Documento Informativo No. 2

GRUPO DE TRABAJO SOBRE ECONOMIAS DE ESCALA
EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ LATINOAMERICANA

Santiago de Chile, Septiembre de 1970

FUNCION DE LAS EMPRESAS INTERNACIONALES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ LATINOAMERICANA

por

Russell Martin Moore, Ph.D.

Nota: Este Grupo de Trabajo constituye una etapa del proyecto "Perspectivas y modalidades de integración regional de la industria automotriz en América Latina" que están desarrollando la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

INDICE

INDICE DE CUADROS

INDICE DE GRAFICOS

/1. Introducción

FUNCION DE LAS EMPRESAS INTERNACIONALES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ LATINOAMERICANA

por Russell Martin Moore *, Ph.D.

> Los imperativos de la tecnología y la organización, y no las imágenes de la ideología, son los que configuran la sociedad.
>
> J.K. Galbraith

1. Introducción

El deseo de los gobiernos latinoamericanos de estimular el desarrollo social, económico y político puede imponer la necesidad de hacer una difícil elección entre aspectos antagónicos de la meta general de desarrollo. Como ejemplo de lo anterior puede citarse la contraposición entre el objetivo de promover un cambio cualitativo y cuantitativo en los bienes y servicios producidos por las economías nacionales, y el deseo de aumentar el grado de independencia nacional, definida como la consecución de la autonomía total en la adopción de decisiones en cada sector económico. Esos conflictos emanan de las repercusiones tecnológicas de la producción de bienes y servicios "modernos". Para producir estos bienes en forma eficiente es imprescindible respetar sus relaciones técnicas básicas de producción, lo cual suele suponer haber efectuado grandes inversiones de capital en la invención y perfeccionamiento de nuevos productos, de nuevos procesos de producción, así como largos períodos de gestación y el establecimiento de extensas redes de distribución. Sin embargo, el requisito fundamental es la capacidad de la organización para acumular y coordinar los innumerables recursos físicos

---

* Catedrático de asuntos latinoamericanos, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Universidad de Tufts, destacado como profesor visitante de Economía Internacional, en la Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Este trabajo se basa en informaciones obtenidas de 120 entrevistas a funcionarios de gobierno de asociaciones industriales y a ejecutivos de empresas del Brasil, Chile, Uruguay, Canadá y los Estados Unidos. Además, el autor estuvo vinculado durante varios años con dos firmas internacionales, una de las cuales es proveedora de la industria automovilística y la otra fabricante del producto final, que participan activamente en la industria automotriz latinoamericana.

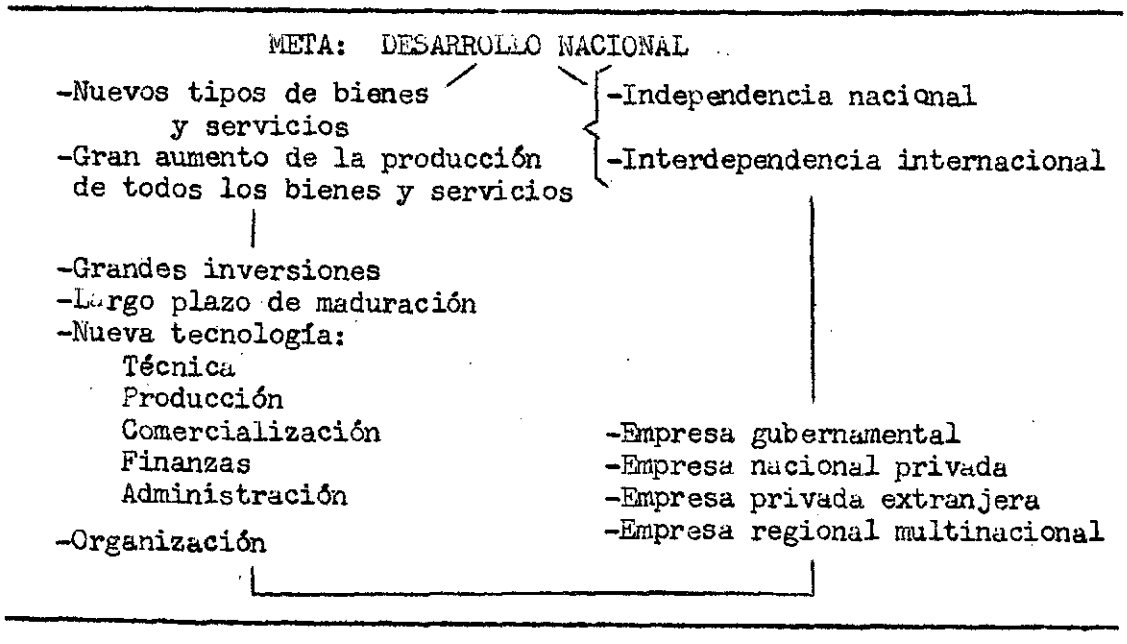
/y humanos

y humanos necesarios para producir el producto final deseado. Suele necesitarse un volumen de producción muy elevado para aprovechar eficazmente estos insumos técnicos y de organización a fin de reducir al mínimo los costos unitarios del producto final.

La capacidad para organizar de las sociedades latinoamericanas emana por lo general de cuatro fuentes: el gobierno, el sector privado nacional, el sector privado extranjero y potencialmente las empresas regionales multinacionales. Esa capacidad de organización, definida en términos tan generales, necesaria para producir muchos bienes modernos, sólo la poseen actualmente en forma desarrollada firmas internacionales. La elección de cualquiera de las otras opciones como principal agente de producción en lugar de la empresa internacional quizá suponga costos a largo y a mediano plazo mucho más altos. Pero la dependencia de firmas internacionales para producir los bienes y servicios necesarios quizá signifique incurrir en el costo político y social de aceptar un grado relativamente elevado de interdependencia internacional, y eso parece contraponerse con la otra meta del desarrollo cual es acrecentar la independencia nacional. Una solución de transacción que suele adoptarse consiste en utilizar las firmas internacionales pero dejando al país el control de la adopción de decisiones aislando el mercado nacional del mercado

GRAFICO I

CONTRAPOSICION ENTRE LOS FINES DEL DESARROLLO NACIONAL
Y LA FORMA DE LOGRAR ESOS FINES



/internacional.

internacional. Por desgracia, esta política suele conducir a la violación de uno de los requisitos de la productividad: la necesidad de producir un volumen elevado para obtener los beneficios de las economías de escala en materia de técnicas, producción, comercialización y financiamiento.

