
Liberalización y expansión del complejo automovilístico brasileño

• • • • • ANNE CAROLINE POSTHUMA *

INTRODUCCIÓN

Los decenios de los ochenta y los noventa en América Latina se han caracterizado por la creciente liberalización del mercado, el aumento de la actividad comercial y la creación de dos importantes bloques de comercio en la región: el Mercosur y el TLCAN. Por lo que respecta a Brasil, un entorno de comercio en aumento parecería ofrecerle una gama de oportunidades. En primer lugar, la economía brasileña posee un amplio potencial para emprender una significativa expansión del comercio si se considera que la actividad comercial de este país ha sido muy baja en relación con su tamaño y fortaleza económicos. En la actualidad, apenas participa con cerca de 1% del comercio mundial total, mientras que su economía se encuentra entre las diez más grandes del mundo. En segundo lugar, su crecimiento comercial es viable si atiende a la extensión y diversificación de su base industrial, cuyo impulso provino de las políticas de sustitución de importaciones y de estrategias proteccionistas.

Para aprovechar el potencial de comercio, la economía precisa de nuevas inversiones, de la modernización de tecnologías, así como de técnicas organizacionales y empresariales. Existen políticas orientadas a impulsar el proceso de modernización y mejorar y aumentar la capacidad instalada, lo que hace necesario establecer otras formas institucionales para enfrentar el nuevo entorno. En los países de América Latina que encaran esa misma presión externa, las políticas son o intervencionistas o en extremo aperturistas. En Brasil, sin embargo, no se ha seguido una estrategia industrial consistente. Desde el decenio de los ochenta esa política ha pasado por la ausencia de estrategias bien

definidas, la rápida apertura con una reducción abrupta de las tarifas, estrategias selectivas y proteccionistas hacia ciertos sectores, experimentos de modernización de corto plazo mediante la concertación con las cámaras sectoriales y otras acciones al margen de ese proceso democrático de formulación de estrategias sectoriales. En todo ese período, en realidad, el objetivo más importante de la política gubernamental ha sido la estabilidad macroeconómica. Aunque un entorno económico estable es ansiado, ese objetivo ha implicado la adopción de políticas que en ocasiones han perjudicado a las empresas nacionales (es el caso de los paquetes económicos heterodoxos aplicados desde 1986, que han mantenido altas tasas de interés y un tipo de cambio favorable para las importaciones y desfavorable para las exportaciones, agravado esto por la ausencia de una política de aliento a las ventas foráneas), dificultando la reconversión de segmentos de la industria nacional a los nuevos patrones de competitividad.

En este artículo se examina la respuesta del complejo automovilístico brasileño al nuevo entorno comercial de liberalización del mercado. Se eligió esa industria por varias razones: en 1995 aportó cerca de 13% del PNB industrial; es una industria nacional que desarrolló una cadena productiva bien integrada durante el período de políticas proteccionistas; es una industria líder en términos de absorción de nueva inversión extranjera, y registró las tasas de crecimiento más altas de producción de automóviles en el mundo en 1994, 1995 y 1996. Finalmente, el fortalecimiento del Mercosur y la creciente integración de la industria automovilística, en especial entre Brasil y Argentina, han aumentado el tamaño del mercado potencial, tanto en variedad de productos como en la adopción empresarial de estrategias de economías de escala.

En este artículo se pretende destacar los efectos de la liberalización económica y el incremento del comercio exterior en los

* Profesora-investigadora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Escuela Politécnica de la Universidad de São Paulo.

C U A D R O 1

BALANZA COMERCIAL DE BRASIL, 1995-2000^a (MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Exportaciones</i>	46 506	47 747	50 448	54 793	60 161	65 836
Básicos	10 969	12 184	13 389	13 499	13 681	13 906
Semimanufacturados	9 146	8 353	8 774	9 611	10 529	11 534
Manufacturados	25 567	26 394	27 437	30 733	34 873	39 185
Operaciones especiales	824	816	848	950	1 078	1 211
<i>Importaciones</i>	49 621	53 286	62 879	70 243	74 151	78 817
Bienes de capital	11 328	12 703	17 163	20 221	21 341	22 521
Otros bienes	38 293	40 583	45 716	50 022	52 810	56 296
<i>Balanza comercial</i>	-3 115	-5 539	-12 431	-15 450	-13 990	-12 981

a. De 1997 a 2000 se trata de proyecciones.

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1997.

diferentes segmentos de la industria automovilística brasileña. En la primera parte se presenta un resumen de la evolución del comercio exterior de Brasil en el decenio en curso, su relación con sus principales socios comerciales y los bloques económicos, así como su efecto en la balanza comercial. Posteriormente, se examina el repentino interés de los productores transnacionales de vehículos por el mercado brasileño, lo cual se reflejó en la entrada de muchas empresas nuevas y crecientes inversiones en el sector. La tercera parte muestra que la inconsistencia de las políticas gubernamentales ha creado un ambiente que favorece la expansión de una industria integrada por filiales de transnacionales, lo que podría tener serias implicaciones para la estructura futura de la propiedad del capital y de la organización industrial. Por último, se destaca la presencia de un proceso de modernización desarticulado entre las industrias terminal (ensambladores) y de autopartes, lo que revela que la modernización no se está difundiendo de manera uniforme en todo este complejo industrial; en vez de ello, las oportunidades para el comercio serán cosechadas primordialmente por las filiales extranjeras que experimentan un período de expansión competitivo, mientras que la industria de partes registra una profunda crisis de consolidación y desnacionalización.

