



## MAESTRÍA EN ECONOMÍA INTERNACIONAL

Tesis

**Reconversión y estrategias  
empresariales en el sector galletería**

**Mario Ibarburu**

**1995**

TESIS PARA LA MAESTRIA EN ECONOMIA INTERNACIONAL  
(OPCION ORGANIZACION INDUSTRIAL )

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**RECONVERSION Y ESTRATEGIAS  
EMPRESARIALES EN EL SECTOR GALLETERIA**

Autor: Mario Ibarburu

Orientador: Máximo Rossi

Agosto de 1995

## **INDICE.**

1. INTRODUCCION Y DELIMITACION DEL OBJETO DEL TRABAJO .....	3
2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES DE LAS EMPRESAS DESTINADAS A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD.....	10
3. ESTRATEGIAS Y CONDUCTAS EMPRESARIALES.....	20
4. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SECTOR.....	35
5. ESTRUCTURA DEL SECTOR: MERCADOS DE INSUMOS Y PRODUCTOS. POLITICAS PUBLICAS EN LOS MERCADOS DE INSUMOS.....	52
6. ESTRUCTURA DEL SECTOR: BARRERAS A LA ENTRADA, ECONOMÍAS DE ESCALA Y EMPLEO DE LA CAPACIDAD.....	70
7. ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS. ....	76
8. MEJORA TECNOLÓGICA EN EL SECTOR.....	85
9. CONCLUSIONES GENERALES .....	90
ANEXO I - CUESTIONARIO EMPLEADO COMO GUIA DE LAS ENTREVISTAS.....	106
BIBLIOGRAFIA .....	113

## **1. INTRODUCCION Y DELIMITACION DEL OBJETO DEL TRABAJO.**

El primer objeto de este trabajo ha sido compilar un conjunto de conocimientos teóricos que permitan emprender de modo racional estudios de caso en un sector industrial.

El segundo objetivo general es analizar el sector de la galletería elaborada en escala industrial en Uruguay, que coincide aproximadamente con la rama 31173 en la codificación CIIU adaptada por el INE. Se trata de un sector que factura anualmente más de 30 millones de dólares y que emplea aproximadamente 1000 personas, magnitudes no despreciables dentro de la rama de alimentación.

Nuestro deseo es que el estudio de caso concreto, nos haya permitido adquirir cierta capacidad de observación de la realidad industrial y que este trabajo, aún de manera modesta, pueda reunirse junto a otros análisis sectoriales detallados. El valor de los estudios de caso en la actual situación de la industria uruguaya ha sido señalado a nuestro juicio de manera exacta por Schwartz (1993): "Los análisis profundos de un conjunto de industrias individuales pueden contribuir al proceso de reconversión.....en la medida en que se enfoquen en los problemas que enfrentan las empresas y la manera en que son resueltos, más que en datos básicos de inputs, productos y coeficientes técnicos...".

El sector de la galletería presenta tres empresas principales: la filial de Nabisco Brands, Fleischmann Uruguay (con las marcas Anselmi y Famosa) y las empresas de capital nacional, Florentino Sande S.A (con la marca El Maestro Cubano) y El Trigal S.A. Coexisten empresas mucho menores cuya significación económica es irrelevante y que producen mayormente galletas semejantes a los tipos que se adquieren en las panaderías.

Al menos tres características de este sector hacen atractivo su análisis: la existencia de dos empresas nacionales y una transnacional, lo que permite analizar de manera comparativa sus comportamientos; la evidencia de una estructura oligopólica clara, que hace interesante el análisis de los comportamientos estratégicos; la situación relativamente favorable del sector, que ha sido capaz hasta ahora de mantener lo sustancial del mercado local y aún de exportar.

Los múltiples enfoques teóricos que ofrece la Economía Industrial dan lugar a otros tantos ángulos desde los que observar un sector. **En el estudio de caso se intenta, además de recoger de manera sistemática información sobre el sector, privilegiar la observación de tres fenómenos:**

- **Las estrategias empresariales, y en particular la relación entre ellas y las actividades de reconversión**
  
- **Las acciones de las empresas destinadas a mejorar su competitividad**
  
- **El efecto sobre el sector de algunas políticas y acciones públicas muy específicas: las que afectan los mercados de insumos y las destinadas a elevar las capacidades tecnológicas de las empresas del sector.**

El régimen económico proteccionista que rigió en Uruguay en buena parte del siglo, generó un comportamiento empresarial de búsqueda de rentas, una de cuyas manifestaciones fue la obtención de protección arancelaria para sectores y aún empresas particulares. Existió una amplia gama de instrumentos de proteccionismo, algunos de los cuales se han mantenido hasta el presente (Connolly y De Mello (1993)):

- aranceles de importación, fijados a veces sobre precios de referencia
- cuotas físicas máximas de importación bajo las cuales se concedían "cupos", a veces

negociables de importación

- requerimientos de contenido doméstico de la producción nacional y de exportaciones compensatorias para admitir la importación
- requerimientos de depósito previo para importar
- prácticas discriminatorias de los bienes importados en las licitaciones públicas
- restricciones de exportación de materias primas para proteger a industrias "aguas abajo" en la cadena productiva
- imposición de tipos de cambio múltiples, desfavoreciendo la importación de ciertos tipos de bienes

De esta vasta lista de medidas proteccionistas, nos interesa retener su efecto como generadoras de un patrón histórico de comportamiento industrial.

El efecto del poder de monopolio sobre la eficiencia productiva y la capacidad de innovación de las empresas, en términos generales es objeto de discusión. En cambio parece ser más clara la opinión acerca del efecto negativo del poder monopólico obtenido mediante el proteccionismo indiscriminado y no acotado, en países no desarrollados, lo que Fajnzylber ha llamado "proteccionismo frívolo" para el caso de América Latina. Scherer y Ross (1992) citan numerosos ejemplos de estudios sobre la llamada "ineficiencia X", (es decir el despilfarro de recursos que conduce a una empresa a situarse bien lejos de la frontera de posibilidad de producción), asociada a situaciones de cartelización en mercados protegidos. Rama (1993) ha intentado incluso explicar toda la dinámica del crecimiento en el Uruguay (o más bien la ausencia de dicho crecimiento durante décadas), a través de la interacción entre la tendencias al impulso representadas por la inversión y las tendencias al retroceso generadas por las regulaciones proteccionistas.

En este contexto histórico de Uruguay, en el que la mayor parte de los sectores industriales constituyeron oligopolios, la protección arancelaria hizo que la búsqueda de competitividad

internacional fuese innecesaria hasta una época relativamente reciente. El cambio en las líneas generales de la política arancelaria en los últimos 20 años y obviamente el Mercosur han alterado radicalmente el entorno y presumiblemente el comportamiento empresarial.

La propia definición del término competitividad industrial podría dar lugar a una discusión que escapa a este trabajo, por lo que de manera muy poco formal, simplificada y seguramente objetable desde un punto de vista teórico, entenderemos por competitividad de una empresa o sector industrial a su capacidad de mantener e incrementar su producción y ventas con niveles de rentabilidad "normales", sin requerir en el largo plazo de políticas públicas que impliquen transferencias de recursos de otras empresas o sectores, o pérdida de bienestar de los consumidores nacionales.

La capacidad de una empresa de vender su producción con tasas de rentabilidad consideradas normales dado el patrón de competencia y los riesgos del sector, depende de diversos "factores", que podrían clasificarse en tres grupos según IE/Unicamp y otros (1993):

- **Internos a las empresas.** Son aquellos que están en su esfera de decisión, y con cuyo manejo las empresas intentan distinguirse de sus competidores: capacitación tecnológica y productiva, conocimiento del mercado, acciones de marketing, relaciones privilegiadas con proveedores y clientes, etc
  
- **Estructurales del sector.** Son los que caracterizan la competencia dentro del sector, que si bien no son controlables directamente por la empresa, pueden ser influídos por ella a través de acciones estratégicas: características y preferencias de los consumidores, formas de comercialización predominantes, grado de concentración y de integración vertical de las empresas, conductas competitivas, acuerdos entre competidores, con proveedores o clientes, marco legal tributario y regulatorio, etc.

- **Sistémicos.** Son los que abarcan al conjunto de la actividad productiva del país, afectando a múltiples sectores productivos: política macroeconómica (cambiaria, tarifaria, comercial, de crédito, etc.), factores político institucionales, regulaciones genéricas (ambientales, de protección de patentes, de defensa del consumidor), infraestructura de servicios a las empresas, situación social (niveles de educación, políticas sociales, seguridad social), etc.

Puede entenderse por reconversión industrial, a las acciones realizadas por las empresas para superar su performance actual y ser competitivas internacionalmente (Liebermann (1990)). Más exactamente, ser competitivas en un mercado "no protegido", es decir, manejando términos no muy precisos, en el que no existen costos significativos en términos de asignación de recursos del conjunto de la sociedad con objeto de mantener esa industria en el largo plazo. El término reconversión está asociado muchas veces a la restauración de la competitividad perdida, pero no necesariamente se aplica a industrias en decadencia, según Atiyas y otros (1992). El término reestructuración industrial, asociado y usado a veces en forma indistinta con el anterior, parece usarse más específicamente para referirse a procesos amplios, que abarcan varios sectores, asociados a programas de ajuste estructural de países en desarrollo, a "economías de mercado incipientes", y a planes para industrias tradicionales en declinación en países desarrollados.

Como resultado del estudio de caso incluido en este trabajo deberíamos alcanzar una mayor comprensión sobre las acciones de las empresas del sector galletería para modificar a su favor los factores internos y los estructurales del sector, con el fin de ganar competitividad.

En los dos capítulos siguientes se intenta presentar un marco teórico previo a dicho estudio de caso. Debe entenderse que no se pretende en ellos presentar una síntesis teórica de los temas tratados, sino tan solo dar un marco adecuado al estudio empírico.

En el capítulo 2 se describe brevemente algunos enfoques sobre la gama de políticas públicas que

favorecerían la reconversión industrial en general. Este breve análisis debería dar un marco para el planteo, en el estudio del sector galletería, de algunas preguntas sobre los dos ámbitos de acción de las políticas públicas cuyo análisis se desea privilegiar: las relativas a los **mercados de insumos** para el sector, y las que inciden sobre el **desarrollo de capacidades tecnológicas** dentro de las empresas del sector.

En el capítulo 3 se intenta presentar de manera sumamente esquemática, un marco teórico dentro del cual se puede modelar el **comportamiento estratégico de las empresas**. Esa introducción permite hallar un lenguaje para describir el comportamiento en el sector galletería, y a la vez sistematizar la información que se recogió en las entrevistas a las empresas del sector.

Los capítulos restantes se refieren al sector galletería. El capítulo 4 describe de manera general las empresas del sector y los procesos productivos y costos de las empresas. En el capítulo 5 se describen los mercados en los que el sector adquiere los insumos físicos principales para la producción y los dos mercados en los que las empresas venden su producto: el de distribuidores y el de grandes supermercados. Como parte del análisis de los mercados de materias primas, se estiman los sobrecostos en que incurre el sector como resultado de las políticas públicas y regulaciones sobre esos mercados. En el capítulo 6 se describen algunos de los determinantes más importantes de la estructura del sector: las barreras a la entrada, las economías de escala y el grado de empleo de la capacidad instalada.

En el capítulo 7 se recogen los elementos presentados en la descripción previa y **se intenta interpretar el comportamiento y estrategia de las empresas del sector**, a la luz de las observaciones teóricas esbozadas en los capítulos iniciales.

En el capítulo 8 se describen las acciones de las empresas del sector **destinadas a mejorar su competitividad** mediante el cambio tecnológico y en la capacidad de gestión de la producción.

Por último en el capítulo 9 se sintetizan las conclusiones de este trabajo.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCIONES DE LAS EMPRESAS DESTINADAS A MEJORAR LA COMPETITIVIDAD.**

Como se indicó en el capítulo anterior, nuestro interés en el estudio de caso será estudiar dos áreas de intervención de las políticas públicas: las políticas que afectan los mercados de insumos del sector galletería y las que se relacionan con el desarrollo de capacidades tecnológicas en el sector. Ese estudio requiere darnos un marco de análisis. Con ese objeto en un primer punto de este capítulo, se presentan algunas ideas generales sobre el campo de acción de la política industrial. Luego se describe las formas que suelen adoptar los programas públicos destinados a aumentar la capacidad tecnológica en la industria.

### **2.1 El campo de acción de las políticas públicas.**

La posición contraria a la existencia de una política industrial explícita, ha sido caracterizada por Jacquemin (1989), quien no la comparte: "Para aquellos que tienen plena confianza en los mecanismos de mercado, el único requisito real (para una reestructuración óptima) es la existencia de un entorno macroeconómico saludable. Toda política industrial debe o bien ser excluída o ser simplemente una etiqueta general para aquellas medidas orientadas a facilitar un proceso de ajuste industrial automático". Este último párrafo sugiere que en realidad existen también requisitos respecto al "entorno microeconómico" para lograr ese ajuste.

La anterior posición doctrinaria no es llevada a la práctica en forma estricta en ninguna de las economías mixtas modernas. Existe un continuo en el grado de intervención, que permite la coexistencia de medidas generales para toda la industria, con otras encaminadas a asistir y apoyar la iniciativa privada reestructurando o liquidando ciertas actividades concretas y aún con otras

intervenciones en las que el Estado se encarga en forma directa de ciertos proyectos industriales.

El primer rasgo a señalar al clasificar esas acciones del poder público en relación a la industria se refiere a la selectividad entre sectores. Los argumentos para que el Estado mantenga políticas horizontales, que no "elijan a los ganadores", pueden proceder de una creencia básica en la eficiencia superior del mercado como asignador de recursos, (que parece presente por ejemplo en los trabajos asociados al Banco Mundial (Atiyas y otros (1992)), o de la constatación de la incertidumbre y variabilidad de los factores tecnológicos y de mercado que determinan esa elección (Schwartz (1993)).

## **2.2. Políticas no selectivas.**

El esquema de Atiyas y otros (1992), ampliado por Schwartz (1993), presenta una enumeración sistemática de las medidas públicas destinadas a apoyar la reconversión industrial, desde una óptica "no selectiva", cuyo objetivo general es crear un "ambiente" económico propicio a las decisiones eficientes de reestructuración industrial por parte de las empresas. Se presentan allí cuatro propósitos para las medidas públicas:

- a) Aumentar la "disciplina" empresarial, es decir hacer que las presiones competitivas incidan directamente sobre las empresas
- b) Aumentar la movilidad de factores para facilitar las reasignaciones de capital y trabajo y las entradas y salidas de empresas de los mercados, que son uno de los resultados de la reconversión
- c) Aumentar la capacidad de generación de recursos de las empresas y del conjunto de la sociedad, ampliando la frontera de producción y acercando a ella a las empresas ineficientes

d) Reforzar las capacidades tecnológicas del conjunto de las empresas.

Esquemáticamente, las medidas propuestas actúan a través de la remoción de distorsiones en los mercados resultantes de políticas preexistentes, el remedio a las imperfecciones inherentes a ciertos mercados y la creación de instituciones de apoyo a la acción del mercado.

En la página siguiente se reproduce un esquema propuesto por Atiyas y otros (1992) para ordenar la diversidad de acciones genéricas, "horizontales", o "no selectivas" en materia de reconversión industrial.

aca van una hoja de cuadros sacadas de Schwartz, conceptual bases versión nueva, pag 10 y 11

MEDIDAS EN APOYO DE LAS DECISIONES DE RECONVERSION

	Remover distorsiones de política	Reglas para compensar fallas de mercado	Instituciones de apoyo al mercado
Medidas para fortalecer la disciplina	eliminar		
Medidas para aumentar la movilidad de recursos			
Medidas para aumentar la disponibilidad de recursos			

Es evidente que la discusión de los fundamentos y la implementación de estas medidas es un tema en extremo complejo. Pese al carácter pretendidamente no selectivo de muchas de las medidas indicadas, ocasionan de manera directa transferencias de recursos y requieren traspaso de mano de obra entre sectores, y cambios en la propiedad de empresas. Todas esas modificaciones pueden ser objeto de oposición por los grupos de presión afectados.

Las medidas destinadas a mejorar la eficiencia de las empresas y en particular a fortalecer sus capacidades tecnológicas, son especialmente interesantes, porque su aplicación implica el empleo de cantidades muy limitadas de recursos públicos en relación a los resultados favorables potenciales. Adicionalmente, si las comparamos con las medidas destinadas a aumentar las presiones competitivas y la movilidad de los factores de producción, tienen una probabilidad de ocasionar menores resistencias en su aplicación, al no lesionar directamente intereses establecidos de sectores, empresas y sindicatos.

### **2.3 Medidas para fortalecer la capacidad tecnológica de las empresas.**

La teoría económica ha modelado de diversas maneras el comportamiento del empresario ante las decisiones tecnológicas.

Para el empresario maximizador neoclásico, perfectamente informado sobre las tecnologías disponibles, su tarea se reduce a elegir la combinación de insumos de menor costo. Otras aproximaciones teóricas han buscado imágenes más ricas respecto a las decisiones empresariales. Los conceptos de "satisfacción" y de "racionalidad limitada" introducidos por H.Simon sitúan la capacidad de análisis y optimización de los empresarios, (incluso en los aspectos tecnológicos), en términos mucho más modestos que la maximización neoclásica. El enfoque evolucionista de Nelson y Winter caracteriza las decisiones tecnológicas cotidianas como la aplicación de rutinas que pueden perfeccionarse a lo largo del tiempo, y las decisiones de renovación tecnológica como procesos de

búsqueda heurística dentro de un rango limitado de opciones, percibidas por la empresa como resultado de sus acciones previas o aún del azar.

Las visiones anteriores dan lugar a motivos complementarios para justificar la necesidad de medidas públicas para fortalecer la capacidad tecnológica de las empresas, resumidos por Schwartz (1990). Por una parte, dentro de una óptica neoclásica es posible evidenciar y corregir "imperfecciones" en los mercados en los que los empresarios adquieren los servicios de la tecnología (externalidades, característica de bienes públicos, indivisibilidad en su suministro, existencia de incertidumbre). Por otro lado la constatación de las limitaciones en la percepción de información y capacidad de análisis y del carácter "heurístico" y "rutinario" de la búsqueda tecnológica justificaría la existencia de acciones públicas que aumenten la información directamente disponible por las empresas y transformen las nociones de "sentido común" entre los empresarios, para incluir prácticas tecnológicas más adecuadas.