En este trabajo se sugiere que la aceptación de un mayor grado de interdependencia en materia de política con respecto a cada sector cuizá acreciente en último término la independencia general de los diversos países en el sentido que les permita generar los recursos necesarios para aumentar el bienestar de su población. Lo expresado a continuación sobre la industria automotriz latinoamericana ilustra el punto de vista mencionado.

2. Características de la industria automotriz mundial

Una notable característica de la industria automotriz mundial es su creciente interdependencia internacional. La producción de vehículos en las economías de mercado de occidente se encuentra concentrada en quince empresas que suministran aproximadamente el 90% de la producción total. Entre los países industrializados es cada día más corriente el desplazamiento internacional de productos, de técnicas de producción, de recursos financieros, y de talento empresarial. En este mercado internacional la competencia parece estar imponiendo un grado siempre mayor de concentración industrial, y algunos observadores sugieren que en el futuro inmediato difícilmente podrán sobrevivir a las empresas con una producción anual inferior a dos millones de unidades. Es decir, cualquier país - incluido un país con la capacidad tecnológica de la Unión Soviética - tendrá que aceptar cierto grado de colaboración de las empresas internacionales dominantes para tener una industria automotriz a un costo razonable.

Otra característica importante de la industria automotriz es que los fabricantes del producto final tienen un alto grado de dependencia con respecto a piezas y componentes. Desde el punto de vista de la eficiencia, al fabricante del producto final suele convenirle más recurrir a proveedores ajenos a la empresa (que aprovechan las economías de escala al abastecer a toda la industria) que producir los artículos él mismo. Los proveedores especializados no sólo gozan de ventajas en lo que se refiere al costo de producción, sino que también se preocupan en cierta medida del perfeccionamiento técnico de su producto. La mayoría de los proveedores independientes

/son empresas

son empresas relativamente pequeñas, pero algunos proveedores muy diversificados que se especializan en las piezas más complejas han llegado a transformarse en gigantescas empresas internacionales, como la Borg Warner, Joseph Lucas, Eaton, Robert Bosch, North American Rockwell, TRW, Clark, Zahnradfabrik Friedrichschafen y Dana, que figuran entre las más prominentes.

Los fabricantes del producto final mantienen una vinculación muy estrecha con los proveedores de piezas, por la estrecha coordinación que se requiere para producir en serie, con éxito, productos tan complejos como vehículos motorizados. Sin embargo, uno de los factores que parece contribuir a la eficiencia en la producción de vehículos es la fuerte competencia que existe entre los fabricantes del producto final y los proveedores independientes. La amenaza de la integración vertical obliga a los proveedores a tratar constantemente de bajar sus costos y mejorar su producto. Además, los fabricantes del producto final siempre desean tener, por lo menos, dos fuentes de aprovisionamiento para beneficiarse de la rivalidad entre ellas (o de la rivalidad entre los proveedores y las divisiones de la empresa) a la vez que asegurarse para evitar interrupciones en el suministro. Entre los fabricantes del producto final y los proveedores existe una gran dependencia mutua, pero en esa relación en los países industrializados dominan claramente los primeros.

3. La industria automotriz latinoamericana

En los últimos 15 años varios países latinoamericanos han adoptado medidas para estimular el desarrollo de la industria automotriz nacional. Tres han sido las motivaciones básicas de esta política: 1) las restricciones del balance de pagos que suelen impedir que las importaciones de vehículos se mantengan a un nivel suficiente para abastecer las necesidades de transporte de la creciente economía; 2) se ha supuesto que la industria automovilística favorece el desarrollo a través de sus efectos de eslabonamiento anteriores y posteriores sobre la economía; y 3) se fomenta la producción nacional para reducir la dependencia económica y política con respecto a los países industriales. Para inducir a la industria a migrar de sus centros tradicionales en Europa y Norteamérica se han aplicado políticas de sustitución de importaciones que aceptan explícitamente los

/altos costos

altos costos a corto plazo de las industrias nacientes a fin de lograr los beneficios a largo plazo de los cambios estructurales en las diversas economías latinoamericanas.

Las empresas que participan en la industria automotriz latinoamericana forman un grupo mixto de empresas internacionales y nacionales, aunque en algunos casos se han incluído algunas empresas de propiedad gubernamental. Las firmas internacionales han ido adquiriendo un creciente predominio en el sector de la industria que elabora el producto final, en tanto que las empresas nacionales predominan en el sector proveedor de piezas. A medida que la industria ha alcanzado la madurez, especialmente en la Argentina, el Brasil y México, han tendido a ser eliminadas del sector fabricante del producto final las firmas internacionales y las firmas mixtas nacionales y extranjeras más débiles debido a su falta de recursos técnicos, financieros y administrativos. El hecho que se recurra a los inversionistas extranjeros para que suministren gran parte de la gerencia para la industria automotriz de América Latina ha permitido conservar los vínculos con la industria mundial en lo que se refiere a las finanzas, las técnicas y la organización general, pero el establecimiento de barreras protectoras ha reducido al mínimo la coordinación de la producción y de la comercialización con el mundo exterior.

a) Aportes y problemas de la industria

Los programas de sustitución de importación de automóviles han estimulado con éxito impresionante las actividades manufactureras. Se han alcanzado niveles apreciables de producción y empleo, y es evidente que han aumentado los recursos técnicos y empresariales de la economía en los diversos países. Sin embargo, subsisten cuatro problemas vinculados entre sí en torno a las actividades de las industrias: los vehículos producidos en los países latinoamericanos continúan siendo entre 30 y 150% más caros que los vehículos similares producidos en los países industriales;[1] la variedad

1/ Véase Jack Baranson, Automotive industries in developing countries (informe inédito del Banco Mundial N° EC-162, mayo 31, 1968) págs. 29-31; en que figuran ejemplos de los costos comparados de la producción de vehículos en la Argentina, el Brasil, México y los Estados Unidos.

