

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INDUSTRIA
AUTOMOTRIZ EN MÉXICO

PABLO EDUARDO RAMÍREZ MIRAMONTES



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MÉXICO

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

PABLO EDUARDO RAMÍREZ MIRAMONTES

DIRECTOR DE TESIS

DR. CARLOS JOSÉ ALBA VEGA

MÉXICO, D.F.

SEPTIEMBRE DE 2010

Agradezco a quienes contribuyeron a la

elaboración de este trabajo;

a ustedes lo dedico.

ÍNDICE

Acrónimos y siglas.....	4
Introducción.....	5
1. Las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas del sector automotriz durante las etapas de importación, ensamble y manufactura.....	20
2. Las relaciones entre gobierno mexicano y las empresas automotrices durante el proceso de apertura de la industria automotriz en México.....	51
3. De la apertura a la crisis de la industria automotriz en México.....	91
Consideraciones finales.....	127
Bibliografía.....	133

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ALALC	Área Latinoamericana de Libre Comercio
AMDA	Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores
ANDA	Asociación Nacional de Distribuidores de Automóviles
AMIA	Asociación Mexicana de la Industria Automotriz
BMW	<i>Bayerische Motoren Werke</i>
CAFE	<i>Corporate Average Fuel Economy</i>
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DINA	Diesel Nacional, S.A.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
GM	General Motors Company
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
Nafin	Banca de Desarrollo Nacional Financiera
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB	Producto Interno Bruto
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAW	United Auto Workers
UNCTAD	Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo
UNIDO/ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
VAM	Vehículos Automotores Mexicanos
VW	Volkswagen

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo veinte, las empresas transnacionales¹ se convirtieron en algunos de los actores más importantes del sistema económico internacional, de tal forma que durante las últimas tres décadas el comercio internacional dejó de ser el canal más importante de vinculación de la economía internacional y cedió su lugar a la globalización de la producción,² cuya manifestación más importante es la inversión extranjera directa. Según el informe sobre inversión mundial de la UNCTAD, había en 2007

¹ Empresa transnacional es aquella organización que posee, controla, o tiene influencia administrativa directa sobre instalaciones y/o actividades que producen valor agregado, en al menos dos países. Para mayor información acerca del debate sobre las definiciones de “empresa transnacional” y de “inversión extranjera directa”, ver Stephen Cohen, *Multinational Corporations and Foreign Direct Investment: Avoiding Simplicity, Embracing Complexity*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, pp. 36-39.

² El comercio internacional consiste en la producción de un bien o servicio en un país y su venta en otro. En cambio, el fenómeno de la globalización de la producción consiste en que las empresas transnacionales segmentan su producción y la desconcentran de tal forma que llevan a cabo las distintas etapas del proceso productivo en los países que ofrecen las condiciones más ventajosas desde la perspectiva laboral, jurídica, ambiental, de infraestructura, etc. Aunque el comercio sigue siendo importante como vínculo económico internacional, hay evidencias de que su papel como motor principal de la economía internacional ahora lo desempeñan las empresas transnacionales y sus filiales. Según cálculos de la UNCTAD (*World Investment Report: Transnational Corporations, and Competitiveness*, Nueva York-Ginebra, ONU, 1995, p. xx), en 1992 la actividad productiva internacional de las empresas transnacionales fue de siete billones de dólares, mientras que, en ese mismo año, el monto del comercio mundial fue de tres billones de dólares. La economía de Estados Unidos es un ejemplo de cómo el valor de las transacciones de las empresas transnacionales ha sobrepasado el monto de las operaciones comerciales internacionales; en 1998, las ventas de las empresas transnacionales estadounidenses y sus filiales fueron de 2.4 billones de dólares, mientras que el valor de sus exportaciones fue de 933 mil millones de dólares en ese mismo período. Joseph Quinlan y March Chandler, “The US Trade Deficit: A Dangerous Obsession”, *Foreign Affairs*, 3(2001), p. 88. Para un análisis de esta transformación de la economía internacional y sus efectos sobre las relaciones internacionales consultar Stephen Brooks, *Producing security: multinational corporations, globalization, and the changing calculus of conflict*, Princeton, University Press, 2005, pp. 16-19.

aproximadamente 78, 000 empresas transnacionales que, junto con sus 790,000 empresas filiales, produjeron 11% del ingreso mundial.³

En esta tesis estudio la relación del gobierno de México con un sector de las empresas transnacionales: las fabricantes de automóviles.⁴ Aunque el trabajo presta más atención a los últimos 30 años, también incluye una revisión de la historia de las relaciones entre esos actores.