Una medida de la brecha entre las posibilidades de la tecnología y equipamiento disponibles por las empresas y la frontera de producción ha sido dada por Pack (1981), quien evidencia la dispersión que puede alcanzar la productividad de las "rutinas" en materia tecnológica al comparar algunas industrias textiles en países en desarrollo con las mejores prácticas posibles.

El núcleo de las políticas que intentan fortalecer la capacidades empresariales está constituido por los llamados servicios de extensión industrial (SEI), cuyo campo de acción es en realidad más amplio que el de la promoción tecnológica para abarcar el conjunto de las actividades de las firmas. Los SEI incluyen actividades realizadas por instituciones públicas, o bien organizadas y financiadas total o parcialmente por fondos públicos, pero de hecho en varios países las propias cámaras empresariales toman a cargo esas actividades. Una enumeración de las mismas incluye:

- Servicios de información técnica sobre las "mejores prácticas" corrientes en cada sector y

sobre avances técnicos recientes, mediante reportes breves y análisis profundos específicos a cada área.

- Programas de asistencia y entrenamiento tecnológico y en capacidades gerenciales
- Asistencia en marketing (con especial atención al feedback hacia las actividades de rediseño de productos y procesos y al marketing destinado a la exportación)
- Institutos de normas técnicas y certificación y ensayo de propiedades físicas y químicas de materiales
- Servicios de consultoría para asistir en problemas concretos y para programas más prolongados que implican un seguimiento interno a la empresa.

Otras acciones, no son realizadas por instituciones públicas pero coordinadas o patrocinadas por ellas incluyen:

- Las acciones de capacitación a cargo de los sindicatos
- Las bolsas de subcontratación
- El fomento a acciones cooperativas entre empresas por parte de las cámaras industriales

Estos servicios están destinados a las empresas pequeñas y medianas, cuya capacidad gerencial y tecnológica propias se presume en general menor, tanto como sus posibilidades de contratar servicios equivalentes en el mercado. El concepto de empresa pequeña y mediana incluye tamaños que en Uruguay difícilmente serían calificados así: hasta 300 empleados en Japón y hasta 500 empleados en la mayor parte de los puntos de Estados Unidos donde existen tales programas.

Intentar en el estudio de caso del sector galletería la investigación de los niveles de adecuación de la tecnología que emplean las empresas, o aún de la actitud de las empresas en relación al cambio tecnológico es una tarea que excede las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, las observaciones anteriores sobre el comportamiento de las empresas respecto a las decisiones tecnológicas, y sobre

los servicios públicos de extensión industrial motivan algunos comentarios y preguntas a responder en el estudio de caso.

Parece evidente la importancia de la **información y asistencia acerca de tecnología de producción**, en la competitividad de las empresas y el grado en que las instituciones públicas prestan esos servicios en el marco de los SEI. Es igualmente importante la detección de las ineficiencias productivas (las llamadas ineficiencias X), a través del **conocimiento de las mejores prácticas** de cada tipo de equipamiento o proceso. En el estudio de caso se intentará analizar estos dos aspectos de las prácticas de las empresas del sector galletería, para determinar si las empresas del sector están capacitadas para encarar de manera autónoma los procesos de mejora tecnológica.

#### **2.4. Fundamentos para las políticas sectoriales selectivas.**

En este punto se intenta enumerar algunos argumentos teóricos que se pueden esgrimir en favor de una política industrial selectiva. Obviamente el objeto de esta enumeración no es evaluar las ventajas o inconvenientes de este tipo de política industrial. Se intenta tan sólo determinar, en qué condiciones un sector resulta candidato potencial para las políticas de promoción, de acuerdo con algunos modelos teóricos.

Las teorías clásica y neoclásica del comercio internacional establecen la conveniencia del comercio y la especialización internacionales, de manera irrestricta, de acuerdo respectivamente a las capacidades tecnológicas o la dotación de factores de los países, suponiendo que las mismas son estáticas. Esto es, descartan la posibilidad de mejora del bienestar de un país a través de intervenciones públicas sobre la asignación de recursos productivos.

No es de sorprender entonces, que los modelos a partir de los que puede fundamentarse una acción selectiva del poder público, incluyan siempre apartamientos, respecto a la situación de competencia

perfecta y rendimientos constantes a escala. Esos modelos surgen tanto en la teoría del comercio internacional como en la teoría del crecimiento.

En primer lugar, se pueden considerar externalidades positivas en la producción de ciertos productos o en el empleo de ciertos factores. Rama (1992) describe los trabajos de Barro y Sala-i-Martin y de Lucas, que presentan modelos que pueden justificar el apoyo público a la inversión en sectores en los que el aumento de "capital humano" genera externalidades para el conjunto de la economía, o en aquellos en los que la acumulación de capital humano por aprendizaje genera productividades crecientes dentro del propio sector.

La llamada "nueva teoría del comercio internacional" modeliza diversas situaciones en las que un país extrae beneficios por desarrollar ciertos sectores mediante medidas proteccionistas o acciones de fomento. Krugman (1990) resume varias situaciones de esa naturaleza. Las acciones proteccionistas se justifican suponiendo la existencia de interacciones oligopólicas entre empresas de dos países, en sectores con economías de escala "estáticas", o bien efectos de reducción de costos por inversiones en investigación y desarrollo (cuya rentabilidad marginal aumenta al crecer las ventas), o cuando existen curvas de aprendizaje en la producción.

## **2.5 Implicaciones para el estudio de caso.**

De las reflexiones anteriores surgen algunas observaciones quizá obvias, pero que interesa explicitar para encarar el estudio de caso:

- El sector galletería, evidentemente no posee las características que según el punto anterior justifican teóricamente una política de apoyo selectivo
  
- Entre las medidas que podrían llamarse no selectivas destinadas a fomentar la reconversión

industrial, ocupa un lugar central la eliminación de trabas al comercio y otras políticas regulatorias en sectores esencialmente competitivos. En particular los mercados de algunos de los insumos principales del sector, azúcar, harina, combustibles, se encuentran entre los más fuertemente regulados en la economía uruguaya.

- La mejora en la capacidad tecnológica de las empresas es un aspecto central en la mejora de la competitividad y un ámbito de acción de las políticas públicas.

Lo anterior reafirma la pertinencia de analizar el efecto de las políticas públicas sobre el sector, en los dos ámbitos que se han propuesto en los objetivos de este trabajo. **Por una parte se evaluará el efecto sobre las empresas del sector, de las políticas públicas en los mercados de sus insumos. Secundariamente se presentarán elementos de juicio sobre el modo en que las empresas del sector intentan reforzar su capacidad tecnológica y la posibilidad de incidencia de las políticas públicas sobre el tema.**

### **3. ESTRATEGIAS Y CONDUCTAS EMPRESARIALES.**

La reconversión de un sector en el marco de un proceso de apertura comercial regional puede implicar un cambio radical en las conductas y estrategias empresariales. En primer lugar puede hacerse necesario realizar fuertes inversiones en capital fijo, o en la mejora de la organización de la producción, publicidad y marketing tanto locales como destinados a la exportación. Por otra parte, las presiones competitivas tanto de las empresas locales como de la importación se hacen mayores, modificando el panorama estratégico del sector. La posibilidad de una reconversión exitosa depende de que los empresarios sean capaces de modificar su conducta hacia prácticas más competitivas, y de que su percepción de la situación estratégica del sector al que pertenecen les muestre como viables y rentables las inversiones cuantiosas que puede requerir la reconversión.

El razonamiento anterior intenta ilustrar la importancia del análisis de las conductas y estrategias empresariales como elemento esencial dentro de un estudio de caso y la necesidad de fijar en este trabajo algunos conceptos teóricos como guía para la observación empírica. Este capítulo tiene precisamente ese objeto.

Esos elementos de guía del estudio de caso, proceden de varias áreas:

- Los conceptos que la Economía Industrial emplea al modelar el comportamiento de los oligopolios
- Los modelos descriptivos de la situación estratégica de un sector y los principios normativos acerca de estrategia empresarial cercanos a la disciplina de Administración de Negocios, resumidos en los trabajos de Porter, que pueden representar razonablemente a buena parte

del "saber generalmente aceptado" en esa materia. Más allá de la adecuación de estos modelos, en especial en su aspecto normativo, la terminología en que están formulados es de interés por sí misma para el planteo de las entrevistas empresariales.

- La evidencia empírica sobre actitudes y estrategias empresariales en la industria uruguaya reciente que resulta de un repaso no exhaustivo de la bibliografía disponible.

En lo que resta de este capítulo se intenta reunir algunos elementos de juicio teóricos respecto a los temas indicados.

### **3.1 El comportamiento de los oligopolios en la Economía Industrial.**

La interacción estratégica de los oligopolios es quizás el punto central de la Economía industrial. De la enorme construcción teórica al respecto, sólo es posible aquí destacar algunas ideas a la vez centrales en la teoría y de fuerte contenido intuitivo, sobre los elementos centrales de esa interacción. Esos elementos son los que se intentará observar en el estudio de caso.

**Un primer conjunto de ideas resulta de considerar los modelos de competencia oligopólica en el corto plazo.**

Los modelos analíticos más sencillos de competencia estática dentro del oligopolio no son necesariamente aplicables de manera directa al análisis empírico pero introducen nociones básicas de interés.

Los modelos de Cournot, Bertrand, Stackelberg y Forcheimer, que toman como dadas las estructuras de costos de las empresas y la curva de demanda, evidencian la variedad de resultados posibles de la interacción estratégica según las expectativas de cada competidor respecto a las reacciones de los

restantes competidores, (expectativas que se resumen mediante las variaciones conjeturasles). En los modelos de Stackelberg y Forcheimer aparece la noción de liderazgo por la cual una de las empresas realiza su movimiento estratégico en primer término, actuando las otras en consecuencia, lo que puede redundar en beneficio del líder (si bien esto último depende del tipo de competencia y la naturaleza de los costos de los competidores).

El resultado de la acción estratégica de las empresas sobre la formación de precios en el corto plazo no está determinado analíticamente por la estructura y concentración en el mercado, pudiendo obtenerse resultados que varían entre los acuerdos de colusión (con la formación de cárteles de precio) y los equilibrios no cooperativos del tipo de Cournot. En la práctica, en los oligopolios concentrados, puede esperarse una tendencia hacia la maximización de los beneficios conjuntos de las empresas, en ocasiones con el resultado de precios próximos a los del monopolio. A lo largo del tiempo las empresas aprenden acerca del comportamiento de sus rivales y la forma de enviar señales favorables a los acuerdos de precios.

Las causas de la fijación de precios por encima de los niveles del equilibrio no cooperativo, pueden ser la existencia de acuerdos explícitos, el reconocimiento de un liderazgo de precios por parte de alguna de las empresas, o la existencia de reglas comunes de fijación de precios en base a los costos medios u otras variables tomadas como referencia.

La existencia de un acuerdo tácito o explícito de precios, implica necesariamente la conveniencia para uno de los participantes de reducir su propio precio, obteniendo beneficios adicionales antes de que los restantes oligopolistas reaccionen. Existen peculiaridades de los mercados que pueden dificultar ese tipo de acuerdos, entre las que pueden citarse: el número elevado y diversidad de tamaños y estructuras de costos de las empresas, la heterogeneidad y elevado número de elementos de diferenciación de los productos, la variabilidad temporal de los costos y tecnologías de producción, las situaciones de recesión en industrias con elevados costos fijos, el monto elevado y

frecuencia reducida de las órdenes de compra por parte de los clientes, la posibilidad de mantener en secreto las reducciones en el precio.

**Un segundo conjunto de nociones esenciales surge de considerar el fenómeno de entrada y salida de empresas del mercado, considerado como una de las fuerzas determinantes de la competencia.**

La teoría desarrollada por Baumol y otros, de mercados perfectamente disputables, prueba que en ausencia de costos hundidos (costos no recuperables por un entrante dispuesto a hacer una incursión temporaria en el mercado) y de ventajas de costo para el establecido, el equilibrio de mercado se obtiene para un precio igual al costo medio mínimo posible y el número de empresas y su producción son tales que se obtenga dicho costo mínimo. Esta idealización muestra la importancia de la entrada potencial como fuerza de disciplinamiento en el mercado, aún ante la existencia de costos fijos (pero no hundidos) y de economías de escala.

El modelo de Gaskins analiza como en un mercado con una firma dominante sin ventajas de costo o economías de escala, que se enfrenta a una entrada cuyo ritmo depende linealmente del precio corriente, la tendencia es hacia la declinación de la firma dominante y a un equilibrio competitivo. La permanencia de una firma dominante es posible sólo ante la existencia de ventajas de costo, y no es factible mediante el empleo exclusivo de estrategias de reducción de precios para contener la entrada.

Bain y Sylos Labini, desarrollaron el modelo de precio límite, como medio estratégico de una empresa o un cartel establecidos para evitar la entrada, en un marco de competencia en cantidades y con información perfecta. En hipótesis de existencia de economías de escala, si un entrante potencial toma como fija la cantidad producida por la empresa establecida, existe un precio límite, el mayor precio que impide al entrante realizar beneficios no nulos. Si dicho precio límite es superior al precio

de monopolio, la entrada estaría bloqueada. Si esto no ocurre la empresa establecida puede encontrar más rentable fijar el precio límite que el de monopolio, pues evita la entrada en un período posterior, lo que configura una situación de entrada efectivamente impedida. El punto débil de este modelo es que la empresa establecida puede encontrar ruinoso mantener su producción luego de una entrada, **haciendo no creíble la amenaza de resistir la entrada.**

**El problema de la credibilidad de las amenazas pasa a ser central en los modelos del comportamiento oligopólico basados en la teoría de juegos, en un contexto de información perfecta.** En el caso del problema de impedir la entrada, la empresa establecida sólo puede lograrlo si el par de estrategias consistente en que la empresa establecida lucha contra la entrante (desatando una guerra de precios), y la entrante potencial no entra, constituye un **equilibrio perfecto de Nash en los subjuegos.** Esto quiere decir que las estrategias de los jugadores, y en particular de la empresa establecida forman un equilibrio de Nash, cualquiera sea la acción de la entrante, incluso fuera del equilibrio de Nash original (luchar, no entrar). De esta manera la estrategia "luchar", sólo es creíble si, dado que la entrante potencial hace efectiva la entrada, la empresa establecida encuentra óptimo luchar.

Como resultado, para combatir eficazmente la entrada, la empresa establecida debe involucrarse en acciones irreversibles, generalmente bajo la forma de inversiones costosas, cuyo objeto es hacer que la estrategia de lucha sea óptima en caso de que se produzca una entrada. Esto es, la empresa establecida debe crear **barreras a la entrada**, modificando en su favor las condiciones del mercado. Obviamente esta estrategia debe siempre compararse con la de permitir la entrada ahorrándose esas inversiones y compartiendo el mercado.

La naturaleza de las inversiones capaces de crear esas barreras es diversa:

- La publicidad y promoción y la creación de fuertes canales de comercialización tienden a

crear lealtades en los clientes, que dificultan el aumento de la participación de mercado de un entrante

- La creación constante de nuevos productos para ocupar espacios de mercado diferenciados geográficamente o por características, más allá del nivel óptimo para un monopolista
- La creación de un exceso de capacidad que permita expandir la producción para enfrentar a un entrante sin sobrecostos, o las inversiones destinadas a reducir los costos marginales aún a costa de una inversión más alta que la óptima para un monopolista.
- La creación de relaciones de integración vertical en los mercados de factores o en los canales de distribución, destinadas a aumentar los costos de un entrante potencial.

**La variable precio adquiere un significado estratégico en las situaciones en que no existe información perfecta.** En este caso, la empresa establecida puede usar el precio como medio de "signalling", esto es, de hacer verosímil para los entrantes potenciales su decisión a luchar en caso de entrada. Una política de precios bajos por parte de la empresa establecida puede hacer creer a sus rivales que los costos de esta empresa son menores que los reales, disuadiéndolos de acceder al mercado. A lo largo del tiempo los entrantes potenciales van formando conjeturas sobre los costos de la establecida. Esto lleva al concepto de **equilibrio bayesiano perfecto**, en el que las estrategias de equilibrio deben ser coherentes con las expectativas formadas.

El carácter de las decisiones estratégicas relativas a la entrada y el tipo de reflexiones sobre las estrategias de equilibrio que se presentaron en relación al problema de la entrada, son en realidad más generales. Jacquemin (1989) habla del **proceso de dominación** que conduce a una o varias empresas a crear una posición dominante en el mercado. Los agentes económicos, por ejemplo empresas establecidas en otros mercados, invierten en información y en intentos de introducirse en

un nuevo mercado. Algunos de los agentes se convierten en empresas del mercado, y según el orden en que realicen su entrada se van generando asimetrías en la información, y en los costos de cada uno, esto último como resultado de compromisos irreversibles de la naturaleza de los descritos antes. Adicionalmente son fuentes de asimetría entre las empresas las capacidades, actitudes hacia el riesgo, y horizonte temporal de los empresarios. Una o más empresas dominantes pueden emerger de este proceso, como resultado de acciones estratégicas capaces de cambiar la estructura del mercado.

### **3.2 El modelo de estrategia empresarial de Porter.**

Una fuente de principios sobre estrategia empresarial surge de los trabajos teóricos que generalizan los estudios de consultoría en Administración de Negocios. Michael Porter es uno de los autores de referencia en este terreno, y sus trabajos son seguramente los más divulgados. Además del interés intrínseco de esos conceptos, un repaso de su bibliografía más conocida es de interés como medio de incorporar nociones sobre el saber generalmente aceptado en el medio empresarial, en el campo de la estrategia empresarial.

Porter (1993) establece un marco esquemático para describir las fuerzas competitivas dentro de un sector, que determinan el nivel general de utilidades en el mismo. Esas cinco fuerzas son el poder de negociación de los proveedores, el de los compradores, la amenaza de entrada por competidores potenciales, la intensidad de la rivalidad dentro del sector y la amenaza de productos sustitutos. Una empresa no es usualmente prisionera de esos determinantes, sino que a través de sus estrategias puede incidir sobre ellos. El éxito de una empresa radica no sólo en realizar movimientos que le reporten ganancias en el corto plazo sino en hacerlo de manera que esos factores estructurales no se modifiquen de manera de degradar la estructura competitiva de todo el sector. En particular las empresas líderes deben balancear su propia posición competitiva frente al mantenimiento de una estructura adecuada de todo el sector.

La base fundamental del desempeño a largo plazo de una empresa es la posesión de una **ventaja competitiva sostenida**. El contenido específico de la ventaja competitiva puede obedecer a muy diversas causas, pero todas ellas pueden reducirse a dos tipos básicos: costos bajos o capacidad de diferenciación.