EL COMERCIO EXTERIOR BRASILEÑO EN LOS NOVENTA

A pesar del enorme tamaño de la economía brasileña, su apertura y su comercio exterior han sido muy reducidos. Es en el presente decenio cuando el comercio empieza a crecer, y si bien continúa por abajo del de los países industrializados y de los asiáticos, la tasa de crecimiento es elevada y tiende a aumentar. El comportamiento del comercio brasileño está muy vinculado a la apertura económica, incluida la puesta en marcha del Mercosur, y a la estabilidad monetaria.

El efecto inicial de la liberalización ha sido un fuerte desequilibrio en la balanza comercial, revirtiendo un cuadro histórica-

mente positivo para pasar con prontitud a un saldo comercial negativo. Por ejemplo, en 1989 el saldo de la balanza comercial arrojó un superávit de 15 100 millones de dólares. El cuadro 1 muestra la evolución de la balanza comercial en 1995 y 1996, así como una proyección hacia el año 2000 que revela una tendencia creciente del desequilibrio hasta 1998.

Esta situación obedece al rápido aumento de las importaciones, ya que el aparato productivo aún no está preparado para aumentar las exportaciones competitivas en el corto plazo. Los ítems más importantes de las importaciones son petróleo, bienes de consumo y de capital y automóviles.

Frente al rápido deterioro de la balanza comercial, el gobierno ha tratado de reducir las importaciones de bienes de consumo en general mediante la aplicación de restricciones a los plazos para el pago de esas compras. Por ello, el equipo económico se ha mostrado reticente a conceder protección a la industria de bienes de capital, cuya sobrevivencia está amenazada por las altas importaciones de esos bienes. Esa reticencia se entiende como un factor de modernización del parque industrial, ya que las adquisiciones de esos ítems permitirán que, más adelante, el aparato productivo esté mejor preparado para enfrentar los estándares de calidad más elevados y los precios más competitivos del mercado externo.

Finalmente, la importación de vehículos muestra que la industria automovilística también tiene una gran responsabilidad en ese entorno, como el flujo de unidades y partes importados del exterior, además del aumento del intercambio de vehículos en el ámbito del Mercosur. A pesar de constituir una industria nacional grande e integrada, las importaciones de vehículos y de partes siguen en aumento.

El gobierno de Estados Unidos ha presionado a Brasil para acelerar el proceso de liberalización del mercado interno y favorecer el intercambio en el marco de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por encima del realizado en el Mercosur. Este argumento se sustenta en que permanecerán altas las tasas arancelarias de algunos ítems si tienen una baja ponderación en el comercio total. Por ello, comparadas históricamente, las ta-

sas de crecimiento de las importaciones durante el decenio de los ochenta mostraron un aumento significativo con los principales socios y bloques económicos (véase el cuadro 2).

Frente a las presiones de Estados Unidos y del Banco Mundial para acelerar la liberalización del mercado interno y favorecer el comercio en el ALCA por encima del Mercosur, Brasil está aumentando su intercambio comercial con diversas regiones —dentro de América Latina, con la Unión Europea y con Asia— y restringiendo sus actividades en la esfera de influencia estadounidense.

C U A D R O 2

EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES BRASILEÑAS POR PRINCIPALES BLOQUES ECONÓMICOS, 1990-1995 (PORCENTAJES)

Tasa de crecimiento	
ALADI (excluye a México)	170.5
Mercosur	194.0
Argentina	297.9
Paraguay	54.4
Uruguay	25.6
Los demás países	118.8
TLCAN	146.1
Estados Unidos	135.6
Canadá	175.7
México	327.4
Unión Europea	200.1
Asia (excluye el Medio Oriente)	368.9
China	765.8
Japón	163.2
Medio Oriente	-48.3
Resto del mundo	119.9
Total	140.0

Fuente: Lúcia Batista Maduro, "As recentes críticas do economista sênior do Banco Mundial, Alexander Yeats, contra o Mercosul Procedem?", *Revista Comércio Exterior em Perspectiva*, CNI, vol. 6, núm. 2, noviembre de 1996, y "Um desenvolvimento sustentável", *Gazeta Mercantil*, 26 de mayo de 1997.

INVERSIONES FRESCAS Y NUEVOS PARTICIPANTES EN LA INDUSTRIA AUTOMOVILÍSTICA BRASILEÑA

El decenio de los noventa marcó el inicio de un profundo proceso de restructuración de la industria automovilística brasileña que está alterando su perfil futuro. Después de un largo período de estancamiento, el sector de ensamble experimenta una revitalización de la producción y de la demanda. En 1996 la producción ascendió a 1.8 millones de unidades, lo que colocó a Brasil como octavo productor de vehículos en el mundo (véase el cuadro 3).

El estancamiento, las bajas inversiones y la obsolescencia tecnológica del pasado se replazaron con nuevos compromisos de los productores para invertir por lo menos 7 333 millo-

C U A D R O 3

MAYORES FABRICANTES DE VEHÍCULOS EN EL MUNDO, 1993-1996 (MILLONES DE UNIDADES)

	1996 ^a	1995	1994	1993
Japón	8.0	7.8	7.8	8.5
Estados Unidos	6.8	7.0	7.7	7.0
Alemania	4.2	4.0	3.8	3.5
Francia	2.3	2.1	2.2	2.0
España	2.0	2.0	1.9	1.5
Corea del Sur	2.0	1.9	1.7	1.5
Canadá	1.9	1.9	1.7	1.5
Brasil	1.8	1.6	1.2	1.1
Reino Unido	1.5	1.4	1.4	1.3
Italia	1.4	1.5	1.4	1.2

a. Cifras preliminares.