Elegí al sector automotriz porque se trata de uno de los grupos industriales más grandes de la economía mundial, el cual en 2005 produjo sesenta y seis millones de vehículos (incluyendo automóviles, camionetas, camiones y autobuses), para lo cual empleó en forma directa a más de ocho millones de personas (cifra que representa 5% del empleo total mundial en el sector manufacturero) y de forma indirecta a cuarenta millones.⁵ Además, escogí a México como caso de estudio porque, como se verá en este trabajo, la inversión extranjera directa en el ramo automotriz fue un elemento central del modelo mexicano de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones y sigue siéndolo en el modelo de economía orientada a las exportaciones. En 2008, la industria automotriz representó 3.3% del Producto Interno Bruto (PIB) de México y 18.9% del PIB manufacturero; concentró 13.4% del empleo de ese sector (aproximadamente medio millón de empleos directos); exportó un valor aproximado de

³ UNCTAD, *World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, 2007, Nueva York-Ginebra, ONU, 2007, p. xvi.

⁴ Aunque empresas como Ford, General Motors, Volkswagen, etc., suelen ser etiquetadas como armadoras de automóviles, el término es impreciso, pues nunca fue ésa su única actividad productiva, aunque en algunos países sí se dedicaron al armado de automóviles. En esta tesis me referiré a ellas como empresas del sector automotriz, empresas automotrices o empresas fabricantes de vehículos. La industria automotriz, entendida de manera amplia, también incluye a las empresas que fabrican exclusivamente partes automotrices, sin embargo, por el enfoque de este trabajo, cuando me refiera al sector o industria automotriz no incluyo a estas empresas; cuando sea necesario, me referiré a ellas explícitamente como empresas fabricantes de partes automotrices.

⁵ *The International Organization of Motor Vehicle Manufacturers*, "Economic Contributions", <<http://oica.net/category/economic-contributions/auto-jobs>>, 8 de febrero de 2010.

45,000 millones de dólares, equivalente a 21.4% del total de las exportaciones mexicanas y produjo un superávit de divisas de 16,000 millones de dólares.⁶

OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Desde su establecimiento en México, el sector automotriz tuvo un lugar prominente en los planes gubernamentales de política económica, lo cual dio una ventaja a las empresas de esa industria a la hora de negociar con el gobierno mexicano, la cual aprovecharon para promover intereses que no siempre fueron compatibles con los gubernamentales. El **objetivo principal** de esta tesis es, pues, *estudiar las relaciones entre el gobierno mexicano y la industria automotriz durante el siglo veinte y principios del veintiuno, con el propósito de explicar las principales coincidencias y conflictos, y en el caso de éstos determinar qué intereses prevalecieron y por qué*. Para complementar el objetivo anterior propongo también los siguientes **objetivos secundarios**:

- i) Repasar cómo fue la relación entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices durante las décadas previas a la liberalización de la economía mexicana, especialmente durante el periodo de transformaciones en este sector que tuvieron lugar en el decenio de 1960.
- ii) Analizar las causas de la apertura de la industria automotriz mexicana, así como las circunstancias en que se llevó a cabo, para saber en qué condiciones ocurrieron los conflictos entre el gobierno y las empresas durante el período de estudio.

⁶ Asociación Mexicana de Distribuidores Automotores (en adelante AMDA), “El sector automotriz en México ante la crisis financiera y económica internacional”, <<http://www.amda.org.mx/images/stories/estadisticas/analisis/mexico/0903PresentacinSHCP18%20mar09AMDA-AMIA.pdf>>, 20 de mayo de 2010 e IXE Grupo Financiero, “Economía Sectorial: Sector Automotriz”, <http://www.ixe.com.mx/storage/Automotriz_ago03.pdf>, 20 de mayo de 2010, p.2.

- iii) Determinar cuáles fueron los principales choques de intereses entre el gobierno mexicano y la industria automotriz durante la etapa que va de la publicación del decreto de apertura de la industria automotriz de 1977 hasta la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- iv) Hacer el mismo análisis del punto anterior, pero para el periodo que va de la entrada en vigor del TLCAN al inicio de la crisis mundial de la industria automotriz.
- v) Estudiar los efectos que tuvo en México la crisis de la industria automotriz mundial, especialmente en la relación entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices.

Estudiar las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas fabricantes de automóviles establecidas en México es pertinente por varias razones. En primer lugar, porque además de la importancia que tienen en sí, la operación del sector de empresas fabricantes de automóviles está conectada con la de otras industrias, como la de partes automotrices, que a su vez utiliza, entre otros insumos, hule, plástico, vidrio, acero reforzado, textiles y la mano de obra asociada a las industrias proveedoras de esos productos. Así, la industria automotriz puede ser vista como un indicador de las condiciones de otros ámbitos de la economía mexicana, pues las variaciones en la producción de automóviles afectan a todos los sectores asociados a ella por sus encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante.