Hasta este punto Porter realiza una descripción que puede enmarcarse sin dificultad dentro de los esquemas habituales en la Economía Industrial. Un paso más allá es su concepto de estrategias genéricas: liderazgo de costos, diferenciación y "enfoque". Toda empresa exitosa debe realizar una opción sobre el tipo de ventajas competitivas que desea desarrollar en el largo plazo. Una empresa no debería intentar "ser todo para todos". Porter habla de la "mediocridad estratégica" de las empresas que no realizan esa opción, y afirma que su situación es vulnerable, pues no han desarrollado de hecho ventaja competitiva alguna, y su buen desempeño sólo puede ser resultado de la omisión de sus competidores o entrantes potenciales.

El **liderazgo en costos** resulta del éxito en el esfuerzo por ser el productor de menor costo, manteniendo las cualidades de diferenciación apreciadas por los clientes. El liderazgo de costos requiere normalmente la existencia de un único líder. Según Porter, cuando más de una empresa aspiran a esa posición, a menos que una de ellas pueda persuadir a las otras a que abandonen sus estrategias, las consecuencias en las utilidades y en la estructura competitiva del sector pueden ser extremadamente negativas.

La segunda estrategia genérica es la **diferenciación**. Por ella, una empresa busca incorporar a sus productos atributos apreciados por los clientes. La naturaleza de esos atributos difiere en cada sector industrial: puede referirse al producto mismo, al sistema de entrega, al marketing, etc. El éxito de la estrategia radica en incorporar esos atributos deseables, manteniendo un costo comparable con los de sus competidores. A diferencia del liderazgo en costos, la multiplicidad de dimensiones del espacio de atributos hace que varias empresas puedan adoptar estrategias de diferenciación en el mismo

mercado, siempre que sean diferentes a las de sus rivales.

La tercera estrategia genérica es el "**enfoco**". El "enfocador", selecciona un segmento del mercado y ajusta su estrategia a servirlo con exclusión de los otros. Dentro del segmento elegido como blanco, la empresa busca desarrollar una ventaja competitiva en costo o en diferenciación.

En el estudio de caso se intentará caracterizar las estrategias de las empresas en términos de las estrategias genéricas descritas.

### **3.3 Algunos estudios sobre estrategias y comportamientos empresariales en Uruguay.**

En este punto intentamos una reseña no exhaustiva de la bibliografía sobre estudios empíricos del comportamiento y estrategia empresarial en Uruguay. El objeto de este análisis es conocer los elementos observados en esos estudios y las hipótesis levantadas, con el fin de tomarlos en cuenta en el estudio de caso.

Schwartz (1994) describe algunas hipótesis de comportamiento sugeridas por un conjunto de entrevistas empresariales detalladas, buscando sobre todo describir el proceso de decisión de los empresarios:

- Los empresarios carecen en general de adecuada información tecnológica y prestan poca atención a las economías de escala y alcance a nivel interno de la planta, si bien son concientes de que éstas no alcanzan los tamaños mínimos eficientes.
- Existe una conciencia imperfecta pero creciente, respecto a la importancia de la utilización plena de la capacidad de producción y de las economías derivadas de series más largas. La subcontratación es todavía de muy baja incidencia, lo que contribuye a la subutilización del

capital.

- Existe un gran potencial de ganancia mediante la mejora de las técnicas gerenciales y la reducción de la ineficiencia operacional (ineficiencia X) y cierta tendencia a percibir su existencia.
- Existe una preocupación insuficiente pero creciente entre los empresarios, respecto a determinar las reales oportunidades futuras de mercado de manera sistemática. La mayor parte de los empresarios exportadores apuntan a encontrar nichos de mercado relativamente pequeños, considerando inviables las grandes inversiones destinadas a obtener economías de escala.
- Las limitaciones al financiamiento de inversiones productivas a medio plazo no parece ser una restricción clave a la inversión productiva, según la percepción de los empresarios, sobre todo luego de 1991 y 1992.

Probablemente el estudio más sistemático sobre comportamiento y estrategia empresarial realizado recientemente en Uruguay es el de Domingo, Pastori y Vera (1994), cuyos comentarios finales caracterizan a las empresas uruguayas en términos genéricos:

- Muestran en general una orientación más fuerte hacia la producción que hacia el mercado.
- Si bien se percibe de manera creciente la presión competitiva, es todavía pobre la conciencia sobre la interacción estratégica y la importancia de basar las acciones propias en la previsión de las de los competidores.
- Existen escasas iniciativas de asociación entre empresas, si bien las grandes empresas de

capital local están comenzando a valorar las alianzas de este tipo.

- Las grandes empresas de capital nacional que ocuparon hasta ahora posiciones de liderazgo son las que perciben su posición como más amenazada, y en general manifiestan su voluntad de defender posiciones en el mercado local.
- Las empresas menos amenazadas apuntan hacia una regionalización de sus mercados.
- El proceso de apertura económica es considerado irreversible, si bien existen incertidumbres respecto a los plazos y las medidas concretas a tomarse por el gobierno. El Mercosur está presente en los análisis de los empresarios sea como amenaza o como oportunidad.
- La autopercepción de las empresas pasa muchas veces por "lugares comunes": la alta valoración de los recursos humanos propios, creer que el "know how" adquirido constituye una barrera fuerte a la entrada, creer que la información de que se dispone es de elevada calidad, apuntar a la escasez de capital como principal traba para las opciones estratégicas. Se manifiesta también la dificultad de las empresas locales para percibir sus debilidades.

El sector galletería que se analizará en el estudio de caso tiene la peculiaridad de que su mayor empresa es una multinacional. La estrategia y comportamiento de las filiales de empresas transnacionales no se explican de manera idéntica que los de empresas de capital nacional. Buena parte de la literatura destinada a analizar el proceso de transnacionalización de la economía tiene por objeto identificar los rasgos específicos del comportamiento de las empresas transnacionales en un mercado nacional dado y evaluar los efectos de su presencia. Obviamente no es posible dar un tratamiento sistemático al tema en este punto, pero resulta de interés considerar al menos dos trabajos recientes acerca de la presencia de las multinacionales en Uruguay.

Hoyaux, Porto y Cladera (1993) analizaron el comportamiento de las empresas multinacionales en el Uruguay en base a un conjunto de entrevistas detalladas y presentan algunas conclusiones de interés:

- En lo que respecta a la localización de las decisiones, encuentran un considerable grado de "empuje local" y autonomía en las decisiones operativas.
- Sólo una pequeña parte de las empresas entrevistadas realizan actividades de investigación o innovación tecnológica, siendo la mayor parte (50%), dependientes de la casa matriz en cuanto a la adopción de nuevas tecnologías. Parece existir una relación entre mayor autonomía local y actividades de innovación de las filiales locales.
- No se manifiesta un fuerte comportamiento inversor (El 50% de las empresas entrevistadas realizó su última inversión más de 5 años atrás).
- Las filiales de multinacionales que se desarrollaron gracias al mercado interno protegido y en las que son importantes las economías de escala, en general no han desarrollado procesos de aprendizaje que les permitan ampliar los límites del mercado local, predominando un comportamiento de búsqueda de rentas.
- Los comportamientos de inversión más dinámicos se presentan en sectores donde Uruguay posee ventajas competitivas por su dotación de recursos naturales (agroindustrias) y en las que se ha logrado cierta integración vertical en la cadena productiva.

Otro aspecto de interés respecto a la presencia de las multinacionales es el efecto de arrastre de las mismas sobre el dinamismo y progreso tecnológico de las empresas locales. Algunas corrientes teóricas y trabajos empíricos han señalado que la presencia de las filiales de multinacionales constituye un estímulo al desarrollo tecnológico de las economías en las que se establecen, y en

general para la mejora de la eficiencia en el manejo de los recursos. Kokko, Tansini y Zeján (1994) han analizado estos efectos de "spillover" en el Uruguay, revisando los resultados de un trabajo previo y concluyendo que:

- Existe un efecto de arrastre positivo derivado de la presencia de empresas multinacionales en su respectivo sector, cuando se considera como medida de la productividad de las empresas nacionales al valor agregado bruto dividido por el empleo total de la empresa.
- Dicho efecto parece ser más significativo sobre las empresas nacionales menores.
- El efecto positivo parece tener lugar cuando la complejidad organizacional de las empresas locales es semejante a la de las extranjeras y cuando existe una brecha tecnológica considerable entre las empresas locales y multinacionales.

### **3.4 Implicaciones para el estudio de caso.**

La descripción a vuelo de pájaro de los conceptos teóricos de los puntos anteriores de este capítulo no pretende relevar de manera sistemática la bibliografía sobre los temas sino apenas motivar algunas preguntas que el estudio de caso debería contribuir a contestar:

- ¿Cuál es el comportamiento de las empresas del sector en materia de fijación de precios?
- ¿Cuáles son las principales barreras a la entrada de los productos importados, y que acciones estratégicas de las empresas han tendido a elevarlas?
- ¿Cuáles son las acciones de las empresas del sector galletería destinadas a lograr eficiencia productiva? ¿Por qué vías reciben información tecnológica sobre nuevos procesos y

productos?

- ¿Cómo perciben el efecto del Mercosur sobre su situación competitiva y qué medidas están tomando para aumentar su competitividad en el marco del mercado regional ampliado?
- ¿Cuál es la importancia de la percepción del mercado como fuente de modificaciones en el diseño de los productos y aún de cambios en los productos de la empresa?
- ¿Cuál es el grado de percepción de las acciones de la competencia para elaborar las estrategias empresariales?
- ¿Cómo pueden caracterizarse sus estrategias en el marco conceptual de las llamadas "estrategias genéricas" de que habla Porter?
- ¿Qué tipo de relación mantienen las empresas del sector con sus proveedores y qué tipo de acuerdos han logrado con otras empresas en general?

A su vez, en relación a la presencia de Fleischmann Uruguay, filial de multinacional, es de interés considerar dos aspectos al menos:

- ¿Qué grado de autonomía tienen las decisiones de la filial local?  ¿Cómo se inserta la estrategia de la filial en el marco de la estrategia regional de la matriz?
- ¿Cuál ha sido el efecto de la presencia de Fleischmann sobre los procesos de cambio tecnológico y mejora de la productividad de las dos empresas nacionales del sector?

## **4. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SECTOR.**

### **4.1 Introducción al estudio de caso.**

La información que se presenta en este capítulo y en general en todo el estudio de caso, procede principalmente de las entrevistas realizadas con gerentes de producción y/o comercialización de las empresas del sector. Las entrevistas fueron realizadas en los meses de octubre y noviembre de 1994.

El análisis pormenorizado del estudio de caso se presenta desde el presente capítulo 4 hasta el capítulo 8. La organización de la información en capítulos es en cierta medida arbitraria.

En los puntos subsiguientes del presente capítulo 4, se describe de manera general el sector galletería, organizando esa descripción en tres puntos:

- El mercado y las empresas del sector en el Uruguay
- El marco general de las tendencias en la producción y venta de alimentos en el contexto internacional
- La estructura de costos del sector.

En el capítulo 5 se consideran dos de los determinantes de la estructura del sector: los mercados de insumos y los mercados en los que las empresas comercializan su producción. Al analizar los mercados de insumos se estudia cuantitativamente **el efecto sobre el sector de las políticas públicas en esos mercados.**

En el capítulo 6 se culmina la descripción de la estructura del sector, con el análisis de las barreras a la entrada al sector, la existencia de economías de escala y el grado de empleo de la capacidad instalada.

En el capítulo 7 se describen e interpretan las **estrategias de las empresas del sector** y en el capítulo 8 se estudian los **procesos de mejora tecnológica que han tenido lugar y la vinculación de éstos con las acciones públicas en la materia.**

#### **4.2 Empresas del sector y volumen del mercado.**

El sector de elaboración industrial de galletas en el Uruguay comprende esencialmente tres empresas: Fleischmann Uruguay S.A., El Trigal S.A. y Florentino Sande S.A.(conocida por su marca genérica "El Maestro Cubano"). Existen otras empresas mucho menores que elaboran productos asimilables a los del sector, pero en general como extensión de la actividad de panadería y en volúmenes no significativos. En la clasificación industrial CIUU las actividades del sector están comprendidas principalmente en la rama 31173 (Galletitas dulces y saladas, hostias para turrón, galleta de salvado, cucuruchos, barquillos y waffles), si bien productos importantes para las firmas del sector están incluidos en la rama 31171, como los grisines, pan dulce y budín inglés.

**Fleishmann Uruguay** surgió en 1946 por la compra de una firma nacional de fabricación de levaduras, por parte de Standard Brands, multinacional de capitales norteamericanos. La empresa se dedicaba a la producción de levadura, polvos de hornear, postres y gelatinas, con la marca Royal, hasta el año 1984, en que adquiere las plantas y marcas de dos empresas galleteras nacionales, Anselmi y Famosa. En la actualidad la galletería constituye alrededor de la mitad de las ventas de la empresa.

Durante la década de los ochenta, la propiedad última de las empresas que pertenecieron a Standard Brands sufrió diversos cambios, como parte de una ola de fusiones y adquisiciones en los Estados Unidos: la formación de Nabisco Brands por fusión con Nabisco, la adquisición por la empresa de tabacos R.J.Reynolds, configurando RJR Nabisco, la posterior compra y desarticulación del conglomerado por parte de KKR (Kohlberg, Kravis, Roberts & Company, firma especializada en "buyouts"). Estas operaciones de montos gigantescas no tuvieron en principio efecto alguno sobre la firma local. En adelante para referirnos a la multinacional propietaria se empleará al denominación "Nabisco", que es la empleada por gerentes de la firma entrevistados.

Fleischmann ocupa aproximadamente 650 personas en dos locales en Montevideo, de las que unas 450 trabajan en el sector galletería en la llamada "Planta 2", de la empresa. La facturación total de la empresa puede estimarse para el año en curso en 30 millones de dólares, de los que 15 millones corresponden a galletería y otros productos afines <sup>1</sup>. De este monto el 27% se destina a la exportación y el resto al mercado local.

**El Trigal y El Maestro Cubano** son dos empresas de capital nacional dirigidas por sus propietarios principales, cuya producción está dirigida en su totalidad a la galletería o productos afines.

El Trigal ocupa unas 240 personas y factura alrededor de 8 a 10 millones de dólares. El Maestro Cubano ocupa aproximadamente 300 personas y factura alrededor de 5 a 6 millones de dólares. Ambas empresas exportan menos del 10% de su producción.

Los productos importados ocupan alrededor del 10% del mercado, con una tendencia creciente en los últimos años, siendo probablemente las principales distribuidoras Nestlé del Uruguay S.A. y SAMI S.A., **es decir empresas dedicadas exclusivamente a la distribución**. Existen también importaciones ocasionales de productos específicos por parte de las tres empresas industriales del sector, para completar las líneas de productos. Puede estimarse que el origen de la importación es Argentina en un 45%, Brasil en 30%, siendo Chile, España y Alemania otras procedencias de importancia. La importación ha sido hasta ahora principalmente de galletitas dulces.

De las cifras anteriores, que sólo pueden considerarse indicativas, surge un mercado local total del orden de 30 millones de dólares anuales, en el que Fleischmann ocupa cerca de la mitad, seguida por El Trigal y en tercer lugar El Maestro Cubano, entre las empresas nacionales. La exportación,

---

<sup>1</sup>. *Las cifras de facturación y otros datos cuantitativos de las tres empresas son estimaciones propias para 1994, obtenidas al elaborar la información, no enteramente compatible, obtenida de las distintas entrevistas empresariales y publicaciones que se cita.*

realizada principalmente por Fleischmann es del orden de 3 millones de dólares anuales.

Es pues un sector con un grado de concentración muy elevado entre las empresas locales, que resulta en un índice HHI del orden de 4000<sup>2</sup>. En este contexto, se comprende la importancia que adquiere la apertura comercial como factor de cambio en la estructura del sector.

Existe una variedad considerable de productos elaborados por las tres empresas, que pueden agruparse en tres categorías genéricas en las que compiten las tres empresas: galletas saladas (que representan alrededor del 45 % del mercado), galletas dulces y obleas dulces (lo que comunmente se conoce como galletitas tipo waffle). Cada una de las empresas tiene varias decenas de "presentaciones", resultantes de combinar el producto y la cantidad ofrecidos.

Las galletitas dulces tienen un nivel medio de precios de venta a mayoristas de aproximadamente 3.5 U\$/kg. Las saladas tienen un precio medio algo menor, alrededor de 3 U\$/kg. Las obleas tienen precios considerablemente superiores, del orden de 5.5. No obstante la diferencia de precios **en media** entre dulces y saladas, cada una de esas categorías presenta considerable dispersión en los precios, derivada de la multiplicidad de elementos de diferenciación en sabor, forma, textura y presentación de las galletitas.

Los responsables de las empresas entrevistadas indican que las ventas del sector parecen presentar una elasticidad ingreso considerable.

En las páginas siguientes se grafican algunos datos estadísticos relevados por el Instituto Nacional de Estadística para la rama 31173, que como indicamos coincide aproximadamente con el sector bajo

---

<sup>2</sup> Si se toman participaciones de mercado 50%, 30% y 20% para las tres empresas locales el resultado es HHI=3800.

estudio.

En primer lugar se presenta el índice de volumen físico mensual de la producción de la rama, en medias móviles de doce meses. Se aprecia el crecimiento sostenido a partir de 1986, que permitió primero retomar los niveles de consumo previos a la gran crisis de 1982-1985 y luego tener un crecimiento adicional del orden del 35% a partir de 1990. **Se trata entonces de un sector industrial que se ha expandido fuertemente en los últimos años.**

En segundo término se presenta una variable indicativa de la estacionalidad de la producción a lo largo del año, que resulta poco pronunciada.

En tercer lugar se grafica el índice mensual de personal ocupado. Se aprecia un descenso en el personal ocupado a partir de 1992, mientras que el volumen físico mantiene un crecimiento moderado, lo que como resultado arroja un aumento del 20% en la productividad de la mano de obra ocupada entre 1992 y 1994. Esta observación parece sugerir que el proceso de inversión en el sector en los últimos tres años, (que se describe más adelante), ha actuado como ahorrador de trabajo.

IVF del sector

estacionalidad

personal

### **4.3 El sector en el marco regional y mundial para los productos alimenticios de distribución masiva.**

Los productos de galletería forman parte de un conjunto mucho más amplio de alimentos industrializados, cuyas formas de producción y comercialización están experimentando en nuestra región y en el mundo transformaciones semejantes. Los tres ejes de esa transformación son la transnacionalización de la producción, el pasaje hacia nuevas formas de comercialización y las modificaciones en el comportamiento de los consumidores.

