Para entonces, varias terminales incorporaron nuevos modelos al ensamblaje local, principalmente del segmento de hasta 250cc, alcanzado por el control administrativo de las licencias no automáticas de importación. En algunos casos, esta ampliación de las actividades de ensamblaje implicó la inauguración de nuevas líneas de pre armado y armado³⁰. Sin embargo, en términos agregados por cada unidad importada en CBU, se importaba 1,3 en CKD³¹. Asimismo, y a pesar del boom del consumo que vivía el sector

³⁰ De acuerdo a información provista por la empresa Yamaha Motor Argentina, en Septiembre de 2010 inauguró la línea de pre-producción de la serie FZ16, un modelo 153CC, en su planta ubicada en la localidad de Ituzaingó.

³¹ De acuerdo al Informe de la Cámara Argentina de Fabricantes de Motovehículos (CAFAM) que se conforma a partir del año 2012 como tal y desde entonces nuclea a las terminales de motovehículos. Estas

durante el año 2010, crecimiento que de acuerdo a la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA) fue del 40% respecto a las unidades patentadas el año anterior³², comenzaba a darse una incipiente discusión en torno al bajo contenido de partes y componentes nacionales en las unidades de “fabricación nacional” (*Buenos Aires Económico*, 2010) y acerca de las dificultades que enfrentan las terminales en el desarrollo de proveedores locales, los cuales son principalmente pymes.

Por su parte, la Cámara de Industriales de la Moto (CIMO) que reúne a fabricantes de motopartes, se pronunció mediante su presidente acerca de la baja adhesión que gozaba la ley de fomento a la producción de motopartes y motovehículos y en cuán poco ésta se tradujo en la reactivación de la producción del sector motopartista. Entre las observaciones realizadas se destacan tanto la complejidad de la ley, como la presencia de defectos, entre los que consideró el carácter optativo de la adhesión. Por otro lado, sostuvo que para desarrollar una red de proveedores locales es necesaria la implementación de medidas de promoción y que el mercado alcance economías de escala (Kantor y Herrera Lafaille 2010)

Sobre este punto es pertinente dar cuenta de la complejidad que representa el desarrollo de proveedores de motopartes, como también la dificultad que enfrentan las terminales pymes a la hora de identificar los proveedores que conforman la plataforma de oferta de partes y componentes del sector. En este sentido resulta clave la evolución que tuvo la actividad motopartista que, como otros en la Argentina, ha transitado un camino de desindustrialización que se profundizó con las condiciones de competencia que prevalecieron durante los años '90. Las mismas han estado determinadas, principalmente por la apertura comercial y un tipo de cambio relativamente apreciado, que forzaron un ajuste estructural en el sector productivo e importantes cambios en las funciones de producción de las firmas, con un profundo sesgo hacia menores contenidos de empleo y por ende a la intensificación del proceso de trabajo, como también hacia la sustitución de proveedores locales por piezas y partes importadas (Fernández Bugna y Porta 2007)

empresas en su mayoría se encontraban asociadas a alguna de las tres cámaras empresariales del sector (CIFEMA, CIMBRA, CAM) junto con otras firmas importadoras de motovehículos.

³² De acuerdo al organismo, este crecimiento coincide con un cambio en la normativa registral, que estableció la obligación del pre patentamiento digital de las unidades 0km y una campaña que promovió el patentamiento de motocicletas usadas, que hasta el momento no habían sido registradas. Ambas modificaciones habrían empujado el nivel de patentamientos y por lo tanto el porcentaje de crecimiento.

Como ya se ha señalado en este trabajo, el sector terminal ha ido transformando su función de producción y oferta hacia un esquema de mayor flexibilidad, basado principalmente en la ampliación de la gama de productos importados. La misma ha sido tanto por la importación de insumos y componentes que se incorporaron a la decreciente actividad manufacturera, con la consecuente sustitución de producción local, como, y principalmente, por la ampliación de la gama de motovehículos importados. Aquella oferta externa que a mediados de los noventa se convertía en su principal competencia, hacia finales de la década se transformaba en un proveedor clave, cuyo protagonismo continuó creciendo aún después de la devaluación de enero de 2002 y el consecuente cambio de régimen macroeconómico.³³

Por su parte, aquellos proveedores de partes y componentes de motocicletas, que han permanecido activos, fueron transformando su actividad, ya sea combinando la producción con partes importadas, como también orientando su oferta al mercado de reposición y, en menor medida, adaptándola a la demanda de otros sectores del aparato productivo.³⁴

Asimismo, la sucesión y acumulación de medidas de control a las importaciones en el sector de motocicletas, como también en otras actividades de la economía habrían generado cierto malestar tanto a empresarios chinos como a las autoridades de la cartera de comercio de aquel país. Sin embargo, si bien ha habido diversas reuniones y visitas de funcionarios de comercio de China, como también viajes de representantes de comercio y Cancillería de la Argentina al país asiático, no se modificaron las medidas implementadas e incluso se han incorporado nuevas regulaciones o ampliado el alcance de las existentes. Un ejemplo de esta ampliación, fue la extensión de la Licencia no Automática a todas las cilindradas de motocicletas, que tuvo lugar en febrero de 2011³⁵

³³ Cabe señalar que durante la vigencia del Régimen de Convertibilidad las importaciones del sector provenían principalmente de Estados Unidos, Japón y Europa. Sin embargo, a mediados de la misma, comenzaron a ingresar productos de origen chino, los cuales se convirtieron en el principal origen luego del abandono del régimen cambiario y superada la crisis de 2001-2002.

³⁴ De acuerdo a la información disponible en www.cimocamara.com.ar, al año 2012 la cámara contaba con más de cuarenta firmas asociadas. No obstante, se señala que la industria motopartista está conformada por alrededor de cien empresas.

³⁵ Mediante Resolución N° 45/2011 del Ministerio de Industria, se extendió la solicitud de LNA a las posiciones arancelarias 8711.10.00, 8711.20.10, 8711.20.20, 8711.20.90, 8711.30.00, 8711.40.00, 8711.50.00 y se estableció la exigencia de solicitar una excepción de CIM a aquellas motocicletas que ingresaban bajo la modalidad CKD.

La puesta en práctica de las medidas habría alterado el funcionamiento aduanero, lo que generó demoras de contenedores y terminales portuarias colapsadas. También habría ocasionado desconcierto en los empresarios debido a demoras extraordinarias en la firma de las LNA que se sumaban a los inconvenientes de aplicación de las normas en zona aduanera. En este contexto, empresarios del sector comenzaban a reclamar mayor previsibilidad y eficacia en la implementación de las herramientas de administración del comercio exterior.

Sin embargo, la actividad continuó su recuperación a lo largo del año 2010 y principalmente durante 2011. Tal fue el repunte que hacia finales del 2011 el sector de motocicletas logró un nuevo récord de ventas, alcanzando un nivel de patentamientos de 716.161 unidades, según la información que consta en el Anuario ACARA 2011³⁶, volumen que sólo había superado por los registros efectuados durante el año 2008, los cuales se ubicaron por encima de las 740.000 unidades, antes de la contracción de la actividad que tuvo lugar a mediados del 2009.

Por su parte, durante el año 2011 el volumen de importaciones de motocicletas trepó a las 790.000 unidades, de las cuales aproximadamente el 70% fueron motovehículos importados completamente desarmados, cuyo agregado de valor local corresponde principalmente a las tareas vinculadas al ensamble³⁷. Consecuentemente, la participación de las motos consideradas de fabricación nacional pasó de ser aproximadamente el 35% en el año 2008 a prácticamente el doble hacia fines de 2011. Como se pudo observar en el gráfico 3.2.2; a partir del año 2009 se revierte la tendencia de los años previos en que la importación en CBU duplicaba año tras año a la importación de unidades en CKD.

Asimismo, a mediados del año 2011 desde el Ministerio de Industria se informó sobre la implementación de un esquema de producción y comercialización de motos similar al instrumentado en el sector automotriz. En dicho plan quedaría planteada la exigencia de ensamblar dos motocicletas o producir una con al menos el 50% de componentes fabricados en la Argentina, por cada motocicleta importada totalmente armada. Aquellos importadores que no posean plantas de ensamble en el país o que carecieran de

³⁶ ACARA- Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina.

³⁷ A partir del año 2011, los informes de las cámaras empresarias conformadas tanto por las firmas terminales como por las importadoras, comienzan a publicar datos sobre el volumen de motores importados, entendiendo que los mismos se destinan a motocicletas que son armadas en el país. De acuerdo a estos informes, el volumen importado de enero a noviembre de 2011 superó las 56.000 unidades.

proyectos productivos deberán compensar sus importaciones con exportaciones. Asimismo se señaló el objetivo del plan será la sustitución de importaciones a partir del desarrollo motopartista nacional, en el marco de un modelo similar en el que están involucrados sectores automotriz y maquinaria agrícola (*Tiempo Argentino*, 2011) De acuerdo al Gráfico II.6 se observa que durante el año 2011, se verifica una relación CKD/CBU por encima del dos por uno planteado por las autoridades del Ministerio de Industria.

Gráfico II.6
RELACION ENTRE VOLUMEN FABRICADO Y VOLUMEN IMPORTADO
TOTALMENTE ARMADO (2006-2012)



Fuente: CAFAM

De acuerdo a un documento elaborado por la Unidad de Estadísticas y Estudios de la Producción de la Provincia de Buenos Aires en base a información proporcionada por INDEC, la balanza comercial del sector mantiene un déficit estructural, aún después de la devaluación de la moneda local en el año 2002. Si bien el informe no evidencia datos sobre los volúmenes brutos de importación y exportación del sector, advierte acerca de la divergencia en torno al crecimiento que presentaron ambas variables del comercio exterior. En virtud de aquello señala que mientras entre los años 2003 y 2008 las exportaciones del sector aumentaron a un promedio anual del 14%, las importaciones lo hicieron a un 104%. Asimismo, el perfil comercial del rubro está orientado al intercambio de componentes por productos terminados. El mismo informe señala que en el bienio 2010-2011 en promedio el 84% de las ventas al exterior fueron componentes y motopartes, mientras que el 83% de las importaciones es explicado por la compra de motovehículos terminados.

Resulta apropiado señalar que esta baja actividad exportadora del sector se refleja en la escasa información disponible sobre su desempeño. En este sentido, es evidente la mayor disponibilidad de datos sobre la evolución de los volúmenes importados que aquellos sobre las ventas al exterior, más aún sobre los cambios en su composición y/o la evolución del indicador en los años bajo análisis³⁸. Asimismo, se evidencia la ausencia de información en artículos que analizan la actividad del sector, como la publicada en los sitios de Internet de las cámaras empresariales del rubro, que sólo presentan datos parciales e incompletos sobre los volúmenes exportados de motovehículos para algunos años. Tampoco se incluye información sobre las exportaciones de componentes y motopartes, que en general son aquellas realizadas por las firmas proveedoras de las empresas terminales.

Sección II.5: Año 2012: desde la implementación de la Declaración Jurada Anticipada de importación (DJAI) y su vínculo con la exigencia de compensar importaciones, hacia las mesas de discusión del sector.

Cabe en este punto considerar los principales indicadores de la evolución del sector externo argentino hacia finales de 2011 y durante los primeros meses de 2012, que dan cuenta del escenario en el que las autoridades nacionales refuerzan los controles administrativos tanto de las transacciones comerciales como financieras con el exterior.

Como se señala en el Informe Macroeconómico de Junio de 2012 de CEPAL, si bien la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó un resultado positivo en 2011, este fue cercano al equilibrio. Esta disminución del superávit obedeció principalmente al fuerte aumento de las importaciones, que alcanzaron un crecimiento anual del 28% respecto a la variable en 2010. Sin embargo, como destaca el informe, a pesar del crecimiento de las exportaciones en el período (21%), el significativo aumento de las importaciones de gas explicó en gran medida el deterioro de la balanza comercial³⁹

³⁸ Es posible identificar, a partir de información disponible en CIFEMA, las exportaciones efectuadas por las empresas del sector durante los años 2006 a 2009. El volumen total exportado durante el período fue del orden de las 700 unidades a múltiples destinos, siendo Paraguay el de mayor relevancia y con operaciones constantes a partir del año 2007. No se dispone de información para los años subsiguientes.

³⁹ El informe destaca que el incremento en la remisión de utilidades y dividendos (rentas financieras) de las empresas extranjeras, prácticamente 1.000 millones de dólares por encima de lo remitido en 2010, también contribuyó al deterioro del saldo de cuenta corriente durante 2011.

Por otro lado, señala el documento, durante 2011 tendió a profundizarse la salida de capitales al exterior, que se venía manifestando desde mediados de 2007, aunque con variada intensidad. La formación de activos externos del sector privado se ubicó en 2011 por encima de los 21.000 millones de dólares.

Hacia fines de 2011, el nivel de reservas había retrocedido un 12%, como consecuencia de la caída del saldo de cuenta corriente de la balanza de pagos, del pago de la deuda pública externa y del incremento del egreso de capitales, es así que a fines de diciembre el nivel de reservas se ubicó en torno a los 46.380 millones de dólares, aproximadamente un 11% del PIB (CEPAL 2012). Como respuesta, las autoridades nacionales intensificaron el proceso de implementación de medidas de control sobre las transacciones, entre las que se destacan el establecimiento de la obligación para las empresas mineras y petroleras de liquidar en el mercado las divisas generadas por sus exportaciones y la obligatoriedad para todo ciudadano que intervenga en el mercado cambiario de establecer fehacientemente ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) el origen de los fondos que financian cada operación (CEPAL 2012).