En segundo lugar, la investigación de este tema es importante desde el punto de vista de las disciplinas de la economía política internacional y las relaciones internacionales, porque permite probar la validez de algunas de las hipótesis nacidas de sus debates centrales. El estudio de las empresas transnacionales y sus relaciones con

las autoridades de los países donde operan atañe a las principales ideologías de la economía política; para el liberalismo, las empresas deben marcar la pauta de las relaciones económicas y el gobierno debe encargarse solamente de proveer seguridad y de garantizar los derechos de propiedad; para el marxismo, no hay propiamente una teoría del Estado pues da por hecho que las empresas son las que determinan la naturaleza de las relaciones económicas y el gobierno es solamente el consejo de administración de la burguesía; para el mercantilismo, las empresas son importantes en la definición del interés nacional, pero es el gobierno quien debe llevar la voz cantante de las relaciones económicas en el plano nacional e internacional mediante el diseño de una política económica.⁷ En cuanto a la teoría de las relaciones internacionales, también hay debates en torno al tema de la relación entre política y economía. El más antiguo es el referente a la influencia del comercio sobre las condiciones de guerra y paz en el sistema internacional. Entre los que apoyan la idea de que la actividad comercial internacional es una fuente de paz, pues hace que la guerra sea más costosa para los estados, podemos mencionar a Plutarco, Adam Smith, Jeremy Bentham, Immanuel Kant, Jean Jacques Rousseau, Montesquieu y John Stuart Mill.⁸ En cuanto a los que argumentan lo contrario, encontramos a Alexander Hamilton,⁹ Frederick List,¹⁰ John Hobson¹¹ y Vladimir Lenin.¹² Entre los teóricos contemporáneos de la disciplina de las relaciones internacionales que han participado en este debate destacan Richard

⁷ Robert Gilpin, *U.S. power and the multinational corporation: The political economy of foreign direct investment*, Nueva York, Basic Books, 1975, pp. 29-33 y Stephen Cohen, *op. cit.*, pp. 93-111.

⁸ Edmund Silbner, *The problem of war in nineteenth century economic thought*, Princeton, University Press, 1946, p. 11 y Michael W. Doyle, *Ways of war and peace: Realism, liberalism and socialism*, Nueva York, Norton, 1997.

⁹ *The federalist papers*, Nueva York, Bantam, 1982.

¹⁰ *The national system of political economy*, Nueva York, Augustus M. Kelly, 1966.

¹¹ *Estudios del imperialismo*, Madrid, Alianza, 1981.

¹² *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, México, Grijalbo, 1975.

Rosecrance,¹³ quien pertenece al grupo que considera que el comercio produce estabilidad internacional y Kenneth Waltz¹⁴ quien apoya el argumento contrario. Otro debate, con el cual esta tesis está directamente relacionada, es el que se pregunta si la empresa transnacional es o no una amenaza para los estados nacionales y por qué. Los trabajos más representativos de este debate están citados más adelante en el estado de la cuestión. Además, vale la pena investigar este tema porque hay pocos estudios sobre las negociaciones entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices para los años posteriores a la apertura de la economía mexicana y casi ninguno para el período posterior a la entrada en vigor del TLCAN.

Para alcanzar estos objetivos propongo las siguientes preguntas de investigación. Las preguntas centrales darán coherencia al conjunto del trabajo, mientras que las preguntas de apoyo servirán para organizar cada apartado, razón por la cual están enlistadas según el capítulo en el que serán respondidas.

Pregunta central

La cuestión central de esta tesis es: *¿cómo ocurren las negociaciones entre las empresas transnacionales y un gobierno nacional?* Para responderla estudiaré el caso de México con el propósito de entender cómo fueron durante el siglo veinte y principios del veintiuno las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas transnacionales de la industria automotriz y, cuando hubo conflictos, qué actor y por qué razones logró imponer sus intereses.

¹³ Richard Rosecrance, *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world*, Nueva York, Basic Books, 1986.

¹⁴ Kenneth Waltz, *Theory of international politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979.

Preguntas de apoyo

Tres capítulos forman esta tesis y en ellos responderé a las siguientes preguntas:

- Capítulo uno: ¿Cuáles fueron los principales episodios de conflicto y negociación entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices durante el periodo previo a la apertura de la industria automotriz en México? ¿Qué actor y por qué razones impuso sus intereses en esta etapa?
- Capítulo dos: ¿Por qué se llevó a cabo y cuál fue el alcance de la apertura de la industria automotriz en México? ¿Qué conflictos suscitó la apertura de la economía mexicana entre el gobierno mexicano y el sector automotriz durante el proceso de apertura de la economía mexicana y cómo se resolvieron? ¿Cuáles fueron los rasgos distintivos de la relación entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices durante la negociación del TLCAN?
- Capítulo tres: ¿Cuáles fueron los efectos inmediatos del TLCAN sobre el desempeño de la industria automotriz? ¿Cuáles fueron los conflictos entre el gobierno y estas empresas desde que entró en vigor el TLCAN hasta el momento en que comenzó la crisis de la industria automotriz? ¿Cuándo comenzó la crisis del sector automotriz en el mundo, cuáles fueron sus causas y cómo afectó a México?