Fuente: *Automobil Revue*, 1997

nes de dólares en la modernización de plantas y en el lanzamiento de nuevos modelos, así como otros 2 400 millones en nuevas instalaciones y líneas de productos para el año 2000. A mediados de 1997 se anunciaron nuevas inversiones de empresas que desean producir vehículos en Brasil. Cabe señalar que todas esas cifras están demasiado infladas, ya que significan intenciones de inversión y no desembolsos efectivamente realizados. Las cifras, así, sólo deben tomarse como un orden de magnitud. Estimaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de mayo de 1997 revelan expectativas de inversión por más de 14 000 millones de dólares para el año 2000 en la construcción de fábricas, la modernización de plantas y en instalaciones nuevas en Brasil y sus filiales en Argentina. El sector automovilístico, dominado por un oligopolio de sólo cuatro compañías (Volkswagen, General Motors, Fiat y Ford), está en vías de desaparecer por la entrada de otras empresas ensambladoras que aumentarán la capacidad instalada en alrededor de 60% para fin del siglo (véase el cuadro 4).

El efecto combinado de estas nuevas inversiones, líneas de productos, plantas modernizadas y equipo de manufactura, ha puesto de relieve el papel de Brasil en las estrategias de producción global de los fabricantes transnacionales de automotores, al igual que su posición como proveedor del mercado regional latinoamericano. Es posible, por ejemplo, que los modelos de vehículos que se producirán en Brasil sean predominantemente "económicos", de menor capacidad y de menor valor agregado por unidad, de modo que entrañen una estrategia de producción en gran escala orientada a atender un mercado mayor que el brasileño. En la medida en que las nuevas inversiones incluyan producción y exportación para los mercados latinoamericanos de manera preferente y no para los mercados de países avanzados, las oportunidades de modernización tecnológica y de expansión del mercado se pueden ver limitadas por la especialización geográfica.

La transformación de esta industria, que de una situación de estancamiento pasó a ser una de las mayores productoras del

C U A D R O 4

FÁBRICAS DE VEHÍCULOS INSTALADAS Y POR CONSTRUIRSE EN BRASIL Y ARGENTINA ANTES DEL AÑO 2000

Fábricas ya instaladas		Fábricas por construirse	
Fabricante	Capacidad instalada anual	Fabricante	Capacidad instalada anual
Fiat	636 000	Fiat	321 000
Volkswagen	632 000	Volkswagen/Audi	242 000
Ford	440 000	General Motors	230 000
General Motors	383 000	Hyundai	100 000
Peugeot/Citröen	162 000	Mercedes-Benz	95 000
Renault	120 000	Honda	80 000
Mercedes-Benz	72 000	Renault	80 000
Toyota	10 000	Chrysler	60 000
		Asia Motors	60 000
		Peugeot/Citröen	55 000
		Toyota	50 000
		Mitsubishi	30 000
<i>Total</i>	<i>2 455 000</i>	<i>Total</i>	<i>1 403 000</i>
<i>Gran total</i>	<i>3 858 000</i>		

Fuentes: Fabricantes de Autoveículos no Brasil, y *The New York Times*, 25 de abril de 1997.

mundo, además de la modernización y especialización de la capacidad instalada, se debe en gran medida a la estabilidad económica y al crecimiento de la demanda del mercado interno que surgió del acuerdo con la Cámara Sectorial de la Industria Automovilística. La renovación se relaciona muy estrechamente con la política emprendida por el gobierno en el Régimen Automotriz, cuyos principales aspectos se tratan en la siguiente sección.

POLÍTICA GUBERNAMENTAL: LA GANANCIA PARA LOS ENSAMBLADORES Y EL RESTO PARA LOS PROVEEDORES

Desde 1990 el gobierno brasileño instrumentó una serie de políticas e iniciativas orientadas a una mayor liberalización de la economía, así como a incorporarla en modelos comerciales globales y regionales. La liberalización se llevó a cabo en ausencia de una política industrial, lo que favoreció un proceso de modernización con base en el fomento de islas de excelencia¹ sin la presencia de políticas articuladoras para la modernización de empresas y sectores interrelacionados. Un asunto de importancia particular fue que esas políticas erosionaron la industria de autopartes existente en Brasil, amenazando la supervivencia de muchas compañías de un sector que ha mostrado un notable crecimiento y un desarrollo competitivo.

La industria automovilística encaró un período de rápida liberalización del mercado de manera conjunta con un programa macroeconómico heterodoxo que resultó en una recesión interna, pero dio paso a la concertación con las cámaras sectoriales, lo que permitió erigir un foro democrático y multipartito para

emprender una modernización negociada. Sin embargo, después de concretar los acuerdos que derivaran en un aumento de la demanda y de la producción se retornó a la elaboración unilateral de la política con la prioridad de mantener la estabilidad macroeconómica incluso a costa de una balanza comercial negativa y de exportaciones desventajosas.

En contraste con el fuerte intervencionismo del Estado en el proceso de crecimiento de 1950 a 1970, la industria brasileña se desarrolló en un virtual vacío en el decenio de los ochenta debido a que el gobierno fue reacio a formular una política industrial. Así, éste recurre a los ajustes de las tarifas a las importaciones como un mecanismo primario de regulación industrial, en lugar de instrumentar un conjunto de políticas consistente y coordinado. Los cambios en las tarifas tuvieron distintos efectos e implicaciones para los ensambladores de vehículos, en la cima de esta cadena de producción, así como para los proveedores de partes y componentes.

El régimen automovilístico y sus efectos

El 28 de diciembre de 1995 el gobierno brasileño emitió el Régimen Automotriz (como una medida provisional) para regular la importación de vehículos, partes y componentes, así como los insumos y el equipo relacionado con la manufactura de vehículos de motor. El 5 de diciembre de 1996 se hicieron diversas modificaciones a ese régimen.² Sobre esa base, en lo que sigue se explican las reglamentaciones. Uno de los puntos más signifi-

1. Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, *Globalização e Sector Automotivo: a Visão dos Trabalhadores*, São Paulo, 1996.