#### **4.3.1 El proceso de transnacionalización de la producción.**

La industria de los alimentos no escapa al intensísimo proceso de transnacionalización de la producción que caracteriza a la economía mundial. En el caso del sector galletería, en el que la marca es quizás la principal barrera a la entrada, adopta la forma de integración horizontal por adquisiciones. Esto ha dado lugar en la región a la coexistencia de empresas de capitales locales con filiales de multinacionales.

Como es obvio, Argentina y Brasil poseen numerosas empresas de galletería. Las multinacionales de la alimentación Nestlé, Nabisco (propietaria de Fleischmann) y Danone actúan en el sector en ambos países. Nabisco a través de la adquisición reciente de Terrabusi argentina, y en Brasil mediante plantas en San Pablo y Recife; Danone por la adquisición en noviembre de 1994 de la empresa argentina Bagley, Nestlé en Brasil con la marca Sao Luiz y Copal. La situación regional y estrategias de Nabisco adquieren especial importancia para este estudio, en lo que se refiere al papel que toma la filial uruguaya en la estructura regional de la empresa. Este punto será objeto de discusión específica más adelante.

Paralelamente existen numerosas empresas importantes de capitales locales, identificadas por las

marcas genéricas Arcor y Canale en Argentina; Isabella, Coroa, Todeschini, Piraqué y Bauduco en Brasil, entre otras.

En el sector galletería de Uruguay, la entrada de Nabisco en 1984 es otro ejemplo del proceso descrito. La estrategia de la principal empresa del sector en Uruguay está desde entonces enmarcada en la de su matriz. Entre tanto, la posibilidad de entrada en Uruguay de otras multinacionales persiste, en la medida en que la estrategia de los grupos multinacionales competidores conduzca a ofertas satisfactorias a los propietarios de El Trigal y El Maestro Cubano.

#### **4.3.2 Cambios mundiales en las formas de comercialización de productos de consumo masivo.**

En segundo término, se está reproduciendo en la región un fenómeno mundial de modificación en la comercialización de los productos de consumo masivo, y entre ellos los alimenticios, hacia formas que podrían denominarse "modernas", es decir la concentración de la venta en super o hipermercados con autoservicio.

En Estados Unidos la tendencia hacia la concentración en la venta de alimentos y productos de consumo masivo en general tiene larga data. En las áreas metropolitanas predomina en la comercialización el oligopolio de varias grandes cadenas. Scherer y Ross (1992) señalan que ya en 1972 , el valor mediano del porcentaje de participación de las cuatro firmas mayores en el mercado era de 52%.

En Europa ha tenido lugar un proceso semejante de pasaje hacia la comercialización moderna (COMISEC (1994)). En Alemania, es en ese mercado donde se venden 50% de las carnes, 68% de los quesos y 91% de las galletitas. En Francia, productos como las pastas son comercializados hasta en un 95% por grandes distribuidores y aún en los productos frescos su participación es sustancial: 63% de la venta de carne de aves, 87% de la leche fluída, 59% de frutas y hortalizas.

La peculiaridad del proceso europeo es el grado de concentración de la propiedad de la distribución moderna en tres o cuatro grandes grupos por país y su proceso de transnacionalización. En Francia las tres primeras centrales (Carrefour, Leclerc e Intermarche) representan más del 45% de la comercialización moderna y en Alemania ocurre algo semejante con los grupos Aldi y Tengelmann. Luego de cubrir partes significativas de sus mercados nacionales estas empresas se han lanzado a invertir en países cercanos de Europa (en particular España), en América Latina (Brasil y Argentina) y en varios países de Asia.

Las formas de comercialización moderna generan un **desplazamiento del control de la cadena productiva hacia los grandes distribuidores**, que actúan a partir de un creciente poderío financiero. Ese fenómeno ha sido especialmente claro en Europa, donde comienza a verificarse el crecimiento de la participación de las "marcas de distribuidores" por oposición a la de los fabricantes.

El control creciente de las cadenas productivas agroalimenticias por parte de los distribuidores en los mercados de los países desarrollados y en la región, tiene importantes consecuencias para la industria uruguaya considerada como proveedora de esos mercados:

- la posibilidad de que empresas medianas empleen en la exportación marcas de los distribuidores, sorteando barreras a la entrada, sin dejar de usar la marca propia cuando sea conveniente
- la pérdida de poder de los importadores tradicionales y la concentración de la importación en las compras directas de grandes distribuidores
- la importancia de formas de asociación más estrecha entre el proveedor local y el

distribuidor, que puede implicar el derecho de exclusividad para este último

- las formas crecientes de control hacia atrás por parte de los distribuidores, con énfasis en la certificación de la calidad de los productos y procesos productivos
- la exigencia de pruebas reales de diferenciación de los productos por parte de los distribuidores, y la búsqueda de calidades distintas en los productos existentes o de productos originales.

#### **4.3.3 Modificaciones en el comportamiento de los consumidores.**

Las tendencias de cambio actuales en los gustos y comportamientos evidenciadas por los consumidores en los países desarrollados, tienen una fuerte probabilidad de reproducirse con cierto rezago en nuestra región. Los mecanismos por los cuales tiene lugar este fenómeno de globalización escapan obviamente a las posibilidades de este análisis.

Lo anterior sugiere el interés de analizar los procesos que tienen lugar en los países desarrollados en materia de pautas de consumo para los productos de consumo masivo y entre ellos los alimentos, si bien no se deduce en forma determinística que esos procesos se trasladen a nuestro país y la región. En COMISEC (1994) se resumen estos procesos en tres fenómenos:

- La pérdida progresiva de importancia relativa de las marcas de difusión masiva como factor de fidelidad absoluta de los clientes
- La evolución en las preferencias de los clientes dentro del espacio (calidad, precio), está conduciendo a una paulatina regresión en las ventas de productos posicionados en una zona intermedia o neutra, en perjuicio de los productos con clara diferenciación en precio o en

calidad

- El aumento de la importancia que los consumidores conceden a contenidos simbólicos asociados a los productos en relación al puro valor de uso de los bienes. Ejemplos de tales valores simbólicos aprovechados en las estrategias comerciales, son las apelaciones al nacionalismo o a la protección al medio ambiente en la publicidad de productos.

#### **4.4 Procesos de producción y estructura de costos.**

La elaboración de galletitas en escala industrial implica la mezcla de los ingredientes, su amasado, el leudado de la masa si se trata de galletitas saladas, la conformación de la galletita a partir de la masa (por estampado mediante balancín o rotativa, o por extrusión y corte), su horneado, enfriado y envasado; es decir prácticamente las mismas operaciones que la elaboración doméstica del producto.

Las maquinarias y hornos conforman líneas de producción dedicadas a cada tipo de producto, excepto en el caso de los equipos de envasado, que no están asignados directamente a una línea. Las líneas de producción se destinan a la elaboración de uno sólo de los tipos principales de productos, galletitas dulces y obleas, galletitas saladas o grisines.

Las instalaciones centrales de cada línea son los hornos. La capacidad de producción de los equipos anteriores y posteriores en cada línea de producción está determinado por la de los hornos respectivos.

Dada la variedad de productos en cada una de las empresas, la duración de las series de producción varía entre medio turno laboral y una semana, alcanzando excepcionalmente un par de semanas para los productos de mayor venta de cada empresa.

En la totalidad de los productos, las cualidades específicas se obtienen mediante la combinación de ingredientes, tiempos y temperaturas de horneado y selección de propiedades de la harina. Las principales propiedades de la harina se refieren a su contenido de gluten (proteína que juega un papel esencial durante el proceso de cocción) y a la elasticidad y resistencia del gluten. La consistencia y apariencia de las galletitas y el volumen de las galletas saladas que son leudadas, dependen de esas características de la harina. Las variaciones predecibles en el contenido y calidad del gluten de las distintas partidas de harina pueden compensarse mediante variaciones en el proceso de elaboración, mediante costos adicionales de ensayos sobre la harina y supervisión de la cocción.

La falta de uniformidad y variaciones impredecibles en el gluten de una partida de harina da lugar a una pérdida de calidad e incluso al desperdicio de productos. El ideal desde el punto de vista del sector galletería sería disponer de al menos cuatro variedades de harina tipificadas y certificadas, en cuanto a las propiedades de su gluten.

Los hornos emplean gasoil o gas de cañería. El gasoil es el combustible de menor precio por unidad de poder calorífico entre los dos y se emplea en todos los casos en que no existe riesgo de contaminación del producto final con los gases resultantes de la combustión. En el caso de las galletas saladas tipo "cracker" y de los waffles u obleas, para lograr las características del producto se requiere un fuerte impacto de calor, que imposibilita el uso de gasoil en forma directa en todos los tramos de la cocción, empleándose gas de cañería, al menos en las empresas Fleischmann y El Maestro Cubano.

La vida útil de los productos una vez envasados es del orden de tres a nueve meses según el tipo de producto.

Es posible una determinación muy primaria del peso de algunos factores e insumos en los costos, a

partir de las entrevistas, al compatibilizar y ponderar datos a veces fragmentarios obtenidos de las distintas empresas. **Los resultados obtenidos deben entenderse como estimaciones de promedios.** Por ejemplo, el peso de las distintas materias primas depende de la ponderación de los distintos tipos de galletas y otros productos dentro de la producción, que no es necesariamente la misma en las tres empresas.

ESTIMACION DEL PESO DE ALGUNOS INSUMOS Y FACTORES  
EN LA ESTRUCTURA DE COSTOS DEL SECTOR

(los valores se expresan en porcentaje del precio de venta)

Mano de obra total	25
Materias prima	
Harina	15
Azúcar	6
Materias grasas	6
Otras	2
Total	29
Material de empaque	11
Combustible	5
Gastos de publicidad	2
Otros gastos de administración y ventas	10
Resto	18

FUENTE: Estimaciones propias para 1994 en base

a entrevistas realizadas

## **5. ESTRUCTURA DEL SECTOR: MERCADOS DE INSUMOS Y PRODUCTOS.**

### **POLITICAS PUBLICAS EN LOS MERCADOS DE INSUMOS.**

En este capítulo se comienza a describir los elementos que suelen denominarse determinantes estructurales del sector. Se considera aquí, la situación de los mercados de insumos en los que compra el sector y la de los mercados en los que vende el sector.

Al describirse los mercados de insumos se cuantifica el efecto de las políticas públicas en esos mercados, sobre el costo de producción del sector galletería.

#### **5.1 Los mercados de insumos.**

En el capítulo anterior se ha mostrado una estructura aproximada de los costos de materias primas del sector, donde se evidencia la importancia de tres de ellas: harina, azúcar y materias grasas. Es casi seguro que el costo de estos tres insumos representa al menos una cuarta parte de los ingresos por venta de las empresas del sector. Si se agregan los combustibles, entre los cuatro su incidencia supera el 30% de los ingresos por ventas. Esto justifica describir al menos brevemente las relaciones de las empresas del sector con los proveedores y las regulaciones existentes en esos mercados.

##### **5.1.1 La harina.**

La harina es el insumo más importante del sector galletería, en volumen, costo y por su incidencia en las cualidades del producto final.

La industria molinera de trigo (31162 de la CIUU) es una de las más antiguas del país y dirige su producción casi totalmente al mercado interno, sea para la compra doméstica o para la elaboración de productos alimenticios de primera necesidad. Por esta razón su evolución está fuertemente

determinada por la de los salarios, experimentando un ascenso fuerte entre 1985 y 1988 y menos pronunciado en años sucesivos. Entre 1980 y 1992 el crecimiento ha sido de más de un 20%. El consumo total de harina de trigo en el Uruguay fue del orden de 266 000 toneladas en 1991, por valor de alrededor de 75 millones de dólares.

Existen unos treinta molinos en el país, la mayor parte de ellos situado en el interior. La principal empresa del sector es nacional y posee dos molinos (Río Uruguay y San José), produciendo un 27% del total del mercado. Las siguientes empresas por tamaño son Molinos Peirano (13%), Industrias Harineras (10%), Molinos Carmelo (8%) y otras cuatro empresas independientes con aproximadamente 5% cada una (Molinos Nueva Palmira, Malaquita S.A, Molinos Florida y Acopiadora Cardona). En resumen, las primeras ocho empresas producen cerca del 80% del total.

La importación de harina está sujeta a la aplicación de un Precio Mínimo de Exportación<sup>3</sup>, con un arancel del 6.25% para las harinas procedentes de los restantes países del MERCOSUR. Hasta el presente la importación de harinas es muy reducida.

Una liberalización del mercado en circunstancias normales, podría generar el ingreso de harina de procedencia argentina, dados los mejores precios del trigo argentino y las economías de escala en la producción.

La producción local de harina tiene lugar en primer término con trigo nacional, estando la importación de trigo regulada por un sistema dirigista de control en base a cupos y certificados de necesidad de importación, donde dichos cupos se adjudican en función de la producción pasada de

---

<sup>3</sup> *El precio mínimo de exportación (PME) es el nombre (confuso) que se da al régimen establecido en 1983 por el cual se fija un precio mínimo de **importación** al Uruguay. Si el CIF es inferior al PME, el importador paga el arancel sobre dicho precio y adicionalmente el exceso entre el mismo y el CIF declarado*

los molinos. En los años en que la producción de trigo no es suficiente, la industria se abastece de trigo importado, principalmente de Argentina y secundariamente de Canadá. Para que esto ocurra la industria molinera debe hacer públicos sus pedidos de trigo y si ningún acopiador puede abastecerlo el MGAP libera un certificado para poder importar.

A su vez, está regulado un precio mínimo de exportación para el trigo, establecido anualmente, que actúa como mecanismo adicional de protección del trigo nacional. El arancel es nulo.

El producto genérico de los molinos harineros no presenta diferenciación por calidad apreciable, y como resultado, las variaciones de precio de las harinas no superan el 10%. Los acuerdos dentro de la gremial de molineros dan lugar a precios prácticamente únicos para la generalidad de los clientes en cada tipo de harinas y a una homogeneidad semejante para las condiciones de venta.

La demanda de harina de las tres empresas del sector galletería puede estimarse muy groseramente en 18000 toneladas, discriminadas aproximadamente en 8000 de Fleishmann, 6000 de El Trigal y 4000 de El Maestro Cubano, lo que representa 3%, 2.3% y 1.5% del mercado respectivamente. Esto hace suponer la existencia de un moderado poder del comprador en las transacciones de las empresas con los molinos.

Las regulaciones descritas tienen como resultado un sobreprecio que pagan los consumidores locales de harina, entre ellos el sector galletería. La estimación exacta de ese sobreprecio es compleja, pero puede tomarse como representativa la situación del año 1993. En ese año el precio por tonelada de trigo en el mercado Argentino, donde el trigo es producto exportable, era del orden de 110 dólares la tonelada, mientras que el precio mínimo de exportación en Uruguay fue de 145 dólares, lo que representa un exceso del 32%. En 1994 esta situación se ha visto algo atenuada por un aumento del precio internacional.

Las regulaciones tienen un efecto sobre la calidad de la harina comprada por el sector galletería. En efecto, los certificados de necesidad de importación no toman en consideración los requerimientos de calidad de la harina para la industria de galletería. En el Uruguay no se plantan variedades de trigo destinada a obtener diversas calidades de harina, cada una con características uniformes y predecibles de gluten. Por esa razón las empresas del sector han tenido dificultades constantes con los molinos por la calidad de la harina, que sólo se han superado en forma parcial.

Por una parte, las empresas del sector han tendido a establecer relaciones de coordinación con algunos molinos, aceptando pagar un diferencial de precio a cambio de una mejora de la calidad. Fleischmann Uruguay mantiene estas relaciones con Molino San Salvador y Molino Nueva Palmira. El Trigal con Molino San Salvador, Molino San José y COCOMEN. El Maestro Cubano parece mantener criterios basados más fuertemente en el precio.

Por otro lado las empresas de galletería han promovido el establecimiento de una normalización en las calidades de la harina, mediante la realización de reuniones conjuntas con participación de UNIT (Instituto Uruguayo de Normas Técnicas), el LATU, el MGAP, los productores trigueros y los molineros. De estas reuniones han surgido compromisos para fijar especificaciones de diversas calidades de harina. No obstante el problema parece no estar totalmente resuelto desde el punto de vista de las empresas de galletería.

### **5.1.2. El azúcar.**<sup>4</sup>

La producción nacional de azúcar en Uruguay es de aproximadamente 120000 toneladas, distribuidas entre tres empresas: CALNU con 75000 toneladas, Azucarlito con 30000 y Agroindustrias La Sierra con 15000 tons. El consumo a su vez se distribuye entre algo menos de 40000 toneladas destinadas a uso industrial, 75000 al consumo final doméstico y 8000 exportadas a Estados Unidos en el marco de un sistema de cuotas que constituye una especie de subsidio a ciertos países de menor desarrollo.

CALNU procesa en partes iguales caña nacional y azúcar crudo importado de la región. Azucarlito importa toda su materia prima. Ambas empresas junto con una empresa multinacional del mercado de Azucar (Mann) poseen la empresa distribuidora Trazen. Agroindustrias La Sierra produce fructosa a partir de maíz nacional para abastecer la producción de bebidas de Coca Cola.

La importación de azúcar refinada no está limitada, pero existe un mecanismo de protección a la industria local a través de la fijación de Precios Mínimos de Exportación tanto para el azúcar crudo como para el refinado, más el arancel del 20% sobre el máximo entre el Precio Mínimo de Exportación y el CIF. El azúcar se encuentra en la lista de excepciones del MERCOSUR.

En el caso de la importación del azúcar crudo por los ingenios, el Poder Ejecutivo autoriza anualmente la importación sin Precio Mínimo ni aranceles, mediante un sistema de cupos, sujeto a un compromiso de reconversión por parte de los ingenios.

La reconversión del azúcar se produce ante el convencimiento de la falta de competitividad del producto local frente a Argentina y principalmente Brasil, debido a varias razones: la caña nacional se produce con riego, lo que no es necesario en los países vecinos; existe una menor mecanización en

---

<sup>4</sup> *La información sobre este punto fue suministrada por el Ec. Pedro Barrenechea.*

las plantaciones locales, y costos salariales mayores; existe una elevada capacidad ociosa de los ingenios, del orden del 50%. No obstante, la importancia socioeconómica de los ingenios en las zonas donde están ubicados ha llevado a establecer un sistema de protección complejo que involucra también al BROU, acreedor de Azucarlito y CALNU.