Para responder a estas preguntas utilicé tratados internacionales, leyes, reglamentos, decretos presidenciales, notas de periódicos y revistas, así como estadísticas económicas gubernamentales y no gubernamentales. En cuanto a las fuentes secundarias, consulté, entre otros, los trabajos mencionados a continuación.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Algunos estudios destacados con respecto a las empresas transnacionales son, por ejemplo, los que desde una perspectiva histórica escribió Mira Wilkins cuyos títulos son *The Emergence of Multinational Enterprise: American business from the colonial era to 1914*¹⁵ y *The Maturing of Multinational Enterprise: American Business Abroad from 1914 to 1970*.¹⁶ Algunos trabajos que consideran que las empresas transnacionales suponen riesgos considerables para las sociedades donde actúan son, entre otros, *Sovereignty at bay: The multinational spread of U.S. enterprises*¹⁷ de Raymond Vernon, quien estudia la expansión de las empresas transnacionales y la amenaza que representan para la soberanía de los estados; *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*¹⁸ de Richard Barnett y Ronald Muller, quienes argumentan que las empresas transnacionales constituyen un “estado dentro del estado”; *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped*,¹⁹ de Anthony Sampson, quien en su estudio busca probar que las transnacionales han ejercido un control excesivo en la formulación de la política exterior de Estados Unidos usando como ejemplo a las empresas petroleras; *The Oil Cartel Case: A Documentary Study of Antitrust Activity in the Cold War*,²⁰ de Burton Kaufman, también relaciona a las empresas petroleras con la política exterior de Estados Unidos, pero en sentido inverso, pues expone que las empresas petroleras han sido usadas como herramientas de la política exterior de Estados Unidos. Entre las obras que consideran que las acusaciones a la inversión

¹⁵ Cambridge, Harvard University Press, 1970.

¹⁶ Cambridge, Harvard University Press, 1974.

¹⁷ Nueva York, Basic, 1971.

¹⁸ Nueva York, Simon & Schuster, 1974.

¹⁹ Londres, Hodder and Stoughton, 1975.

²⁰ Westport, Greenwood, 1978.

extranjera directa están sobreestimadas están: *The myth of global corporation*²¹ de Paul Doremus, William Sëller, Louis Pauly y Simon Reich cuyo objetivo es demostrar que es falsa la hipótesis de que las empresas transnacionales pueden actuar de forma autónoma en el sistema económico internacional; el artículo “The spotlight and the bottomline”²² de Debora Spar, quien defiende la idea de que las empresas transnacionales contribuyen a la promoción de los derechos humanos; y el artículo “Will the Nation-State survive globalization?”²³ en el que Martin Wolf responde a la pregunta del título argumentando que la globalización fortalece a los estados y que si ese proceso se amplía será el resultado de iniciativas estatales cuyo propósito sería aumentar el bienestar económico de sus sociedades. Los organismos internacionales también estudian el fenómeno de las empresas transnacionales; la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) publica anualmente el *World Investment Report*²⁴ y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) , por su parte, emite cada año el informe *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*; en el fascículo correspondiente a 2009 esta publicación contiene una sección completa dedicada a los efectos de la crisis mundial de la industria automotriz en Brasil y México.²⁵

²¹ Princeton, University Press, 1998.

²² *Foreign Affairs*, 2(1998), pp. 7-12.

²³ *Foreign Affairs*, 1(2001), pp. 178-190.

²⁴ A partir del reporte de 1991, estos documentos pueden consultarse en versión electrónica en el sitio de internet de la UNCTAD <<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1>>.

²⁵ Estos informes se encuentran en versión electrónica en la página de la CEPAL <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ddpe/agrupadores_xml/aes253.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl>.

En cuanto a la presencia de inversiones extranjeras en México hay estudios como *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*,²⁶ en el que Miguel Wionczek hace un análisis general de la presencia de capital extranjero en una sociedad nacionalista como la mexicana. El libro también incluye estudios de caso sobre las industrias eléctrica y de explotación de azufre. *Foreign Enterprise in Mexico*²⁷ de Harry Wright explora varios aspectos importantes en torno al tema de las empresas transnacionales en México, por ejemplo, las políticas públicas, la seguridad social y laboral y la organización de las empresas. Otro trabajo en este campo de estudio es *Las Empresas Transnacionales en México*²⁸ de Lorenzo Meyer, Olga Pellicer y Bernardo Sepúlveda. En su ensayo, Meyer analiza la política mexicana hacia el capital extranjero de 1938 a 1950 en el sector petrolero. En el trabajo de Olga Pellicer el tema es la política mexicana de atracción de inversión extranjera durante el decenio de 1950 y Sepúlveda examina las relaciones entre la estrategia mexicana de fomento industrial y la instalación de las empresas del sector manufacturero en la década de los sesenta, aunque también incluye otros temas, como la contribución fiscal de la empresa extranjera, así como sus efectos en el empleo y la tecnología; en su libro *Las Empresas Transnacionales*²⁹ Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarrago estudian los efectos del proceso de expansión internacional de las empresas transnacionales y sus efectos en la economía mexicana; en su obra *The political economy of foreign direct investment in México*,³⁰ Van Whiting analiza el papel del gobierno en la regulación de los flujos de inversión extranjera directa (uno de los estudios de caso que usa el autor es

²⁶ México, Siglo XXI, 1967.