2. Una versión anterior de esta legislación fue elaborada por la Cámara Sectorial. Empero, algunos aspectos fueron modificados por el gobierno, como la oferta de condiciones muy favorables para im-

C U A D R O 5

BRASIL: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE VEHÍCULOS, 1991-1997^a (MILES DE UNIDADES)

	1997 ^b	1996	1995	1994	1993	1992	1991
Exportaciones totales	169.3	296.3	263.0	377.6	331.5	341.9	193.1
Importaciones totales	n.d.	164.8	267.6	120.8	40.5	14.5	4.5
Importaciones de Argentina	67.5	99.3	34.8	31.6	22.6	13.2	4.0

a. Por miembros de la Asociación de Fabricantes de Automóviles (Anfavea).b. Los datos se refieren al período enero-junio.

Fuente: Anfavea, *Anuário Estatístico: Indústria Automobilística Brasileira*, São Paulo, 1996 y 1997.

cativos que se debe reconocer en relación con las reglamentaciones de tarifas es el tratamiento diferente a las importaciones de vehículos y a las de componentes. Las tarifas de importación están planeadas para disminuir con el tiempo hasta el año 2000, mientras que las correspondientes a autopartes y componentes aumentarán con el tiempo. Este modelo de dos vías envía mensajes distintos a las compañías ya instaladas en Brasil, al igual que a las que tienen interés en establecerse. Esto indica, principalmente, que las tarifas de importación a los vehículos declinarán, aunque permanecerán en un nivel en el cual es más competitivo producir en el país modelos de menor rango. Lo anterior permite un reajuste de la mezcla de productos de las compañías ya instaladas en Brasil,³ de tal manera que favorecen la producción de autos económicos y de tamaño mediano en ese país y la importación de modelos grandes y lujosos.

El aumento de tarifas en autopartes constituye un incentivo para que los nuevos participantes aprovechen el período de transición. En otras palabras, las tarifas de importación para autopartes son excepcionalmente bajas. Sin embargo, a medida que aumenten las tarifas, hacia finales de la década se creará un ambiente más protegido para los fabricantes de partes. Desde la perspectiva de varios productores de autopartes ya instalados en el país, el panorama de un futuro más seguro se vincula a la supervivencia. Como resultado, es posible esperar un proceso continuo de consolidación del sector, donde junto a quiebras de compañías nacionales (especialmente pequeñas y medianas de propiedad privada) se presenten inversiones de nuevos participantes, lo que podría conducir a una desnacionalización del sector.

portar productos como intercambio de exportaciones en relación uno a uno. La Cámara Sectorial propuso el permiso para importar un dólar por cada dos exportados. El régimen también ignora otras propuestas relacionadas con la producción en conjunto y metas de empleo y una comisión tripartita para seguir ese proceso.

3. Los beneficios para los ensambladores contribuyen a una rápida modernización de la base productiva. Por ejemplo, se calcula que en los tres primeros meses de vigencia del Régimen Automotriz los ensambladores invirtieron 730 millones de dólares en máquinas y equipamientos, lo que reveló un proceso de renovación masiva del equipo; las empresas de autopartes sólo invirtieron 30 millones, lo que reflejó la estrategia de bajo costo relacionada con las compras y fusiones (en lugar de construir nuevas plantas), al igual que el hecho de que las inversiones de partes esperarán y seguirán la nueva demanda de las inversiones de los ensambladores.

La erosión del sector de autopartes brasileño y el rápido crecimiento de las importaciones de partes (en comparación con la expansión competitiva de la industria de ensamble) no se pueden interpretar como un signo de cesión natural de una industria de altos costos no competitiva. Una estrategia de desarrollo transnacional podría haber incluido una reconversión de las empresas mucho menos traumática. Las circunstancias conflictivas en los diferentes extremos de la cadena productiva constituyen una expresión precisa de las políticas preferenciales para los ensambladores automovilísticos, resultado del planteamiento gubernamental para lograr la interacción internacional de la industria interna y de un cabildeo político muy eficaz de los ensambladores transnacionales, frente a una presión política débil e ineficaz de los fabricantes de partes.

Aunque en el pasado los ensambladores automovilísticos han disfrutado de condiciones generosas, la legislación actual estipula términos favorables para los establecidos en el país. Los cálculos de la tasa real de protección (en lugar de simplemente tarifas de importación) muestran que los ensambladores de vehículos en Brasil han tenido un cómodo margen de protección durante este decenio y que ha aumentado significativamente desde la puesta en marcha del Régimen Automotriz. Los productores de partes, por el contrario, han experimentado un descenso de su tasa real de protección de un promedio de 16% en 1991 a 8% en 1994.⁴

Estas medidas han conducido a un rápido crecimiento de las importaciones de partes, casi al mismo ritmo que las exportaciones. Por el contrario, los datos sobre importaciones y exportaciones de vehículos durante los noventa —para las empresas afiliadas a la Asociación de Fabricantes de Automóviles (Anfavea)— muestran que después del aumento acelerado hasta 1995, las importaciones totales de vehículos declinaron en cuanto esas adquisiciones a través de Argentina aumentaron como resultado de la integración de programas de fabricantes transnacionales de automóviles de Brasil y Argentina (véase el cuadro 5). Los datos muestran una tendencia inicial de crecimiento de las exportaciones que debe continuar en una tendencia creciente en la medida en que las nuevas inversiones en plantas productivas están orientadas a escalas de producción grandes para atender el mercado regional.

4. M. A. Bede, "A Indústria Automobilística no Brasil nos Anos 90: Proteção Efectiva, Reestruturação e Política Industrial", tesis doctoral, FEA/USP, São Paulo, 1996.