/dentro de

dentro de la cual puede elegir el consumidor es relativamente limitada; la calidad del producto es a veces inferior a la del mercado internacional; y aparte de lo que se ahorra al no importar, las entradas en divisas son prácticamente nulas. Para elevar al máximo los beneficios de la fabricación de vehículos automotores es necesario idear nuevas políticas para resolver los problemas que aún subsisten, que abarquen una espera más amplia que las ideas originales en que se basaron los programas de sustitución de importaciones. La pregunta que cabe formularse es ¿cómo crear un marco jurídico que lleve a la industria en forma progresiva y sostenida de la infancia a la adolescencia hasta la madurez?

b) Examen de los problemas básicos

Parecen existir dos razones fundamentales por las cuales son comparativamente altos los costos de producción de los vehículos elaborados en América Latina. Primero debido al tamaño limitado de cada mercado nacional aislado, y al gran número de productores que existe en cada mercado, no pueden existir las condiciones básicas de eficiencia para cada productor. La mayoría de los estudios indica que el volumen óptimo de producción para la industria automotriz es por lo menos 100 000 unidades anuales.[2/] En toda América Latina sólo hay un productor, la Volkswagen del Brasil que ha logrado producir más. El volumen medio de los demás productores importantes de la Argentina y México es de alrededor de 25 000 unidades y en Brasil alrededor de 40 000 unidades. Incluso este volumen puede dividirse entre varios tipos de vehículos. Las tasas probables de crecimiento del mercado indican que transcurrirán entre cinco y diez años antes que los nuevos productores puedan elevar su volumen hasta alcanzar el nivel óptimo probable, a menos que se generara también un volumen apreciable de exportaciones de piezas y de vehículos terminados.

Segundo, la tendencia a mantener cada mercado nacional aislado tras barreras protectoras ha tendido a limitar la competencia. El aumento de la

---

2/ Véase por ejemplo el capítulo VI en George Maxcy y Aubrey Silberston, The Motor Industry, Cambridge Studies in Industry, George Allen and Unwin, Ltd., Londres, 1959.

/competencia entre

competencia entre los fabricantes del producto final, los proveedores de piezas, y los fabricantes del producto final y proveedores tendría el saludable efecto de eliminar las posibles utilidades monopólicas y de obligar a mejorar la calidad del producto. El aumento controlado de las importaciones podría estimular eficazmente el aumento de la competencia.

Serán muy graves las consecuencias para los países latinoamericanos si los gobiernos no resuelven estos problemas. Si no logran hacer aumentar la producción de la industria automotriz, el equipo de transporte, que tiene la más alta prioridad en los programas de desarrollo, continuará siendo muy caro; continuarán asignándose recursos escasos a la industria automotriz que es relativamente ineficiente perjudicando a otros sectores prioritarios; y la industria moderna más importante continuará haciendo un aporte casi nulo de divisas.

La clave para resolver los problemas de la industria automotriz latinoamericana parece ser la aplicación de políticas que permitan que las industrias nacionales alcancen un grado razonable de integración en los mercados internacionales. Ninguna industria automotriz latinoamericana está preparada para exponerse a la competencia internacional en toda su fuerza: los costos siguen siendo muy elevados, sigue siendo necesario mejorar la calidad e idear productos que puedan venderse. Como medida provisional para superar esta etapa de la "adolescencia", la creación de un mercado regional o de varios mercados subregionales latinoamericanos parecería ofrecer buenas posibilidades. Pero el laberinto de medidas que protegen directa e indirectamente a la industria automotriz de todos los países de América Latina no permite lograr la auténtica integración regional a pesar de haber sido apoyada verbalmente por funcionarios de los distintos gobiernos, los portavoces del sector privado y representantes de los organismos internacionales en los últimos 15 años. Se han establecido muchos alicientes a la exportación, pero no se ha otorgado el tratamiento recíproco que contribuiría a estimular en gran medida las importaciones regionales. Si bien todos los países desean exportar, como se muestran reacios a permitir las importaciones sobre bases preferenciales, el actual intercambio regional no ha tenido repercusiones favorables sobre los costos. La integración regional debería basarse en la especialización internacional, las economías de escala, la reducción de costos y precios, a raíz de lo

/cual el

cual el aumento de la producción sería mucho mayor que sin especialización. A largo plazo la industria automotriz generaría más inversiones y crearía más empleo en los países si pudiera funcionar en condiciones más eficientes de costo.

Una de las razones por las cuales no ha prosperado la idea de crear un mercado regional ha sido la dificultad para desentrañar los complejos intereses de los gobiernos, las empresas nacionales y las internacionales. El análisis que se hace a continuación de la industria automotriz en el Brasil ilustrará la forma en que estos intereses y objetivos que se contraponen entre sí crean obstáculos para la integración de la industria automotriz del Brasil a una industria regional.

4. Análisis del caso del Brasil

Algunas de las muchas barreras para el comercio regional de productos de la industria automotriz tienen origen en factores generales del medio ambiente: falta de una infraestructura de transporte, inflación endémica, tipos múltiples de cambio, e incertidumbres políticas periódicas. Sin embargo, el autor estima que estos problemas son secundarios, y que la principal barrera al comercio intrarregional reside en la compleja naturaleza de las instituciones que más ingerencia tienen en el establecimiento de un mercado regional: los gobiernos, los fabricantes del producto final, y los proveedores.