²⁷ Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1971.

²⁸ México, El Colegio de México, 1974.

²⁹ México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

³⁰ Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1992.

la industria automotriz), así como los límites del nacionalismo y del liberalismo en lo referente a las empresas transnacionales; por último, el trabajo más reciente sobre el tema es el libro, *Inversión extranjera directa en México: Desempeño y potencial*³¹ que produjeron Enrique Dussel (coordinador de la obra), Luis Miguel Galindo, Eduardo Loría y Michael Mortimore; en este trabajo los autores analizan la regulación vigente de la inversión extranjera directa y estudian el efecto de las inversiones extranjeras desde tres puntos de vista: sectores económicos, países de origen y destino de la inversión (por entidad federativa).

Algunas de las obras sobre la historia, la expansión y otros aspectos de las empresas del sector automotriz, son: *The Automobile Industry since 1945*³² de Lawrence J. White; *The World Automotive Industry*³³ de Gerald Bloomfield; *The machine that changed the world*³⁴ de Daniel Jones, Daniel Roos y James Womack; *Changing Alliances*³⁵ de Davis Dyer, Malcolm S. Salter y Alan M. Webber y *Restructuring the global automobile industry*³⁶, editado por Christopher Law. Algunos trabajos sobre la actividad de las empresas automotrices en Iberoamérica son: *Capitalism and the State in U.S.-Latin American relations*,³⁷ editado por Richard Fajen; el artículo de Sanjaya Lall “The International Automotive Industry and the Developing World”,³⁸ *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*³⁹ y *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile, and*

³¹ México, Siglo XXI, 2007.

³² Cambridge, Harvard University Press, 1971.

³³ Newton Abbott, David & Charles, 1978.

³⁴ Don Mills-Nueva York, Rawson Associates, 1990.

³⁵ Boston, Harvard Business School Press, 1987.

³⁶ Londres, Routledge, 1991.

³⁷ Stanford, University Press, 1979.

³⁸ *World Development*, 8 (1980), pp. 780-812.

³⁹ University of Pittsburgh Press, 1987.

*Mexico*⁴⁰ de Rhys Jenkins; *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*⁴¹ editado por Richard Kronish y Kenneth Mericle; así como el estudio *Perspectivas y modalidades de integración regional de la industria automotriz en América Latina*⁴² de la CEPAL.

Entre los estudios que se ocupan de las empresas transnacionales del sector automotriz en México, están: la tesis de Guillermo Edelberg, *The Procurement Practices of the Mexican Affiliates of Selected United States Automobile Firms*;⁴³ el informe “Introduction to the Mexican Automobile Industry”⁴⁴ de Marco Sánchez; el artículo “Aspectos de la industria automotriz en México”⁴⁵ de René Espinosa Olvera; *Automation and global production: automobile engine production in Mexico, United States and Canada*⁴⁶ de Harley Shaiken y Stephen Herzenberg; los artículos “The automobile industry in México in the eighties”⁴⁷ y “La competitividad de la industria automotriz”⁴⁸ de Juan Carlos Moreno Brid; *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional: la evidencia de las industrias química y automotriz*⁴⁹ de Kurt Unger; “La industria automotriz en México: ¿del fordismo al posfordismo?”⁵⁰ de Fernando Herrera; el libro de Jordy Micheli, *Nueva manufactura, globalización y producción de automóviles en México*;⁵¹ el artículo de Michael

⁴⁰ Nueva York, Praeger, 1977.

⁴¹ Cambridge-Londres, The MIT Press, 1984.

⁴² Nueva York, CEPAL, 1973.

⁴³ Cambridge, Harvard University Press, 1963.

⁴⁴ Paris, OECD Development Center, Industrialization and Trade Project, 1968.

⁴⁵ *Foro Internacional*, 1(1974), pp. 116-127.

⁴⁶ San Diego, University of California, 1987.

⁴⁷ Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1988.

⁴⁸ en Fernando Clavijo y José I. Casar, *La industria mexicana en el mercado mundial: elementos para una política industrial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, [lecturas, 80].

⁴⁹ México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1990.

⁵⁰ *Estudios Sociológicos*, 2(1994), pp. 319-331.