Los requerimientos de contenido nacional se han reducido a un mínimo de 60%; éste no es un cálculo por cada unidad, sino un promedio de producción anual. En el caso de los nuevos ensambladores o de las nuevas líneas de productos, ese coeficiente se calculará como promedio en un período de tres años. Cabe recordar que a principios de 1960 el contenido nacional en la industria de vehículos de Brasil era de 95 a 100 por ciento, aunque había problemas relacionados con la calidad, el costo y la capacidad tecnológica de los productores de partes. Cuando entró en vigor la política de promoción de exportaciones (BEFIEX), en 1972, los porcentajes de contenido nacional para los ensambladores se redujeron a 85% para los automóviles, de 78 a 82 por ciento para los vehículos comerciales y a 95% para los *jeeps*. A finales de 1980, el contenido nacional ya se determinó por ley y quedó en alrededor de 85%, según el modelo. Es importante observar que en la actualidad —y por primera ocasión— el coeficiente de contenido nacional en Brasil es inferior al de México, que históricamente cuenta con una industria automovilística integrada de manera más estrecha con las estrategias internacionales de los fabricantes de automotores y donde el contenido nacional es de 62.5%. En Corea dicha industria sigue siendo la más altamente nacionalizada y mantiene exigencias de contenido nacional de entre 90 y 95 por ciento.⁵

El Régimen Automotriz, junto con los cambios en los patrones de competitividad de la industria automovilística mundial, han tenido un fuerte efecto y alterado las relaciones entre las empresas en la cadena productiva. En lo que sigue se examinan los principales cambios de las relaciones entre las ensambladoras y los fabricantes de autopartes.

TRANSFORMACIONES Y CAMBIOS DE LAS RELACIONES INTEREMPRESARIALES EN LA INDUSTRIA AUTOMOVILÍSTICA INTERNACIONAL

La industria mundial de automotores se ha tornado más competitiva y los ensambladores buscan mecanismos para reducir costos, incrementar su competitividad y asegurar su participación en mercados muy competidos. Las partes y los componentes de los vehículos constituyen los principales costos en el ensamble: de 60 a 70 por ciento del costo total de fabricación de un automóvil.⁶ Las negociaciones de precios, la organización de la cadena productiva, el aseguramiento de la calidad del producto, la inspección y el ensamble de subsistemas que integran el vehículo acabado, representan tiempo y dinero para el ensamblador y agregan un pequeño valor al precio final del producto. Por lo tanto, el ensamblador automovilístico busca concentrarse cada vez más en los aspectos estratégicos y más ren-

5. N. Lee y J. Cason, "Automobile Commodity Chains in NICs: a Comparison of South Korea, Mexico and Brazil", en G. Gereffi y M. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport, 1994.

6. A. Black, "An Industrial Strategy for the Motor Vehicle Assembly and Component Sector", Industrial Strategy Project, University of Cape Town, abril de 1993.

tables de la producción: la investigación, el desarrollo original y el diseño de nuevos productos, al igual que la comercialización del vehículo terminado.

Para reducir el costo de los componentes y por tanto liberar capital de trabajo, al igual que utilizar sus recursos humanos y productivos de manera más eficaz, los ensambladores transnacionales están introduciendo cambios que alteran profundamente la operación de los productores de componentes, así como su relación con otras empresas en toda la cadena productiva. Entre esos cambios destacan: el aumento del suministro externo de partes y servicios; la reducción del número de proveedores con los que tratan directamente, y la demanda de componentes subensamblados, no individuales. Además, los armadores precisan de requerimientos tecnológicos y recurren cada vez en mayor medida a proveedores más calificados para participar en el diseño de nuevos productos, lo que implica el diseño de partes para un nuevo modelo desde su inicio con una anticipación de dos o tres años a la fecha de lanzamiento. La convergencia de presiones externas, junto con el cambio de las relaciones interempresariales en la industria automovilística, la economía interna y el ambiente político, ha tenido un efecto profundo en la estructura, el tamaño y la competitividad de la industria de componentes automovilísticos de Brasil. La liberalización comercial y un régimen de política desventajosa han traído relativamente menos ventajas a los productores de componentes con respecto a los beneficios que han recibido los ensambladores.

Redimensionamiento y nuevo perfil sectorial

A principios de los noventa se activó un intenso proceso de redimensionamiento de la industria de componentes automovilísticos. En 1990 el total de empresas del sector era de 2 000 y en 1996 descendieron a 750.⁷ Esta transformación se produjo en dos fases, resultado de dos distintos grupos de factores. En la primera, un gran grupo de empresas desapareció debido a las perturbaciones económicas internas y a la recesión derivadas del Plan Collor puesto en marcha en marzo de 1990.⁸ Las más afectadas fueron las pequeñas y medianas empresas nacionales que repentinamente se descapitalizaron y no tuvieron posibilidades de acudir a alguna otra fuente de financiamiento. Las grandes compañías y las filiales extranjeras, en contraste, tenían en general acceso a recursos externos que, transferidos a Brasil, les ayudaron a sortear el programa de choque. Para abatir costos, las empresas acudieron en primer término al recorte de mano de obra; de 1989 a 1992 el empleo cayó en una cuarta parte, lo que

7. Booz, Allen y Hamilton, *Estrategia Sectorial para a Indústria Automobilística no Brasil*, União Pela Modernização da Indústria de Autopeças, São Paulo, 1990.