El efecto del precio mínimo de exportación y el arancel del 20% sobre el precio del azúcar refinado es muy considerable. El precio del azúcar para los consumidores industriales agrupados en dos cámaras CIAE (Cámara de Industrias de Alimentos Envasados) y CILU (que agrupa a los fabricantes de bebidas), resulta de negociaciones entre éstas y los ingenios locales. Para el comienzo del año azucarero en curso el precio de venta a la industria nacional es de 470 U\$/ton, mientras que el precio CIF de importación desde Brasil, es de 355 U\$/ton, y el precio mínimo de exportación es de 375 U\$/ton. Teniendo en cuenta el arancel del 20% y gastos de importación de 20 U\$/ton, los precios actuales en dólares por tonelada son los siguientes:

CIF de importación	355
CIF de importación más gastos de importación (precio de frontera)	375
Precio mínimo de exportación	375
Precio mínimo de exportación más arancel del 20%	450
PME más arancel mas gastos de importación	470
Precio negociado	470

El sobreprecio respecto al precio de frontera (CIF más gastos de introducción) es de algo más del 25%:

$$470 - 375 = 95 \text{ U\$/ton}$$

El año anterior el precio CIF fue aún menor, por lo que la diferencia entre el precio de frontera y el PME más arancel y gastos de importación resultó aún mayor, implicando un sobreprecio para la industria nacional del 57%:

CIF de importación	300
CIF de importación más gastos de importación (precio de frontera)	320
Precio mínimo de exportación	375
Precio mínimo de exportación más arancel del 20%	450
PME más arancel mas gastos de importación	470
Precio negociado	470

En este momento se está negociando entre los ingenios, las dos cámaras industriales y el Poder Ejecutivo, el establecimiento de un régimen transitorio de cinco años, que reduzca progresivamente la protección al azúcar nacional, y mantenga una protección arancelaria sobre los productos con un alto contenido de azúcar. Esta última podría ser inicialmente del 20% y se reduciría paulatinamente. Este régimen estaría inscripto en el carácter de producto excepcional del azúcar dentro del régimen comercial del Mercosur.

### **5.1.3. Materias grasas.**

Se trata de otro producto en el que la calidad resulta esencial para las propiedades del producto final.

El principal proveedor nacional de materias grasas es la compañía BAO, junto a otras empresas menores cuya producción en general es de calidad inferior. A partir del año próximo el arancel del 20% para las materias grasas se anula dentro del Mercosur, lo que permitirá obtener mejores precios por materias grasas de alta calidad.

Aparentemente, Fleischmann tendría actualmente un acuerdo con BAO para comprar grandes cantidades a un precio 15% por debajo de las otras dos empresas, según un técnico entrevistado en una de ellas.

### **5.1.4. Combustibles.**

Los combustibles empleados por la industria galletera son el gasoil y el gas distribuido. Puede estimarse de manera primaria que el porcentaje de empleo del gasoil en el sector galletería es del 80% en poder calorífico.

**El gasoil** es refinado o importado en forma monopólica por ANCAP y distribuido por cuatro empresas: DASA (de capital nacional y asociada de ANCAP en la distribución minorista), ESSO, Shell y Texaco. En la venta a las estaciones de servicio existe una regulación total establecida de hecho por ANCAP mediante los contratos que ha firmado con los distribuidores. Se regulan los precios de venta al público, los márgenes que perciben las empresas distribuidores, fletos y propietarios de estaciones y hasta el reparto del mercado de estaciones entre los distribuidores. En la

venta a grandes usuarios industriales, los distribuidores compiten entre sí, pero las variaciones del precio son mínimas, como resultado de pequeñas reducciones que los distribuidores pueden aceptar en su margen.

El precio del gasoil para los consumidores industriales está constituido por el precio percibido por ANCAP, más el Impuesto Específico Interno (IMESI), cuya alícuota es del 20%, más el margen percibido por los distribuidores y flete interno. El margen del distribuidor y los fletes en el caso de los grandes consumidores industriales, debería ser despreciable frente al precio de ANCAP.

Para establecer el grado de incidencia de las políticas públicas sobre el precio final del gasoil, es necesario considerar precios de referencia para comparar con el precio de venta de ANCAP a los distribuidores, en sus plantas de almacenaje. Un primer posible precio de referencia es el precio de paridad de importación  $p_{PI}$ , que resultaría de trasladar a los consumidores finales los costos del combustible importado CIF, más los costos de internación. Teniendo en cuenta que la venta de derivados del petróleo es tomada en la mayor parte del mundo como objeto de recaudación fiscal, aparece naturalmente un segundo precio de referencia  $p_{PI+IM}$ , el que resulta de considerar el precio de paridad de importación más un sobreprecio por unidad de volumen, correspondiente a los impuestos a la introducción del crudo (IMADUNI) y a la venta del gasoil (IMESI), calculado de manera que se recaude por la venta del gasoil la misma cantidad que es extraída actualmente. Existe una fuente adicional de recaudación fiscal incorporada al precio pagado por los clientes industriales, que resulta de los beneficios extraídos por el Gobierno de ANCAP. Un tercer precio de referencia  $p_{PI+IM+EX}$ , sería entonces el que agrega a  $p_{PI+IM}$  una suma que genere dicho excedente. Un posible criterio para establecer esta suma es que cada metro cúbico de productos de ANCAP contribuya igualmente a la generación de ese excedente.

Una estimación aproximada realizada en 1993, de los tres precios de referencia indicados <sup>5</sup>, en

---

<sup>5</sup> *La estimación procede del documento final de la consultora SYNEX sobre reforma del Marco Regulatorio del Sector Eléctrico, elaborado para la*

dólares por metro cúbico ( $1\text{m}^3=1000$  litros), es la siguiente:

PRECIOS DE REFERENCIA DEL GASOIL EN RELACION AL PRECIO DE ANCAP

(Estimación propia en base a datos de la consultora SYNEX)

precio considerado (1)	U\$/m <sup>3</sup>	precio ANCAP (2) / columna(1)
PPI	168.0	1.72
PPI+IM	206.5	1.40
PPI+IM+EX	228.9	1.26
precio de ANCAP incluso impuestos (en planta de almacenaje) (2)	288.4	1

Estos cálculos, evidencian que aún luego de cargar los montos de impuestos y beneficios al precio de paridad de importación, el precio que ANCAP recibe por el gasoil parece excesivo.

Es posible realizar cálculos análogos a partir de información procedente de ANCAP, elaborada de manera contemporánea a la anterior, y citada por un consultor del Banco Mundial <sup>6</sup> que analizó los precios de la energía. Empleando esos datos y despreciando nuevamente los márgenes de distribución y flete se obtiene:

---

*Oficina de Planeamiento y Presupuesto.*

<sup>6</sup> *Energy Prices in Uruguay - Memorandum. Elaborado por el consultor contratado por el Banco Mundial Fernando Lecaros en Noviembre de 1993.*

PRECIOS DE REFERENCIA DEL GASOIL EN RELACION AL PRECIO DE ANCAP

(Estimación propia en base a datos atribuidos a ANCAP)

precio (1)	U\$/m <sup>3</sup>	precio ANCAP(2) / columna (1)
PPI (incluso almacenaje)	180.7	1.52
PPI+IM	228.0	1.21
PPI+IM+EX (*)	241.7	1.14
precio de ANCAP incluso impuestos (en planta de almacenaje) (2)	275.5	1

(\*) La rentabilidad se estimó por ANCAP como un porcentaje fijo sobre el costo de todos los productos y no como un monto fijo por metro cúbico de producto

Las cifras anteriores permiten cuantificar el efecto de las políticas y regulaciones públicas sobre el precio del combustible líquido para el sector galletería y discriminar el mismo en dos componentes. Uno de ellos se deriva de la necesidad de recaudación fiscal (a través de impuestos explícitos o de beneficios retirados de ANCAP) y está representada por el cociente:

$$PPI+IM+EX / PPI$$

El otro componente surge o bien de la ineficiencia en la conversión de crudo a derivados por parte de ANCAP o de las transferencias internas en la empresa y está representada por el cociente:

$$(\text{precio de ANCAP incluso impuestos})/PPI+IM+EX$$

**El gas distribuido por red** resulta de la destilación de naftas livianas en la planta de la Compañía

del Gas. La materia prima es comprada directamente a ANCAP. Puede estimarse que el costo de las naftas constituyen el 55% del precio de venta del gas de red<sup>7</sup>.

El consultor del Banco Mundial ya mencionado estima que la relación del precio de venta de ANCAP respecto al precio de paridad de importación sería del 17%. El efecto de este sobre costo de la materia prima de la Compañía del Gas sobre el precio final del gas manufacturado es del orden del 9.4%.

En resumen, el efecto de las políticas públicas sobre los combustibles ocasiona que las industrias del sector paguen considerables sobrepuestos respecto al precio de paridad de importación: 50-70% en el gasoil y 9% en el gas distribuido. Si se admite que debe mantenerse la componente de recaudación fiscal integrada al precio que se paga a ANCAP, aún resulta un sobrepuesto que puede estimarse entre 14 y 25% en el gasoil.

#### **5.1.5. Efecto conjunto sobre todos los insumos. Significación económica.**

Como se planteó en los capítulos iniciales de este trabajo, uno de sus objetivos es evaluar el efecto de las políticas públicas en los mercados de insumos, sobre el sector galletería.

Lo observado en los puntos anteriores es que los cuatro insumos físicos más relevantes para el sector, son objeto de regulaciones y aranceles que implican sobre costos elevados para las empresas galleteras, en relación a los precios de frontera. Estos sobre costos se evalúan con relación a la situación que se tendría si el poder público optase por darle a esos insumos el tratamiento ordinario previsto por el Mercosur, esto es arancel cero entre los estados miembros y un arancel externo

---

<sup>7</sup> La estimación procede del documento "The potential for natural gas in Uruguay. December 1990", elaborado por la consultora British Gas para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

común a convenir entre los estados.

Se ha observado que la harina es un producto exportable de Argentina y que podría introducirse con arancel nulo, obteniéndose en nuestro país el precio internacional. El sobreprecio para el sector fue estimado en el punto 5.1.1 en una magnitud del 32%.

Análogamente el azúcar, si bien se ha incluido en la lista de excepciones del Mercosur, es producto exportable de Brasil y podría importarse con arancel nulo si esa fuese la política establecida en Uruguay, logrando las empresas locales el precio internacional. El sobreprecio que paga el sector fue estimado en el punto 5.1.2 en un 25% para el año 1994 y en un 57% para 1995, dependiendo de las oscilaciones del precio internacional. A los efectos de los cálculos que siguen se considerará un sobreprecio del 40% como valor promedio.

En los derivados del petróleo, el Mercosur es genéricamente deficitario, por lo que podría pensarse en su importación sujeta a un arancel externo común muy bajo o nulo. La estimación del sobreprecio pagado por el sector, realizada en el punto 5.1.3 depende de si se considera como valor de referencia el precio de paridad de importación (hipótesis a), o si se incluye en dicho valor de referencia la cuota parte de recaudación fiscal (hipótesis b). En el primer caso, el sobreprecio es del orden del 60% para el gasoil y del 10% para el gas de red. En el segundo caso se estima para el gasoil un sobreprecio del orden del 20%.

Para las materias grasas puede suponerse una situación en la que se eliminen los aranceles actuales del 20% sobre el CIF.

En el cuadro siguiente se presenta una estimación del efecto simultáneo de la eliminación de las regulaciones y aranceles sobre el azúcar, el harina, y los derivados del petróleo y del arancel sobre las materias grasas, en los costos del sector galletería.

Para esta estimación se supone que el 80% de los costos de combustible del sector corresponden a gasoil.

**EFFECTOS DE REGULACIONES Y ARANCELES SOBRE EL COSTO**

Insumo	Peso en el precio de venta (%)	Sobrepeso (%)	Incidencia (%)
Harina	15	32	3.6
Azúcar	6	40	1.7
Mat. Grasas	6	20	1.0
Combustible			
hip a)	5	50	1.7
hip b)	5	20	0.2
TOTAL			
hip a)			8.0
hip b)			7.2

NOTA: Se determina la incidencia de los sobrecostos detectados como porcentaje del precio de venta promedio del sector a los mayoristas.

Se puede apreciar que aún tomando hipótesis relativamente conservadoras respecto a la magnitud de la incidencia de las políticas públicas en los mercados de insumos del sector galletería, el sobrecosto resultante es del orden del 7 al 8% del precio de venta. En las situaciones extremas, es decir cuando los precios internacionales de la harina y el azúcar son más bajos, el sobrecosto supera el 10% del precio de venta.

Para tener una idea respecto a los que ese sobrecosto representa en el resultado económico de las empresas, es de interés vincularla con los resultados operativos normales de las empresas. Una magnitud razonable con la que comparar es el margen bruto, obtenido restando al precio de venta todos los costos operativos (excepto intereses y depreciaciones) y costos administrativos, fijos y variables. Dicho margen fue estimado de manera aproximada en el orden del 18%, en el punto 4.3 del capítulo anterior, en el que se estudia la estructura de costos del sector. Como se ve, un 7 u 8% es una fracción muy considerable del margen con que cuenta una empresa del sector para cubrir las inversiones y extraer utilidades.

## **5.2 El mercado en el que venden las empresas del sector galletería.**

El objeto de este punto es describir las relaciones entre las empresas del sector y sus compradores directos: los distribuidores y las grandes cadenas minoristas.

La mayor parte de los productos de la galletería llegan a los consumidores finales a través de dos pasos: una primera venta al distribuidor y una segunda del distribuidor al minorista. El resto es vendido directamente por la industria a las cadenas de supermercados o de almacenes. La tabla siguiente presenta la distribución entre estas dos modalidades de venta según lo declarado por las tres empresas.

empresa	% de venta a distribuidores	% de venta a grandes cadenas minoristas
Fleischmann	85	15
El Trigal	60	40
El Maestro Cubano	75	25

En general los distribuidores se dedican con exclusividad a los productos de las empresas y si bien se trata de empresarios independientes, están controlados directamente por las empresas en lo que se refiere a precios a los minoristas, cantidades vendidas en cada período, condiciones de pago, servicios a los minoristas, etc. Los márgenes cargados por los distribuidores y los minoristas son estables y semejantes para todas las empresas: ambos cargan un 25% sobre el precio de compra. Igualmente las condiciones de pago son estándares: el distribuidor compra a 30 días y el minorista compra al contado. En resumen, el poder de negociación de los distribuidores es nulo, e incluso su permanencia depende del rendimiento de ventas en relación a lo esperado por las gerencias de

comercialización de cada empresa.

El mercado de las grandes cadenas de supermercados y almacenes plantea situaciones diferentes. Por una parte los márgenes percibidos por los supermercados son mayores, del orden de 40 a 50 % según los productos. En segundo lugar, existe un poder de negociación de parte de las grandes cadenas. Un episodio ilustrativo de los regateos que pueden tener lugar fue el conflicto entre Fleischmann y la cadena de supermercados Disco, con motivo de las condiciones de pago. Disco aspiraba a pasar de 30 a 60 días de crédito en sus compras y Fleischmann se rehusó a esas condiciones, con lo que las ventas se cortaron durante un período, mientras Disco mantuvo su posición.

La tendencia del mercado local en el largo plazo, es el incremento de las ventas a través de las cadenas de supermercados, especialmente en Montevideo, desplazando a los minoristas. Este fenómeno puede interpretarse como un caso particular del proceso descrito en el capítulo 4, donde se evidencia la tendencia internacional a la "modernización" de la comercialización de productos alimenticios de consumo masivo, es decir a su concentración en grandes empresas bajo la forma de cadenas de supermercados.

## **6. ESTRUCTURA DEL SECTOR: BARRERAS A LA ENTRADA, ECONOMÍAS DE ESCALA Y EMPLEO DE LA CAPACIDAD.**

En este capítulo se completa la descripción de la estructura del sector galletería, con una serie de elementos muy relacionados entre sí y cuya importancia se ha evidenciado en los capítulos iniciales.

En primer lugar se analizan las **barreras a la entrada y la naturaleza de los nuevos entrantes**, que como se ha visto, es esencial en la determinación del comportamiento de los oligopolios. En segundo término se presentan algunas observaciones relacionadas con las **economías de escala** en la producción y comercialización en el sector galletería. Finalmente se presentan algunos resultados de las entrevistas en relación con el nivel de **utilización de la capacidad instalada**.

### **6.1 Entrantes potenciales y barreras a la entrada en el sector.**

Desde que en 1984 Fleischmann Uruguay adquirió las plantas y marcas de Anselmi y Famosa, no se ha registrado la entrada de nuevas empresas con plantas industriales en el país. En cambio se ha señalado ya la existencia de un gran número de productos de galletería importados, cuya participación en el mercado es todavía reducida, si bien creciente.

La importación es considerada por los responsables de las empresas entrevistadas una amenaza a la posición de las empresas nacionales, a la vez que como el mayor incentivo para mejorar la competitividad.

Es razonable centrar el análisis de la amenaza de entrada en la importación, y en este sentido es que se desarrolla el análisis que sigue. No obstante, existe un interesante antecedente de entrada masiva de empresas locales en un producto muy asociado a la galletería, los alfajores, donde hasta 1990 el

principal productor era Fleishmann, con la marca Fiesta. Esto sugiere que en la medida en que en la galletería se acentúen los procesos de diferenciación y la introducción de nuevos productos, podría aparecer espacio para nuevas empresas locales.

Al considerar la entrada de productos importados, es irrelevante la consideración de las barreras a la entrada que surgen de las economías de escala y ventajas de costo en la producción y acceso de insumos y materia prima, pues las empresas de la región se encuentran en una situación mejor que las locales. La naturaleza de los productos de que se trata, elimina también de consideración los costos de sustitución del cliente. Son en cambio relevantes las barreras asociadas a los canales de comercialización, la imagen de marca y los aranceles y costos de importación.

Los aranceles vigentes hasta el presente para los productos de galletería son del 20%. No obstante, a partir de enero de 1995 se anulan los aranceles para la introducción de productos de Argentina y Brasil. A su vez, algunos de los países de origen de los productos de galletería emplean reintegros a la exportación: Argentina y Chile mantienen reintegros del 10%.

La importación de productos de galletería desde la región se hace por transporte carretero. Esto implica que los fletes de camión sean el único costo relevante. La incidencia del costo de flete desde los dos puntos más cercanos de producción en la región, Buenos Aires y Porto Alegre puede estimarse en 1500 a 2000 dólares por una carga de 20 toneladas, es decir 7.5 a 10 centavos de dólar por kg de producto. **Considerando un costo de producción del orden de 2.5 a 3 U\$/kg, el flete representa entre un 2.5 y un 4% del precio de venta de la galletería importada de los centros de producción más cercanos.** Estos porcentajes se incrementan de manera aproximadamente proporcional con la distancia, de manera que en la importación desde San Pablo la incidencia porcentual más que se duplica.