⁵¹ México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Mortimore, “Transforming sitting ducks into flying geese: the example of the Mexican automobile industry”,⁵² *La organización justo a tiempo en la industria automotriz del norte de México: Nuevos patrones de localización y eficiencia*⁵³ de José Carlos Ramírez; el “Informe sobre la industria automotriz mexicana”⁵⁴ que Michael Mortimore y Faustino Barrón prepararon para la CEPAL; *La Nueva Era de la Industria Automotriz en México: Cambio Tecnológico, Organizacional y en las Estructuras de Control*,⁵⁵ de Jorge Carrillo; *El auto global: Desarrollo, competencia y cooperación en la industria del automóvil*,⁵⁶ coordinado por Carmen Bueno, Huberto Juárez y Arturo Lara; “Reestructuración, eslabonamientos productivos y competencias laborales en la industria automotriz en México”,⁵⁷ de Jorge Carrillo y Miguel Ángel Ramírez; *Integración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz en México*,⁵⁸ de Arnulfo Arteaga. En cuanto a la relación de las empresas automotrices con el gobierno mexicano está la tesis de Michael Gudger, *The Regulation of Multinational Corporations in the Mexican Automotive Industry*,⁵⁹ el libro de Héctor Vázquez Tercero: *Una década de política sobre la industria automotriz*,⁶⁰ los artículos de Douglas Bennett y Kenneth Sharpe: “Agenda Setting and Bargaining Power: The Mexican State vs. the Transnational Automobile Corporations”,⁶¹ “Transnational Corporations and the Political Economy of Export Promotion: The Case of the Mexican

⁵² *Desarrollo Productivo* (25), Santiago, CEPAL, 1995.

⁵³ México, CIDE, 1995, [Documentos de trabajo, 33].

⁵⁴ *Desarrollo Productivo* (162), Santiago, CEPAL, 2005.

⁵⁵ Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1990.

⁵⁶ Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Universidad Iberoamericana-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2005.

⁵⁷ en Martha Novick y María Antonia Gallart, (coord.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Montevideo, Cinterfor, 1997, pp. 351-392.

⁵⁸ México, UAM-Plaza y Valdés, 2003.

⁵⁹ Madison, University of Wisconsin, 1975.

⁶⁰ México, Tecnós, 1975.

⁶¹ *World Politics*, 1(1979), pp. 57-89.

Automobile Industry”⁶² y el libro *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*;⁶³ la tesis de Guillermo Salas, *Política industrial e industria automotriz en México: 1947-79*;⁶⁴ el documento de trabajo de Mauricio de Maria y Campos y Gerardo López, “Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas”⁶⁵ y el artículo de Kevin Middlebrook “Las dimensiones políticas de la reestructuración industrial: el caso de la industria automotriz mexicana”.⁶⁶ Otros documentos de consulta indispensable son los que forman parte de la serie “La industria automotriz en México”,⁶⁷ que publica anualmente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Las obras citadas en los párrafos anteriores son sólo una muestra de una lista extensa de trabajos que estudian a las empresas transnacionales y a las empresas automotrices, todas ellas útiles para conocer distintas interpretaciones del fenómeno de la expansión mundial de la inversión extranjera directa, particularmente la de la industria automotriz en México. Ésta puede ser estudiada, como lo hacen varios de los autores citados, desde la perspectiva las relaciones industriales, la transmisión de tecnología, la administración de negocios, el medio ambiente, el desarrollo regional, entre otros. En esta tesis tocaré de forma marginal esos temas; me concentraré principalmente en la relación entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices.

⁶² *International Organization*, 2(1979), pp. 177-201.

⁶³ Princeton, University Press, 1985.

⁶⁴ El Colegio de México, 1980.

⁶⁵ Santiago, CEPAL, 1992. [Estudios e Informes de la CEPAL, 83].

⁶⁶ *Foro Internacional*, 3(1992), pp. 342-375.

⁶⁷ Para los periodos 1990-1992 y 2000-2009 la versión electrónica de estos documentos se encuentran en el sitio del INEGI <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/biblioteca/Default.asp?accion=1&upc=702825175603>.

El tema no es nuevo pero hay pocos estudios sobre el mismo. Considero que la aportación de este trabajo es dar respuesta con información y evidencias actuales a algunas de las preguntas que otros autores han formulado en el pasado sobre este mismo asunto. La limitación principal de esta investigación es la falta de entrevistas con funcionarios públicos y de las empresas automotrices. La mayoría de las fuentes secundarias sobre el tema de la política industrial automotriz están basadas, parcialmente, en testimonios de personas que tuvieron a su cargo el diseño de la regulación de este sector y de directivos de empresas automotrices. No obstante, hace falta recopilar evidencia de ese tipo de fuentes primarias para los años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN; ello permitirá disponer de más elementos con los cuales explicar los acontecimientos y procesos más importantes en el ámbito de las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas transnacionales de la industria automotriz durante ese periodo. Otro rasgo de esta tesis que podría considerarse una limitación es no haber explorado con mayor profundidad la industria de partes automotrices. Esta característica, que es propia de casi todos los trabajos sobre la industria automotriz, se debe a que el campo de estudio es extenso; sin embargo, agregue información de ese sector cuando fue esencial para el argumento. A pesar de lo anterior, espero que este trabajo contribuya con un grano de arena a la comprensión de la economía política de la industria automotriz en México.

1. LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO MEXICANO Y LAS EMPRESAS DEL SECTOR AUTOMOTRIZ DURANTE LAS ETAPAS DE IMPORTACIÓN, ENSAMBLE Y MANUFACTURA.