La política de sustitución de importaciones de automóviles ha tenido desde muchos puntos de vista un éxito espectacular en el Brasil. Cabe esperar que en 1970 el volumen pase de 400 000 unidades, lo que le permitirá a la industria brasileña seguir ocupando el 11° lugar entre los países productores con economía de mercado. Algunos observadores optimistas creen que la industria alcanzará un volumen de 1 000 000 unidades en 1980, y que no hay posibilidades de saturación del mercado. El contenido nacional de los automóviles producidos en el Brasil se acerca al 100%, calculado sobre la base del peso. Las principales críticas formuladas contra la industria brasileña son que los precios de los vehículos continúan siendo superiores a los del mercado mundial, y que el volumen de exportaciones es extremadamente limitado.

/El gobierno

El gobierno ha establecido diversos alicientes para todos los exportadores de productos industriales, incluídos los de la industria automotriz, pero hasta la preparación de este trabajo ha habido poca reacción de parte de los fabricantes del producto final o de los proveedores de piezas.[3/] La principal barrera para el aumento de las exportaciones de la industria automotriz brasileña a los países industriales reside en que los costos (y a veces la calidad) no cumplen todavía los requisitos para competir en los mercados internacionales. Las exportaciones del Brasil hacia otros países latinoamericanos no han alcanzado un volumen importante porque la legislación vigente en ellos en materia de contenido nacional impide la importación de vehículos o de componentes de cualquier procedencia. Si se hicieran más flexibles las disposiciones sobre el contenido nacional dando preferencia a los productos automotrices de otros países latinoamericanos -- equiparando la legislación vigente en muchos de estos países -- habrían importantes perspectivas de intercambio especialmente con la Argentina, Venezuela y México.

a) <u>El fabricante del producto final</u>

Los fabricantes del producto final han sido los más decididos partidarios de la creación de un mercado regional para la industria automotriz, pero su posición ha sido relativamente precaria por tres motivos; primero, las compañías compiten entre sí en cuanto a sus intereses con respecto a la integración; segundo, los factores de organización interna han tendido a limitar la eficacia de los esfuerzos para promover la integración; y tercero, la renuencia de los gobiernos a aceptar la regionalización, que en algunos casos ha aumentado como reacción a los argumentos de los fabricantes del producto final, ha limitado los resultados prácticos de las propuestas de los fabricantes del producto final.

El cuadro I ilustra los conflictos potenciales que pueden existir entre los fabricantes del producto final con respecto a la posible integración

---

3/ Por ejemplo, en 1969 sólo se exportaron 68 vehículos de una producción de 350 000 unidades. Es interesante señalar que todas las compañías entrevistadas indicaron mucho interés por exportar (sin mencionar restricciones en cuanto al mercado).

/de las

de las industrias automotrices de la Argentina y el Brasil. La Volkswagen del Brasil estaría en una posición especial desde el punto de vista de su producción anual. Los otros productores principales, Ford, General Motors, la Fiat, la Renault, la Peugeot y la Citroën producen un volumen similar que fluctúa de 15 000 a 30 000 unidades por tipo de vehículo.[4/] Es probable que sus estructuras de costo sean bastante similares entre sí, pero que difieran apreciablemente con respecto a la de la Volkswagen, empresa que parecería tener enormes ventajas potenciales en materia de costos debido a las economías internas. La integración total de las industrias de la Argentina y el Brasil que permitiera el libre intercambio de vehículos y piezas modificaría el panorama. La Ford y la General Motors, y asimismo la Chrysler y la Mercedes Benz, potencialmente se beneficiarían más por las posibilidades de racionalizar sus instalaciones que actualmente se duplican. La Fiat, la Renault y la Citroën tendrían acceso a nuevos mercados y a nuevas fuentes de suministro, pero no tendrían la misma posibilidad de beneficiarse con la racionalización interna porque sólo tienen fábricas en un país. Además, tendrían que hacer frente a la nueva competencia de la Vokswagen que probablemente goza de la ventaja de tener una estructura interna de costos mucho más favorable. Una ampliación del mercado quizá llevaría a un competidor potencialmente fuerte como es la Toyota, que actualmente no tiene más que una participación simbólica, a entrar seriamente al mercado.

A pesar de estas consideraciones sobre la competencia, la política aplicada por los fabricantes del producto final en la Argentina y el Brasil parece haber evolucionado en el sentido de encontrar alguna fórmula para iniciar la integración del mercado. Esta tendencia se ha robustecido a medida que las firmas más débiles como la Vemag y la Willys del Brasil se han visto obligadas a fusionarse con empresas más poderosas, capaces de coordinar sus operaciones internacionales. Sin embargo, la integración continua siendo apoyada con igual entusiasmo por los diversos fabricantes del producto final. El mercado regional les ofrecería en general las siguientes ventajas: 1) les permitiría evitar la duplicación de las inversiones; 2) ampliar sus líneas de modelos; 3) tener acceso a fuentes de

---

4/ Se considera que la Mercedes Benz constituye un caso especial porque concentra su producción en la fabricación de vehículos comerciales medianos y pesados más bien que en vehículos para pasajeros y vehículos comerciales medianos y livianos.

/Cuadro 1

Cuadro 1

FABRICANTES DE VEHICULOS EN LA ARGENTINA
Y EL BRASIL, 1969

(Miles de unidades)

Empresa	Argentina	Brasil	Total
Volkswagen	-	178.2	178.2
Ford-Willys	36.1	88.8	124.9
General Motors	30.4	52.8	83.2
Fiat	49.5	-	49.5
IKA - Renault	34.3	-	34.3
Chrysler	17.9	11.8	29.7
Mercedes-Benz	5.8	17.3	23.1
SAFRAR (Peugeot)	20.6	-	20.6
Citroën	15.3	-	15.3
I.M.E.	7.7	-	7.7
I.A. Santa Fé (DKW)	1.0	-	1.0
FNM	-	2.2	2.2
Scania Vabis	-	1.0	1.0
Toyota	-	0.9	0.9
Magirus Deutz	-	0.4	0.4
Puma	-	0.3	0.3
DECA I.C.S.A.	0.1	-	0.1
Total	218.7	353.7	572.4

Fuentes: Argentina, Asociación de Fábricas de Automotores, Informe Estadístico N° 351, enero 14, 1970.

