

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA PROGRAMACION AUTOMOTRIZ ANDINA 1 /

"Yo no creo en la Programación Automotriz porque son convenios del Pacto Andino a través de los cuales negocian las transnacionales"

Ernesto Samper Pizano
Presidente de la Asociación
Nacional de Industrias Financieras (ANIF).
El Tiempo. Lunes 27 de Marzo de 1978.

"No hay duda de que tales empresas han querido manipular nuestras decisiones..."

Carlos Andrés Pérez
Presidente de Venezuela
Agosto 8 de 1978.

POR: CHARLES COLLINS
EDUARDO LORA T.

Aún los lectores menos aficionados a este tema habrán advertido que la industria automotriz es frecuente objeto de noticia en Colombia. Recientemente fue anunciada con cierto despliegue publicitario la suscripción de tres convenios de Colombia con Venezuela, Perú y Bolivia para cooperar en la producción de los vehícu-

1 / Fue de mucha utilidad en la elaboración de este artículo el documento de trabajo, "Aspectos Técnicos, Institucionales y Económicos del Programa Automotriz Andino" elaborado por Eduardo Lora para una investigación dirigida por el CIDSE.

los asignados a estos dos países según los acuerdos del Pacto Andino. 2 /

A pesar de que el convenio estaba previsto dentro de los mecanismos de la programación automotriz andina, fue recibido con cierto júbilo integracionista. El espíritu del Pacto Andino revivió repentinamente y los Estados miembros volvieron a sentir esa saludable sensación que produce la autodeterminación.

Pero, cabe preguntarse ¿Son lesivas estas prácticas integracionistas para los intereses de las empresas transnacionales o, por el contrario, se ajustan a sus políticas de comportamiento global? ¿Corresponden estas decisiones gubernamentales a los propósitos de autodeterminación de los países, o, más bien, demuestran una mecánica de asociación de los estados con el capital transnacional?

La Producción de automóviles y el Grupo Andino

La fabricación de automóviles en los países del Grupo Andino se enfrenta con una serie de problemas básicos e interrelacionados, el más grave de los cuales es la contradicción de ser una industria que ofrece grandes economías de escala pero que se encuentra restringida por deficiencias del mercado y por prejuicios nacionalistas. Los problemas específicos del mercado son incluso notorios para el conjunto de los países del Grupo Andino. Tomando conjuntamente el mercado de la región para cada tipo básico de vehículo y las proyecciones de demanda elaboradas para efectos de la Programación Automotriz, se observa que el mercado es en la actualidad insuficiente para asegurar los niveles de eficiencia internacional. Según patrones comúnmente aceptados, la serie óptima de producción para vehículos ligeros de modelo de serie se encuentra entre 100.000 y 500.000 unidades al año como mínimo. Una cifra utilizada convencionalmente es 240.000 unidades cuando se trata de automóviles de tipo corriente para producción en un solo modelo básico. 3/ Los cuadros números 1 y 2 dan cierta idea de los problemas de tamaño de mercado que enfrentan los países del Grupo Andino en la actualidad y aún cuando se lleven a cabo los programas de integración de la industria a nivel subregional.

2 / "Colombia Producirá un Pick-up", en El Tiempo, marzo 13 de 1980.

3 / BARANSON, J. La Industria Automotriz en los Países en Desarrollo. Editorial Tecnos. Madrid, 1971. p. 35 y 85.

PROYECCIONES DE DEMANDA EN LA SUBREGION ANDINA PARA 1980

(Unidades)

TIPO DE VEHICULO (1)	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	TOTAL
A1	369	11521	769	2769	5573	21001
A2	2936	14329	4914	22391	16144	60714
A3	1450	11275	5582	18554	27481	64342
A4	2624	9579	2811	7592	62175	84781
B1	3650	11892	3895	10675	8663	38775
B2	1053	3430	1123	3079	2499	11184
B3	2166	6747	2222	5975	3848	20958
B4	150	800	250	800	1650	3650
C	451	7784	1392	1469	8124	19220

(1) A = Automóvil, B = Vehículo Comercial, C = Campero

FUENTE: Acuerdo de Cartagena. Propuesta de la Junta sobre Programación Sectorial de la Industria Automotriz. 1974.