En 1903 México entró en contacto con el sector automotriz mundial, ya que en ese año fueron importados al país los primeros automóviles.⁶⁸ En ese momento la industria del automóvil en Estados Unidos y Europa se encontraba en la fase inicial de la teoría del ciclo de vida del producto caracterizada por procesos de producción intensivos en mano de obra y escalas de producción pequeñas.⁶⁹ Además, el sistema de producción en masa no se implantó en las fábricas de Ford Motor Company (en adelante Ford) en Estados Unidos hasta 1913,⁷⁰ por lo cual el precio de los vehículos era alto. Por esa razón la demanda de automóviles en México fue baja porque solamente las personas pertenecientes al estrato poblacional de mayor ingreso pudieron pagar el precio de los vehículos. Además, hay que agregar que en México las deficiencias en la infraestructura de transporte elevaban aún más los costos de las importaciones. La cifra promedio anual de importación de vehículos entre 1908 y 1916 fue de 215 unidades, cuyo destino, en la mayoría de los casos, fue la capital del país.⁷¹

⁶⁸ Los modelos que llegaron al país en ese entonces fueron, entre otros, Hupmobile, Oakland, Stutz, Graham, Reo, Oldsmobile y el célebre Ford T, “La historia del automóvil en México”, <<http://riie.com.uy/?a=37557>>, 3 de agosto de 2010.

⁶⁹ Rhys Jenkins, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*, Pittsburgh, University Press, 1987, p. 13.

⁷⁰ Daniel Jones, Daniel Roos y James Womack, *The machine that changed the world*, Don Mills-Nueva York, Rawson Associates, 1990, p. 28.

⁷¹ Asociación Nacional de Distribuidores de Automóviles (ANDA), *Aspectos fundamentales de la fabricación y distribución de automóviles y camiones en México*, México, ANDA, 1966, pp. 27-28 y Margarita Camarena, *La industria automotriz en México*, México, UNAM, 1981, p. 20.

Un elemento fundamental para entender la etapa de importación de vehículos es la revolución mexicana. El conflicto revolucionario afectó negativamente varios rubros de la economía de México, sin embargo, contribuyó indirectamente a promover el uso del automóvil, pues ocasionó la alteración en el funcionamiento de los medios tradicionales de transporte. A pesar de experimentar una fuerte caída entre 1912 y 1916, la economía mexicana no colapsó, es más, entre 1916 y 1920 comenzó a recuperarse y en 1920 el PIB alcanzó un monto similar al de 1910. Sin embargo, esa recuperación fue más lenta en los rubros agrícola y ganadero, donde la producción no alcanzó sus niveles de 1910 sino hasta 1925.⁷² Esto, desde la perspectiva del desarrollo de la industria del automóvil en México, fue importante porque el transporte de mercancías se vio afectado al reducirse la disponibilidad de animales de tiro. Otras disrupciones que hicieron urgente contar con una nueva alternativa de transporte fueron, por un lado, el daño que el conflicto revolucionario causó a la red ferroviaria del país,⁷³ y por otro lado, la paralización del sistema de tranvías debida a la huelga general convocada por la Federación de Sindicatos en 1916.⁷⁴ La importación de automóviles también fue impulsada porque entre 1920 y 1926 el producto per cápita creció anualmente a una tasa de 1.6%, lo cual aumentó el poder adquisitivo de la sociedad mexicana. También hay que destacar que durante el decenio de 1920 la población urbana creció 40% mientras que la población rural creció 11%.⁷⁵ Estas condiciones hicieron que entre 1917 y 1924 el promedio anual de vehículos importados a México fuera de 6000 unidades.⁷⁶

⁷² Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM, 2007, p. 35.

⁷³ *Loc. cit.*

⁷⁴ ANDA, *op. cit.*, p. 27.

⁷⁵ Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 32 y 37-38. La revolución mexicana provocó una reducción sustancial de la población mexicana por muerte o migración a Estados Unidos. La población pasó de 15.1

Durante este período la relación entre gobierno y empresas no fue conflictiva, pues al gobierno mexicano le convenía la importación de vehículos automotores terminados porque satisfacían la necesidad urgente de contar con una alternativa a los medios tradicionales de transporte y también porque obtendría ingresos por concepto de aranceles. A las empresas productoras de automóviles también les convenía este comercio, pues esas ventas significaban ganancias adicionales.

Ensamble de conjuntos CKD⁷⁷: 1926-1962

Debido a que en 1925 la demanda mexicana de vehículos alcanzó la cifra de 9,000 unidades importadas, Ford consideró que, para satisfacer la demanda de vehículos y de refacciones del mercado mexicano, sería más conveniente ensamblar los vehículos en México que importarlos completamente terminados de sus fábricas en Estados Unidos. Entre los elementos que hacían más costosa la importación de vehículos terminados que su ensamble en México estaban la diferencia de salarios (en México eran más bajos que en Estados Unidos) y los costos de transporte (era más caro llevar un vehículo terminado de Estados Unidos a México que importar las piezas separadas y armar el vehículo en México).⁷⁸ Por ello, solicitó y obtuvo del gobierno mexicano una reducción de 50% en los aranceles correspondientes a la importación de juegos CKD.

millones de personas en 1910 a 14.3 millones en 1921 y fue sólo hasta 1925, con una población de 15.3 millones, que se superó la que el país tuvo en 1910.