Ante un 2012 donde el deterioro de las cuentas externas parecía continuar la tendencia de 2011, el gobierno profundizó la implementación de las medidas orientadas a contener la salida de divisas y afrontar sus obligaciones externas sin comprometer el nivel de reservas internacionales. Además de intensificarse los controles y las restricciones para la compra de divisas en el mercado de cambios, a principio de año se dispuso un régimen de autorizaciones previas de importación (“Declaración Jurada Anticipada de Importación”- DJAI), cuya finalidad principal es administrar las compras externas, de acuerdo a la disponibilidad de moneda extranjera proveniente principalmente de las exportaciones, y considerando, en la medida de lo posible, los montos importados por las empresas durante el año anterior (Notas de la autora, reunión del 16/02/12).

Subsección II.5.a: Resolución General de AFIP 3252/2012 (DJAI)

El 1° de febrero del año 2012, coincidente con la temporada comercial del sector de motovehículos, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) mediante la Resolución General N° 3252, estableció la entrada en vigencia de las Declaraciones Juradas anticipadas de importación (DJAI).

De acuerdo al considerando que consta en la resolución, *“el anticipo de información es considerado por la Organización Mundial de Aduanas, dentro del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial, un elemento básico que contribuye al fortalecimiento de las Aduanas a los fines de enfrentar los desafíos del Siglo XXI. Que es política del Poder Ejecutivo Nacional propender a la coordinación transversal de las distintas áreas del Estado, en orden a optimizar la eficiencia y eficacia de la gestión gubernamental. Que la disponibilidad de información estratégica anticipada posibilita una mayor articulación entre dichas áreas, potenciando los resultados de la fiscalización integral que compete a cada una de ellas. Que, a tal efecto, resulta aconsejable el establecimiento de un régimen de información anticipada aplicable a todas las destinaciones definitivas de importación para consumo”* (Res. 3252/2012)

Según lo establecido en el artículo número dos de la citada resolución, los importadores⁴⁰ deberán proveer información al fisco sobre la mercadería (posición arancelaria y descripción), el proveedor externo, origen y procedencia y el monto en dólares de la compra, de manera anticipada a la emisión de la *“Nota de Pedido, Orden de Compra o documento similar utilizado para concertar sus operaciones de compras en el exterior”*. (Res. 3252/2012, Art. 2)

Esta información suministrada mediante las DJAI, es puesta en consideración por aquellos organismos gubernamentales adheridos al sistema. Dentro de los organismos que fueron sumando su adhesión se encuentran, además de la AFIP (tanto la Dirección General Impositiva como la Dirección General de Aduanas y la Administración Nacional de Seguridad Social), la Secretaría de Comercio Interior (SCI), el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR).

La norma aclara, en su artículo cuarto, que los organismos adheridos deberán *“pronunciarse en un lapso no mayor al establecido en el respectivo instrumento de adhesión”*. AFIP comunicará a los importadores —a través del servicio Mis Operaciones Aduaneras (MOA) — las novedades producidas y, de existir observaciones, informará las

⁴⁰ Incluye aquellos sujetos alcanzados por el artículo 91, Inciso 1 del Código Aduanero, como también los incluidos en contratos de colaboración empresaria contemplados en la Ley 26.005 y demás contratos asociativos no societarios, debidamente inscriptos como importadores-exportadores en el Registro Especial Aduanero.

circunstancias que las motivaron.⁴¹ El lapso establecido para el pronunciamiento va desde las 72 hs hasta los 15 días corridos de presentada la DJAI, dependiendo del organismo adherido y en virtud de sus competencias. Para el caso de las importaciones de motovehículos y sus partes, los organismos con mayor protagonismo en las intervenciones fueron y continúan siendo, la AFIP y la SCI.

Los estados posibles de la DJAI son 5: “Oficializada”, “Observada”, “Salida”, “Cancelada” o “Anulada”. El primero de ellos corresponde a la presentación de la DJAI por parte del declarante en el Sistema Informático María (SIM) y aún no ha tenido la intervención de los organismos competentes. El segundo de los estados, ocurre cuando la solicitud es bloqueada por uno o más organismos adheridos. Si la información resulta “observada”, el importador deberá comparecer ante el organismo para regularizar la situación y los motivos que originaron tal observación. El estado “Salida” implica la aprobación de la declaración y habilita a la firma a importar la mercadería detallada. Una vez que la mercadería es importada, es decir que cuenta con un despacho a plaza, la DJAI pasa a estado “cancelada”. Por último, el importador está facultado para anular la declaración en caso de error en los datos presentados, como también ante algún cambio que implique desistir de la futura compra, siempre y cuando la DJAI no haya sido afectada. Asimismo, puede pasar a estado anulada de manera automática por el sistema, si a la fecha de su vencimiento original o prorrogado no ha sido total o parcialmente afectada⁴².

⁴¹ Mediante Resolución General AFIP 3255/12, el 23 de enero de 2012, se fijaron las pautas operativas de la Resolución General AFIP 3252/12. Allí se estableció el sistema de “Ventanilla Única Electrónica, de manera de *“generar un proceso de integración de la gestión de los organismos gubernamentales que participan de las operaciones de comercio exterior. Que a tales efectos deviene condición esencial la creación de un documento electrónico único y de uso común, conteniendo información anticipada y armonizada de dichas operaciones. Que lo expuesto precedentemente resulta básico para lograr un régimen comercial más seguro y propender a un nuevo enfoque de trabajo y asociación entre las aduanas, los organismos gubernamentales intervinientes y las empresas, orientado a la facilitación del comercio internacional.* En su artículo 1º la resolución establece como “Ventanilla Única Electrónica” a la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI), a los efectos de generar una herramienta informática que facilite la transferencia permanente de información comercial, relativa a las operaciones de importación, entre todos los organismos gubernamentales adheridos que, de acuerdo a sus competencias, tengan injerencia en las operaciones de comercio exterior.

⁴² De acuerdo a la Resolución 3255/12 la vigencia de la DJAI desde su fecha de oficialización es de 180 días corridos y la prórroga sería por un plazo de hasta 180 días más.

La norma no prohíbe, ni se pronuncia acerca de la posibilidad que tiene el exportador de embarcar la mercadería antes de que el importador obtenga la aprobación de la DJAI. Sin embargo, el importador no podrá efectuar el pago de la mercadería, ya que sin la aprobación de la DJAI correspondiente no podrá acceder al Mercado Único y Libre de Cambios (MULC)⁴³, como tampoco oficializar la mercadería una vez arribada al país, ya que para documentar una importación a consumo la norma también establece que se deberá informar el número de DJAI aprobada en el Sistema Informático María utilizado por la Aduana Argentina.

Los motivos de bloqueo u observación de una DJAI dependerán del organismo adherente que se pronuncie. A los fines del presente trabajo, interesa dar cuenta de las posibles observaciones efectuadas por AFIP y principalmente aquellas realizadas por la Secretaría de Comercio, dado el creciente protagonismo que tendrá a partir del año 2012 en las actividades del sector de motovehículos argentino.

La AFIP tiene hasta 72hs desde la fecha de oficialización de la DJAI para pronunciarse, de acuerdo al punto 5 del anexo de la Resolución 3255/2012. Existen cinco motivos de bloqueo por el cual la AFIP puede observar una DJAI. Entre los mismos se destacan dos, aquellos incluidos en los códigos **BI34** y **BI30**. El primero de ellos tiene lugar cuando la mercadería incluida en la DJAI es alcanzada por el régimen de Licencias no automáticas. En tal caso, la DJAI pasa a estado “salida” una vez que se autoriza la LNA⁴⁴. Este ha sido un punto de tensión con la entrada en vigencia de las DJAI dado que los importadores debían, por un lado, compatibilizar los tiempos de presentación de las LNA⁴⁵ con las recientemente implementadas DJAI, como también disminuir la posibilidad de incurrir en discrepancias entre la información obrante en ambos instrumentos, ya que de existir se ocasionarían demoras extraordinarias en la autorización de la DJAI.

⁴³ El procedimiento para efectuar transferencias al exterior, tanto de manera anticipada como diferida, establece que el número de DJAI aprobada deberá ser informado y registrado en el Sistema de Consultas de Operaciones Cambiarias, de acuerdo a la Resolución General AFIP 3210.

⁴⁴ Mediante el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCO), se realiza la gestión de los certificados de importación como también las constancias de excepción. El SISCO fue creado en el año 2011, mediante Resolución 52 de la Secretaría de Industria y Comercio de la Nación.

⁴⁵ De acuerdo a importadores y despachantes del sector de motovehículos, la demora en la emisión de los certificados de importación podía llegar a los sesenta días desde la fecha de presentación y en algunos casos superar los ochenta.

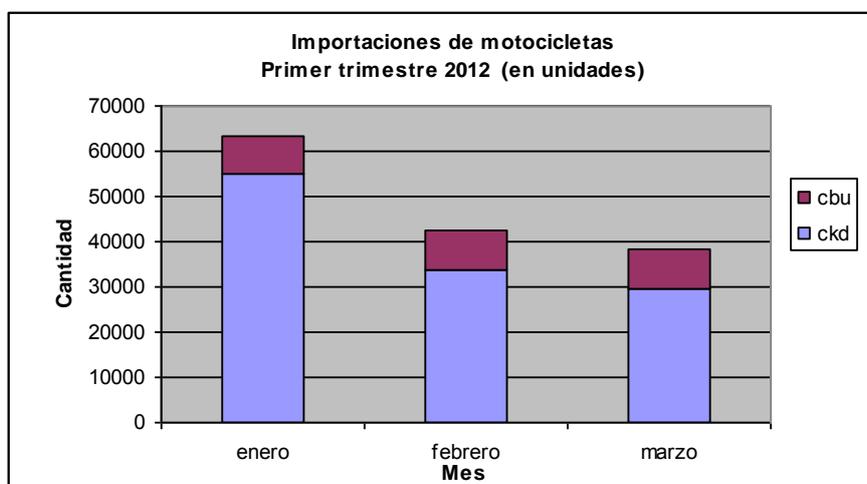
Por su parte la denegación de DJAI bajo el código BI30, puede originarse por alguno o varios de los trece motivos (F1 a F13) que conforman esta observación. Las observaciones pueden tener lugar debido por ejemplo, a que el importador no presentó las correspondientes declaraciones juradas de ganancias de la sociedad, del impuesto al valor agregado o las correspondientes a Seguridad Social, como también ante la falta de presentación de las declaraciones exigibles a los integrantes de la firma. Por supuesto que dentro de los motivos, se encuentra la falta de inscripción a cualquiera de los regímenes correspondientes. Asimismo, una DJAI puede ser denegada si se trata de un importador cuyo Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) se encuentra inactivo, en estado de quiebra, dentro de la base de contribuyentes no confiables o presenta inconsistencias respecto al domicilio fiscal declarado.

La Secretaría de Comercio Interior se adhirió al régimen de información anticipada mediante la Resolución SCI N° 1/2012. En el considerando de la misma se establecieron los motivos que justificaron su incorporación: *“... Que, desde el punto de vista de la unicidad estratégica, resulta necesario para esta SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR, dependiente del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, contar con la información referida en dicha norma, con el objeto de realizar análisis tendientes a impedir que el mercado interno se vea afectado negativamente, ya que la importancia cualitativa y/o cuantitativa de las importaciones a efectuarse tiene la característica de impactar, sobre el comercio interior. Que, al mismo tiempo, el acceso a la información contribuirá a una mejor y mayor evaluación del grado de competitividad de la actividad económica, posibilitando la tipificación de las estructuras de costos de los bienes que conforman el mercado. Que la información en cuestión también surtirá efectos sobre aquellas cuestiones relacionadas con la aplicación de las Leyes Nros. 22.802 de Lealtad Comercial, 19.227 de Mercados de Interés Nacional, 19.511 de Metrología Legal y 24.240 de Defensa del Consumidor, así como también la supervisión del seguimiento de la normativa de Lealtad Comercial en el MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) y los reglamentos nacionales que en su consecuencia deban dictarse [...] Asimismo, corresponde, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4° de la Resolución General N° 3252/2012, establecer el plazo en que ésta SECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR se pronunciará respecto de la información recibida, el que no será mayor a QUINCE (15) días hábiles.”*

A partir del 02 de Febrero de 2012, fecha en que entró en vigencia la adhesión de la SCI las observaciones que efectúa se informan bajo el código **BI15** Sec. Com. Int.1. Desde

entonces y durante las primeras semanas luego de la implementación, las DJAls presentadas por las empresas del sector de motovehículos comenzaron a ser observadas de manera casi automática. Así es que en una primera etapa, cuya extensión podría definirse desde enero de 2012, mes en el que se publicó la resolución, hasta los primeros días del mes de abril, donde la Secretaría de Comercio convoca a la primera reunión sectorial, se generó un escenario de desconocimiento e incertidumbre en torno a los motivos que originaban las observaciones de la SCI y respecto al modo de proceder de las empresas para lograr la autorización de las declaraciones y con ello continuar con las compras de bienes al exterior previstas para el ensamble y la comercialización de los meses siguientes. Las importaciones de motocicletas del sector mostraron una tendencia a la baja coincidente con el período de implementación de la resolución y de mayor incertidumbre respecto a su evolución (Ver Gráfico II.7). No obstante, respecto al mismo trimestre del año anterior, el volumen importado se ubicaba un 23% por encima.⁴⁶

Gráfico II.7
COMPARACION DE LAS IMPORTACIONES DE MOTOCICLETAS EN CKD Y CBU
(PRIMER TRIMESTRE 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nosis y CIFEMA

Sin embargo, en el mes de febrero algunos indicios comenzaban a circular por diferentes medios de comunicación a partir de las declaraciones efectuadas por funcionarios de la cartera de comercio a empresarios de diversos rubros. El gobierno se había plateado como meta, finalizar el año con un superávit comercial de al menos 10.000 millones de

⁴⁶ Durante el primer trimestre de 2011 se compraron al exterior 177.369 motocicletas (CKD y CBU), mientras que en igual período de 2012 se importaron 143.979 unidades.

dólares. En este contexto, a autopartistas y terminales automotrices se las instó a sustituir importaciones, de manera de alcanzar una mayor participación de la producción local en el desarrollo de motores y subconjuntos (*Infobae* 2012). Asimismo, a las ciento cincuenta empresas con mayor peso en las importaciones se les aseguró que la aprobación de sus compras externas estará estrechamente vinculada a la compensación con exportaciones (Lewkowicz 2012).