Las barreras a la entrada más importantes en el sector galletería se originan en la imagen de marca, la

multiplicación de variedades y sobre todo la posesión de canales de comercialización establecidos.

La imagen de marca y la lealtad de los consumidores es importante en la galletería, como es de esperar en un producto de consumo masivo y destinado a la alimentación. Existen variedades de galletitas que son "caballitos de batalla" dentro de las líneas de cada una de las empresas, que son objeto de lealtad por parte de los clientes. Por ejemplo, las galletitas Solar de Anselmi o las obleas Bridge de El Trigal.

El análisis de esos comportamientos implicaría un estudio minucioso que no es posible en este trabajo. Una evidencia de la importancia de la imagen de marca es la práctica generalizada de las multinacionales del sector alimentación, de compra de las marcas locales, para evitar los costos de desarrollo de nuevas marcas. Es incluso altamente probable que los propietarios de alguna de las empresas de capital nacional del sector, haya recibido ofertas de compra.

**En resumen, existen barreras a la entrada a favor de las empresas locales derivadas de la situación de "first movers", y de las economías de escala en las acciones de publicidad y promoción.**

A su vez, cada empresa produce una gran cantidad de variedades, del orden de treinta, lanzándose nuevas variedades con bastante frecuencia. Esa proliferación de variedades, que resulta típica de la competencia oligopólica en muchos mercados de productos de consumo masivo, es a la vez una de las barreras a la entrada descritas clásicamente en este tipo de productos y es de esperar que ante la amenaza de la importación las empresas locales deban seguir aumentando la cantidad de variedades o aún que deban entrar en la producción de especialidades que pueden resultar sustitutos cercanos de las galletitas de producción local, semejantes a los productos importados, tales como tortas, magdalenas y una multiplicidad de otros semejantes.

En el capítulo 5 se estableció que la mayor parte de las ventas del sector galletería llegan a los consumidores finales a través de dos pasos: el distribuidor y el minorista. La actividad de los distribuidores es esencial para la venta a través de minoristas. Si bien no forman parte del personal de la empresa, el control sobre los resultados de los distribuidores no es menos intenso. La posesión de relaciones estables con un conjunto de distribuidores exclusivos es una barrera a la entrada de gran importancia para el segmento del mercado de pequeños minoristas. Las marcas importadas no han conseguido aún desarrollar esas redes de distribución exclusiva. Las redes de distribución a pequeños minoristas de los principales importadores, o bien se dedican a numerosos productos de distintas marcas o en el mejor de los casos, a muchos productos con una marca común (es el caso de Nestlé). La diversificación del esfuerzo de venta del distribuidor y del propio importador, y la pérdida del control sobre el distribuidor que concede la distribución exclusiva, es perjudicial para los productos de galletería importados. La situación de exclusividad requiere un volumen de ventas de los productos importados que parece no haberse alcanzado aún, pudiéndose afirmar entonces que **las empresas locales disfrutan de una barrera a la entrada proveniente de las economías de escala en la distribución a los pequeños minoristas. La situación de exclusividad requiere de una escala mínima en cada zona geográfica.**

En la venta a los grandes minoristas, básicamente cadenas de supermercados, no existe una barrera semejante. Las ventas son directas de la industria o el importador. **Este segmento del mercado, que está incrementándose a expensas de los pequeños minoristas tradicionales, es seguramente más vulnerable a la entrada de productos importados.** Otra razón para ello es la mayor variedad de productos ofrecidos en los supermercados, que puede dar lugar con mayor facilidad a la diferenciación más intensa de los productos importados.

## **6.2 Economías de escala en la producción.**

En el capítulo 4 se describió muy someramente la organización de las unidades de producción de la

industria de galletería. Allí se estableció que las unidades más importantes de las líneas de producción eran los hornos, en el sentido de que el dimensionamiento de los demás equipos resultaba en líneas generales del tamaño de los hornos.

Resulta de interés tener una idea aproximada del tamaño de hornos que permite lograr el mínimo costo medio para esas unidades y comparar las capacidades de los hornos de las empresas locales con los de las empresas plantas mayores de la región.

La capacidad de producción de los hornos resulta aproximadamente proporcional al producto de su ancho por su largo. En la empresa Fleischmann las dimensiones de los hornos de mayor tamaño son 38-43 metros de largo por 0.8-1 metro de ancho. Los mayores hornos empleados en la región, que poseen la escala óptima, son de 70-100 metros de largo por 1.2 metros de ancho. Esto quiere decir que la capacidad de producción de los mayores hornos locales está entre el 25 y el 50% de la de las unidades con escala eficiente.

Lo anterior sugiere una situación en la que la mayor empresa local afronta una escala de producción menor que la escala eficiente, con una relación entre la escala alcanzada y la eficiente de 1/2 a 1/4. Esta relación es menor que la que liga los tamaños totales de planta de las empresas locales y las mayores de la región; esa relación que pueden llegar a 5 o 10 veces. **En resumen, las empresas locales se encuentran en una situación desventajosa en relación a las economías de escala, si bien no tan grave como la que sugiere la relación entre los tamaños de planta.**

### **6.3 Grado de utilización de la capacidad instalada.**

El grado de utilización de la capacidad instalada, o más exactamente la existencia de capacidad ociosa, ha sido señalado como un factor relevante en la interacción estratégica. La magnitud de la capacidad ociosa de las dos empresas mayores del sector, Fleischmann y El Trigal, es la que resulta

de mayor interés en este caso.

En el caso de Fleischmann el grado de utilización de la capacidad sería del 100% en las obleas o waffles, 80 a 90% en galletitas saladas y 50% en galletitas dulces. Estas cifras estarían basadas en el empleo de los hornos principales sólo en dos turnos. El empleo sistemático en tres turnos provocaría deterioros en el largo plazo al reducirse los tiempos disponibles para mantenimiento.

En el caso de El Trigal el grado de utilización de la capacidad sería del 70%, no especificándose por línea de productos y con que criterio de utilización de los equipos.

Comentarios de técnicos vinculados al sector sugieren que Fleischmann dispondría de capacidad ociosa suficiente para desplazar la mayor parte de la producción de las restantes empresas del sector si decidiese recurrir a esa estrategia.

## **7. ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS.**

### **7.1 El mercado local.**

No es el objeto de este punto la elaboración de un panorama exhaustivo de la situación estratégica del sector, que involucre cada una de las variedades vendidas, tema que si bien no carece de interés requeriría una investigación minuciosa. Se intenta tan sólo presentar las líneas generales de la interacción estratégica entre las empresas y en relación a la importación y exportación. Una limitación del análisis es el carácter cualitativo de las apreciaciones sobre las formas que asume la competencia entre las empresas locales, sin entrar al estudio empírico de la evolución de los precios y otras variables.

#### **7.1.1 Posicionamiento en términos de estrategias genéricas**

Una primera forma de observar la conducta de las empresas es caracterizar sus estrategias, tal cual se evidencian en las entrevistas, en el marco de las estrategias genéricas definidas por Porter.

En primer lugar, en las entrevistas con los responsables de las empresas no surgió explícitamente que ninguna de las tres empresas haya optado por una estrategia de enfoque. Una posible conjetura es que, al menos en la distribución a minoristas, las empresas encontrarían inconveniente dejar grandes vacíos dentro de la gama de variedades que se ofrecen a los pequeños comercios. La importación de variedades de galletitas para completar las líneas producidas internamente es de magnitud muy reducida.

Existiría no obstante una diferencia en la cantidad de variedades producidas por las empresas. De las entrevistas surgió que El Trigal y El Maestro Cubano tienen alrededor de setenta presentaciones y

Fleischmann algo más de treinta. Esta diferencia a nuestro juicio parece deberse a diferentes cálculos económicos sobre la forma más conveniente de apuntar a **todos** los segmentos del mercado, más bien que a una estrategia de enfoque de Fleischmann.

De las entrevistas tampoco resulta evidente una opción de las empresas por estrategias explícitas de ventaja en costos o en diferenciación en forma pura. Más bien parecen preocupadas por mejorar ambas dimensiones. Las tres empresas, y probablemente con más intensidad las dos mayores, han intentado mejorar la calidad de los productos finales y la presentación. Se está tendiendo a modificar el tipo de envase, especialmente introduciendo el plástico estampado en algunas variedades de galleta dulce (lo que modifica la tendencia histórica al envase transparente) y mejorando las propiedades en relación al tiempo de conservación.

#### **7.1.2 Interacción en la fijación de precios.**

Las distintas líneas de productos presentan situaciones diferentes. Fleischmann y El Trigal se reparten el liderazgo (en el sentido de mayor participación en el mercado) en la mayor parte de las líneas de galletitas, siendo El Maestro Cubano líder en grisines. Sin intentar recorrer de manera exhaustiva los segmentos del mercado, El Trigal lidera en la venta de obleas rellenas y galletas saladas tipo cracker. En la mayor parte de los demás tipos de galletitas parece existir paridad o ventaja de Fleischmann. Correlativamente, el liderazgo en la fijación de precios entre Fleischmann, El Trigal y El Maestro Cubano, se distribuye según las variedades.

Los responsables de las empresas entrevistadas, coinciden en que la situación de los precios relativos es esencialmente estable y que los reajustes de precios del líder en cada variedad se hacen en función del IPC pasado. Aparentemente existen alteraciones temporarias en este panorama cuando una de las empresas desea introducir una variedad nueva. La nueva variedad, que puede presentarse como "oferta" compite con las de las restantes empresas que se encuentran "próximas" en un mapa de

características de los productos, ocasionando reajustes de los precios durante un cierto tiempo.

A diferencia de otros productos de alimentación de consumo masivo, no existe competencia mediante el otorgamiento de premios, ni se han verificado episodios de aumento en la competencia a través de campañas agresivas de publicidad y promoción.

### **7.1.3 Acciones estratégicas.**

En el capítulo 3 se enfatizó la importancia de las acciones irreversibles que adoptan las empresas, que toman la forma de inversiones costosas, destinadas a modificar la estructura del mercado en su favor en etapas sucesivas del "juego" estratégico.

En este caso los agentes con los que interactúa cada empresa son las restantes empresas locales, las empresas que importan y distribuyen actualmente y los entrantes potenciales en el negocio de importación.

Se ha visto que existen en realidad dos mercados para la producción del sector: el de la venta a distribuidores que a su vez revenden a minoristas, y el de grandes cadenas de supermercados.

La entrada de importadores al mercado de las cadenas de supermercados parece no implicar ningún tipo de costo hundido. La venta a través de distribuidores parece ser más compleja pero aún así son entrantes potenciales al menos todas las empresas de distribución de productos de venta masiva a minoristas.

En el mercado de distribución a minoristas, las empresas locales pueden contar con la barrera a la entrada representada por la posesión de redes de distribución exclusiva.

En este marco es necesario interpretar el proceso que ha conducido a la realización de inversiones considerables en los últimos años.

Si bien la estimación de los montos invertidos que surge de las entrevistas puede no ser totalmente exacta, surge de ellas que Fleischmann Uruguay ha invertido en el rubro galletería, alrededor de 5 millones de dólares desde 1990, con el objeto principal de reducir los costos y renovar equipos, y que El Trigal ha invertido en el orden de 2 millones de dólares en igual período, parte de ellos en aumento de capacidad. No se posee datos sobre las inversiones de El Maestro Cubano, pero han sido mayores en los últimos años que en períodos previos y parecen haberse destinado al menos en parte a reducir los costos variables de personal.

Por otra parte, los comentarios de informantes calificados sobre el sector, sugieren que la capacidad instalada actual de Fleischmann es suficiente para expandir muy considerablemente sus ventas en el mercado local, del que hoy posee algo menos de la mitad.

Puede aventurarse la hipótesis, de que no parece estarse desarrollando una competencia especialmente intensa en precio ni en publicidad entre las empresas del sector, y en particular entre Fleischmann y El Trigal, siguiéndose en ese sentido las prácticas habituales luego de los reajustes producidos en el sector entre 1984 y 1988 al entrar Fleischmann en el mercado de galletería. En ese sentido, las empresas han estado invirtiendo en primer término para defender sus cuotas de mercado frente a la importación. A partir de 1995, al eliminarse el arancel del 20% en los productos que no contienen azúcar y reducirse de manera progresiva el arancel a los productos con azúcar, la competencia será aún más fuerte.

Fleischmann ha desarrollado una estrategia de expansión hacia la exportación, y esto se ha hecho explícito en un plan que se ha hecho público, en el que sólo existen metas de expansión en el mercado externo. El haber hecho público este plan quizás tenga cierto valor de "signalling" hacia las

demás empresas locales, en el sentido de no entrar en una competencia fuerte entre sí. Para Fleischman adquiere importancia la estrategia de expansión exportadora. Puede conjeturarse que la empresa ha intentado privilegiar el empleo de su capacidad ociosa en el mercado externo, antes que intentar ampliar la participación en el mercado local a expensas de sus dos competidoras. La expansión en el mercado local requeriría reducción de precios y márgenes y aumentos en los costos de publicidad y promoción, que dificultaría la obtención de retornos inmediatos sobre las fuertes inversiones realizadas.

En resumen, la empresa líder del sector habría optado por la diversificación hacia la exportación, apostando a la estabilidad en el mercado local.

## **7.2 La exportación.**

El sector galletería ha exportado de manera sistemática en los últimos cuatro años, si bien los montos son reducidos en relación a las ventas totales del sector. En la tabla siguiente se presenta una estimación de las exportaciones de las tres empresas del sector, en millones de dólares y como porcentaje de su producción total de galletería. Los datos presentados resultan de estimaciones propias a partir de lo declarado en las entrevistas.

#### EXPORTACIONES DEL SECTOR GALLETERIA

Empresa	monto de exportación (MU\$)	% de sus ventas totales
Fleischmann	4	27%
El Trigal	---	<10%
El Maestro Cubano	---	<10%
Todo el sector	aproximadamente 5	14%

Los compradores de los productos exportados son en general grandes cadenas de supermercados o empresas industriales de alimentación que desean complementar sus propias líneas de productos. La venta en los países de destino es realizada en su mayor parte con marcas propias de los importadores, e incluso se puede emplear el material de empaque suministrado por ellos, pero existen ventas con las marcas y envases de las empresas uruguayas. Fleischmann y El Trigal han realizado desarrollos de productos específicos para la exportación, considerando las peculiaridades de los gustos en Argentina y Brasil, y empleando envases más elaborados. La exportación a Argentina y Brasil ha tenido lugar siempre en el marco del CAUCE y el PEC.

Fleischmann parece ser con mucha ventaja la empresa del sector que más exporta. Comenzó a exportar pan dulce en 1986 pero pronto predominó la exportación de productos de galletería. El destino predominante de las exportaciones fue inicialmente Brasil y en la actualidad Argentina, pero se registran exportaciones a Paraguay, Bolivia y Chile, y otras menores a Surinam, Israel, Canadá, España, y Francia. Estas últimas son partidas pequeñas cuyo objeto es ensayar la penetración en mercados nuevos. Una de las metas explícitas de la estrategia empresarial definida a partir de 1991 ha sido alcanzar un 30% de exportaciones dentro de la producción de galletería.

Tanto Fleischmann como El Trigal encaran como proyecto de largo plazo el establecimiento de redes de distribución propias en las zonas de los países vecinos más próximas a nuestra frontera. En el capítulo anterior se estableció la importancia de la posesión de esas redes como barrera a la entrada en el segmento de mercado de pequeños minoristas. Ambas empresas consideran que el establecimiento de esas redes sería un paso esencial hacia el aumento de las exportaciones, a la vez que implicaría una inversión considerable, y enfatizan las incertidumbres involucradas en la operación.

### **7.3 La situación de Fleischmann Uruguay como filial de una multinacional.**

La propiedad transnacional del capital es una característica esencial al intentar explicar el comportamiento y estrategias de las empresas, si bien no existe una única forma de organización interna de las multinacionales ni una única manera en la que las filiales locales se vinculan con su casa matriz. Por esta razón es de interés intentar establecer en la medida de lo posible, de qué manera Fleischmann Uruguay, la empresa mayor del sector galletería, se inserta dentro de la organización multinacional que posee su capital. Los datos recogidos en las entrevistas y en artículos y publicaciones previas sobre la empresa permiten obtener algunas conclusiones, si bien no rigurosas.

Se describió en el capítulo 4 la inestabilidad que caracterizó a la matriz multinacional propietaria de

Fleischmann Uruguay, la formación de un conglomerado con la empresa de tabacos Reynolds, alejada del rubro alimentación en el que se movieron Standard Brands y Nabisco, y la posterior desintegración del enorme conglomerado resultante.

Dentro de la estructura de Nabisco encargada de las operaciones fuera de Estados Unidos, existen varias direcciones regionales, dependientes de un Director para Latinoamérica. La filial uruguaya depende de un Director Regional, radicado en Argentina (de nacionalidad uruguaya), del que también dependen las operaciones en Chile, Ecuador, Perú, la exportación a Paraguay y la actividad de un concesionario en Bolivia. La gerencia de la filial local está integrada exclusivamente por uruguayos. Las otras organizaciones regionales en America Latina son la de Colombia y América Central, la de Brasil, y la de Venezuela.

En Argentina, Nabisco adquirió recientemente por cerca de 250 millones de dólares la empresa Terrabusi, que controla alrededor de una cuarta parte del mercado Argentino y cuya capacidad de producción es del orden de diez veces la de Fleischmann Uruguay. En Brasil, Nabisco no posee plantas industriales de tamaño considerable para la magnitud del mercado de ese país. La planta mayor está ubicada en San Pablo y su capacidad de producción es del orden de cinco veces la de la planta de Fleischmann. Nabisco no posee ninguna planta industrial de importancia al sur de San Pablo. Hasta ahora la multinacional parece haberse dedicado a la importación y producción de algunas variedades de productos muy diferenciados, más que a la producción masiva de galletería, alcanzando menos del 5% del mercado total del Brasil.

La estrategia respecto a la galletería de la Dirección Regional a la que pertenece Fleischmann no ha implicado, hasta el presente, un reparto de zonas estrictas de mercado, ni la especialización de las plantas de la región en distintos productos, ni aún una supervisión de las exportaciones de una filial competitivas con la otra. De hecho hay importaciones a Uruguay de productos de la filial argentina Terrabusi, no realizadas por Fleischmann. Aparentemente, el control de la matriz se reduce al del

cumplimiento del presupuesto anual, la inspección de la capacidad técnica y calidad de los productos mediante visitas de inspección esporádicas, y al requisito de aprobación expresa de las inversiones que individualmente superen cierto monto.