8. El Plan Collor fue un paquete antiinflacionario no ortodoxo que sin aviso congeló todos los ahorros y las cuentas corrientes, al igual que los salarios y los precios durante los primeros tres meses de vigencia del Plan.

representó una pérdida total de 78 700 puestos.⁹ Las empresas también redujeron sus estructuras, revaluaron sus procedimientos y asignaron nuevas áreas de responsabilidad.¹⁰

El efecto de la primera etapa eliminó muchas empresas pequeñas y medianas de capital nacional que podían haber modernizado sus patrones competitivos, pero no soportaron la recesión ni las condiciones económicas inestables.

Esta sacudida sectorial ocasionada por las transformaciones estructurales de la industria automovilística mundial no es privativa de Brasil, sino parte del mismo proceso de redimensionamiento y de restructuración en los países de la OCDE. La Comisión Europea dio a conocer que la industria de autopartes, que en 1992 tuvo ventas por 108 000 millones de dólares y ocupó a 940 000 trabajadores, se habían rezagado con respecto a los nuevos patrones competitivos internacionales establecidos por la industria japonesa. Se calculaba que los ensambladores japoneses tenían una productividad 30% en promedio mayor que la de los europeos y muy superior a la de la industria de componentes de Europa.¹¹ Para igualar esos patrones productivos en 1999, la productividad en el viejo continente debe aumentar 14% por año y será necesario despedir a un mínimo de 400 000 trabajadores.

Consolidación y desnacionalización

Los principales cambios de la industria automovilística brasileña en el decenio actual se pueden caracterizar como un proceso de consolidación (mediante fusiones y adquisiciones) y desnacionalización del sector (compras por empresas foráneas, coinversiones entre compañías nacionales y extranjeras y nuevos participantes). De 1994 a 1996 se realizaron más de 45 fusiones de empresas, adquisiciones y coinversiones en el sector.¹²

Son básicamente tres factores los que han contribuido a hacer de Brasil un mercado atractivo para los productores extranjeros.

1) La liberalización del mercado interno y el auge repentino de la demanda desde 1993 convirtieron a Brasil en el productor automovilístico de más rápido crecimiento del mundo. Además de ello, el tamaño de su mercado interno y su posición estratégica en el subcontinente constituyeron factores de atracción importantes.

2) El régimen gubernamental para el sector automovilístico estableció tarifas bajas —aunque en aumento— a la importación

9. Sindipeças, "Desempenho do Sector de Autopeças-1995", y otros datos difundidos por el Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotres, São Paulo, 1997.

10. A. Posthuma, "Competitividade da Indústria de Autopeças", Nota Técnica Setorial do Complexo Metal-Mecânico para o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, Consórcio: IE/UNICAMP, IEI/UFRJ, Fundação Dom Cabral, Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, MCT, FINEP, PADCT, Campinas, 1993.

11. Boston Consulting Group, "The Evolving Competitive Challenge for the European Automotive Components Industry", resumen ejecutivo, informe preparado para la Comisión Europea, Londres, 1993.

12. *Gazeta Mercantil*, varios números.

de autopartes, lo cual proporcionará en el futuro un deseable nivel de protección para las nuevas empresas que se instalen en el país.

3) Las políticas de los ensambladores, como *Follow Source*, han tenido una influencia significativa en el comportamiento de la inversión de los principales productores de los países industrializados, alentándolos a reubicar las compañías dispersas geográficamente. En otras palabras, las principales compañías de partes que desarrollan y diseñan nuevos modelos de componentes también ubican una planta de producción cerca de las plantas de ensamble de sus clientes en el extranjero, pues de lo contrario pierden el contrato de suministro para ese mercado. Las importaciones de partes no se aceptan (o sólo en pocos casos).

Los productores transnacionales de componentes pueden abrir una planta filial propiedad total de la empresa en Brasil o buscar un socio nacional con el cual formar un equipo mediante una asociación o coinversión. Otra opción sería otorgar licencias tecnológicas a un productor del país, aunque ésta es la menos deseable para el ensamblador, que encontrará esta relación más débil y difícil de emprender.

Dada la fuerte presencia en Brasil de la mayoría de los principales productores transnacionales de componentes (véase el cuadro 4), principalmente por medio de acuerdos tecnológicos o de la participación en una compañía brasileña, una opción atractiva ha sido el fortalecimiento de la relación existente.¹³

Las fusiones y adquisiciones pueden adquirir varias formas, dependiendo del interés de la empresa brasileña y de las necesidades del socio extranjero. Algunas alianzas proporcionan una inyección esencial de capital a la empresa brasileña debilitada por la crisis, que encara una situación de altas tasas de interés en el mercado interno y cuyas oportunidades para adquirir financiamiento del exterior son muy limitadas. En estos casos, el socio financiero por lo general interfiere muy poco con la operación diaria y las decisiones de la empresa. En otros casos, la compañía extranjera busca adquirir rápidamente una base de producción nacional a un costo más bajo que el que representa construir una nueva planta de producción. De manera similar, la compañía extranjera puede desear facilitar sus operaciones de mercadotecnia obteniendo acceso a un canal de distribución en todo el país.

El sector de componentes brasileños pasó por un proceso similar de consolidación y desnacionalización a principios de los sesenta; las compañías extranjeras se incorporaron a la producción interna adquiriendo empresas nacionales con una posición financiera débil, en lugar de formar nuevas filiales de propiedad total de la empresa.

Aunque existen paralelismos entre ambos períodos, un elemento que distingue al proceso actual de consolidación y desnacionalización es que el grupo de empresas brasileñas ha seguido una trayectoria de adquisición tecnológica nativa y ha dominado el conocimiento tecnológico relacionado con su línea del producto. Estas compañías, un legado de la era de la sus-

13. Esto se realizó de varias maneras; por ejemplo, Dana Corporation compró todas sus acciones en Albarus, y en el Reino Unido Lucas fortaleció su convenio tecnológico con Freios Varga para convertirse en el productor local de frenos Lucas en Brasil con base en diseños de ingeniería conjunta.

titución de importaciones en Brasil, buscan formas para sostener su base tecnológica. Las nuevas estrategias tecnológicas se basan en la formación de alianzas estratégicas con empresas de partes extranjeras que incluyen la transferencia de diseños y el desarrollo conjunto del producto.