Poco a poco, y a partir de las diferentes experiencias que transitaron las empresas alcanzadas por las medidas, como también de la información que comenzó a circular informalmente dentro de las cámaras del sector, como entre las asociaciones que nuclean la actividad de los despachantes de aduana y demás agentes que prestan servicio de asesoramiento en comercio exterior, dieron algo de claridad respecto a las causas que motivaban las observaciones de la Secretaría y sobre los procedimientos a seguir por los importadores para regularizar tal situación (Entrevistado nro. 1)

Desde entonces se comenzó a requerir a los importadores, sean éstos terminales importadoras de bienes finales e insumos o sólo importadores de motovehículos totalmente armados (CBU)- **un plan de compensación de importaciones**, en general con una proyección a doce meses. Se trata de un breve documento donde la empresa interesada debe dar cuenta de las importaciones que planifica realizar durante el período, detallando monto y descripción de la mercadería, como también las exportaciones que realizará para compensar los dólares destinados a la importación, de manera que cada empresa se compromete a equilibrar su propia balanza comercial. Este plan debía ser autorizado por el Secretario de Comercio Interior (Entrevistado nro. 2 y 4)

Adicionalmente, se requiere que el importador presente la **lista de precios** de los productos que comercializa en el mercado local vigente al momento de la regularización y proyectada a doce meses, como también las correspondientes a los dos años anteriores a la entrada en vigencia de las DJAI, identificando el porcentaje anual de variación. Ambos documentos deben ir acompañados de una **nota** firmada por la máxima autoridad de la empresa dirigida al Secretario de Comercio Interior, junto con una **tarjeta de presentación** donde consten datos de contacto.

Si una empresa cumple en presentar la información señalada, en 72 hs. las declaraciones “observadas” deberían pasar a estado “salida”⁴⁷ Sin embargo, en aquellos casos donde ésto no sucedía, podía deberse a que el Plan de Compensación de Importaciones no igualaba totalmente el monto proyectado a importar, o bien que la lista de precios expresaba variaciones anuales que superaban lo previsto por la Secretaría de Comercio Interior. En esos casos es probable que la empresa recibiera un llamado de algún operador de la SCI requiriendo información complementaria. Asimismo, y adicionalmente a cada DJAI presentada, comenzó a solicitarse a cada importador el envío de una planilla donde debía constar cada **nota de pedido** incluida en las solicitudes.

Por otro lado, y adicionalmente a lo anterior, debía informarse a la Secretaría de Comercio Exterior aquellas solicitudes de Licencia no Automática (LNA) pendientes de firma, discriminando entre aquellas que contaban con DJAI aprobada de las que no⁴⁸.

Resultan evidentes las dificultades que enfrentó el sector para cumplir con la exigencia de compensar las importaciones, las que prácticamente explicaban la totalidad de sus compras, en sus variantes CKD o CBU. La incógnita de cómo exportar aquello que importaban, y qué mercado externo, que accedía a la misma oferta china de motovehículos que los importadores locales, preferiría comprarle a una terminal argentina cuyo valor agregado lo proporcionaban únicamente las tareas de ensamble, comenzaba a escucharse en las reuniones empresarias y en cada instancia donde se discutía el tema⁴⁹. Si hasta ahora el mercado local había estado abastecido por la importación, cómo

⁴⁷ De acuerdo a la experiencia transmitida en las entrevistas a los empresarios y gerentes de las empresas importadoras.

⁴⁸ Cabe señalar que durante el mes de marzo del 2012, ya se había requerido a los usuarios del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SISCO) y a los efectos de sistematizar el proceso de análisis de las solicitudes de LNA, el envío de un formulario donde constaran datos del importador, de los expedientes de solicitudes de licencia presentados y pendientes de autorización, fecha de presentación de cada uno de ellos y situación del embarque (si se encontraba en destino, en viaje o en origen).

⁴⁹ De acuerdo a los registros de CIFEMA-CAFAM, de enero a septiembre del año 2012, se exportaron 2468 motocicletas. Los destinos de mayor participación fueron Zona Franca Manaus- Brasil (626), Ecuador (546) y China (356), seguidos por Perú (304) y Japón (258). Sin embargo, cuando se analizan los orígenes de la mercadería exportada, poco más de 150 unidades corresponde a origen Argentina. Esta baja participación del origen nacional, da la pauta que la mayoría de las ventas corresponde a mercadería reexportada con nulo o bajo contenido local, de manera que el origen de la mercadería continúa siendo el del proveedor del exterior de quien la terminal se abastece para su oferta en el mercado local. Asimismo, el mayor volumen de exportación fue realizada por un grupo de empresas sin identificar (1364 unidades) seguidas por las

harían esas mismas empresas para colocar productos en mercados externos por igual monto. Las empresas, con sus particularidades y competencias individuales, darían respuestas específicas a tal exigencia. Por un lado, podría suponerse que las firmas multinacionales con plantas de ensamble aquí y en otras localizaciones del mundo contarían con más alternativas para colocar su producción, al menos mediante el comercio intrafirma, que aquellas terminales nacionales con plantas únicas y orientadas exclusivamente al mercado interno. Por cierto, las pymes que no están insertas en la cadena global de la motocicleta, estarían en una situación aún más compleja que las empresas nacionales de mayor porte y más aún que las multinacionales que sí lo están. Por último, cómo harían aquellas firmas que únicamente eran importadoras de motovehículos finales para compensar el valor importado, si ni siquiera contaban con plantas de ensamble en el país. En definitiva ¿cómo haría este conjunto de empresas para equilibrar su balanza de comercio sectorial, siendo que se trataba de un sector con déficit estructural desde hacía más de dos décadas? El clima de negocio se enrarecía y tanto las decisiones comerciales, como las de índole económico-financieras se aletargaban. Se percibía un ambiente que podía describirse como de tensa espera (Entrevistado nro. 3 y 5).

Con el tiempo comenzaron a vislumbrarse nuevas alternativas comerciales para cumplir con la exigencia de saldar la balanza externa de las firmas. Estas estrategias para compensar las importaciones debían ser presentadas por cada empresa y aprobadas por la Secretaría de Comercio. Entre las alternativas propuestas por los importadores se destacan las siguientes:

- Exportar mercadería producida por otra firma. Inclusive partes y componentes de motocicletas como de otros rubros de la industria. En este sentido se aclaraba que las exportaciones que la empresa comprometía podrían ser de cualquier tipo salvo de productos provenientes de las cosecha fina y gruesa; no así, de los derivados surgidos de algún proceso industrial.
- Exportar por cuenta y orden de terceros. Para lo cual se debía presentar el acuerdo de exportación con la contraparte, además de dar cuenta de, o bien nuevos destinos de exportación o nuevos destinatarios, respecto de los que ya contaba el tercero.

multinacionales Honda Motor de Argentina S.A. (906 unidades) y Yamaha Motor de Argentina S.A. (153 unidades)

- Mediante la firma de convenios de saldos incrementales de exportación, con firmas exportadoras. El mismo puede materializarse, por ejemplo prefinanciando sus exportaciones, financiando la compra de bienes de capital o alguna certificación de calidad requerida para ingresar a un potencial mercado de destino e incrementar de este modo las exportaciones de la contraparte. Este tipo de convenio se ha ido sofisticando a medida que los importadores accedían a este tipo de herramienta para compensar sus importaciones.⁵⁰

Para entonces, parecía que el objetivo de desarrollo de la industria de motovehículos quedaba relegado ante la exigencia de alcanzar, al menos, el equilibrio en la balanza comercial de las empresas del sector. En este contexto las firmas orientaron sus esfuerzos en el cumplimiento de sus respectivos planes de compensación presentados y en el replanteo de la planificación del año en curso, luego de un primer trimestre caracterizado por el desconcierto y frente a la implementación de nuevas exigencias administrativas y comerciales bajo un esquema de funcionamiento de comercio exterior diferente al vigente hasta febrero de 2012. Por otro lado, a mediados de año, se producía la desaceleración de las ventas de las principales empresas del sector que en promedio se ubicó en el 25%, y algunas de las terminales comenzaban a evaluar la posibilidad de despidos (*Infobae* 2012). Esta desaceleración de la demanda se sumaba a los inconvenientes de oferta que habrían tenido durante el primer semestre, mientras se ordenaba la implementación de las nuevas medidas y las empresas se adaptaban a funcionar con ellas.

⁵⁰ Asimismo, es diversos intercambios con importadores y otros agentes del sector señalaron que este tipo de acuerdos, se habría desvirtuado y que en algunos casos se trató simplemente de la compra de saldos exportables por un valor que se ubicaba entre el 4 y 8% del monto en dólares a compensar.

CAPITULO III: LAS MESAS DE ENLACE DEL SECTOR. CONFIGURACIÓN DE LA CADENA DE VALOR MOTOMOTRIZ

A partir de los datos que muestra la Tabla III.1, a abril de 2012 treinta y nueve empresas, entre terminales e importadores, integraban el sector de motovehículos en Argentina. Ocho de ellas aún no contaban con el alta como fabricante de motocicletas y de las que sí, dieciséis lo habían realizado en los últimos seis años (2007-2012). De acuerdo al origen del capital, se trata en su mayoría de empresas nacionales, cuatro son firmas mixtas, tres son filiales de multinacionales y una cuyo capital es extranjero, pero no multinacional⁵¹

Si se analiza la conformación del sector de acuerdo al tamaño de las firmas que operan en él, prácticamente el 59% es explicado por empresas de pequeño y mediano porte. Las empresas grandes representan poco más del 28% y las microempresas explican aproximadamente el 5% de la facturación del sector⁵². Estos datos dan cuenta de la heterogeneidad que lo caracteriza y explica, por un lado, la dificultad para alcanzar consensos o funcionar orgánicamente ante temas o inconvenientes comunes, como también la existencia de cámaras empresariales que representan diferentes intereses dentro de la actividad y que han tenido que reconfigurar su conformación habida cuenta de los cambios en las categorías de sus asociados. Sobre esto último, resulta relevante destacar la conformación de la **Cámara Argentina de Fabricantes de Motovehículos (CAFAM)**, organización que reunió por primera vez a todas las empresas terminales de motovehículos⁵³. La misma tuvo su origen a partir de la modificación del estatuto de la existente CIFEMA⁵⁴, e incorporó a las demás terminales que se encontraban asociadas a alguna de las otras cámaras coexistiendo con empresas dedicadas exclusivamente a la importación de motovehículos armados. Asimismo, dado el nuevo estatuto donde CIFEMA modificó su denominación para convertirse en CAFAM (ESTATUTO SOCIAL, Título I, Artículo 1°) y a partir del cual sus asociados deben poseer fábricas de motovehículos en el territorio de la República Argentina o contar con proyectos industriales en implementación (ESTATUTO SOCIAL, Título III, Artículo 5°) debió

⁵¹ Hay cuatro firmas incluidas en la tabla de las cuales no se disponen datos sobre el origen del capital.

⁵² El 8% restante es explicado por tres empresas sobre las cuales no se dispone de información sobre su facturación.

⁵³ Formalmente la cámara se presentó ante las autoridades y el mercado a mediados del año 2013, no obstante la decisión de agruparse, las actividades de conformación y las reuniones de las empresas tuvieron lugar donde todo 2012.

⁵⁴ CIFEMA: Cámara de importadores, fabricantes y exportadores de motovehículos de la Argentina”

desafiliar a aquellas firmas integrantes de CIFEMA sin intención de ensamblar o fabricar en el país.