Brasil, Notiças de ANFAVEA, N° 137, enero de 1970.

/abastecimiento más

abastecimiento más seguras y abundantes; 4) bajar los costos y mejorar la calidad; 5) aumentar la penetración en el mercado y el volumen de ventas; y 6) aumentar a la postre las utilidades. La integración trae consigo cambios y riesgos. Sólo las organizaciones que más confianza tienen en sí mismas acogerán con agrado los beneficios potenciales que traería la perturbación de la actual estabilidad en la competencia.

El progreso de la integración regional se ha visto retrasado por factores internos de las propias compañías internacionales: la coordinación de las oficinas matrices ha adolecido de algunas deficiencias, en tanto que los administradores en los distintos países no le han dado la más alta prioridad a las posibilidades de integración. Es comprensible que se haya prestado menos atención a los beneficios potenciales a largo plazo de la integración que a los problemas urgentes de corto plazo relacionados con el cumplimiento de las disposiciones gubernamentales que exigen elevar constantemente el contenido nacional. La coordinación de las actividades regionales ha sido relativamente limitada, debido en parte a la presión de las circunstancias que han provocado la duplicación general de las instalaciones en la región. Y lo que es más importante, aunque se producen vehículos similares en varios países latinoamericanos, en ellos hay muchos detalles diferentes, lo que hace difícil el comercio de piezas sin una coordinación técnica adicional.

La participación en las reuniones sectoriales regionales y las negociaciones entre los países sobre aspectos del comercio regional han sido considerados en algunos casos más bien como un problema de relaciones públicas que como un proceso que podría cambiar básicamente la estructura de la industria automotriz latinoamericana. Sólo en los últimos años se han empezado a asignar los recursos financieros y de personal para planificar y coordinar adecuadamente la producción regional, pero éstos continúan siendo insuficientes. Las empresas principales que toman las decisiones no han examinado sistemáticamente los problemas y las posibilidades de un mercado regional. Algunos de los objetivos básicos de la política de desarrollo del Brasil son: 1) elevar al máximo el empleo, 2) elevar al máximo la inversion, 3) aumentar el poder del Estado en las decisiones económicas, y 4) robustecer el sector privado brasileño. A primera vista la integración regional parecería reducir la tasa de aumento

/del empleo

del empleo y la inversión, la autonomía nacional y poner en peligro al sector privado nacional. Sólo una prueba muy concluyente de que la integración contribuye a acrecentar el empleo, a aumentar la producción, y a robustecer al sector nacional privado podría influir para que se aceptara el inevitable aumento de la interdependencia en la formulación de la política para el sector de la industria automotriz.

Sin embargo, los diversos acuerdos de complementación y las disposiciones legales vigentes en diversos países de América Latina sobre piezas de origen nacional o procedentes de países de la ALALC,* en lugar de generar acciones concretas e inducir al análisis económico, han sido presentadas al gobierno por los fabricantes del producto final más bien como un compromiso en blanco.

Además de la tibia acogida que tiene la regionalización en los fabricantes del producto final, se observa cierta falta de espíritu innovador para encarar los problemas y preocupaciones especiales de índole social y política. Tanto los gobiernos como los proveedores nacionales de piezas tienengrandes reservas con respecto a los efectos de la creación de un mercado regional en el grado de integración vertical de los fabricantes del producto final y con respecto a la tendencia a la "desnacionalización" de la industria automotriz. En este sentido, uno de los problemas fundamentales parece ser la rigidez de los fabricantes del producto final controlados por intereses extranjeros en cuanto a la participación local en su capital.

b) Los proveedores

Si bien en el Brasil existen diez fabricantes del producto final que dan empleo a 65 000 personas, existen más de 1 500 proveedores en la industria que emplean aproximadamente 150 000 trabajadores. Estos proveedores pueden dividirse en tres grupos: empresas controladas por intereses extranjeros, pequeñas empresas controladas localmente, y empresas medianas y grandes controladas localmente.5/

---

* Nota del traductor: Vinculados con el cumplimiento de los requisitos legales vigentes en diversos países de América Latina que establecen la obligatoriedad de que un determinado porcentaje del valor o el peso de los vehículos armados en el país sea de origen nacional.

5/ Véase Dorival Teixeira Vieira, Pequenas e médias indústrias de autopeças, Programa Delft, Sao Paulo, 1967.

/La mayoría

La mayoría de los proveedores internacionales tienen fábricas en el Brasil que producen por lo menos una de sus principales líneas de productos. Estas empresas han tenido relativamente poca participación activa en la determinación de la política del sector proveedor en relación con la integración regional, aunque en general se muestran favorables a ella. Las firmas proveedoras controladas por intereses extranjeros no consideran que la integración regional sea una amenaza porque: 1) tienen fábricas en toda América Latina, 2) como es más importante para ellas mantener buenas relaciones con los fabricantes del producto final en los países industrializados prefieren no ponerlas en peligro oponiendo resistencia a la integración en América Latina, 3) las pérdidas en una línea de producción debido al aumento de la presión competitiva podría compensarse introduciendo nuevos productos terminados que en la actualidad no se fabrican en América Latina, y 4) esas empresas tienen recursos suficientes como para no temerle a la competencia. Sin embargo, a pesar del apoyo general a la integración regional, los proveedores extranjeros no la estimulan efectivamente. Sus inversiones ya se encuentran en algunos casos duplicadas en la región, no hay coordinación en sus actividades, y lo que es más importante, a veces han suscrito acuerdos en materia de licencias y de empresas mixtas en diferentes países que los obligan a continuar aceptando la división del mercado regional en compartimientos separados.