El desarrollo de nuevos productos dentro del sector galletería, la exportación a nuevos mercados, las acciones de marketing, la contratación de la publicidad, son decididos por la filial de manera autónoma. Existen ciertas relaciones de coordinación y comunicación destinadas a que la información sobre nuevos productos de una filial sea conocida por las otras.

Un elemento indicativo de la existencia de un considerable grado de autonomía de la filial uruguaya es la naturaleza del plan de mejora de la calidad que está desarrollando Fleischmann Uruguay, que en realidad es un plan estratégico general para la empresa, y que se describe con algo más de detalle en el capítulo 8. El plan fue concebido y desarrollado localmente, sin otra participación de la matriz que la aprobación de los gastos globales en el marco del presupuesto anual.

En resumen, la inexistencia de plantas de Nabisco en el sur del Brasil, la aparente autonomía en la iniciativa de exportación y el éxito de la misma, y las propias declaraciones de los gerentes de Fleischmann involucrados, sugieren que **hasta el presente** la estrategia de expansión de la filial local dentro de la región es compatible con las metas más globales de la organización a la que pertenece.

## **8. MEJORA TECNOLÓGICA EN EL SECTOR.**

El objetivo de este punto es analizar las acciones de las empresas destinada a la mejora tecnológica en la producción. Se intentó en las entrevistas obtener información sobre diversos aspectos: las inversiones involucradas por la mejora tecnológica, las fuentes de información y asistencia con que cuentan las empresas, el grado de percepción que tienen las empresas de sus posibles ineficiencias productivas, en particular el conocimiento que poseen de las mejores prácticas obtenibles con los equipos y procesos que emplean.

### **8.1 Acciones de las empresas.**

En los últimos años ha tenido lugar una renovación tecnológica considerable en el sector.

Un primer aspecto de esa renovación ha sido la inversión en nuevo equipo. Fleishmann Uruguay ha invertido en los últimos cuatro años, más de 1.5 millones de dólares anuales en nueva maquinaria. Es interesante anotar que en estas inversiones la empresa ha mantenido autonomía en la elección de sus equipos; la filial local tiene como proveedor de los equipos principales a una firma diferente de la sugerida por la casa matriz. El Trigal realizó inversiones por un monto global del orden de dos millones de dólares, destinadas tanto a la mejora tecnológica como a la ampliación de la capacidad. En El Maestro Cubano han tenido lugar inversiones cuyo monto no pudo estimarse en las entrevistas, destinada en parte a la automatización del envasado. **En todo caso, la impresión que se obtiene en las entrevistas es que los montos de inversión en los años más recientes han sido superiores a los históricos.**

Existe una variedad considerable de proveedores de equipo en el mercado internacional. Al menos en las principales unidades de producción, la procedencia es predominantemente externa al

Mercosur. No es posible evaluar en este momento el efecto de la imposición del arancel externo común sobre el origen de los equipos.

Las fuentes de información tecnológica para las empresas del sector son múltiples. Los proveedores son desde luego la principal fuente de información para las inversiones en equipo. En general las tres empresas han enfrentado sus problemas tecnológicos con una combinación de esfuerzos propios, contratación de consultores individuales externos para problemas muy específicos, y asistencia del LATU como proveedor de servicios técnicos, en la realización de análisis, en temas de envasado y conservación, etc. Fleischmann recurrió a los servicios de la Universidad para resolver problemas en la calidad de las materias primas.

**La corrección de los procesos de producción para compensar la variación en la calidad de la harina fue mencionada por los técnicos de las tres empresas como el principal problema tecnológico que se enfrentó.** Como se describió en el capítulo 5, la elaboración de una norma sobre calidad de la harina contó con la colaboración del LATU en los aspectos tecnológicos.

En el caso de Fleischmann es interesante mencionar la relación con la matriz en materia de información tecnológica. La información tecnológica obtenida a través de la estructura de la multinacional a la que pertenece Fleischmann ha consistido principalmente en el envío de publicaciones periódicas con resúmenes de artículos generales sobre tecnología de alimentos, y la realización de visitas esporádicas de inspección y consulta.

Las tres empresas declaran poseer una idea bastante aproximada de las mejores prácticas obtenibles con los equipos de que disponen, basada en informaciones de los proveedores. La excepción la constituyen los equipos más antiguos. Al menos en Fleischmann, como parte de un programa de calidad total, todas las operaciones y equipos son objeto de análisis y evaluación para determinar las mejoras potenciales en las prácticas actuales.

En este punto es necesario describir brevemente el programa de calidad total de Fleischmann. A partir de 1990 la empresa decidió la implementación de un programa de mejora de la calidad. El objetivo estratégico explícito del programa fue poner a la empresa en situación de competir en el mercado regional resultante del Mercosur. Por la implementación de este programa la empresa compartió en 1994 el Premio Nacional de Calidad, concedido por el LATU.

Los programas de calidad, a veces denominados de "calidad total", o "método Deming", son una de las formas que adoptan las técnicas gerenciales destinadas a mejorar globalmente las prácticas productivas de las empresas. Si bien su origen se encuentra en las prácticas de control estadístico de la calidad de productos y procesos, propias de la Ingeniería Industrial, los objetivos y resultados de estos programas son de carácter más general e inciden sobre la rentabilidad y competitividad de las empresas.

El objetivo genérico en materia de mejora productiva fue alcanzar estándares de calidad en el producto semejantes a los internacionales, en cuanto a calidad de materia prima y material de empaque, información al consumidor (código de barras, contenido calórico, etc), formas, textura y sabor de los productos.

Los restantes objetivos del plan fueron en el trienio 1992-1994 duplicar las ganancias operativas de la empresa, alcanzar un 30% de exportaciones dentro de las ventas de galletería, y mantener el salario de entrada a la empresa por encima de tres salarios mínimos nacionales.

El desarrollo del plan de mejora de la calidad implica un costo en horas de trabajo, y en menor magnitud en materiales y equipo, del orden de cien mil dólares mensuales.

El programa de "calidad total" comenzó en 1991 con la contratación de consultores argentinos (de la

firma Price Waterhouse), que capacitaron al personal superior de la compañía. A partir de entonces el diseño y ejecución del programa se realizó de manera casi autónoma dentro de la empresa, con la asesoría de un ingeniero industrial y un estadístico contratados. El mecanismo principal de este programa parece ser la capacitación sistemática del personal, mediante cursos del orden de 100 horas anuales para los niveles medios y de 20 horas anuales para los niveles operativos. El objetivo declarado de la capacitación ha sido bajar lo más posible el nivel al que se toman las decisiones operativas, y establecer prácticas de trabajo conocidas por todos, capaces de obtener productos de calidad adecuada y con un mínimo de desperdicio.

El Trigal y El Maestro Cubano realizan también acciones de capacitación del personal, pero al menos en las entrevistas no se evidenció un carácter sistemático para las mismas.

## **8.2 Conclusiones.**

La mejora tecnológica en el sector radica tanto en la renovación del equipo obsoleto como en la mejora de la capacidad para emplear los recursos que se poseen dentro de la empresa. Este último aspecto queda muy claro al conocer la naturaleza del plan de mejora de la calidad de Fleischmann.

Las tres empresas del sector podrían ser calificadas de medianas, según un patrón internacional, si bien son relativamente grandes en el contexto local. Cuentan, o al menos deberían contar con los recursos y capacidades gerenciales para mejorar el empleo de los recursos tecnológicos que poseen, teniendo en cuenta que el sector galletería emplea una tecnología que podría calificarse de "tradicional" o "sencilla", en el sentido de que no es objeto de innovaciones rápidas y significativas más allá de las prácticas conocidas por las empresas locales. Las fuentes de información sobre mejora tecnológica y productiva (dominio de la química y biología asociada a la producción, dominio de las técnicas de ingeniería y administración de la producción, etc.), están al alcance de las

empresas del sector.

La acción de las instituciones públicas sobre la mejora tecnológica ha tenido lugar a través del LATU, en la prestación de servicios de laboratorio y análisis y como organismo de certificación y normalización.

En resumen, la naturaleza de las empresas principales del sector hace que sean capaces por sí solas de obtener la información tecnológica y de adquirir las capacidades de gestión necesarias, si están dispuestas a emplear en ello una parte de sus recursos.

## **9. CONCLUSIONES GENERALES.**

Intentaremos resumir aquí los resultados obtenidos en este trabajo en torno a cuatro puntos:

- i Los determinantes más importantes de la estructura del sector galletería en nuestro país
- ii Las acciones de las empresas destinadas a ganar competitividad
- iii El efecto de las políticas públicas en el mercado de insumos del sector, y en materia de promoción de la mejora tecnológica
- iv El comportamiento e interacción estratégica de las empresas, considerados a la luz de las tendencias de largo plazo en el mercado.

Es decir, se sintetiza los rasgos esenciales que describen el sector (i) y se responden interrogantes sobre los tres puntos cuya observación se privilegió al formular los objetivos del estudio de caso en el capítulo primero de este trabajo (ii, iii, iv).

### **9.1 Los determinantes de la estructura del sector.**

El sector galletería tiene ventas anuales del orden de 30 millones de dólares anuales y emplea alrededor de 1000 personas. La casi totalidad de la producción se realiza en tres empresas: Fleischmann Uruguay, El Trigal y El Maestro Cubano.

El sector ha experimentado desde 1990 una expansión del orden del 35% en su volumen físico de producción, obedeciendo al notable aumento del consumo privado registrado en la economía uruguaya desde esa fecha. Los productos de galletería son para una buena parte de la población un bien elástico al ingreso.

La filial de Nabisco, Fleischmann Uruguay, es la empresa mayor del sector, con algo menos de la mitad del mercado. Ha sido también la más activa en su proceso de renovación tecnológica y de gestión en la producción. El Trigal ocupa el segundo puesto en cuanto a ventas. Fleischmann y El Trigal se reparten el liderazgo en la mayor parte de las variedades de galletas dulces y saladas. El Maestro Cubano es líder en grisines.

El mercado de la galletería se caracteriza por el gran número de variedades que vende cada empresa, resultante de la interacción oligopólica, como ocurre en numerosos productos de consumo masivo. La competencia entre los oligopolistas y el intento de limitar la entrada reduciendo las regiones libres dentro del "espacio" de productos, conduce a muchas decenas de variedades de productos por empresa. Fleischmann parece haber optado por un número algo menor de variedades.

El sector está siendo objeto de una amenaza sostenida por parte de los productos importados, de la que los responsables de las tres empresas del sector son enteramente concientes. A partir de 1995 se elimina el arancel del 20% a la importación de productos de galletería procedentes del Mercosur.

En ese contexto es esencial el problema de las **barreras a la entrada** respecto al producto importado. Las barreras que resultan significativas son: la imagen de marca, las economías de escala en la distribución exclusiva a pequeños minoristas y en un plano secundario, el costo de fletes.

La principal barrera a la entrada frente a la importación la constituye la **imagen de marca**, tanto la marca genérica de la empresa como las que identifican las variedades de galletitas vendidas. Una evidencia de esta situación es que la entrada de las multinacionales a este tipo de mercados se realiza casi sin excepción por compra de empresas y marcas locales. Es altamente probable que alguna de las dos empresas de capital nacional del sector haya recibido ofertas de compra por parte de multinacionales, como ocurrió diez años atrás con Anselmi y Famosa.

No obstante, la barrera de la imagen de marca no implica que la entrada esté bloqueada: las importaciones son actualmente del orden del 10% del mercado total, y crecen en monto alrededor de un 20% cada año, más del doble que el total del mercado. Las galletas dulces son la mayor parte de las importadas.

El **costo de transporte** encarece las importaciones en una magnitud no despreciable. Los fletes en camión desde los centros de producción de la región representan del orden del 2.5 al 4% del costo de producción local cuando la procedencia es Buenos Aires o Porto Alegre y aproximadamente el doble cuando es San Pablo.

Existen dos segmentos de mercado claramente diferenciados para las empresas del sector, según el tipo de cliente: los distribuidores que revenden a pequeños minoristas y las grandes cadenas de supermercados. Entre los dos segmentos existen diferencias sustanciales en cuanto al **poder de mercado de las empresas del sector**.

Los distribidores se encuentran en una situación de dependencia casi total respecto a las empresas del sector si bien son en lo formal empresarios independientes. En cambio, las grandes cadenas de supermercados tienen cierto poder de negociación frente a la industria galletera.

En el segmento de distribución a pequeños minoristas las empresas locales disponen de una barrera a la entrada adicional, constituida por la **posesión de una red de distribución exclusiva**, en cuya organización existen economías de escala.

En el largo plazo existe una tendencia estructural al aumento de la participación del mercado de supermercados, derivada del desplazamiento paulatino del comercio minorista tradicional. Este proceso reproduce un fenómeno de escala internacional, por el cual la distribución minorista se concentra bajo la forma de oligopolios de cadenas de supermercados e implica la erosión paulatina pero constante del segmento en el que las empresas locales están más protegidas de la entrada.

Existe una **desventaja de economía de escala de las empresas locales**: la mayor empresa uruguaya (Fleischmann) parece estar actualmente en un orden del 25 a 50% de la escala mínima eficiente de planta, si se consideran los equipos principales.

**El poder de mercado en los mercados de insumos** es moderado para las dos principales materias primas, harina y azúcar, y fuertemente condicionado por la política arancelaria vigente.

En el mercado del azúcar, las empresas de galletería integran las organizaciones que los consumidores industriales han establecido para negociar en forma tripartita con los proveedores nacionales y el Poder Ejecutivo, el levantamiento paulatino del régimen de protección al azúcar nacional. El problema de la liberación del comercio del azúcar es obviamente de naturaleza política, sobre todo a raíz de la importancia que los ingenios tienen en las economías locales de los sitios donde se asientan.

En el mercado de la harina, las restricciones a la importación de harina y trigo perjudican a la industria de galletería al impedir la entrada del producto importado, que en circunstancias normales sería argentino. En el mercado interno casi cerrado, los volúmenes de compra de las empresas del sector en relación a la producción total de un molino local, le permiten cierto poder de negociación en cuanto a precios y sobre todo a calidades.

Las empresas del sector galletería han desarrollado incipientes relaciones de coordinación y cooperación con algunos molinos, destinadas a obtener calidades uniformes de la harina. A la vez, han presionado para que las instituciones oficiales certificadoras de la calidad (UNIT, LATU) intervengan en el tema. El objetivo final de las empresas es desde luego la libertad en la importación de harina.

Al menos las dos empresa mayores del sector, tienen cierto grado de **capacidad ociosa**. En el caso de Fleischmann, el grado de utilización de la capacidad sería del 100% en las obleas, 80 a 90% en galletitas saladas y 50% en galletitas dulces, en la hipótesis de empleo de dos turnos en los hornos principales. Es posible el empleo en tres turnos con reducción de vida útil de los equipos. En el caso de El Trigal el grado de utilización de la capacidad es del 70%. Fleischmann Uruguay podría, si fuese necesario en su estrategia, incrementar la producción temporariamente hasta ocupar la casi totalidad del mercado.

## **9.2 Las acciones de las empresas destinadas a ganar competitividad.**

En el aspecto productivo, la reacción de las empresas nacionales, ante la amenaza de la importación, ha sido intentar un proceso de renovación técnica con el fin de ganar competitividad.

La tecnología empleada en el sector puede calificarse de "sencilla", y no está sujeta a la protección de patentes internacionales. El acceso a la competitividad en la faz productiva radica en la sustitución de equipos antiguos por otros semejantes pero más eficientes y automatizados, y en la obtención de un dominio mayor sobre las técnicas de gestión de la producción.

Fleishmann Uruguay ha invertido en los últimos cuatro años, más de 1.5 millones de dólares anuales en nueva maquinaria. El Trigal realizó inversiones por un monto global del orden de dos millones de dólares en igual período, destinadas tanto a la mejora tecnológica como a la ampliación de la capacidad. En El Maestro Cubano han tenido lugar inversiones cuyo monto no pudo estimarse en las entrevistas, destinada en parte a la automatización del envasado.

La impresión que se obtiene en las entrevistas es que los montos de inversión en los años más recientes han sido superiores a los históricos. La sustitución de mano de obra como resultado de una automatización creciente parece evidenciarse en el descenso del personal ocupado por unidad de producto de un 20% desde 1992 a 1994.

En Fleischmann Uruguay, el proceso de mejora tecnológica y en la gestión, tomó la forma de un programa de mejora de la calidad que le ha valido a la empresa el Premio Nacional de Calidad de 1994. El programa puede considerarse de avanzada en el contexto local.

Puede conjeturarse que la presencia de Fleischmann ha ejercido presiones competitivas sobre las dos

empresas nacionales en el sentido de la mejora de la tecnología y calidad de los productos, precediendo y reforzando las presiones procedentes de la importación. En ese sentido existió un efecto de "spillover" positivo dentro del sector.

En el capítulo 2 se señaló el interés en analizar en especial dos aspectos del proceso de mejora tecnológica: el tipo de **información y asistencia en materia de tecnología de producción** y el conocimiento por las empresas de las **mejores prácticas obtenibles** en cada tipo de equipamiento o proceso.

Las fuentes de **información tecnológica** para las empresas del sector son múltiples. Los proveedores son desde luego la principal fuente de información para las inversiones en equipo. En general las tres empresas han enfrentado sus problemas tecnológicos con una combinación de esfuerzos propios, contratación de consultores individuales externos para problemas muy específicos, y asistencia del LATU como proveedor de servicios técnicos, en la realización de análisis, en temas de envasado y conservación, etc. Fleishmann recurrió a los servicios de la Universidad para resolver problemas en la calidad de las materias primas.

La corrección de los procesos de producción para compensar la variación en la calidad de la harina fue mencionada por los técnicos de las tres empresas como el principal problema tecnológico que se enfrentó. La elaboración de una norma sobre calidad de la harina contó con la colaboración del LATU en los aspectos tecnológicos.

Las tres empresas poseen una idea bastante aproximada de las **mejores prácticas** obtenibles con los equipos de que disponen, basada en informaciones de los proveedores. La excepción la constituyen los equipos más antiguos. Al menos en Fleischmann, como parte de un programa de calidad total, todas las operaciones y equipos son objeto de análisis y evaluación para determinar las mejoras potenciales en las prácticas actuales.

### **9.3 El efecto de las políticas públicas en el mercado de insumos y en materia de mejora tecnológica**

El sector galletería adquiere insumos en algunos de los mercados en los que la regulación estatal y la protección arancelaria son más intensas en nuestro país: azúcar, harina y combustibles. Estos tres insumos representan un tercio del precio de venta final del producto.