Tabla III.1
FIRMAS INTEGRANTES DEL SECTOR MOTOVEHÍCULOS ARGENTINO

Empresa	Marca comercial	Tamaño S/ Facturación *	Origen capital	Cantida d emplead os	Fecha de contrato social	Año de alta como fabricante de motocicletas (Cod 359100)**
AKAN S.A.	TIBO	Micro	Nacional	6-10	2002	2011
APPIA MOTOR ARGENTINA S.A.	APPIA	Mediana	Nacional	80-90	2003	2008
AUTOMOTORES CERRO S.A.	CERRO	Mediana	Nacional	35-45	2005	2011
BETA MOTORS ARGENTINA S.A.	BETA	Mediana	Nacional	35-45	1992	1993
BMW DE ARGENTINA S.A.	BMW	Grande	Multinacional	25-35	1995	Sin alta
CONOSUR S.A	MAVERICK	Grande	Nacional	90-110	2002	2011
CORVEN MOTORS ARGENTINA S.A.	CORVEN	Mediana	Nacional	85-95	2007	2007
DA DALT HNOS S.A.	DA DALT/DUTORI	Pequeña	Nacional	8-12	1993	2012
DMA MOTORS S.A	DAELIM	Pequeña	Nacional	1-5	2005	Sin alta
DRAGON S.A.	BRAVA	Mediana	Nacional	70-80	1999	1999
EMPRENDIMIENT O INDUSTRIAL MEDITERRANEO S.A.	KELLER	Grande	Nacional	100- 120	2005	2008
FAMSA	JAWA	Mediana	Nacional	20-24	2006	2007
FIRST RATE S.A.	LEGNANO	Pequeña	Nacional	S/D	2005	2011
GHIGGERI MOTOS S.R.L.	GHIGGERI	Mediana	Nacional	100- 120	1992	2010
GILERA MOTORS ARGENTINA S.A.	GILERA	Grande	Nacional	65-75	1999	2002
LIBERTADOR MOTORS S.A.	GILERA	Pequeña	Nacional	24-28	1965	1998

GRUPO SIMPA	KTM	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
HARLEY DAVIDSON BUENOS AIRES S.A.	HARLEY DAVIDSON	Mediana	Nacional	12-16	1994	Sin alta
HJ MOTOR ARGENTINA S.A.	EUROMOT	Micro	Extranjera	4-8	2006	Sin alta
HONDA MOTOR DE ARGENTINA S.A.	HONDA	Grande	Multinacional	900-1100	1978	2006
IMPORTADORA MEDITERRANEA S.A.	KYMCO	Mediana	Nacional	45-55	1990	2007
JINARG S.A.	JINCHENG	Mediana	Mixto	26-30	2000	2000
JUKI SACIFIA	MONDIAL/KAWASAKI	Grande	Nacional	150-170	1972	1972
KONISA SRL	KONISA	Pequeña	Nacional	6-10	1999	Sin alta
LA EMILIA S.A.	MOTOMEL/PIAGIO	Grande	Nacional	400-420	1990	2000
LUCKY LION S.A.	LUCKY LION	Pequeña	Nacional	6-10	2007	Sin alta
MAR MAQUINARIAS S.A.	SUZUKI	Mediana	Nacional	30-40	1991	2013
MARWEN S.A.	JIANSHE	Pequeña	Nacional	1-5	2004	2007
MODENA AUTO SPORT SA	DUCATI	Pequeña	Nacional	50-60	1999	Sin alta
OLMO BIKES S.A.	OLMOS	Pequeña	Nacional	40-50	1998	Sin alta
PAGODA S.A.	GUERRERO	Grande	Nacional	280-300	1993	1999
RODABER S.A.	JORDAN	Pequeña	Nacional	24-28	1996	2008
SPEED & WHEELS SA	KAWASAKI	Pequeña	S/D	S/D	2000	S/D
SPEED LIMIT ARGENTINA	SPEED LIMIT	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
TRIUMPH	TRIUMPH	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
VISOKOLSKIS ALEJANDRO	OKINOI	Mediana	Mixto	45-55	1989	2008
YAMAHA MOTOR ARGENTINA S.A.	YAMAHA	Grande	Multinacional	250-270	1995	2010
ZANELLA HNOS. y CIA. S.A.	ZANELLA	Grande	Mixto	370-390	1960	2005
MINARELLI S.A.	ZANELLA	Grande	Mixto	25-35	2003	2007

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en Nosis, Trade Nosis.com y AFIP.gov.ar

* Definición del tamaño de acuerdo a la Resolución SePyME 21/2010

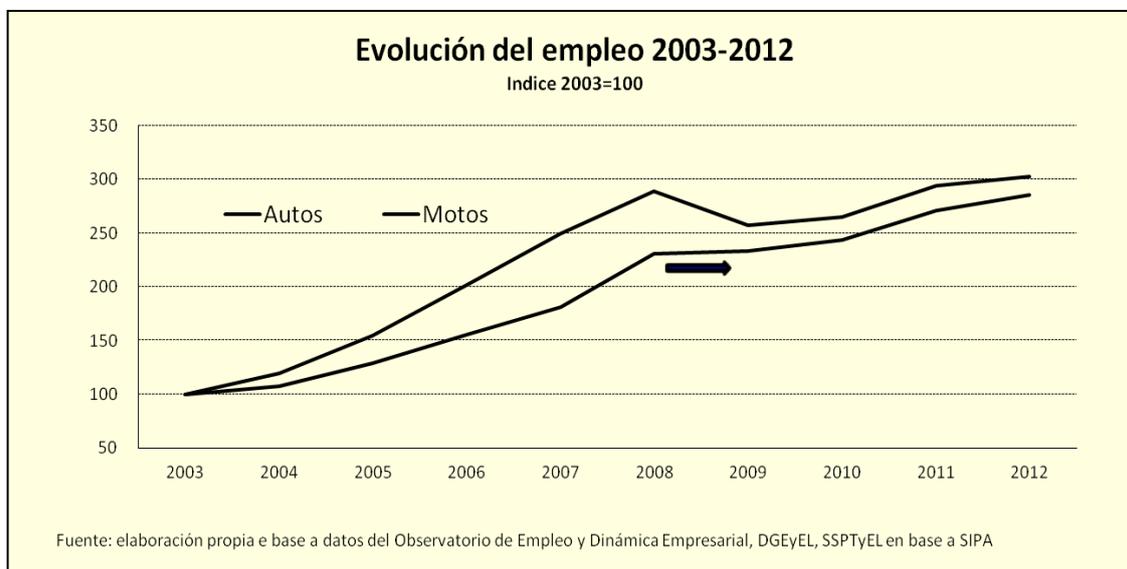
** Código de actividad de acuerdo al nomenclador de actividades AFIP

S/D Sin datos

El sector motovehículos mostró a lo largo del período 2003-2012 una tendencia creciente en la generación de puestos de trabajo, que sólo se vio interrumpida en los años 2008 y 2009, coincidente con la caída en la demanda impactada por la crisis internacional ya mencionada anteriormente, comenzando su recuperación hacia el año 2010. Para el año 2012 el sector contaba con 3.500 puestos de trabajo declarados, frente a los 1000 vigentes en 2003. Durante el período bajo análisis el sector mostró una tasa de crecimiento interanual promedio del empleo del 14%, superando por poco más de un punto al sector de automóviles, a pesar del subsidio que éste último habría recibido durante la crisis internacional a través del Programa de Recuperación Productiva del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁵⁵ (Ver Gráfico III.1) No obstante, esta diferencia se revierte en el período 2007-2012 volviéndose favorable al sector automotriz el cual presentó una tasa de crecimiento del empleo del 11% frente a un 7,5% en el de motovehículos (CAFAM 2013)

⁵⁵ El Programa de Recuperación Productiva (REPRO) fue creado por la Resolución MTEySS N° 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional, durante la crisis económica que afectó al país en 2002 para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de los sectores privados y áreas geográficas en crisis. Posteriormente, frente a la crisis internacional de fines del 2008 se le otorgó continuidad normativa, extendiéndose su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009. El REPRO brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de hasta 600 pesos y por el plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por la Administración Nacional de la Seguridad Social. Para acceder a este beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis que atraviesan, estipulando las acciones a desarrollar para su recuperación y comprometerse a no despedir personal. Mientras que en 2008 la cantidad de establecimientos productivos y trabajadores alcanzados por el REPRO ascendía a 448 y 22.846, respectivamente, a junio de 2009 el beneficio alcanzó a 1.142 empresas y 84.628 trabajadores (OIT, 2009- Notas sobre la crisis. “Argentina, prevención de despidos y retención de trabajadores en el empleo”)

Gráfico III.1
COMPARACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR
MOTOMOTRIZ Y AUTOMOTRIZ



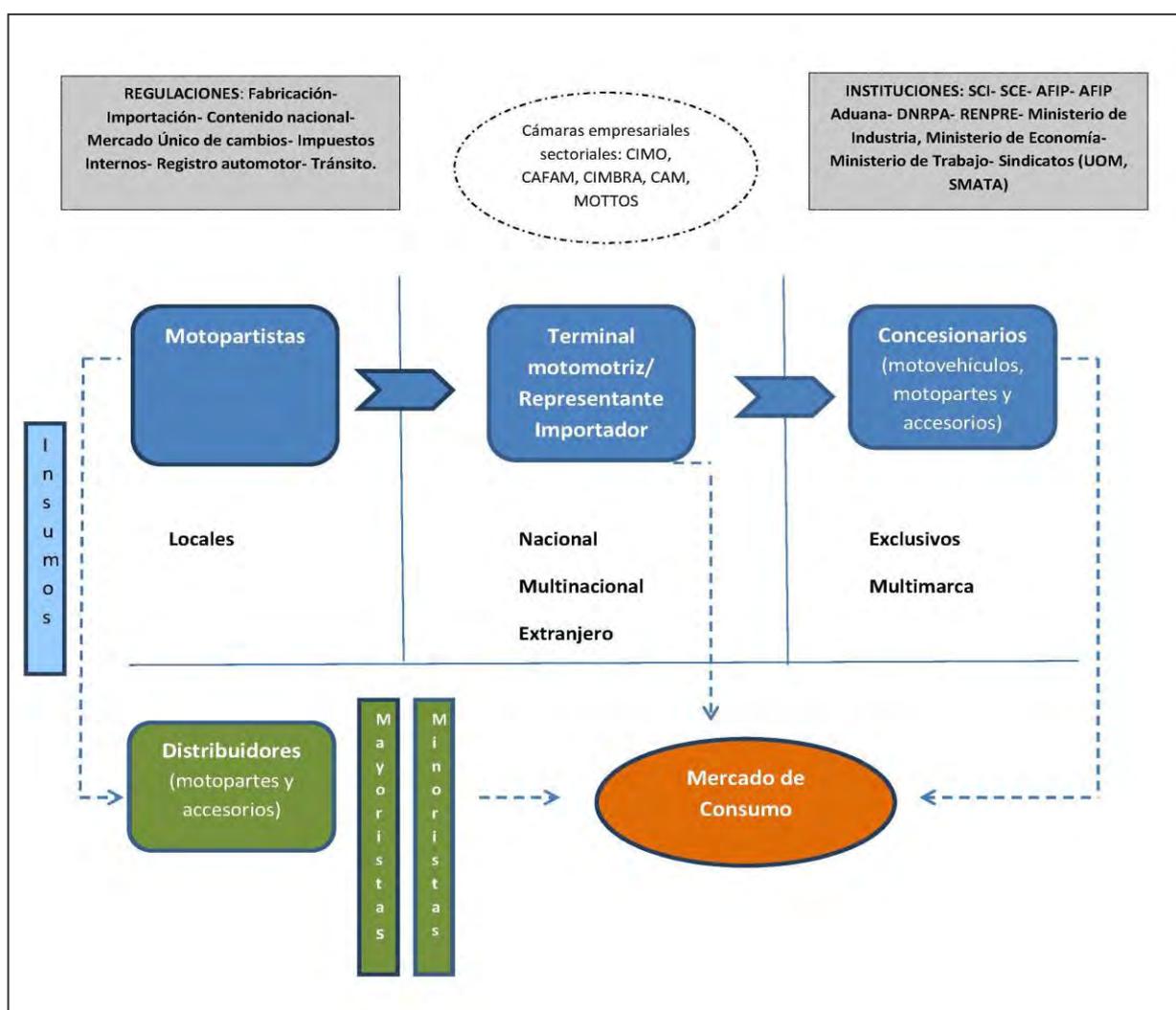
Fuente: Informe CAFAM -“La industria de motovehículos” Ref: Línea superior corresponde a autos e inferior a motos.

Como se señaló en una sección previa de este trabajo, los motopartistas, en gran parte nucleados en CIMO, son parte relevante en la cadena de valor de la motocicleta, cadena que, bien podría señalarse, comenzó a reconfigurarse a partir del año 2007 momento en que se reinició la discusión sobre la necesidad de fomentar la industrialización de la actividad (Ver Esquema III.1). Sin embargo, es a partir de las convocatorias a las reuniones del sector, propuestas desde la Secretaría de Comercio, que estos actores adquieren mayor visibilidad y sus demandas comienzan a formalizarse en torno a la sustitución de partes importadas por producción local en las motocicletas comercializadas en el mercado argentino.

Estas reuniones comenzaron a mediados del mes de febrero de 2012 y se realizaron prácticamente una vez por mes hasta julio, donde comenzaron a realizarse cada sesenta u ochenta días. Como se señaló en la introducción de este trabajo, en estas reuniones o mesas de discusión del sector participaron directivos y presidentes de las empresas terminales e importadoras de motovehículos, representantes de las empresas motopartistas, representantes sindicales de primera y segunda línea de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) y del Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) y funcionarios públicos tanto de la Secretaría de Comercio Interior y Exterior del

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, como de la Dirección Nacional de Industria y de la Dirección Nacional de Competitividad, dependientes del Ministerio de Industria y de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, respectivamente. Las agendas de estas reuniones se establecieron en torno a dos temas principales: la sustitución de motopartes importadas por otras de producción nacional y la exigencia de compensar importaciones con ventas externas.

Esquema III.1
CADENA DE VALOR MOTOMOTRIZ ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia

En la primera reunión el empresariado recibió algunas aclaraciones por parte de la cartera de comercio, respecto a la necesidad de compensar las importaciones con exportaciones, como también la vinculación de este requerimiento con la firma de las

Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación. En la medida que las empresas cumplieran con un programa de compensación de las importaciones, se esperaba que las DJAI presentadas tuvieran la autorización de Secretaría de Comercio Interior (Notas de la autora, reunión del 16/02/12).