CUADRO No. 2

PRODUCCION MEDIA POR MODELO BASICO ACTUAL Y ESPERADA
 EN LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO
 (Unidades)

Tipo de Vehículo (1)	PRODUCCION MEDIA ACTUAL (2)			Producción Media Esperada (3)
	Colombia	Perú	Venezuela	
A1	3113	444	—	21001
A2	1797	1484	1837	30357
A3	—	2699	1333	21447
A4	2625	552	1848	42390
B1	447	3742	nd	19387
B2	1604	1292	nd	5592
B3	1280	632	nd	6986

(1) A = Automóvil, B = Vehículo Comercial, C = Campero

(2) Se refiere a la producción por marcas y modelos por países en 1971.

(3) Según las proyecciones de demanda para 1980 y el número de asignaciones dentro de cada categoría.

FUENTE: ACUERDO DE CARTAGENA. Propuesta de la Junta sobre Programación Sectorial de la Industria Automotriz. 1974. Cuadro No. 1 y Proyecciones de demanda.

En el campo de partes y componentes la situación es más complicada puesto que su producción exige el cumplimiento de normas de fabricación y el uso de sofisticadas técnicas de producción cuya eficiencia óptima se alcanza en series elevadas. No es en la actividad de ensamble — donde normalmente operan las transnacionales — el lugar donde se encuentran los mayores desperdicios en el uso de masas ingentes de capital, incluso algunas plantas ensambladoras producen a plena capacidad y cuentan con mercados insatisfechos. En el subsector productor de autopartes las exigencias tecnológicas son más estrictas y no existe la posibilidad como en el proceso de armado de producir con escasa maquinaria. Para la mayor parte de los componentes básicos, los niveles mínimos de producción superan las 100.000 unidades y las cuantías de inversión son muy elevadas. A este respecto es notoria la diferencia entre capacidad instalada y capacidad utilizada en la industria de autopartes en Colombia (nótese cuadro No. 3).

Cabe mencionar que la diversidad en el número de modelos y marcas producidas en los diferentes países de la subregión es una contradicción característica de la industria que se acentúa en países de ingresos medios y de alta concentración. Dicha contradicción radica en la necesidad de introducir continuamente elementos de diferenciación en los productos finales y en las técnicas de producción con objeto de renovar y estimular un mercado estrecho y de rápida saturación, frente a la necesidad técnico-económica de producir en series cada vez mayores. La conjunción de estas circunstancias resulta en elevados precios y costos.

Si de una parte los sobrecostos son un resultado inevitable de las reducidas escalas de producción de vehículos, de otra, se deben a las elevadas dosis de subutilización de las plantas de componentes, a la insuficiente complementariedad en el desarrollo industrial dentro del sector, a deficiencias tecnológicas de todo orden y una diversidad de formas de comportamiento de las transnacionales que operan como ensambladoras finales.

La Programación automotriz y sus posibilidades

Alternando una cierta miopía en estas cuestiones técnicas con una fraseología integradora y a veces nacionalista, no cuesta mucho trabajo imaginar como entra el Acuerdo de Cartagena en la escena.

CUADRO No. 3

CAPACIDAD INSTALADA Y UTILIZADA EN LA INDUSTRIA DE AUTOMOTORES DE COLOMBIA

PRODUCTO	CANTIDAD INSTALADA (1 Turno) Unidades	CAPACIDAD UTILIZADA (1975) Unidades	NUMERO DE FABRICAS
Motores de gasolina pequeños	20000	16000	1
Juntas BED	150000	230000	1
Discos de Embrague	144000	114000	1
Prensas de Embrague	64000	63000	1
Campanas	6000	12000	1
Gatos Hidráulicos	240000	61000	1
Ejes Traseros Pequeños	8800	1313	1
Platinos	350000	200000	1
Condensadores	175000	80000	1
Motores de Arranque	50000	25000	1
Distribuidores	50000	25000	1
Motor Limpiabrisas	50000	25000	1
Bujías	2000000	1056000	1
Reguladores	260000	119000	2
Bobinas	470000	141000	2
Alternadores	100000	20000	1
Pitos	250000	50000	1
Rines de Artillería	25200	13649	1

FUENTE: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES TECNOLOGICAS. La Industria de Autopartes en Colombia. Bogotá, 1976. En, Revista de Planeación y Desarrollo. Vol. XI. No. 1. 1977. p. 186.

Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, 4 / y en este caso el automotriz, se encuadran en una visión cepalina de profundización del proceso de sustitución de importaciones por intermedio de la integración subregional y de armonización y coordinación de políticas hacia el desarrollo Subregional equilibrado, altos niveles de generación de empleo y mejoramiento de la balanza de pagos. 5 / En otras palabras se busca

“... a) una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial; b) el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el área; c) el mejoramiento de la productividad y la utilización eficaz de los factores productivos; d) el aprovechamiento de las economías de escala; e) la distribución de los beneficios”. 6 /

El programa automotor aprobado mediante Decisión 120 de Septiembre de 1977 vino a ser el tercero de los PSDI definidos por los países miembros. La Junta del Acuerdo de Cartagena, órgano encargado de poner a consideración de los negociadores de los países las propuestas de programación, mencionaba como fundamento del programa el hecho de que,

“... la limitación de sus mercados nacionales impide a los países andinos aspirar a volúmenes de producción de vehículos que permitan llegar a niveles de costos comparables con los internacionales. Sin embargo, la programación conjunta puede mejorar las condiciones de producción nacional y sentar las bases para buscar mercados externos”. 7 /

Si bien no han de lograrse los niveles óptimos de producción, la eficiencia es un criterio básico de la integración, además de que se acepta la necesidad de limitar el número de modelos y promover la especialización de los países en la fabricación de componentes. Entre las diversas determinaciones del PSDI automotriz encontramos la asignación de tipos de automotores a diversos países además de

4 / Artículo 3 del Acuerdo de Cartagena.

5 / GARAY, L. J. La Concepción del Acuerdo de Cartagena. En Garay, L. J. y Pizano D. El Grupo Andino; Objetivos, Estrategias, Mecanismos y Avances. Pluma Universitaria, Bogotá, 1979.

6 / Artículo 32 del Acuerdo de Cartagena. Citado por Garay, L. J. “La Estrategia de Desarrollo Implícita en el Acuerdo de Cartagena: Una alternativa de Desarrollo Autónomo para los países del Grupo Andino”. En, Garay, L. J. y Pizano, D. Op. cit. p. 232.

7 / Acuerdo de Cartagena. Propuesta de la Junta sobre Programación Sectorial de la Industria Automotriz. 1974, p. 42.

la especificación de las condiciones de fabricación y origen de los componentes y partes. El cuadro No. 4 indica la distribución básica de las categorías según los países asignados.

Con el fin de facilitar el proceso de integración y asegurar una mayor eficiencia en la producción se contempla la posibilidad de suscribir convenios de coproducción, ensamble y complementación, mediante los cuales dos o más países acuerdan intercambiar la producción de componentes, ensamblar vehículos de la asignación del otro país y especializarse en la producción de partes para la fabricación de componentes. Las partes fabricadas para los componentes son categorizadas en tres grupos:

- a. Franja ERO (Exigidos como requisito de origen) son componentes que deben provenir de uno cualquiera de los países de la subregión.
- b. Franja ECF (Exigidos como condición de fabricación nacional) son componentes que debe fabricar y utilizar el país para la producción de los vehículos que le han sido asignados.
- c. Franja NE (No exigidos) no forman parte de la programación.

Es dentro de estos marcos institucionales que Colombia y Venezuela suscribieron en Febrero de 1980 el convenio de coproducción de los modelos asignados en la programación del Pacto Andino. Según el comunicado oficial Colombia y Venezuela,

“... acordaron concederse el coensamblaje recíproco de todas sus asignaciones básicas de automóviles y vehículos comerciales definidos en la Decisión 120, con el objeto de facilitar el normal desarrollo de las plantas ensambladoras existentes y racionalizar los costos de producción final de los vehículos”.

8 /

Este acuerdo implica que la Fiat en Colombia puede participar en el ensamblaje de los automóviles A3 pues esta compañía ganó la adjudicación en Venezuela. Los dos modelos de automóviles A4 también podrían ser ensamblados en Colombia, uno de los cuales será de General Motors y el otro está por decidirse entre la Ford y la Renault. Además, las compañías establecidas en Colombia tendrán la posibilidad de participar en el ensamblaje de un camión de

EL PDI AUTOMOTRIZ SEGUN CATEGORIA, ESPECIFICACIONES, NUMERO DE MODELOS Y PAISES
ASIGNADOS (A = Automóvil, B = Vehículo Comercial, C = Campero)