El análisis realizado en el capítulo 5 permitió estimar el efecto conjunto de las regulaciones y aranceles en los mercados de harina, azúcar, combustibles y materias grasas, sobre los costos del sector. Si se toma como situación de base aquella en que la industria accede a los precios internacionales, en el marco arancelario del Mercosur, **el sobre costo derivado de regulaciones y aranceles es del orden del 7 a 10% del precio de venta final de las empresas.**

Las tres empresas del sector podrían ser calificadas de medianas, según un patrón internacional, si bien son relativamente grandes en el contexto local. Las entrevistas permitieron determinar que las empresas cuentan con los recursos y capacidades gerenciales para mejorar el empleo de los recursos tecnológicos que poseen, teniendo en cuenta que el sector galletería emplea una tecnología que podría calificarse de "tradicional" o "sencilla", en el sentido de que no es objeto de innovaciones rápidas y significativas más allá de las prácticas conocidas por las empresas locales.

La acción de las instituciones públicas sobre la mejora tecnológica ha tenido lugar a través del LATU, en la prestación de servicios de laboratorio y análisis y como organismo de certificación y normalización, y en esos campos la opinión de las empresas es satisfactoria.

En resumen, la naturaleza de las empresas principales del sector hace que sean capaces por sí solas de obtener la información tecnológica y de adquirir las capacidades de gestión necesarias, si están

dispuestas a emplear en ello una parte de sus recursos con lo que el papel de las políticas públicas en materia tecnológica es y debe ser necesariamente subsidiario .

#### **9.4 Estrategias empresariales y perspectivas del sector.**

Los puntos centrales a considerar respecto a las estrategias empresariales son:

- La manera en que las empresas del sector se autodefinen, para lo que resulta útil la referencia al marco de estrategias genéricas de Porter
- La forma que adopta en el corto plazo la competencia entre las empresas
- La interpretación de las acciones de las empresas y en particular del líder Fleischmann Uruguay, en el contexto de sus estrategias.

##### **9.4.1 La autopercepción de las empresas en el marco de estrategias genéricas para el mercado interno.**

De acuerdo a las entrevistas, las empresas no manifiestan una opción clara entre la estrategia de liderazgo en costos o de ventajas en diferenciación. Aparentemente coexisten esfuerzos destinados a la reducción de los costos con otros de incorporación de características de diferenciación en productos y envases.

Ninguna de las empresas del sector parece estar adoptando una estrategia de "enfoque" dentro de algunos segmentos del mercado interno. El menor número de variedades producido por Fleischmann parece responder a un cálculo diferente sobre como atender todos los segmentos del mercado.

#### **9.4.2 Las formas que adopta la competencia en el corto plazo.**

Si bien el trabajo realizado no incluyó un análisis sistemático de la evolución de los precios de las tres empresas, la impresión que se obtiene de las entrevistas es de considerable estabilidad en los precios y de ausencia de episodios frecuentes de competencia fuerte.

Las entrevistas tampoco sugirieron la existencia de episodios de brusco aumento de la competencia en los montos de publicidad, condiciones de pago otorgadas a los compradores, o márgenes sugeridos, que parecen ser objeto de equilibrios relativamente estables.

La competencia entre las empresas locales y el intento de limitar la entrada reduciendo las regiones libres dentro del "espacio" de productos, conduce a la creación y modificación frecuente de variedades de los productos.

En ese marco es que se producen alteraciones temporarias a la estabilidad de precios, porque la introducción de una nueva variedad de galletitas implica esfuerzos en su promoción y publicidad, y la oferta de precios menores a los habituales, alterando localmente el equilibrio de la competencia, en la zona "próxima" a la nueva variedad dentro del mapa de características de los productos.

### **9.4.3 Las acciones de las empresas en el marco de su estrategia de largo plazo.**

Para interpretar y evaluar las acciones de las empresas del sector partimos de premisas sobre la evolución de largo plazo en el mercado de la galletería, comunes a la mayor parte de los alimentos industrializados de consumo masivo.

En el mercado local:

- En el largo plazo se producirá un desplazamiento paulatino de pequeños minoristas por las grandes cadenas de supermercados y otras formas de comercialización moderna de autoservicio
- Las formas de comercialización moderna generan un desplazamiento del control de la cadena productiva hacia los grandes distribuidores, que actúan a partir de un creciente poderío financiero
- En el segmento de mercado "moderno", de cadenas de supermercados, las empresas galleteras locales pierden una de sus principales barreras a la entrada, que poseen en la distribución a pequeños minoristas: la economía de escala en la distribución exclusiva
- Las tendencias anteriores, sumadas a la desgravación de la importación procedente del Mercosur a partir de 1995, (empezando por los productos sin azúcar), continuarán erosionando paulatinamente la posición de las empresas locales en el mercado interno, especialmente en las galletas dulces y obleas.

- La velocidad a la que ocurrirá ese proceso no puede ser cuantificada de manera sencilla. En los últimos cuatro años, la importación ha alcanzado alrededor de 10% del mercado.
- La desventaja de las empresas locales en economías de escala, hace pensar que en el largo plazo deberán basar su posición, en su capacidad de diseñar y elaborar productos de calidad y altamente diferenciados, más que en la diferenciación por costos.

En los mercados internacionales y de la región:

- El control creciente de las cadenas productivas por parte de los distribuidores hace posible que las empresas uruguayas empleen en la exportación marcas de los distribuidores, sorteando barreras a la entrada, sin dejar de usar la marca propia cuando sea conveniente
- Se hace posible la aparición de formas de asociación entre el proveedor local y el distribuidor. El creciente control hacia atrás por parte de los distribuidores, hará cada vez más relevante la certificación de la calidad de los productos y procesos productivos
- Los distribuidores tenderán a exigir pruebas reales de diferenciación de los productos y variedad en las calidades de los productos que adquieren.

Fleischmann Uruguay es el jugador principal en la interacción estratégica del sector, por la magnitud de sus ventas y de sus inversiones recientes y su carácter de filial de multinacional dotada presumiblemente de mayor capacidad financiera.

La estrategia de Fleischman podría caracterizarse por la voluntad de expansión en el mercado externo, manteniendo un equilibrio estable con sus competidoras en el mercado interno. Una

agresiva expansión en el mercado local requeriría reducciones de precios, o grandes esfuerzos de promoción local, que dificultarían la recuperación en corto plazo de las inversiones realizadas por la empresa y el financiamiento de la entrada en los mercados de exportación.

El hecho de que Fleischmann haya hecho públicas sus pautas ambiciosas respecto a metas de crecimiento en la exportación, puede considerarse una forma de "signalling" hacia los competidores, en el sentido de limitar la competencia en el mercado interno.

La estrategia regional de Nabisco no parece contradecir por el momento la voluntad de expansión exportadora de la filial uruguaya. Es especialmente importante la ausencia hasta el presente de grandes plantas de la multinacional en el sur del Brasil.

En definitiva las perspectivas a largo plazo de Fleischmann dependen del tipo de estrategia que adopte Nabisco en la región, en especial si dicha estrategia admite la inversión adicional en Uruguay para el aumento significativo de la capacidad de producción de la filial local.

El Trigal y El Maestro Cubano si bien han realizado exportaciones, producen aún esencialmente para el mercado interno, lo que las vuelve más vulnerables que Fleischmann a las oscilaciones del nivel de demanda local y a la entrada en el largo plazo de los productos importados.

La expansión de la demanda local desde 1990 les ha permitido a las dos empresas de capital nacional mantener su volumen absoluto de ventas, pese al aumento de la importación, por lo que si bien han encarado la mejora de sus técnicas productivas, han mantenido en lo sustancial su estrategia comercial previa a la apertura.

Es altamente probable que los propietarios de las dos empresas de capital hayan recibido o bien reciban ofertas de compra por parte de empresas multinacionales.

Aparentemente, ambas empresas han encontrado mayores dificultades que Fleischmann para alcanzar volúmenes significativos de exportación. Por esta razón, la posibilidad de emprendimientos de exportación conjuntos, como los que han involucrado a empresas de capital nacional de otros sectores, deberían ser objeto de interés para El Trigal y El Maestro Cubano.

En resumen, las empresas uruguayas se mantendrán en desventaja en sus costos respecto a sus competidoras regionales, como consecuencia de diseconomías de escala. En el mercado de exportación, su competitividad se basará en su capacidad de diseñar y elaborar productos de calidad y altamente diferenciados. En el mercado local, la fase actual de expansión del consumo, no ha vuelto imperativa una modificación esencial del posicionamiento estratégico habitual en las empresas, caracterizado por la elaboración de gran cantidad de variedades con baja diferenciación.

ANEXO I  
CUESTIONARIO EMPLEADO COMO GUIA DE LAS ENTREVISTAS

## **ESQUEMA DE ENTREVISTA PARA LA GALLETERIA.**

### **A) PREGUNTAS DE DEFINICION DE LA EMPRESA**

- Cantidad de personal empleado: empleados, operarios en planta (jornaleros)
- Facturación anual de la empresa y dentro de ella de la galletería y productos afines
- Nociones generales del proceso tecnológico
- Organización de la producción:
  - cantidad y localización de las plantas
  - capacidad de producción de las plantas y personal ocupado en cada una

### **B) PARTE RELATIVA A ESTRUCTURA DEL SECTOR Y ESTRATEGIA EMPRESARIAL.**

#### **1. Volumen del mercado local, participación en el mercado, líneas de productos.**

- Tasa de crecimiento del volumen de ventas en galletería de las empresas del sector.  
Previsión del crecimiento futuro
- Tendencias en la sustitución respecto a otros productos de panadería
- % de participación de la empresa en el mercado local
- Cuales son a grandes rasgos las líneas de galletitas que producen?

#### **2. Proveedores y canales de distribución.**

- Listar principales insumos y sus porcentajes en el costo de la materia prima, (en

principio harina, azúcar, grasa, etc), por tipo de galleta, (en principio dulces y saladas)

- Es adecuada la calidad de la materia prima empleada?
- Calidades de la harina y su efecto en los procesos
- Descripción del sistema de distribución

### **3. Entrada al mercado y barreras a la entrada.**

- Cuáles son las multinacionales más importantes que actúan en Argentina y Brasil?
- Considera que la importación es una amenaza importante a la posición de las empresas locales en la actualidad o en el futuro?.  En qué líneas la importación amenaza más la posición de mercado de las empresas locales?
- Los esfuerzos en campañas de publicidad y de creación de redes de distribución son de los importadores exclusivamente o participan los fabricantes extranjeros?  
 Estima Ud. que son proporcionalmente a las ventas más intensos que los de su empresa?
- Es importante la incidencia de los costos de transporte en el sector, desde Argentina y Brasil? Cuál es el medio de transporte más empleado para importar y exportar?

### **4. Economías de escala y alcance y utilización de la capacidad.**

- Como está organizada la producción: principales procesos, hornos, envasado, etc.?
- El tipo de equipamiento es versátil o muy específico a los productos que se elaboran actualmente?
- El tamaño de la planta que posee le permite aprovechar completamente las economías de escala?  Cual es el tamaño de las plantas de las mayores empresas del

MERCOSUR en el sector?  Esas plantas tienen unidades mayores o repiten unidades del mismo tamaño?

- Cuál es el grado de utilización de la capacidad instalada en la empresa? Existe estacionalidad en el consumo y producción?

#### **5. Solo para filiales de multinacionales (Fleischmann).**

- Donde se localizan las otras plantas que tiene la empresa matriz en Argentina y Brasil?.
- Qué grado de autonomía tiene la filial local para:
  - decidir inversiones
  - promover exportaciones hacia la región
  - desarrollar nuevos productos
- Se ha importado de otras filiales al Uruguay?

#### **6. Sólo para las empresas que han exportado**

- Cuál es el monto aproximado de las exportaciones en los últimos años en relación a la facturación?
- Qué líneas de productos exporta actualmente a Argentina y Brasil? Ha habido un diseño de producto específico para la exportación?
- La exportación se hace con marcas propias? En las exportaciones como se resuelve el tema de la imagen de marca?
- Encara la empresa desarrollar un sistema de distribución propio o realizar acuerdos con empresas que lo tengan, para alcanzar directamente el mercado de Argentina y Brasil?
- Se han desarrollado exportaciones fuera de la región. Indicar productos y acciones

de promoción realizadas?

- Cuáles con las principales restricciones en la exportación?

### **C) REESTRUCTURA ANTE LA APERTURA Y EL MERCOSUR.**

- En los últimos cinco años han tenido lugar cambios importantes en la forma de producir de la empresa?:
  - cierre o apertura de plantas
  - reducción o aumento de personal importante (indicar cuanto)
  - inversiones importantes (indicar montos y tipo)
  - otros
- Ha habido cambios importantes en las plantas de las empresas competidoras, han cerrado o abierto plantas o invertido fuertemente?
- Indique la evolución de los aranceles a la importación en la galletería y el valor actual de los mismos
- Indique la evolución de los aranceles de importación de los principales insumos que compra su empresa, sean o no importados:
  - harina
  - azúcar
  - otros

### **D) PARTE RELATIVA A ACCIONES HACIA COMPETITIVIDAD**

#### **1. Aspectos de ingeniería.**

- En los procesos más importantes,  la empresa tiene referencias sobre cuales son las mejores prácticas obtenibles con maquinarias semejantes, en cuanto a velocidades, rendimientos, desperdicios, etc.? Si es así cual es la comparación.
- De qué manera se optimiza el empleo de la capacidad de producción existente?  Existen fuertes costos derivados de la multiplicidad de tipos de galletas y otros productos?
- Que criterios de control de calidad se siguen, personal encargado, normas empleadas?
- Tienen dificultades técnicas derivadas de los insumos comprados?  Tienen relaciones de coordinación con los proveedores sobre especificaciones técnicas de insumos?
- Mencione los problemas tecnológicos de producción más importantes que enfrentan actualmente o en los últimos dos años.  Con qué medios los resuelven?  Están satisfechos?

## **2. Información, capacitación, investigación y desarrollo**

- Existe alguna categoría de personal calificado en la que tengan dificultades para encontrar gente adecuada?
- Existe un programa y responsables de capacitación del personal? Si la hay  en qué categorías y de qué manera, interna, pública, privada?.  Tiene una estimación del gasto?
- Tienen algún mecanismo específico para obtener información de los países desarrollados sobre nuevos productos, procesos, envases, técnicas de comercialización de su producto en los países desarrollados?

## **3. Uso de servicios públicos y privados de extensión industrial.**

En los últimos dos años, han solicitado y recibido asistencia del LATU, Cámara de Industrias, Cámara de Alimentos, relativos a tecnología y marketing local o en el exterior? Indicar como.

## **BIBLIOGRAFIA.**

ATIYAS, I., M. DUTZ y C. FRISCHTAK (1992), Fundamental issues and policy approaches in industrial restructuring. The World Bank. Washington D.C.

CAMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY (1994), Entrevista al Sr. Carlos Bartol, Revista de la Cámara de Industrias, No. 11, año 2. Montevideo.

CEALS (1993), "Transnacionales y Mercosur, entrevistas empresariales - Fleischmann". Montevideo.

COMISEC (1994), "Sectores de base agropecuaria: informe de Síntesis". Publicación del Proyecto COMISEC/BID-UE-PNUD.

CONOLLY, M. y DE MELLO, J. (1994), The effects of Protectionism on a Small Country. The World Bank. Washington D.C.

DOMINGO, R., H. PASTORI y T. VERA., Comportamiento estratégico de las empresas industriales frente a la apertura. Trabajo presentado en el Seminario: La industria ante la apertura, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales.

EL OBSERVADOR ECONOMICO, "Bagley fue vendida .....", Artículo publicado en la edición del 30 de noviembre de 1994.

EUROPEAN COMMISSION (1990), Industrial policy in an open and competitive environment.

EUROPEAN COMMISSION (1994), An industrial competitiveness policy for the European Union.

GILBERT, J. (1988), "Mobility barriers and the value of incumbency", en Handbook of Industrial Organization, Volume I, editado por R. Schmalensee y R. Willig.

HOYAUX, A., L. PORTO y J. CLADERA (1993), Industrias multinacionales en Uruguay y Mercosur. CEALS. Montevideo.

IE/UNICAMP-IEI/UFRJ-FDC-FUNCEX (1992), Estudo da competitividade da Indústria brasileira.

JACQUEMIN, A. (1989), La nueva organización industrial. Vicens-Vives. Barcelona.

KOKKO, A., R. TANSINI y M. ZEJAN (1994), Efectos de las inversiones extranjeras directas en el sector manufacturero uruguayo. Trabajo presentado en el Seminario: La industria ante la apertura, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales.

KRUGMAN, P. (1990), Rethinking International Trade. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts.

MERCOSUL-REVISTA DE NEGOCIOS (1994), "Fermento na massa", artículo publicado en el número 26 de la revista, pags. 64-65.

MUCHIELLI, J.L. (1985), Les firmes multinationales: mutations et nouvelles perspectives. Economica. Paris.

NELSON, R. y WINTER, S., An evolutionary theory of economic change. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

PACK, H. (1981), Productivity, Technology and Industrial Development. A case study in Textiles.

Oxford University Press. New York.

PORTER, M. (1993), *Ventaja Competitiva*. CECSA. Mexico, D.F.

RAMA, M. (1992), *Crecimiento en economías abiertas*. CIEPLAN, Santiago de Chile.

RAMA, M. (1993), "Rent seeking and economic growth", en *Journal of Development Economics* 41. North Holland.

RASMUSSEN, E. (1989), *Games and information*. Basil Blackwell. Cambridge (Ma), USA.

SCHERER, F.M. y ROSS, D.

SCHWARTZ, H. (1990) "Industrial extension services for economic development", en Gill-Chin Lim y Wook Chang, *Dinamic transformation: Korea, NICs and beyond*. Consortium on Development Studies. Urbana, Illinois, USA.

SCHWARTZ, H. (1992), *Guidelines for Industrial Reconversion and Restructuring*. Departamento de Economía, Fac. de Ciencias Sociales. Montevideo.

SCHWARTZ, H. (1993), *Conceptual bases for a program of support for the reconversion and restructuring of productive activities in Uruguay*. Documento preparado para la Comisión Sectorial para el Mercosur. Montevideo.

SCHWARTZ, H. (1994), *Entrepreneurial response to economic liberalization and Integration*. Working paper #208.

TIROLE, J. (1990), La teoría de la Organización Industrial. Editorial Ariel, Barcelona.