Alianzas estratégicas

Uno de los principales límites a la capacidad de las empresas de componentes brasileñas más avanzadas para convertirse en proveedores de primera línea de los ensambladores es que están ubicadas fuera del lugar de la actividad más intensa del desarrollo tecnológico de la industria automovilística internacional.

La liberalización del mercado interno en Brasil alienta la introducción de nuevos modelos de vehículos que incluyen transformaciones de punta en la tecnología y diseño del producto. El paso de la innovación tecnológica se ha acelerado rápidamente en la industria automovilística internacional, por lo que los fabricantes de componentes se ven obligados a cumplir requerimientos de funcionamiento más estrictos. Como consecuencia, las actividades de investigación y desarrollo (ID) y de diseño son cruciales. Empero, el costo para mantener un laboratorio de investigación de punta, con equipo moderno de pruebas y diseño, al igual que investigación en el uso de nuevos materiales, es exorbitante para muchas empresas de los principales países industrializados y seguramente para las de Brasil. Por ello, para innovar más rápidamente y compensar los altos costos de innovación tecnológica, las principales empresas de componentes del mundo están formando alianzas estratégicas para compartir recursos y reunir inversiones en actividades innovadoras, al igual que disfrutar de las economías de gran escala uniendo sus volúmenes de producción.¹⁴

Las partes representan aproximadamente la mitad de los costos de desarrollo del producto en la industria automovilística.¹⁵ Por tanto, ésta es otra área donde los ensambladores de vehículos transnacionales buscan transferir las cargas del costo y del riesgo a sus proveedores de componentes.

En el emergente ambiente de manufactura en el cual los ensambladores confían en los proveedores de primer nivel para llevar a cabo las actividades de desarrollo del producto y para entregar subensambles, por tanto, los fabricantes de partes deben tener la capacidad para responsabilizarse del diseño y desarrollo del producto.¹⁶ Debido a estos factores de costo, escala y tecnológicos,

14. W. Ruigrok, R. Van Tulder y G. Baven, "Cars and Complexes: Globalisation Versus Global Localisation Strategies in the World Car Industry", Monitor - FAST Program, Commission of the European Communities, *Prospectiva Dossier*, vol. 13, núm. 2, noviembre de 1991.

15. M. Cusumano, "Limits of Lean: the Madness of Continuous Improvement in Japanese Manufacturing and Product Development", *Sloan Management Review*, verano de 1994.

16. K.B. Clark y T. Fujimoto, *Product Development Performance: Strategy, Organization and Performance in the World Auto Industry*, Harvard Business School Press, Boston, 1991.

una alianza estratégica parece ser el único camino viable para las innovaciones futuras en ciertas líneas de productos.

En la industria automovilística brasileña se pueden identificar tres fases de adquisición de tecnología del producto. La primera considera la transferencia de tecnología de diseños del producto, técnicas de producción, en algunas ocasiones, especificaciones de equipo y maquinaria y asistencia técnica. La fase de transferencia de tecnología incluía la transferencia de diseños del producto desde los respectivos ensambladores de vehículos en Brasil o la formación de un convenio de otorgamiento de licencia con una empresa proveedora del exterior (generalmente mencionada en la empresa de partes por su cliente ensamblador en Brasil).

En la segunda fase, las compañías nacionales líderes en el sector comenzaron a buscar relaciones tecnológicas complejas que podrían permitirles competir en mercados de exportación que demandaban una más alta capacidad tecnológica. Esta fase surgió principalmente debido al lanzamiento de los Programas Mundiales de Automóviles por los ensambladores, que requerían que los proveedores brasileños, que fueron seleccionados para ese Programa, siguieran los desarrollos en la frontera tecnológica en líneas específicas del producto, sin la demora de tiempo que generalmente se presenta antes del lanzamiento de un nuevo producto en un vehículo brasileño. Las empresas siguieron generalmente dos rutas para actualizar su capacidad tecnológica: a) profundizar el convenio de otorgamiento de licencias para reflejar los requerimientos tecnológicos más demandados de la empresa, y b) invertir para apoyar su infraestructura técnica interna y los centros de investigación y desarrollo.

Sólo un grupo restringido de las compañías más avanzadas en el sector está entrando en la tercera fase, que comprende alianzas estratégicas para propósitos de desarrollo tecnológico. Esta fase final sigue la tendencia de la industria mundial de componentes de automóviles. En este caso, una relación de otorgamiento de licencia tecnológica convencional no es lo mismo que una alianza estratégica; la primera es un aprendizaje de una compañía extranjera para lograr una capacidad superior y la segunda es trabajar igual en la investigación del producto original que en el diseño y desarrollo.

Esto constituye una fuente importante de nueva inyección de transferencia tecnológica y de conocimientos a la industria de componentes brasileña. En los casos donde las condiciones de mercado protegido condujeron a la creación de una base sólida industrial y tecnológica, estas empresas han tenido la capacidad de unirse a socios extranjeros y continuar sobreviviendo con mayor autonomía que las empresas más débiles que fueron adquiridas por filiales extranjeras. De esta manera, la empresa de componentes puede tener la capacidad de integrarse a proveedores de primera línea en el exterior y así poder participar en actividades más avanzadas de diseño del producto y mantener una posición fuerte en el mercado brasileño. Además, esa alianza puede ofrecer la oportunidad de desarrollar la capacidad de los sistemas.