CATEGORIA (1)	ESPECIFICACIONES	No. DE MODELOS BASICOS	PAISES ASIGNADOS
A1	0 - 1050 cm ³ de cilíndrado	1	Colombia
A2	1050 - 1500 cc.	2	Colombia, Ecuador
A3	1500 - 2000 cc.	3	Perú (2), Venezuela
A4	Más de 2000 cc.	2	Venezuela (2)
B1.1	Peso bruto vehicular (PBV) hasta 3000Kgs.	1	Bolivia
B1.2	PBV de 3000 - 4600 Kgs.	1	Ecuador
B2.1	PBV de 4600 - 6200 Kgs.	1	Perú
B2.2	PBV de 6200 - 9300 Kgs.	1	Bolivia
B3	PBV de 9300 - 17000 Kgs.	3	Bolivia, Venezuela Perú, Colombia
B4	PBV de más de 17000 Kgs.	2	Perú, Venezuela
C	PBV hasta 2500 si usan motor de gasolina o hasta 2700 si usan motor DIESEL	2	Colombia, Venezuela

- (1) A - Automóvil
B - Vehículo Comercial
C - Campero

FUENTES: Varias.

17 toneladas (Pegaso), un campero grande, camiones dobletroque y tractomulas.

Venezuela adquirió los derechos de participar en el ensamblaje de los automóviles A1 y A2 (adjudicados a la Renault), el campero pequeño y el camión de 15 toneladas.

Las decisiones con respecto a la fabricación de componentes, partes y piezas fueron postergadas para una reunión posterior entre los dos gobiernos.

Dinámica de las Transnacionales

Una de las razones básicas que legitima el Pacto Andino es que la internacionalización del capital y el crecimiento del poder de las llamadas empresas transnacionales hacen necesarios acuerdos políticos y económicos entre países del Tercer Mundo con el fin de defenderse contra la expansión económica de las empresas.

El argumento propone que hay que regionalizar la política con el fin de dar más poder a los estados - naciones frente a las compañías internacionales que poseen el capital y la tecnología necesarios para el desarrollo de una industria automotriz.

Pero todo esto es razonamiento dudoso. Primero, supone una diferencia significativa de criterio entre el capital internacional y los intereses de los Estados del Pacto Andino que no necesariamente tiene que existir. De hecho, es de amplio conocimiento hoy en día la tendencia hacia la integración entre los Estados de América Latina y las empresas transnacionales en proyectos industriales conjuntos especialmente en el sector de bienes de capital e insumos industriales. Segundo, no existen en los acuerdos del Grupo Andino pautas comunes de negociación entre los Estados Miembros para determinar la forma de penetración de sus mercados. Pero más que todo, el PSDI automotriz ofrece una solución al dilema típico de las empresas transnacionales que operan en una industria basada en importantes economías de escala que intenta expandirse, acudiendo a mercados reducidos en países donde los principios de prestigio y orgullo nacional pueden obstaculizar sus actividades. El Pacto Andino representa la tendencia moderna de adaptar las limitaciones "nacionales" de la producción y del mercado a la nueva racionalidad impuesta por la internacionalización del capital.

Ilustramos este último argumento con referencia a las tendencias actuales de la industria automotriz internacional. 9 / Tema de bastante especulación son los proyectos de ciertas compañías de producir los llamados "carros mundiales", ensamblados en muchos mercados a partir de partes y componentes fabricados en escalas gigantescas en ciertos lugares estratégicos del mundo. En tales proyectos se trata de aprovechar las economías de escala, especialmente en el campo de la fabricación de partes y componentes, caracterizado por su complejidad técnica y por la intensidad de uso del capital, superando además las barreras nacionales mediante el ensamblaje cerca al mercado. Si bien se acepta que la década de los 80 será un período de competencia intensa en el sector internacional de automóviles y que los costos de desarrollar un carro mundial están cerca a los US\$1.200 millones, los elevados volúmenes de ventas y la forma particular de producción permitirían reducir los costos totales por vehículo. Como ejemplo del carro mundial se podrían mencionar el carro "X" de la General Motors y el ERIKA de la FORD. El modelo 142 de la Renault (en asociación con la American Motors Corporation) que debe salir en 1983 vendrá también en este grupo.

En conexión con estos proyectos, las compañías están buscando los medios para aprovechar las economías de escala en la fabricación de partes y componentes. Las compañías con sede en Europa están utilizando en mayor grado las partes producidas por compañías independientes que se especializan a gran escala en ciertos componentes con el fin de beneficiarse con costos por unidad más bajos. Además buscan aumentar el número de centros de producción controlados por diversas compañías de automóviles. Renault, Volvo y Peugeot son los co-propietarios de una fábrica moderna en Lille, Francia, que produce motores de seis cilindros. También se han tratado de integrar planes de investigación y prácticas tecnológicas, además de la comercialización y distribución de automóviles. En búsqueda también de mayor aprovechamiento de las economías de escala las empresas Fiat y Peugeot-Citroen recientemente anunciaron un acuerdo con vistas a la fusión de sus subsidiarias en Argentina.