Asimismo, se trató la exigencia de sustituir partes importadas por motopartes producidas localmente. Se planteó que a partir de la reunión se daba inicio a un plan de sustitución donde las terminales debían comprometerse a integrar partes y accesorios nacionales y que de acuerdo a lo que los motopartistas informaran a la Secretaría de Comercio aquellos tendrían la aprobación o la desaprobación del funcionario de comercio. Es así que las voces negativas de los fabricantes de partes y componentes, respecto al comportamiento de las terminales, funcionaría como una segunda variable condicionante de la aprobación de las DJAI. La propuesta inicial, por parte del funcionario, fue alcanzar un nivel de integración del 30% en las motocicletas de hasta 125cc, a partir de una lista preacordada de determinadas partes de producción local. Para tal fin, el Secretario solicitó tener un vocero representante de las empresas terminales y uno de los motopartistas a quien dirigirse y a quienes designó como responsables de facilitar la información que desde la Secretaría se les requiera.

En esa misma reunión las terminales se plantearon la necesidad de trabajar en la definición a nivel aduanero, del CKD incompleto, dado que consideraban compleja la tarea de posicionar de manera individualizada todas las partes que conforman una motocicleta a excepción de aquellas que comenzarían a integrarse localmente. Asimismo, sugirieron que esta manera de posicionar facilitaría el control por parte de las autoridades a las terminales y agilizaría los trámites de importación. Durante las semanas siguientes, representantes de las terminales mantuvieron reuniones con funcionarios de aduana responsables de los equipos legales y técnicos para discutir estas posibilidades de adaptación, sin embargo este requerimiento, tras varias reuniones, no iba a ser posible de cumplimentar, por restricciones normativas del sistema aduanero argentino. (Notas de la autora, reunión del 02/05/12)

Durante los meses que siguieron a la reunión, las empresas del sector a igual que otras firmas que operan en comercio exterior con importaciones, tuvieron que presentar el mencionado plan de compensación, como requisito excluyente para obtener la autorización de las declaraciones juradas. Esta primera etapa de asimilación y adecuación a la nueva normativa y a los requerimientos no normados vinculados a la

misma, generaron un importante desorden en la actividad y demoras en el ingreso de la mercadería importada (Entrevistado nro. 1)

A partir de la reunión del mes de mayo, el rol de la Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas iría adquiriendo mayor relevancia. Parte de su equipo técnico comenzó a trabajar en el diagnóstico de las condiciones en que se encuentra el mercado de producción de piezas y partes y las posibilidades de avanzar en la integración nacional. (Notas de la autora, reunión del 02/05/12) Para ello, comenzaron requiriendo información tanto a las empresas terminales, como a las productoras de motopartes y mantuvieron reuniones de trabajo con los representantes de las cámaras de ambos grupos de actores. El objetivo de esta primera etapa era determinar la capacidad productiva, los costos locales en comparación con los costos de los proveedores actuales de las piezas a sustituir, los niveles de calidad y las condiciones comerciales del sector motopartista local. Dentro de los objetivos de este primer relevamiento, también se encontraba establecer las posibilidades de sustitución de cada empresa terminal y del sector en su conjunto, e identificar aquellas partes potencialmente sustituibles por producción local.

Luego de varias discusiones en torno a la diferencia de costos entre los productores locales y los proveedores chinos, resultó clave poder distinguir el precio de importación de las partes y piezas de origen chino, de su verdadero costo de producción, es decir antes del beneficio de los subsidios otorgados por el estado chino a la exportación de las partes. La discusión comenzó a centrarse en torno a qué precio de referencia establecer para evitar un incremento de precios en los bienes finales en el mercado interno, producto de la exigencia de integrar determinadas partes locales. Si la comparación se efectuaba con la oferta proveniente de china, la mayoría de las partes locales presentarían un nivel de costos por encima de aquella, no sólo por la existencia de subsidios a la exportación⁵⁶, sino también por la escala de producción de los fabricantes chinos en ese segmento de cilindrada de hasta 125cc que les permitía alcanzar costos más competitivos. Es así que los valores de referencia de algunas piezas de motocicletas se establecieron principalmente a partir de la comparación con partes de producción

⁵⁶ De acuerdo a lo comentado en varias de las entrevistas realizadas, el subsidio a las partes de motocicletas chinas destinadas a la exportación se situaba entre el 13% y el 17%. Además de contar con una línea de crédito destinada a los importadores de motocicletas, tanto CBU como CKD completo o incompleto. A través de esta línea de crédito, los importadores argentinos obtenían facilidades de pago que les permitía cancelar en promedio el 65% del valor de la mercadería importada 120 días después de la fecha de embarque en origen.

brasileña y con una mirada atenta a la evolución de los precios de la competencia china (Notas de la autora, reunión del 06/06/12)

Dentro de la agenda de trabajo se establecieron visitas de los equipos técnicos de la Dirección Nacional de Industria, de la Dirección Nacional de Competitividad y del INTI a las empresas terminales, con el objetivo de relevar información sobre la actividad de las firmas y constatar tanto la capacidad productiva como la incorporación de partes nacionales al ensamble de las motocicletas comercializadas. Por otro lado, y teniendo en cuenta que los motopartistas declararon en las reuniones llevadas a cabo una determinada capacidad de producción para las diferentes partes que se incluyeron en las listas de integración, también se realizaron visitas de los equipos técnicos con el objetivo de constatar capacidad productiva, calidad de la producción y viabilidad de los volúmenes declarados (Notas de la autora, reunión del 23/07/2012). De acuerdo a la Tabla III.2; la lista inicial propuesta para la primera etapa de producción incluyó 22 partes, que representarían un 32% de integración, dada la participación de las mismas en el costo de la moto. Sin embargo, el porcentaje de integración efectiva, es decir considerando la capacidad de abastecimiento de las empresas fabricantes de las partes incluidas en la lista, es del 9%.

Desde el inicio de las discusiones las empresas ensambladoras plantearon una metodología de cálculo de integración diferente a la propuesta por las autoridades. Su intención era continuar con una tabla de integración de partes que había sido consensuada en las mesas de trabajo de las que participaron las diferentes cámaras de empresarios del sector y el INTI en el año 2008, en virtud de la generación y redacción de la Ley 26.457, mediante la cual se creó el régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes. Sin embargo, y a pesar de las diversas ocasiones en la que se planteó esta alternativa, la forma de medición optada por las autoridades vinculó el monto de compra de partes locales, antes de impuestos, con la facturación de la empresa terminal en el segmento de motocicletas de hasta 125cc, también antes de impuestos y sin margen de rentabilidad (Planilla integración local de motopartes, Ministerio de Industria- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). La integración de partes locales debía representar en una primera etapa el 16% de la facturación en el segmento señalado. Luego, y hacia finales del tercer trimestre del año 2012, la exigencia se incrementó a un 30% de la facturación (Notas de la autora, reunión del 23/10/2012)

Tabla III.2
INTEGRACION POTENCIAL DE MOTOPARTES

	A	B	C = A x B
Parte /Conjunto	Capacidad de producción para abastecer el volumen del mercado, (Declarada por los motopartistas)	Participación aproximada de la motoparte nacional en el costo de la moto (Calculada por Dirección Nacional de Competitividad)	Integración efectiva
Regulador de voltaje	43%	0,40%	0,17%
Bobina	43%	0,30%	0,13%
CDI	43%	0,25%	0,11%
Destellador de giro	43%	0,15%	0,06%
Horquilla delantera	50%	3%	1,50%
Horquilla trasera	12%	2%	0,24%
Suspensión trasera	100%	1,50%	1,50%
Chasis	25%	7%	1,75%
Instalación eléctrica	27%	0,85%	0,23%
Corona	100%	0,80%	0,80%
Caño de escape y silenciador	47%	3%	1,41%
Neumático	0%	4,50%	0,00%
Cámara	0%	4,50%	0,00%
Plásticos	20%	0,25%	0,05%
Cable de acelerador Cable de freno	50%	0,30%	0,15%
Manubrio	20%	0,50%	0,10%
Pie de apoyo central	20%	0,50%	0,10%
Pie de apoyo lateral	20%	0,50%	0,10%
Óptica faro delantero Óptica faro trasero Guiños	12%	1,30%	0,16%
Total		32%	9%

Fuente: Re elaboración propia en base a tabla de CIFEMA y notas de la autora, reunión del 06/06/2012

En las reuniones del primer semestre del año los representantes de las terminales plantearon diversas propuestas a las autoridades que participan de las mesas de discusión. Además de lo concerniente a la metodología de medición mencionada en párrafos anteriores, los empresarios señalaron una serie de aspectos que las autoridades debían considerar en el proceso de reindustrialización del sector. Entre los puntos observados se destacan aquellos tendientes a minimizar el riesgo de desabastecimiento debido a las dificultades de producción, variaciones en la calidad y precios pautados o la

dilatación en los tiempos de entrega de las empresas motopartistas, como también la crítica a la duplicidad de trámites y a la demora en la gestión de los múltiples permisos vinculados a una misma importación (CAFAM 2012):

- Una vez que se constate la capacidad productiva de los fabricantes de motopartes, se deberá estimar el volumen que los productores locales están en condiciones de suministrar, para de este modo facilitar la planificación de las importaciones que podrían efectuarse en condición CKD incompletos (IKD) o KIT,
- Una vez acordado y cumplimentado el volumen de partes nacionales a incorporar en los CKD en el período bajo discusión, se deberán acordar volúmenes de producción anuales, en función del incremento de la capacidad instalada de los motopartistas.
- El incremento de la capacidad instalada de los motopartistas y por ende el aumento de la oferta local de partes, deberá alcanzarse respetando las pautas de calidad y precio previamente fijadas.
- Que la exigencia de compensar importaciones se limite a los importadores que no revisten condición de fabricantes. Aplicar la misma exigencia de equilibrio de la balanza comercial tanto a importadores “puros” como a fabricantes, atenta contra la reindustrialización de la actividad, dado que una vez compensados los montos a importar, es más rentable importar las motocicletas en condición CBU que en condición IKD.
- En línea con lo anterior, se sugiere mantener el objetivo de 4 motocicletas importadas en condición CKD por cada unidad CBU ingresada por el importador-fabricante al mercado argentino.⁵⁷
- Prolongar el vencimiento del certificado de importación de motocicletas (CIM) a 180 días, dado que para programar la producción con integración de partes nacionales requiere tal horizonte mínimo de tiempo.
- Implementar nuevamente la excepción a las Licencias no Automáticas (LNA) para el CKD y el IKD o KIT.

⁵⁷ Desde Septiembre de 2011 las licencias de importación de motocicletas (LNA) se firman de acuerdo a una proporción establecida y regulada por las autoridades del Ministerio de Industria, conocida entre los empresarios como el “4x1” (cuatro CKD por cada CBU autorizado) Desde Mayo del mismo año y hasta la profundización de la medida, la relación había estado pautado en “2x1”.

- Eliminar las Licencias no automáticas (LNA) vigentes para motopartes o en su defecto implementar un mecanismo de excepción para las importaciones que los fabricantes destinan a la producción.

Más adelante se sumaría a los requerimientos de las terminales, la revisión de la exigencia de **integrar obligatoriamente determinadas partes**, solicitando en su lugar la **integración por partes disponibles** y a elección de cada fábrica. De acuerdo al informe de CAFAM 2012, durante el año 2011, de las **793.000** motocicletas vendidas, **575.925 unidades** corresponden a motos de cilindrada **inferior o igual a 125cc**, lo que representa aproximadamente el 73% del mercado. Sin embargo, se observa una amplia gama de estilos definida fundamentalmente por su uso y aplicación⁵⁸, dentro de los cuales es posible distinguir 148 modelos. Este segmento de consumo masivo es el más competitivo del mercado, caracterizado por una competencia basada en los precios y en las condiciones de crédito al consumo ofrecidas, principalmente, por las empresas terminales, cierto grado de diferenciación básicamente estético, y donde el 70% de las unidades comercializadas se concentra en 6 de las 32 empresas relevadas en el informe⁵⁹. Asimismo, de estas casi 576.000 motocicletas, más del 80% corresponden a la gama “cub”, dentro de los cuales hay en promedio 6,5 modelos diferenciados por empresa.

En este punto se edificó el segundo grupo de crítica y la alternativa plateada por las empresas terminales a la propuesta de los funcionarios de **integrar obligatoriamente determinadas partes**. Entre los argumentos planteados se destacan:

- La capacidad instalada de los motopartistas es heterogénea, y difiere según el tipo de motoparte o componente.
- Al momento del informe la capacidad instalada de los motopartistas no puede cubrir la demanda de las empresas terminales en el segmento cub.
- Este tipo de integración discrimina a las empresas motopartistas que no puedan abastecer el 100% de la demanda de las terminales.

⁵⁸ El informe diferencia entre cub, enduro, leisure, street, custom, scooter, cross y ciclomotor.

⁵⁹ En cifras aproximadas, de las unidades comercializadas durante el año 2011 en el segmento de hasta 125 cc, las 6 empresas que concentran el 70% del mercado fueron: **Motomel** (80.900 unidades), **Zanella** (74.600 unidades), **Honda** (70.800 unidades), **Guerrero** (69.000 unidades), **Yamaha** (57.900 unidades) y **Gilera** (53.000 unidades)

- Las terminales pymes no alcanzan la escala mínima (1000 unidades mensuales) que justifiquen la inversión en herramental, moldes y matrices para la producción de las piezas específicas complejas⁶⁰ para los modelos tipo “cub”. Sólo diez empresas cumplirían con este volumen mínimo.