El grueso número de pequeños proveedores controlados por intereses nacionales tienden a oponerse a las propuestas de regionalización de la industria automovilística debido a que temen la competencia y a que no perciben sus posibles ventajas. Estas empresas tienen recursos técnicos, financieros y administrativos limitados, y poco interés por cuestiones más generales como la integración regional. Su capital y su tecnología suelen haber sido proporcionado por los fabricantes del producto final, que necesitaban con urgencia encontrar fuentes locales de suministro. Muchos de los problemas de calidad de los productos fabricados en el Brasil pueden atribuirse a deficiencias de estos proveedores. Con todo, los dirigentes del sector estiman que es bien importante no aceptar un nuevo marco de comercio exterior que crearía dificultades para las pequeñas compañías controladas localmente.

/El grupo

El grupo que más activamente participa en la determinación de la política del sector proveedor está formado por las empresas grandes y medianas de propiedad nacional. El rendimiento de estas empresas suele ser excelente desde el punto de vista de la calidad y de la seguridad en el suministro; aunque (a juicio de los fabricantes del producto final) sus precios de venta tienden a ser excesivamente altos. Varias de estas compañías han empezado a exportar a los países industrializados y a los países latinoamericanos sin acogerse a preferencias. Las grandes empresas locales, igual que las compañías locales pequeñas, suelen ser empresas familiares, pero han adoptado con éxito las técnicas de organización y la conducta de los gerentes profesionales. Los propietarios gerentes suelen ser importantes líderes del sector privado brasileño porque dirigen una de las empresas más grandes y más productivas del Brasil. Los líderes del sector proveedor han adoptado oficialmente la posición de que es conveniente la integración regional de la industria automotriz y que debería tratar de lograrse. Sin embargo tienen serias reservas en cuanto a la forma en que la integración afectaría al sector privado del Brasil y estiman que aún no se ha ideado las restricciones y protecciones adecuadas que permitirían poner en práctica un acuerdo de complementación. La reserva básica es que las posibilidades de competir entre las empresas extranjeras (extrazonales) y las empresas locales son tan desiguales que la mayor competencia de un mercado regional más amplio perjudicaría las posibilidades de supervivencia de muchas empresas brasileñas, y sería contraria al interés básico del Brasil de estimular un sector privado fuerte. En especial, la creación de un mercado regional podría conducir a la "desnacionalización" por dos razones: primero, los fabricantes del producto final tendrían más posibilidades de hacer economías internas y tenderían a aumentar su grado de integración vertical; segundo, podrían entrar al mercado nuevos proveedores extranjeros o podría alentarse a los actuales proveedores extranjeros a que agreguen nuevas líneas de productos. Aunque la mayoría de los proveedores brasileños están cumpliendo muy bien su cometido en la actualidad, el grado de diversificación es limitado incluso en las grandes compañías y son escasos los recursos técnicos y administrativos. Es probable que su capacidad para introducir innovaciones con rapidez como reacción ante la competencia del comercio exterior sea menor que la de sus competidores

/controlados por

controlados por intereses extranjeros. Pese a las reservas formuladas con respecto a la competencia con organizaciones extrazonales, la mayoría de los proveedores confían en que podrían competir en cuanto a precio y calidad con cualquier empresa latinoamericana. La aceptación de la integración regional parece depender de la neutralización de la desigual competencia entre las organizaciones extranjeras y nacionales en lo que toca a la producción de piezas.

c) El gobierno

La industria automotriz constituye uno de los símbolos más importantes del creciente dinamismo que ha caracterizado la industria brasileña en los últimos veinte años. La industria permite ahorrar divisas, proporciona empleo, difunde la nueva tecnología, aumenta la autosuficiencia nacional, es un ejemplo que confirma la tesis de que el Brasil "es capaz de lograr lo que se proponga". La sugerencia de que debería reducirse el grado de contenido nacional obligatorio para aumentar la eficiencia es recibida con escepticismo: con un vasto mercado nacional y una industria que ha estado creciendo a un ritmo de alrededor de 15% en el último decenio "¿por qué compartir el mercado con otros?" En cierta medida piensan así el público en general, los círculos oficiales e incluso los gerentes de las fábricas del producto final que se encargan de aplicar las políticas de las empresas que favorecen la integración regional. Parece evidente que en el caso brasileño la integración regional consiste en obtener buenos resultados y no en salvar a una industria de los peligros de la saturación del mercado, o establecer las condiciones mínimas para que exista esa industria. Se acogerían con agrado las exportaciones de la industria automotriz pues contribuirían a resolver el problema del estrangulamiento de divisas, pero hay poca motivación para hacerlo a cambio de esas importaciones que sólo aumentarían la competencia que enfrentan los productores brasileños actualmente.

Aparte de la satisfacción, en cierta medida justificada, por los rendimientos de la industria automotriz en la actualidad, muchos funcionarios gubernamentales tienen realmente interés en reducir los elevados costos de la industria. Los fabricantes del producto final han sugerido dos políticas que podrían contribuir a reducir los costos: 1) aumentar el

/volumen mediante

volumen mediante una reducción tributaria (que actualmente representa más del 40% del precio de venta al por menor de los vehículos para pasajeros) y 2) aumentar la especialización y la competencia disminuyendo la protección. En ambos casos se supone que se harían economías de escala si aumentara el volumen, y que es alta la elasticidad precio de la demanda de vehículos en el Brasil. Si existen economías de escala, y si es alta la elasticidad de la demanda, las reducciones a corto plazo de las entradas del gobierno debido a la reducción tributaria, o el hecho de compartir las nuevas inversiones y el nuevo empleo con el país con que se comercia, contribuirían a aumentar a largo plazo las entradas tributarias, la producción, la inversión y el empleo en la industria automotriz. Si no existen economías de escala no aprovechadas, o si no es elevada la elasticidad de la demanda, la disminución de los impuestos o el aumento del comercio beneficiaría probablemente a los intereses especiales de la industria (incluídas muchas empresas extranjeras) pero no los intereses generales del Brasil. En lo que toca a elegir entre reducciones tributarias y disminución de la protección, la segunda medida tiene la ventaja de que permite al gobierno mantener la tributación actual y de todas maneras lograr reducir los costos y aumentar el volumen de la fabricación de vehículos.[6/]

Los argumentos no económicos contrarios a la integración regional continuarán pesando en la medida en que no se obtengan los datos económicos fidedignos sobre las economías de escala y la elasticidad de la demanda. En estos argumentos se considera el control nacional en la adopción de decisiones, la elevación al máximo de la capacidad de defensa nacional, la protección del espíritu de empresa nacional, y el deseo de evitar interferencias con los objetivos de la política extranjera general.