9 / De mucha utilidad en el desarrollo de esta parte del análisis fué el artículo de GOODING, K. "The Deal with Volvo: Renault enters the 'world car' stakes". En, *Financial Times*. Londres. Jueves, 20 de Diciembre de 1979.

El Caso Renault

En este cuadro de actividades es ya reconocida la expansión reciente de la compañía estatal francesa Renault. De obvia importancia en Colombia, la Renault está ampliando sus actividades mundiales. Posee el 22.5 % de la American Motors Corporation representado en la suma de US\$200 millones de capital; con fines de comercialización adquirió el 20 % de la compañía norteamericana MACK, a la vez que emprenderá la reorganización de la industria automotriz de Portugal. Tampoco resulta sorprendente el anuncio hecho en Diciembre pasado sobre la integración de actividades de Volvo de Suecia y la Renault.

La expansión de la Renault manifiesta el empuje del capital francés, representado también por PSA Peugeot-Citroen que en 1978 compró la Chrysler de Europa.

De una producción de 3.2 millones de automóviles en Francia en 1979, cerca de 1.68 millones fueron vendidos en el extranjero 10 / Sin embargo, las dificultades de transporte de los vehículos terminados a lugares distantes, además de la incertidumbre de los diversos tipos de cambio, hace problemática la exportación de productos manufacturados y revitaliza la tendencia a la exportación del capital. Pero aquí volvemos al mismo problema en que empezamos este artículo: la organización de la producción en escalas suficientemente grandes en países de una demanda relativamente baja.

Como ya lo mencionamos, una solución a este dilema sería el "carro mundial". También se ha pensado en la adecuación del proceso productivo a las características específicas de los países en cuestión, utilizando técnicas menos avanzadas y con diseños más sencillos y versátiles. Tal fue el caso del modelo "Fiera" de la Ford y del "vehículo básico de transporte" de la G.M. que llegó a montarse en Ecuador. Estos vehículos de bajo costo, diseñados para diversos usos, pueden ser producidos en escala reducida con bajas inversiones de capital, pero exigen un esfuerzo de investigación y desarrollo de la empresas transnacionales, que sólo están dispuestas a realizar cuando no existen otros medios de mantener mercados que ofrecen estabilidad y dinamismo. Sin embargo, el caso de la Renault es afortunado, pues la integración de capitales estatales colombo-franceses en la firma SOFASA conjuga la experiencia y el capital de la Renault con la influencia política del estado colombia-

no en las negociaciones del Pacto Andino. La falta de uniformidad de objetivos al establecer las asignaciones correspondientes a cada país y el sesgo que cada Estado tenía por sus propios proyectos condujo durante las discusiones del PSDI a que cada comisión negociadora abogara por la permanencia de las producciones existentes en su país, respaldando así los intereses de la Renault que ya contaba con varias instalaciones en la región. La llamada racionalización de la producción propuesta por los Estados miembros no queda pues muy clara. Más bien permite a las compañías establecidas afianzarse en el mercado, abandonando el futuro de la industria automotriz de la región a la racionalidad propia de la industria automotriz mundial.

Hay pues una serie de decisiones y acuerdos recientemente anunciados que son consistentes con esta misma racionalidad. En primera instancia los acuerdos de co-ensamblaje suscritos por Colombia con Venezuela, Perú y Bolivia permiten una producción regional que aprovecha todas las posibilidades de integración productiva entre diferentes países organizados en entidades económicas regionales. Esta práctica conduce a la ubicación de diferentes etapas de la producción en fábricas distanciadas en el espacio pero ubicadas estratégicamente, además de operar a escalas de producción que superan en parte el antiguo problema de la eficiencia.

De semejante carácter son las recientes determinaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de permitir la fabricación del motor del campero adjudicado a Colombia en la planta de Sofasa-Renault en Duitama, mientras que los ejes serán producidos en Colombia por la empresa Trans-ejes y la caja se importará del Ecuador. 11/

Un reconocimiento realista de este tipo de imperativos del capital internacional por parte de las entidades involucradas en el Pacto Andino, por lo menos sería un elemento saludable para el planteamiento de un debate más realista del futuro de la economía andina y para la evaluación de sus verdaderos alcances.

11 / "Renault producirá motor para el campero colombiano". En, El Tiempo, 24 de Febrero de 1980, p. 7C.