Las terminales plantearon que la **integración por partes disponibles** evitaría algunos de los inconvenientes señalados en los puntos anteriores y destacaron un conjunto de aspectos positivos. Entre ellos;

- Permitiría aprovechar la capacidad instalada del proveedor, independientemente de la proporción del mercado que cubra.
- Permitiría que cada empresa terminal decida, en función de sus posibilidades, de su escala, tecnología y modelos disponibles, qué inversiones realizar, qué partes y/o componentes desarrollar localmente y cuáles continuar importando.
- Evitaría que los proveedores externos tomaran una actitud defensiva frente a una caída en las ventas concentrada en un conjunto de partes específicas del segmento de motos cub, las cuales, como ya se señaló representan el porcentaje de mayor importación de las empresas locales.
- Requiere un trabajo conjunto entre el sector público y el privado para determinar la capacidad de abastecimiento y de desarrollo de las empresas motopartistas y terminales.

⁶⁰ El informe distingue entre: **Partes genéricas:** son las que no requieren herramientas, dispositivos o matrices especiales para su desarrollo dado que están disponibles en el mercado. Por ejemplo, batería, cadena, bujías, neumáticos, cámaras, fijaciones, etc. No requiere un volumen mínimo que justifique su desarrollo dado que son partes disponibles. **Partes específicas simples:** son aquellas desarrolladas para un determinado modelo pero no requieren importantes inversiones en herramientas, dispositivos o matrices especiales. Por ejemplo, cables de comando para freno, embrague y acelerador, instalación eléctrica, CDI, regulador de voltaje, algunos modelos de amortiguador, caballete, sostén lateral, manubrio, portaequipaje, etc. Requiere una escala de producción que si bien no es muy elevada es determinante para decidir su desarrollo nacional (entre 200 y 500 unidades mínimas mensuales). **Partes específicas complejas:** son aquellas desarrolladas para un determinado modelo pero demandan elevadas inversiones en herramientas, dispositivos y matrices. Por ejemplo, plásticos, ópticas, silenciadores, sistemas de freno, ruedas, instrumental, horquilla, chasis, entre otros. Requiere una importante inversión y en consecuencia una escala de producción elevada, a partir de 1000/1500 unidades mensuales.

- Las partes nacionales que contengan insumos importados se considerarán nacionales si el componente importado no supera el 40% del costo. Criterio similar al Régimen de Origen Mercosur⁶¹, pero aplicable a todo origen.
- De acuerdo al análisis realizado en el informe, este tipo de sustitución permitiría un proceso de integración que se iniciaría con el 8% a los seis meses de haberse aprobado los kits a importar por cada empresa (que excluyen por definición las partes a sustituir por producción local) e implementado su proceso administrativo para ingresarlos al país, 15% a los doce meses, 20% a los dieciocho meses, 25% a los veinticuatro meses y 30% a los treinta meses.

Finalmente, de los puntos propuestos por las terminales, los integrantes de la cadena y las autoridades acordaron que la sustitución de importaciones se haría por libre elección de las terminales, en función de las partes disponibles en el mercado y de las posibilidades de inversión para el desarrollo de nuevas partes o componentes. Como ya se señaló en párrafos precedentes no se accedió a medir la integración de acuerdo a la propuesta de las terminales, como tampoco las etapas a seis, doce, dieciocho, veinticuatro y treinta meses propuesto para alcanzar el 30% de sustitución.

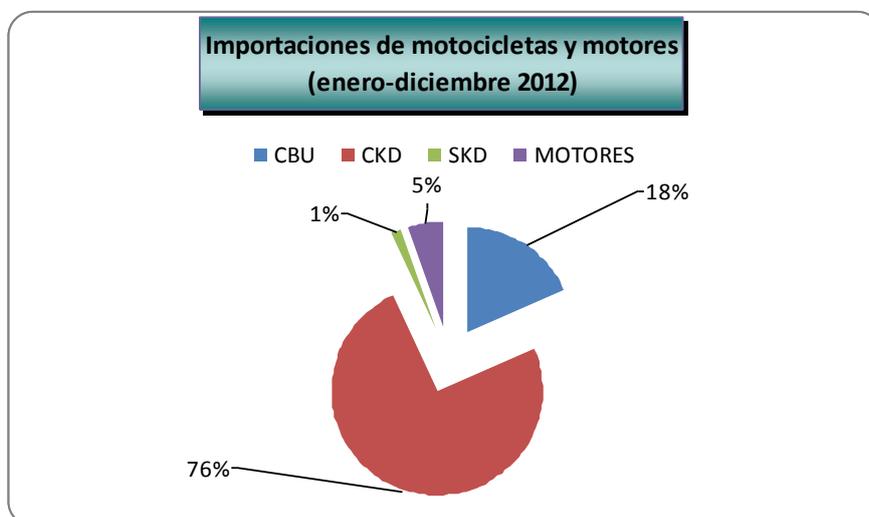
La situación a Diciembre de 2012 presentaba seis empresas suspendidas por no cumplir con el porcentaje establecido, una empresa multinacional que debía convocar a una reunión con motopartistas dada su baja demanda de partes locales, la cual justificaba con desarrollos integrados a su producción y el consecuente reclamo de los productores de componentes nacionales, dos de las empresas grandes -una nacional y otra de capital mixto- observadas por no entregar toda la información requerida por las autoridades y por algunas críticas de los motopartistas por el bajo nivel de compras, dieciséis sin inconvenientes y las restantes cuatro debiendo complementar la información de compras locales entregada a los funcionarios de competitividad (Notas de la autora, reunión del 05/12/2012)

Concluyendo el año 2012, las importaciones de motocicletas en CBU, CKD, SKD y motores se ubicaban en el orden de las 686.500 unidades, de las cuales el 76% correspondió a motocicletas importadas totalmente desarmadas para ensamblar en el país (Ver Gráfico III.2). Si de la base se consideran únicamente las motocicletas, el

⁶¹ MERCOSUR/CMC/DEC N° 6/94- REGIMEN DE ORIGEN MERCOSUR, CAPITULO III, Régimen General de Origen, ARTÍCULO 3°.

volumen importado durante el 2012 ascendió a unas 650.326 unidades, reflejando una caída del orden del 18% respecto al año anterior. En el total de las motocicletas importadas, la participación del CKD se ubica por encima del 79%. Estas importaciones representaron Usd 449.536.730 en valor FOB destinados a la compra de motocicletas en el exterior, cifra que asciende a Usd 460.452.877 si se consideran los motores. Como se señaló anteriormente, debido a la metodología utilizada en el registro aduanero del ingreso de las motocicletas en CKD, se torna difícil poder establecer el nivel de sustitución de partes importadas que presentarían estas unidades.

Gráfico III.2
PARTICIPACIÓN POR CONDICIÓN DE IMPORTACIÓN. AÑO 2012



Fuente: CAFAM

REFLEXIONES FINALES

El cambio de régimen macroeconómico resultante de la devaluación, como señalan Fernández Bugna y Porta (2007), si bien incentivó reestructuraciones sectoriales favorables a la industria manufacturera que la posicionaron como motor del crecimiento del período, las respuestas a los estímulos macroeconómicos estuvieron condicionadas por la configuración estructural heredada en la década anterior. Entre otras características importantes, los autores señalan que el punto de partida de este nuevo período incluye: i) la coexistencia de sobre-inversión relativa en algunos sectores y de insuficiente capacidad instalada en otros, en un contexto de pronunciada baja del coeficiente de inversión total durante los cuatro años de recesión; ii) la debilidad del entramado productivo interno, no sólo en términos de cantidad y calidad de oferta disponible, sino también en las interrelaciones básicas del sistema nacional de innovación; iii) la presencia de rigideces tecnológicas, cuya rápida superación se dificulta en el nuevo contexto de precios relativos; y iv) la reducción y hasta la desaparición de planteles de personal de alta calificación (Fernández Bugna y Porta 2007, págs. 17-18)

A un año del colapso económico y social de la Argentina, si bien el escenario económico marcado por la incertidumbre aún persistía, comenzaron a modificarse las percepciones sobre su evolución. La economía argentina experimentó un acelerado crecimiento, con tasas anuales promedio del 8% entre 2002 y 2006, recuperando los niveles de producto previos a la fase de recesión y crisis. Los autores señalan que, si bien la coyuntura internacional de demanda sostenida y altos precios para los productos commodities de base primaria y las bajas tasas de interés favorecieron dicha evolución, las señales internas tuvieron igual o más importancia que aquellas (Fernández Bugna y Porta 2007, págs. 68-69)

En este sentido destacan que la política económica doméstica se centró en el aseguramiento de condiciones de estabilidad macroeconómica, alcanzada mediante superávit fiscal, acumulación de reservas y recomposición de la liquidez bancaria. Asimismo, se buscó *“el sostenimiento de un tipo de cambio real alto, diferenciado a favor de los sectores relativamente menos competitivos- demandantes de mano de obra- y el estímulo al crecimiento de la demanda agregada, a través de planes asistenciales en un primer momento y posteriormente mediante la recuperación de la masa salarial”* (Fernández Bugna y Porta 2007, pág.68). Estos instrumentos se convirtieron en el eje de la política industrial del período. Sumado a éstos, las políticas más específicas se

concentraron en la administración de los regímenes ya existentes y la disponibilidad de fondos para la promoción de inversiones mediante incentivos fiscales, que benefició mayormente a un limitado conjunto de grandes empresas y emprendimientos con un sesgo productivo exportador (Fernández Bugna y Porta 2007, pág. 68)

El crecimiento industrial de este período se caracterizó por una expansión generalizada de las distintas ramas manufactureras. Si bien la configuración sectorial de la industria no se modificó de modo significativo en esta última década y los sectores intensivos en ingeniería y en trabajo no recuperaron el peso relativo de etapas anteriores, estas actividades contribuyeron en un 46% al incremento en la producción industrial entre 2002 y 2008, cuando sólo lo habían hecho en 20% entre 1993 y 1998 (Fernández Bugna y Porta 2007, págs.77-79). La industria se convirtió en uno de los sectores con mayor generación de nuevos puestos de trabajo y absorción del desempleo existente. Si bien la mayor parte de su expansión se explica por la evolución de algunas ramas con una ponderación importante en la estructura productiva (alimentos y bebidas) y por la fuerte reactivación de otras actividades trabajo-intensivas (textiles, calzado, metalmecánica), el empleo creció en todos los sectores (ILAFA 2007). Asimismo, algunos actores económicos castigados por las condiciones de la apertura económica y financiera a lo largo del período de la convertibilidad fueron estimulados por el nuevo marco macroeconómico, cuya recuperación tuvo un impacto apreciable sobre la demanda de fuerza de trabajo, principalmente las medianas y pequeñas empresas, alcanzando cierta recomposición en algunos tejidos productivos (ILAFA 2007)

En línea con lo anterior, la reacción del sector motomotriz, ante los estímulos macroeconómicos, ha transitado desde un desplome de las importaciones en la recesión y crisis de 2001-2002, seguida de una leve recuperación de las actividades de manufactura hacia un sector caracterizado por un continuo y acelerado crecimiento de las importaciones de bienes finales, y una estrategia empresaria que encontró en el “atajo importador” (Kosacoff 2011) el medio para una rápida recuperación de los niveles de facturación y la elevación de los márgenes de rentabilidad, a un riesgo que podía considerarse bajo.

Como señalan Fernández Bugna y Porta (2007), diversos factores podrían estar combinándose: la existencia de costos “hundidos” en el aprendizaje importador de la etapa previa, que no es compensado por el nuevo régimen macro, la consolidación de hábitos de consumo centrados en bienes de rápida obsolescencia “de mercado”, la

preferencia por la flexibilidad de los agentes económicos y las rigideces remanentes de la estructura de aprovisionamiento debido a la ausencia de una trama local de proveedores de la industria de motocicletas, desarticulada principalmente durante la década del noventa. El factor “China” no es menor en la configuración de la respuesta del empresariado local del sector: la amplia gama de productos, a precios considerablemente menores que la oferta de otros países, la facilidad de formas de pago parcialmente diferidas y la ausencia de producción competitiva local, convirtieron a los proveedores chinos en los mejores socios comerciales de las empresas de motocicletas radicadas en la Argentina.

Es así que la recuperación de la demanda local de motocicletas fue cubierta principalmente por una amplia y variada oferta importada de motocicletas con tecnología y diseños inexistentes en el ámbito local. Si bien a lo largo del período analizado ha habido cambios en la conformación de la canasta importada, lo ha sido entre motocicletas importadas completamente armadas por aquellas que se ingresaban desarmadas para ensamblar localmente, sin mayor agregado de valor -directo e indirecto-, incluso después de sancionada la Ley 26.457 mediante la cual se creó el régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes, que como ya se señaló tuvo un bajo impacto sobre el desarrollo de la actividad manufacturera del sector y la sustitución de importaciones por producción nacional.

La heterogénea configuración del sector, heredada de la etapa previa, dio lugar a una convivencia entre terminales, fabricantes décadas atrás, afectadas negativamente por la abrupta apertura comercial y el régimen cambiario durante la vigencia del Plan del Convertibilidad y que han sobrevivido implementando estrategias defensivas y “sustituyendo” producción por importación, con aquellas otras firmas que nacieron, principalmente, durante la década del noventa con un perfil esencialmente importador incentivado por la política económica antes señalada. En este sentido, una vez superado el mayor impacto de la crisis 2001-2002, las nuevas condiciones e incentivos macroeconómicos, como la política de promoción iniciada en 2008 no fueron suficientes para estimular la reindustrialización de la actividad y menos efectiva aún en incentivar las exportaciones. Podría señalarse que en las terminales que mantenían la figura de fabricantes, pero cuyas actividades de manufactura prácticamente habían desaparecido, predominaron estrategias de “espera” y la recomposición de los márgenes de rentabilidad, en un primer momento fue considerada una “reparación” por los costos de la

crisis previa (CEPAL-BID, 2003; Kosacoff, 2004b) y no una plataforma para decidir estratégicamente un nuevo rumbo productivo para la empresa.