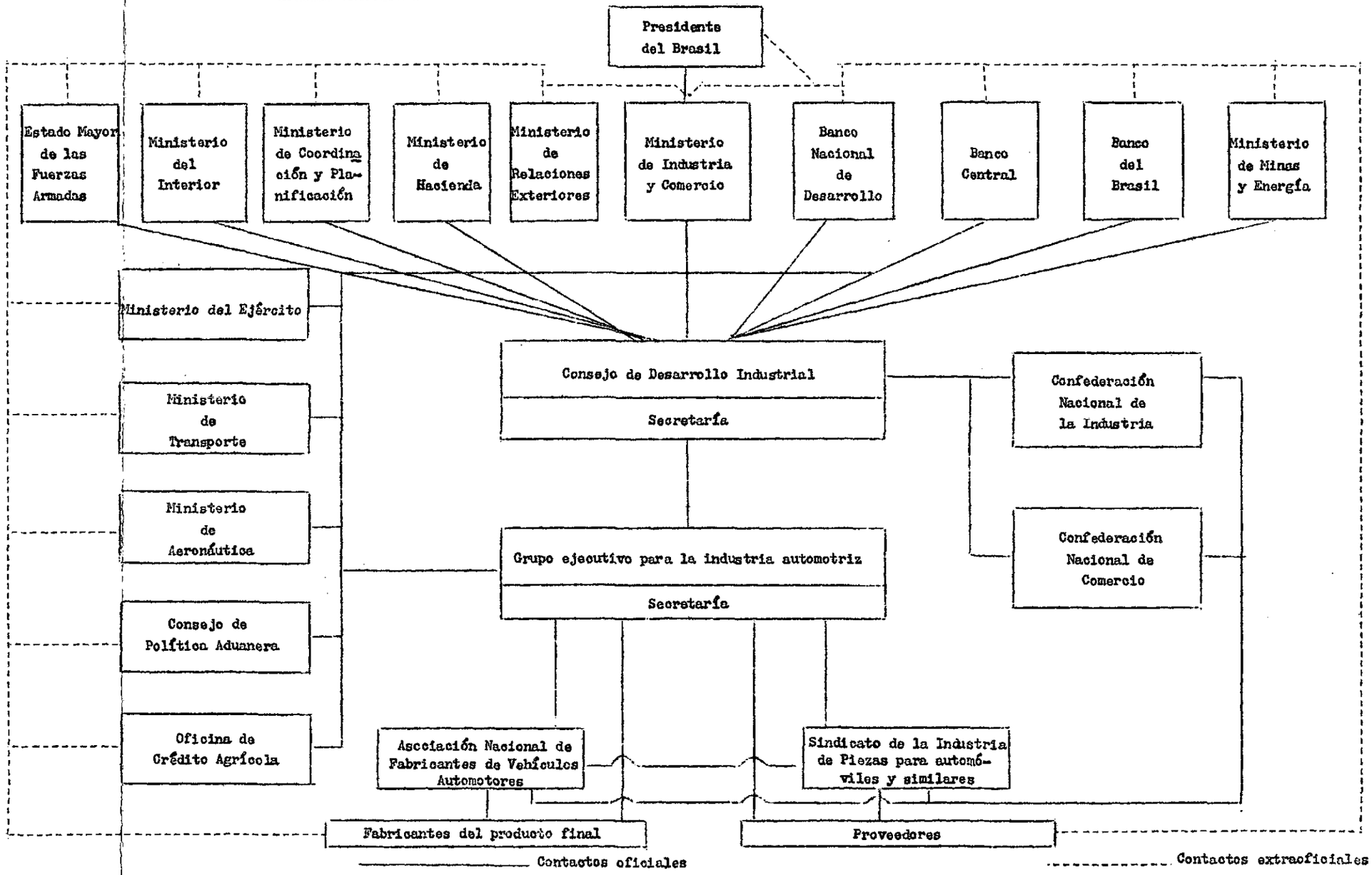
En el gráfico II figuran los diversos ministerios y organismos que participan en la formulación de la política automotriz. Los proponentes de la integración le han expresado al autor que la autoridad decisoria en materia de acuerdos de complementación de la industria automotriz es indefinida o difusa hasta el punto que resulta muy frustrador fomentar esos acuerdos. Quizá lo que parezca ser un problema de complicación burocrática no sea más que un reflejo de la falta de argumentos económicos convincentes de parte de los que proponen la integración.

6/ Otra ventaja importante sería la creación de economías externas en otros sectores con buenas perspectivas de exportación, a través del perfeccionamiento de la "infraestructura de exportación".

/Gráfico II

Gráfico II

BRASIL: ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN LA ADOPCION DE DECISIONES QUE AFECTAN A LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ



/5. Conclusiones

5. Conclusiones: recomendaciones en materia de política

Aparte del apoyo retórico a favor de la conveniencia y los beneficios potenciales de la integración regional de la industria automotriz poco se ha avanzado hacia su realización. La integración que existe suele ser bilateral entre dos países, uno grande y otro pequeño, que comercian, y son tantas las restricciones y limitaciones establecidas que los efectos de la especialización sobre los costos son reducidos. Es necesario adoptar dos medidas para hacer realidad la integración regional: primero, es necesario averiguar las razones por las cuales son altos los costos de la industria automotriz latinoamericana, y sobre todo cual es la importancia real de las economías de escala; y segundo, las instituciones que se interesan por la integración deben encontrar una solución de transacción para conciliar en forma creativa sus puntos de vista divergentes. El análisis a fondo de los costos rebasa a los alcances de este trabajo. Suponiendo que las economías de escala sean uno de los factores importantes que explican los niveles de costo, y que un programa de integración regional sea un medio para lograrlas, a continuación se indican varias modificaciones para la política de las instituciones respectivas. Su objetivo es explicar algunas maneras de transformar el vago consenso general en programas prácticos.

a) Los fabricantes del producto final

Se sugiere dar mayor importancia a la planificación coordinada de las actividades regionales, especialmente en lo que se refiere al diseño y especificación del producto, y a las inversiones. Además, deberían divulgarse mejor entre los gobiernos las bases económicas que justifican la integración regional. Como medida práctica sería útil preparar proyectos más concretos de integración y proposiciones más concretas de intercambio y someterlas a la consideración de los gobiernos.