El nuevo entorno de condiciones competitivas sugiere, empero, que la mayoría de los proveedores brasileños quedará fuera del primer nivel de suministro. En la industria automovilística mundial este suministro de primer nivel de componentes y sub-

ensambles es realizado cada vez más por las compañías transnacionales que operan en los principales segmentos de la producción de componentes. Esta tendencia se parece a la concentración del sector terminal en manos de una cuantas empresas. Brasil también está expuesto a estas tendencias internacionales, debido a la liberalización del mercado y a la globalización de las estrategias de las compañías. De las 60 empresas transnacionales más grandes de la industria de componentes, por lo menos 34 tienen alguna participación en Brasil y son líderes del mercado en las líneas de productos de sistemas de dirección, transmisiones, sistemas electrónicos, partes electrónicas a bordo, sistemas de frenos, ejes, motores y ruedas.¹⁷ Por ello, estas transnacionales, proveedoras de primer nivel en el exterior, probablemente conservarán ese carácter en la configuración industrial que surge en Brasil, cediendo los niveles más bajos de suministro y el mercado de posventa a empresas de capital nacional pequeñas y medianas.

Cabe destacar que los productores transnacionales líderes en Brasil son todos de origen estadounidense y europeo. Los fabricantes japoneses de componentes están próximos a instalarse en Brasil. Sin embargo, el establecimiento de ensambladoras niponas o coreanas implicaría instalar un gran número de fabricantes de partes del mismo país para suministrar los diseños para sus propios modelos de vehículos. Dependiendo de la disposición de estos nuevos ensambladores para invertir en filiales de propiedad total de la empresa, esto significaría una expansión del número de productores de componentes importantes en Brasil (en lugar del patrón adquisiciones, fusiones y coinversiones, propio de los proveedores estadounidenses y europeos, común hasta ahora), al igual que la absorción de gran parte de la demanda de componentes de los nuevos ensambladores.

CONCLUSIÓN


El proceso de liberalización del mercado y la expansión comercial han traído consecuencias dramáticas en las industrias de toda América Latina, como se ha documentado en diversos estudios.¹⁸ El presente artículo se ha centrado en la industria automovilística brasileña a fin de ilustrar la manera en que ese sector se está ajustando al nuevo régimen de comercio y mercado (nacional y regional).

Aparentemente Brasil se encuentra en una posición favorable para participar en mayor medida en el comercio internacional. En la actualidad el país tiene una muy pequeña participación (alrededor de 1%) en el comercio total mundial. Sin embargo, es posible expandir aún más y modernizar su amplia y diversificada base industrial construida durante el período de protección del mercado. El grado de inserción de la economía brasi-

leña en la mundial está aumentando significativamente y abarca una diversidad de regiones y de países. Así como ha recibido críticas y presiones de algunos países por la lentitud y escala de los cambios, los datos muestran que el proceso avanza con efectos ya considerables en la balanza comercial, y que la reconversión de la planta industrial se está realizando al punto de que sería inoportuno acelerar el proceso aún más. Los efectos sociales de la modernización y expansión de ciertos sectores y la declinación de otros resultan en crecientes niveles de desempleo y de fuertes reajustes en el mercado laboral.

En tanto que las compañías transnacionales desempeñan un papel importante en términos de inyección de nuevas inversiones y tecnologías en la industria nacional, el proceso de globalización las fuerza a localizar su producción en esferas geográficas de influencia, lo que limita la posibilidad de que los productos fabricados en Brasil se exporten fuera del Mercosur o de América del Sur.

El momento histórico y político en el cual se formula la política gubernamental puede decidir la sobrevivencia de las compañías al período de cambio estructural y de mercado. Presionado por abatir su interferencia en el mercado, el gobierno vio disminuida su capacidad para formular políticas industriales. Además, la estabilización macroeconómica constituye un objetivo central de la política, cuyo entorno en ocasiones es poco propicio para los productores locales. Como resultado, las políticas del gobierno hacia la industria no se han desarrollado de manera consistente, lo que ha resultado en vacíos de política, seguidos de una apertura repentina del mercado, de la reducción de aranceles, de breves períodos de modernización negociada y de una intervención selectiva inconsistente. Al mismo tiempo, algunas políticas macroeconómicas (altas tasas de interés y un rígido tipo de cambio) dificultan el proceso de reconversión de la industria nacional. En el caso de la industria automovilística, las políticas gubernamentales han beneficiado a los ensambladores transnacionales para favorecer nuevas inversiones, el incremento de la capacidad instalada y la absorción de tecnologías y técnicas. La estrategia es correcta; sin embargo, las empresas nacionales no han disfrutado de un conjunto similar de políticas para fortalecer su capacidad y aprovechar las nuevas oportunidades, así como capturar nuevas técnicas y conocimiento. Por tanto, esta política está conduciendo a una transformación de la estructura de capital y a una nueva organización de ese complejo industrial.

En escala micro, la liberalización y la expansión del mercado facilitan la importación de vehículos y de autopartes, mientras que las empresas nacionales tienen dificultades para exportar sus productos (debido a las políticas gubernamentales, así como a aspectos relacionados con el precio, calidad y otras cuestiones competitivas). En contraste con las políticas oficiales fuertes durante el período de sustitución de importaciones, en la actualidad el objetivo estatal se relaciona con la adecuación macroeconómica (incluida la estabilidad) para favorecer nuevas inversiones extranjeras. Frente a la liberalización del mercado y la expansión comercial, no siempre ese proceso se ha acompañado de políticas gubernamentales que favorezcan la situación de la industria nacional que ya existe. 

17. Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1996.

18. D. Chudnovsky *et al.*, *Los límites de la apertura: liberalización, reestructuración y medio ambiente*, CENIT/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996, y J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, CEPAL/IDRC-Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.