Luego de este primer intento de incentivar la reindustrialización, y a medida que los volúmenes de compra al exterior aumentaban año tras año, comenzaron a sucederse una serie de medidas orientadas a la administración de las importaciones de bienes finales (motocicletas) en el segmento de hasta 250cc. Sin embargo, la opinión de algunas terminales reconoce en las medidas un elemento que si bien aletargó los tiempos de importación e incorporó ciertas dificultades administrativas, no logró incentivar un verdadero proceso de reindustrialización en el sector. Si bien ha facilitado la ampliación de las actividades de ensamblaje, a partir de la administración del ingreso de unidades armadas como proporción de aquellas ingresadas para armar localmente (relación 1 a 2 y luego 1 a 4) la convivencia con empresas importadoras de motocicletas totalmente armadas en el mismo segmento, habría afectado negativamente inclusive la envergadura de la ampliación de las actividades de ensamble.

Por otro lado, la heterogeneidad en el tamaño y naturaleza de las empresas que compiten en el segmento, también ha sido un elemento señalado. El volumen de motocicletas armadas que ingresan los jugadores más grandes, a pesar de las proporciones exigidas, afecta a aquellas de menor porte. Ante productos similares, y dado los mayores costos originados por la incorporación de las tareas de ensamble y otras derivadas de ésta, los márgenes de ganancia de las empresas de menor tamaño se reducen -si quieren continuar siendo competitivas en el segmento- o caso contrario fueron perdiendo participación en él. La presencia de empresas multinacionales con estrategias de producción y comercialización de tipo radial y con mayor poder de negociación que las firmas locales, incluso frente a las de mediano y gran porte, también ha sido un elemento condicionante en la implementación y coordinación de la política de promoción y las sucesivas medidas de administración del comercio exterior.

La implementación de las Declaraciones Juradas de Importación, a comienzos del año 2012, junto con la exigencia de compensar importaciones, generó un escenario de desconcierto durante los siguientes meses que impactó en los volúmenes de importación y en el desarrollo de la actividad del sector. Una idea generalizada entre los actores de las empresas terminales, fue que si la exigencia de compensar importaciones era para todas las firmas por igual - terminales e importadoras- los pocos incentivos, no solo para incrementar las tareas de ensamble, sino para avanzar hacia actividades de integración

local de partes, se volvían prácticamente nulos. Si una empresa lograba exportar, mediante cualquiera de los mecanismos señalados en el Capítulo II, y era suficiente para acceder a la compra de motocicletas importadas, no se justificaría entonces la inversión y los costos asociados a la profundización el proceso de sustitución de importaciones.

Para entonces la Ley 26.457 se tornaba irrelevante y las complicaciones para acceder al mercado de cambios, comenzaban a ocupar un lugar central en las preocupaciones del empresariado. El escenario macroeconómico ya no era el vigente en los años previos y la incertidumbre, no solo en torno a las variables de la macroeconomía y a la creciente restricción externa, sino también respecto a la política dirigida al sector y a la evolución de la demanda, se tornaba nuevamente en un elemento relevante en el horizonte decisorio de las firmas.

Cuando se iniciaron las reuniones del sector, donde se incorporó a los motopartistas, éstos últimos comenzaron a tener mayor visibilidad en las discusiones respecto al proceso de sustitución de importaciones, que aún se encuentra en progreso al momento de escribir este trabajo. Como ha ocurrido dentro de la cadena automotriz, donde se priorizó el crecimiento de la industria terminal, eslabón tractor de la cadena productiva (Cantarella, Katz, Gonzalo de Guzmán 2008, pág. 40), en la cadena motomotriz, no se ha avanzado en el fortalecimiento de la industria motopartista, y la mirada ha estado puesta casi exclusivamente sobre el desempeño del sector terminal y el negocio comercial importador. Podría decirse que con los trabajos de diagnóstico de las capacidades productivas y los estándares de calidad de los motopartistas iniciados a mediados de 2012, se habría dado comienzo a un proceso diagnóstico y analítico más consistente y complejo que permitirá comprender el armazón productivo definido por el entramado de relaciones tanto intra como intersectoriales que conformarían la cadena de valor motomotriz, y bajo el supuesto de que los técnicos a cargo cuenten con las competencias necesarias y dispongan de la colaboración de los diferentes actores, para alcanzar tarea de tal envergadura e importancia.

A pesar de los avances en las negociaciones por una mayor integración nacional, el sector de motovehículos o motomotriz, es aún un sector con alto componente importado, por ello resulta vital, a partir de las discusiones en las mesas de enlace, alcanzar acuerdos para reducir la participación de las importaciones en la oferta de esta industria y plantear objetivos estratégicos sectoriales, para luego avanzar en desarrollos de mayor complejidad y difusión tecnológica. Como señalan Cantarella, Katz y Gonzalo de Guzmán (2008), el desarrollo de proveedores aguas arriba y la articulación productiva es el camino

deseado en aquellas industrias de alto componente importado o de ensamblaje, allí se requiere conducir una política sectorial específica, partiendo de las particularidades de cada rama y sector involucrado, tarea que implica el conocimiento de los objetivos buscados en cada caso, sea en términos de reducir los requerimientos de divisas, potenciar los eslabonamientos productivos o maximizar la generación de empleo.

Se ha podido observar en el sector de motocicletas una sucesión de medidas de promoción y administración del comercio que evidencian cierto grado de inconsistencia, excesiva burocracia y fallas en la definición de objetivos y alcance de las mismas, como también en torno a su implementación y coordinación. En cierto aspecto no escapa a lo que Fernández Bugna y Porta (2007) describen como una experiencia acumulada en Argentina en materia de promoción, poco aprovechable, caracterizada por el resultado de estrategias inconsistentes, “competencias” burocráticas, prácticas prebendarias y sobredeterminación macroeconómica, que afectaron la eficacia de las políticas promocionales, evidenciando la necesidad de recorrer un nuevo sendero de aprendizaje institucional. En este sentido, la importancia de alcanzar un esquema coordinado que combine políticas horizontales y selectivas, consistente con una mirada de largo plazo, radica en que *“...el progreso industrial y la consecución de los objetivos estratégicos perseguidos dependerán de la capacidad y creatividad gubernamental para diseñar y llevar a cabo las acciones que mejor se adecuen —en tiempo, intensidad y cobertura— a los patrones de comportamiento de los distintos agentes económicos. El diseño, formulación y despliegue de políticas gubernamentales activas, explícitas y transparentes, así como su necesaria inscripción en una concepción estratégica de largo plazo, demandan armonía y coordinación entre los organismos públicos, a la vez que requieren su articulación con las políticas de corto plazo”* (Kosacoff y Ramos 1999, pág. 58).

No obstante, los esfuerzos por coordinar diferentes organismos públicos, a través de la participación en las mesas de enlace y de la implementación de sistemas informáticos que permiten el entrecruzamiento de datos sobre el desempeño de las empresas, parece ser un paso adelante en este camino de aprendizaje institucional.

Por último, en el **Plan Estratégico Industrial 2020**, en el punto A.2.4 *“Sustitución de importaciones de forma competitiva: una política industrial en el marco de una economía abierta”*, se menciona a las motos como uno de los casos más exitosos, junto con juguetes, calzado, heladeras, teléfonos celulares y aires acondicionados, en alcanzar una

mayor participación de la industria nacional en el consumo. No obstante, como hemos visto a lo largo del presente trabajo, esta mayor participación de la industria nacional en el consumo de motos, respondió principalmente a una mayor actividad de ensamble y no necesariamente a un mayor contenido nacional por sustitución de importaciones.

Asimismo, y a pesar de haberse citado como ejemplo, el sector motomotriz no ha sido uno de los once núcleos productivos incluidos en el **Plan Estratégico Industrial 2020**, los cuales fueron elegidos, de acuerdo al documento, por alguno/s de los siguientes seis grupos de motivos: *importancia en el producto bruto industrial y trayectoria en la industria argentina, por tratarse de un recurso natural altamente competitivo, por ser un entramado productivo con alta densidad de relaciones, sectores difusores de tecnología, sectores que se desarrollan principalmente en el mercado interno con fuerte relevancia en la generación de empleo, y aquellos que tienen un impacto significativo en las cuentas externas, ya sea por su participación en las exportaciones o por su sesgo importador.*

Su inclusión en el plan habría sido una oportunidad para plasmar en un documento de Estado, el resultado de una amplia discusión entre diversos actores del ámbito público, privado, empresarial, sindical y académico, traducido en una serie de lineamientos estratégicos en torno al desarrollo productivo, la agregación de valor, la inserción internacional, como así también la fijación de metas en términos de producción, generación de empleo y balanza comercial. Este documento podría haber sido una importante plataforma sobre la cual establecer un conjunto consistente y coordinado de políticas dirigidas a los diferentes eslabones que componen la cadena, como también aquellas tendientes a promover capacidades y complementariedades, de acuerdo a las metas y objetivos planteados a mediano y largo plazo, otorgándole mayor institucionalidad, transparencia, legitimidad y confianza al conjunto de medidas, posibilitando un escenario de mayor certidumbre que facilite las decisiones de inversión y el compromiso de las empresas participantes.

ANEXO. INDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACARA: Asociación de Concesionarios de Automotores de la República Argentina

ADIMRA: Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

CAFAM: Cámara Argentina de Fabricantes de Motovehículos

CAM: Cámara Argentina de la motocicleta

CBU: Completely Built in (Completamente armado)

CEGERA: Confederación General Económica de la República Argentina

CEI: Centro de Economía Internacional (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto)

CEO: Chief Executive Officer (Director Ejecutivo)

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIFEMA: Cámara de Importadores, Fabricantes y Exportadores de Motovehículos de la Argentina

CIM: Certificado de Importación de Motocicletas

CIMBRA: Cámara Industrial de la Motocicleta, Bicicleta, Rodados y Afines

CIMO: Cámara Industriales de la Moto (cámara de los fabricantes de partes de motos)

CKD: Completely Knocked Down (Completamente desarmado, kit para ensamblaje)

CUIT: Clave Única de Identificación Tributaria

DJAI: Declaración Jurada Anticipada de Importación

DNRPA: Dirección Nacional de los Registros Seccionales de la Propiedad Automotor (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)

IKD: Completamente desarmado e incompleto

ILAFA: Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas)

IVA: Impuesto al Valor Agregado

LNA: Licencia no Automática

MECON: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MOA: Mis Operaciones Aduaneras (Módulo AFIP)

MOTTOS: Asociación Argentina de Motovehículos (Concesionarios)

MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

REPRO: Programa de Recuperación Productiva (MTEySS)

SCI: Secretaría de Comercio Interior

SEDRONAR: Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico

SICyPYME: Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa

SIM: Sistema Informático MARIA (Módulo AFIP)

SIOMAA: Sistema de Información online del Mercado Automotor de Argentina (ACARA)

SISCO: Sistema Integrado de Comercio Exterior

SKD: Semi CKD (Semi desarmado)

SMATA: Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor

UOM: Unión Obrera Metalúrgica

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFIA CITADA

Berumen, Sergio. 2008. *Una aproximación a la construcción del pensamiento Neoshumpeteriano: Más allá del debate entre ortodoxos y heterodoxos*. MARX-KEYNES-SCHUMPETER Noviembre-Diciembre 2008. N° 845 ICE

Bouzas, Roberto. 2007. "China y Argentina: Relaciones Económicas bilaterales e interacciones globales". Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2702/15.pdf>

Boyer, Robert y Saillard Yves. 1996. *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*. Volumen I. Asociación trabajo y Sociedad. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Compun. Universidad de Buenos Aires.

Brander, James y Krugman, Paul. 1983. *A 'reciprocal dumping' model of international trade*. Cambridge: National Bureau of Economic Research

Buenos Aires Económico. 2010. "En el 2011 el sector puede alcanzar las 650.000 motos vendidas", Noviembre 11.

Bustelo, Pablo. 1994. *El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora*. Cuadernos de relaciones laborales, N° 4. Madrid: Edit. Complutense.

Cantarella J, Katz L y de Guzmán G. 2008. *La Industria Automotriz Argentina: Limitantes a la Integración Local de Autocomponentes*. Documento de Trabajo 01/2008. Buenos Aires: Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cámara de Importadores, fabricantes y exportadores de motovehículos de Argentina (CIFEMA). 2011. *Informe de Importación de motovehículos*.

Cámara de Importadores, fabricantes y exportadores de motovehículos de Argentina (CIFEMA). 2012. *Informe, La nacionalización de motopartes y el contexto del mercado argentino para el sector de motovehículos*.

Cámara de Fabricantes de Motovehículos de la Argentina (CAFAM). 2013. Informe, *La industria de motovehículos*.

Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de Relaciones Exteriores, comercio Internacional y Culto (MRECIC). 2008. *Informe “El comercio de Argentina con China”*

Centro de Economía Internacional (CEI). Ministerio de relaciones Exteriores y Culto. (MRECIC). 2011. *Consecuencias comerciales de las medidas de respuesta a la crisis económica internacional y el papel de las instituciones multilaterales”* Nota No. 29. Julio 2011

Chang, Ha-Joon. 1994. The Political Economy of Industrial Policy. *Southern Economic Journal* Vol. 62, No. 1: 282-283.