Varias medidas podrían contribuir a resolver la controversia entre el capital nacional y el extranjero. Podría darse a empresas proveedoras de nacionales capital extranjero y el local: 1) ayuda especial para la comercialización de las exportaciones tanto en el mercado regional como en los países industriales; 2) se ofrecerían sugerencias a los gobiernos y a las asociaciones comerciales respectivas sobre las fusiones beneficiosas

/para los

para los proveedores locales; 3) deberían comtinuarse e intensificarse los esfuerzos generales para aumentar la capacidad de los proveedores. Por último, habría que considerar seriamente la posibilidad de dar a los inversionistas locales la oportunidad de invertir en el capital de las empresas fabricantes del producto final controladas por intereses extranjeros, posiblemente sobre una base regional más bien que por países.

b) Los proveedores controlados por intereses extranjeros

La modificación de los acuerdos de licencias que restringen la comercialización para la exportación constituirían una medida muy positiva. Otro paso útil sería la reducción gradual de la duplicación de las inversiones en la región, y la aplicación de políticas de inversión que se complementen mejor.

c) Proveedores controlados por intereses nacionales

La modificación fundamental de la política de los proveedores controlados localmente sería mostrarse más favorables a la fusión con otros proveedores a fin de crear empresas más poderosas y diversificadas. Eso contribuiría al mejoramiento de la capacidad empresarial, de modo que puedan encararse los problemas que plantea la comercialización de las exportaciones y el ajuste a la mayor competencia.

d) Los gobiernos

Es indispensable que los gobiernos latinoamericanos consideren la economía en su conjunto en lugar de cada sector separadamente. Eso los llevaría a reconocer la conveniencia de coordinar sus políticas para la industria automotriz a fin de obtener los beneficios económicos de la especialización. Si bien la política de ese sector tendría que ser más interdependiente con la de otros países, aumentaría la autosuficiencia nacional general debido al aumento de la productividad. Al disminuir los recursos absorbidos por la industria automotriz, aumentarán los recursos disponibles para otros sectores.

También se sugieren las siguientes políticas gubernamentales complementarias: 1) crear un fondo de reorientación para los obreros y las industrias a quienes la expansión del comercio haya afectado desfavorablemente; 2) establecer incentivos para estimular la fusión entre los proveedores tanto nacionales como internacionales; 3) establecer una

/comisión internacional

comisión internacional para controlar la producción y la inversión regionales en la industria automotriz; 4) cooperar con las compañías extranjeras en la definición de mecanismos prácticos que permitan el acceso de los inversionistas locales a su capital; y 5) crear la infraestructura que facilite el comercio, y que incluye desde las instalaciones portuarias y las carreteras hasta los programas de capacitación en técnicas de exportación.

Las modificaciones generales en la política señaladas se refuerzan recíprocamente. Al ponerlas en práctica podrá transformarse la creciente competencia entre la industria automovilística de los países latinoamericanos y su falta de coordinación en un crecimiento cooperativo a largo plazo basado en el aumento de la productividad. Cabría esperar que esas medidas se tradujeran en la creación de industrias en cada uno de los países miembros que sean capaces de competir en los mercados internacionales en un pie de igualdad. A largo plazo, sólo las políticas que capaciten a los países para participar plenamente y en condiciones de igualdad en la economía mundial les permitirán resolver las posibles discrepancias que se produzcan entre sus ambiciones nacionales y la interdependencia económica mundial.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PRINCIPALES PAISES PRODUCTORES DE VEHICULOS AUTOMOTORES - 1968 a/

(Miles de unidades)

País	Total	Automóviles	Camiones	Buses
1. Estados Unidos	10 809	8 848	1 961	a/
2. Japón	4 086	2 056	1 991	39
3. Alemania (República Federal)	3 107	2 862	234	11
4. Reino Unido	2 225	1 816	391	19
5. Francia	2 076	1 833	240	3
6. Italia	1 664	1 545	115	3
7. Canadá	1 180	901	276	4
8. Bélgica	632	605	26	1
9. Australia	418	346	71	0.5
10. España	365	276	85	3
11. Brasil	280	210	64	6
12. Suecia	245	223	20	2
13. Sudáfrica	194	143	48	3
14. Argentina	181	128	51	2
15. México	144	103	41	b/

Fuente: Automotive Industries, julio 1969, pág. 64

a/ En 1968 la producción total de los países de Europa Oriental era: URRS, 801; Alemania Oriental, no se disponía de cifras; Checoslovaquia, 150; Polonia, 80; Yugoslavia, 72.

b/ La producción de buses se incluye en la cifra correspondiente a los camiones.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: MERCADO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ - 1969

(Miles de unidades)

País	Volumen	Contenido nacional
Brasil	354	99
Argentina	219	75 - 95
México	167	65
Venezuela	65	30
Perú	32 b/	20 a/
Chile	22	20 a/
Colombia	20 a/	15 a/
Uruguay	2 a/	15 a/

Fuentes: Publicaciones de las asociaciones de fabricantes de vehículos automotrices del Brasil, la Argentina, México, el Perú y Venezuela. Las estimaciones para Chile, Colombia y el Uruguay se basan en las cifras presentadas en la Industria automotriz en la ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Montevideo, 1969.

a/ Estimaciones

b/ Incluye la importación de alrededor de 16 000 vehículos terminados.