Consultora abeceb. 2011. *Monitoreo Sectorial, Sector de Motovehículos. “Síntesis y perspectivas” (2011)*

Dal Bó, Ernesto y Kosacoff, Bernarndo. 1998. *Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural*, en Kosacoff (Ed) *Estrategias Empresariales en Tiempos de Cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*, Universidad Nacional de Quilmes – CEPAL Naciones Unidas.

Fernández Bugna, Cecilia y Porta, Fernando. 2007. *El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural* Capítulo III. En Kosacoff, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Chile: Naciones Unidas. CEPAL

Gerald, Destinobles A. 2007. *Introducción a los modelos de crecimiento económico exógeno y endógeno*. Disponible en [http:// www.eumed.net/libros/2007a/243/](http://www.eumed.net/libros/2007a/243/)

González Blanco R. 2011. *Diferentes teorías del comercio internacional* Revista ICE N° 858. Año 2011

Infobae. Sección Economía. 2012. “Moreno insistió ante autopartistas y terminales en sustituir Importaciones”, Febrero 16

Infobae, Sección Economía. 2012. “La venta de motos cayó 30% y anuncian los primeros despidos”, Julio 18.

Informe Industrial N° 210. 2010. Sección Economía Internacional. “China: algo más que mayores controles.” Disponible en:

http://www.informeindustrial.com.ar/verNota.aspx?nota=China:%20Algo%20m%C3%A1s%20que%20mayores%20controles___58.

Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA). 2011. *Informe Ejecutivo de Asistencia. Técnica para el estudio del desarrollo de la cadena de valor metalmecánica. El caso Argentino.*

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2013. *Informe de estadísticas de Productos Industriales (EPI) - Marzo 2013.*

Kantor, Damián y Herrera, Lafaille Clarisa. “La ley de la motocicleta nacional divide a las empresas del sector” *Clarín. Sección: Economía.* 18 de Abril de 2010.

Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián. 1998. *Consideraciones económicas sobre política industrial*, en Kosacoff Bernardo (Ed), *Estrategias empresariales en tiempos de cambio. El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes – CEPAL. DT N° 76

Krugman, Paul. 1990. “*Rethinking International Trade*”. London: Cambridge.

Krugman, Paul y Obstfeld Maurice. 1995. *Economía internacional: Teoría y política.* London: McGraw Hill.

Lall, Sanjaya. 1993. *Understanding Technology Development* SAGE; Vol.24.

López, Andrés F. 1996. *Las ideas evolucionistas en economía: Una visión de conjunto.* Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en:
<http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/dp1422.pdf>

Nassif, André. 2003. *Uma contribuicao ao debate sobre a nova política industrial brasileira.* Texto para discusión No. 101. Río de Janeiro: BNDES

Nassif, André. 2000. La Articulación de las políticas industrial y comercial en las economías en desarrollo contemporáneas: Una discusión analítica. *Revista de Economía Política*, Vol. 20, Nro.2: 3-22

Nelson, Richard. 1991. Why do firms differ, and how does it matter?, *Strategic management Journal*, Vol 12. Disponible en : <http://www.jstor.org/stable/2486434>

Nelson, Richard. 1994. *The co-evolution of technology, industrial structure, and supporting institutios*. *Industrial and Corporate Change*, vol 3, N°1: 47-63.

Nelson, Richard. 1997. "How new is new growth theory?", *Challenge*, 40(5).

Ocampo, José A. 2001. Retomar la agenda del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, No. 74: 7-19.

Peres, Wilson. 2006. El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe". *Revista de la CEPAL*, No. 88: 71-88

Possas, M. 1996. "Competitividade: Fatores sistêmicos e política industrial, implicações para o Brasil", en *Estratégias Empresariais na Indústria brasileira, discutindo mudanças*, Forense Universitária, Brasil.

Shapiro, Helen y Taylor Lance; 1990. *El Estado y la estrategia industrial*. Vol. 18. World Development

Rosales, Osvaldo. 1988. Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, N°34: 19-36.

Sztulwark, Sebastián. 2005. El estructuralismo latinoamericano: fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia. Buenos Aires: Prometeo Libros, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Yoguel, Gabriel. 2000a. Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. *Revista de la CEPAL* No. 71: 112-143

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Albornoz Facundo, P. Calvo, Coremberg Ariel, Heymann Daniel y Vicondoa Alejandro *'Patrones de acumulación, comercio exterior y evolución industrial en la Argentina'* IIEP BAIRES, UBA CONICET, Boletín Techint, 2012

Amico Damián, Fiorito Alejandro y Zelada Agustina. 2012. *Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: Balance y desafíos hacia el futuro*. Documento de Trabajo No. 45 Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la Argentina

Anlló Guillermo, Kosacoff Bernardo y Ramos Adrián. 2007. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007"* Capítulo I en Kosacoff, Bernardo (ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Chile: Naciones Unidas. CEPAL

Arceo, E. 2011. *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía a nivel mundial*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Asociación de Concesionarias Automotores de la República Argentina (ACARA)-SIOMAA, Sistema de Información online del Mercado Automotor de Argentina (SIOMAA). 2011. *Informe de patentamientos de Motovehículos y automotores 2005-2011*.

Barletta Florencia, Kataishi Rodrigo y Yoguel Gabriel. 2013. *La trama automotriz argentina: dinámica reciente, capacidades tecnológicas y conducta innovativa, Capítulo V* en Rivas Diego y Stumpo Giovanni (compiladores). *La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI"*. Chile: Naciones Unidas. CEPAL.

Barry, Eichengreen. 2003. *El crecimiento mundial, el crecimiento de China y las perspectivas para América Latina*. Universidad de California, Berkeley. Boletín informativo Techint. Diciembre 2003.

Baruj Gustavo, Kosacoff Bernardo y Adrián Ramos. 2009. *Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada*. Chile: Naciones Unidas. CEPAL

Bianco Carlos, Porta Fernando y Vismara Felipe. 2007. *Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa. Capítulo IV* en Kosacoff, Bernardo (ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Chile: Naciones Unidas. CEPAL

Boyandjián, Carlos. “Un éxito de ventas sobre dos ruedas”. *Clarín*, Buenos Aires, 06 de Noviembre de 2010.

Centro de estudios para la producción (CEP). 1999. Ministerio de Industria. Reporte Industrial 1999, Capítulo 5 “La Industria en el mundo” Disponible en:
http://www.cep.gov.ar/descargas_new/publicaciones_anteriores/reportes/capitulo_5.pdf

Cetrángolo Oscar, Heymann Daniel y Ramos Adrián. 2007. *Macroeconomía en recuperación: la Argentina post- crisis, Capítulo II* en Kosacoff, Bernardo (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Chile: Naciones Unidas, CEPAL

Coatz Diego, García Díaz Fernando y Woyecheszen Sergio. 2011. *El rompecabezas productivo argentino. Una mirada actualizada para el diseño de políticas*. Buenos Aires: Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2011. *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*. Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2012. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

D’Elía Carlos, Galperín Carlos y Stancanelli Néstor. 2008. El rol de China en el mundo y su relación con la Argentina. *Revista del CEI*, N° 13: 67-89. Disponible en:
<http://www.cei.gov.ar/userfiles/EI%20rol%20de%20China%20en%20el%20mundo%20y%20su%20.pdf>

Dellatorre, Raúl “La crisis no afectó la balanza”, *Página 12. Sección Economía*. 24 de febrero 2012.

Dinitz, Diego “El día que las vacas vuelen. Demoras en la importación de motos” *Ámbito Financiero. Sección: Secciones especiales*. 06 de Marzo 2012.

Dosi Giovanni, Freeman Christopher y Fabiani Silvia. 1994. *The process of economic development. Introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions. Industrial and Corporate Change*, Vol 3, N°1. Oxford, University Press.

Herrera Germán y Tavošnanska Andrés. 2011. *La industria argentina a comienzos del siglo XXI. Revista CEPAL, No. 104: 103-122*.

Infobae. Sección Economía. 2012. “El superávit de la balanza comercial subió a u\$s 550 millones en enero”. Febrero 23

Infobae. Sección Economía. 2012. “Comienzan a regir los nuevos controles para gestionar importaciones”. Enero 21

lprofesional.com. 2012. “Las trabas de Moreno frenan la venta de motos y alientan el faltante de modelos”, Marzo 06 (Fecha de consulta: 06/03/2012)

Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián. 2006. *Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina*. Chile: Naciones Unidas. CEPAL

Llach, Juan J. 2010. *Los desafíos productivos de la Argentina: ¿cuál es y cuál debería ser nuestro lugar en el nuevo mundo?* Buenos Aires: IAE-Universidad Austral.

Lewkowicz, Javier “El objetivo es cuidar el superávit 2011”, *Página 12. Sección Economía*. 22 de Febrero 2011.

Lewkowicz, Javier “Si quieren importar tendrán que exportar”, *Página 12. Sección Economía*. 23 de Febrero 2012

Masi, Fernando. 2005. *MERCOSUR: Políticas de Competitividad Industrial*. Buenos Aires: Fundación Standard Bank.

Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Industria, Comercio y PYME. 2010. *“Republica Popular China, Perfil del país Relación bilateral”*

Revista del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Buenos Aires y su Caja de Seguridad Social. 2012. “Patada y arranque”, Año 13, Nro. 70. Diciembre

Rivas Diego y Stumpo Giovanni. 2013. *La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI, Capítulo I* en Rivas Diego y Stumpo Giovanni (compiladores). *La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI* Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Rosales, Osvaldo. 2010. China y América Latina: Impactos, desafíos y opciones estratégicas. *Boletín Informativo Techint No. 333: 21-38*.

Subsecretaría de Programación Económica. 2011. *Comercio Exterior Bilateral Argentina y China*. Serie Inserción Comercial. Agosto 2011.

Suzigan, Wilson y Furtado João. 2006. Política Industrial e Desenvolvimento. *Revista de Economía Política, vol. 26, No. 2 (102): 163-185*.

Tiempo Argentino, Sección Argentina. 2011. “Buscan equilibrar el comercio exterior de motocicletas”, Junio 05.

FUENTES DOCUMENTALES

Cámara de Fabricantes de Motovehículos de Argentina (CAFAM). 2012. Estatuto social.

Decisión No. 6/94 MERCOSUR/CMC. REGIMEN DE ORIGEN MERCOSUR. Disponible en: www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/CMC_DEC_1994-006_ES_Regimen%20Origen%20Mercosur.PDF

Documento “Acta Motocicletas”. CIFEMA, CAM, CIMBRA, 20/04/2007.

Ley No. 26.457- PROMOCIÓN INDUSTRIAL. Creación del régimen de Incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148397/norma.htm>

Ministerio de Industria. 2011. *Plan Estratégico Industrial 2020*. Disponible en: <http://www.industria.gov.ar/plan-estrategico-industrial-2020/libro/>

Resolución N° 45/2011 Ministerio de Industria. COMERCIO EXTERIOR, Nomenclatura Común del Mercosur. Modificación Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179202/norma.htm>

Resolución General de AFIP No. 3252/2012. IMPORTACIONES. Declaración Jurada Anticipada de Importación. Disponible en: http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesGenerales/reag01003252_2012_01_05.xml

Resolución General de AFIP No. 3255/2012. IMPORTACIONES. Ventanilla Unica Electrónica. Resolución General N° 3252. Norma complementaria. Disponible en: http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesGenerales/reag01003255_2012_01_20.xml

Resolución No. 481/2002, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. PROGRAMA DE RECUPERACION PRODUCTIVA. Disponible en: www.trabajo.gov.ar/downloads/prp/Res_MTEySS_481_02.pdf

Resolución No. 11/2010, Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Establécese el procedimiento para la presentación y trámite de las solicitudes de adhesión al Régimen de Incentivo a la Inversión Local para la Fabricación de Motocicletas y Motopartes instituido por la Ley N° 26.457. Disponible en: http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/ResolucionesComunes/res_62000011_2010_02_05.xml

Resolución No. 1/2012 Secretaría de Comercio Interior. Importaciones. Declaración Jurada Anticipada de Importación. Adhesión de la Secretaría de Comercio Interior al

mecanismo establecido por R.G. (AFIP) N° 3252/12. Disponible en:
http://www.cac.com.ar/documentos/8_1%2012.pdf

SITIOS WEB CONSULTADOS

www.cifema.com.ar : Cámara de Importadores, fabricantes y exportadores de
motovehículos de Argentina

www.cam.org.ar: Cámara de la Motocicleta

www.cimbra.org.ar: Cámara Industrial de la Motocicleta, Bicicleta, Rodados y Afines

www.acara.org.ar: Asociación de Concesionarios de Automotores de la República
Argentina

www.siomaa.com.ar: Sistema de Información online del Mercado Automotor de Argentina
(ACARA)

www.cimocamara.com.ar: Cámara de la Industria de la moto (motopartistas)

www.adimra.com.ar: Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina

www.industria.gob.ar: Ministerio de Industria de la República Argentina

www.afip.gob.ar: Administración Federal de Ingresos Públicos de la República Argentina

www.mrecic.gob.ar: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina

www.mecon.gob.ar: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República
Argentina

www.trabajo.gob.ar: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República
Argentina

www.camaradelasia.org: Cámara de Comercio Argentina para el Asia y el Pacífico

www.argenchina.org: Cámara de Comercio Argentina- China

www.eclac.org: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

www.aladi.org: Asociación Latinoamericana de Integración

www.wto.org: World Trade Organization (En castellano: Organización Mundial del
Comercio-OMC)