⁷⁶ Margarita Camarena, *loc. cit.*

⁷⁷ CKD es la abreviación del término inglés *Completely Knocked Down*, que se usa para referirse a un producto terminado que se desensambla con el fin de reducir los costos de transportarlo. Una vez que el conjunto CKD llega a su destino el juego de piezas se ensambla nuevamente.

⁷⁸ Margarita Camarena, *op. cit.*, p. 21.

CUADRO 1

FÁBRICAS DE AUTOS ESTABLECIDAS EN MÉXICO HASTA 1946				
Empresa	Marcas ensambladas	Origen de la marca	Inicio de operaciones	Origen del capital social
Ford	Ford, Mercury, Lincoln, Camiones Ford	Estados Unidos	1926	Estados Unidos
GM	Opel, Chevrolet, Pontiac, Oldsmobile, Buick, Cadillac, Camiones Chevrolet y GMC	Estados Unidos	1935	Estados Unidos
Automotriz O'Farrill	Packard y Hillman. Camiones Mack	Estados Unidos-Reino Unido	1937	México
Fábricas Automex	Chrysler, Dodge, Plymouth, De Soto. Camiones Dodge y Fargo	Estados Unidos	1938	Estados Unidos (1/3), México(2/3)
Armadora Automotriz, (luego cambió su nombre por el de Vehículos Automotores Mexicanos)	Studebaker, Nash y Willys (hasta 1945)	Estados Unidos	1939	México
Automotriz de México, D.F.	Hudson y Renault	Estados Unidos-Francia	1941	México
International Harvester	Camiones IHC	Estados Unidos	1944	Estados Unidos
Equipos Automotrices	Camiones Reo	Estados Unidos	1945	México
Automóviles Ingleses	Morris, MG y Camiones BMC	Reino Unido	1946	México
Willys Mexicana	Vehículos utilitarios y camionetas Willys	Estados Unidos	1946	México

Fuente: ANDA, *op. cit.*, pp. 30-32 y Guillermo Salas Vargas, *Política industrial e industria automotriz en México, 1947-1979*, tesis, El Colegio de México, 1980, p. 2.

Una vez que esta solicitud fue aprobada por el gobierno mexicano, Ford invirtió un capital social de \$500,000.00 oro, Moneda Nacional, para instalar en la ciudad de México la primera planta armadora de automóviles del país, la cual comenzó a funcionar en 1926.⁷⁹ El cuadro 1 muestra cómo se formó la industria automotriz terminal de 1925 a 1946. Ford y General Motors (en adelante GM) eran cien por ciento de capital estadounidense y Fábricas Auto-Mex era de capital mixto (dos terceras partes de la empresa pertenecían al mexicano Gastón Azcárraga y el resto pertenecía a la empresa estadounidense Chrysler).⁸⁰ Durante esta etapa ninguna empresa fabricó vehículos en México, todas ellas se dedicaron al ensamble de conjuntos de partes CKD bajo licencia de las empresas propietarias de las marcas. Las etapas de mayor agregación de valor en la producción, por ejemplo la fundición y maquinado del motor,⁸¹ se hacían en las plantas automotrices de Estados Unidos y a México solamente se importaban conjuntos de piezas ya armados para su ensamble final.

Durante esta etapa, los intereses del gobierno mexicano con respecto a la industria automotriz estuvieron estrechamente ligados con los objetivos generales que, según Carlos Tello, el gobierno buscaba alcanzar en esos años. De acuerdo con este autor:

[l]os principales objetivos de los gobiernos revolucionarios durante los años que van de la muerte del presidente Venustiano Carranza, en mayo de 1920, a la toma de posesión del presidente Lázaro Cárdenas, en diciembre de 1934, fueron: La paz interna y

⁷⁹ ANDA, *op. cit.*, p. 28. La planta estaba ubicada en La Villa, sobre la Calzada de Guadalupe, en la ciudad de México.

⁸⁰ Las oficinas de GM estaban en el centro de la ciudad de México, el almacén también estaba en el centro, en la calle Villalongín; la planta de ensamble estaba entre las calles de Lago Alberto y Ejército Nacional. La planta de Fábricas Auto-Mex estaba en San Lázaro. CNNExpansión, <<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2009/01/30/industria-automotriz-engorda-en-40-anos>>, 29 de abril de 2010.

⁸¹ El maquinado es el proceso mediante el cual, haciendo uso de máquinas-herramientas, una pieza básica de metal o algún otro material se desgasta para darle la forma deseada.

la estabilidad política y social en el país. La recuperación y, sobre todo, la sólida y estable organización y funcionamiento de la economía nacional. Atención a algunas de las demandas de carácter social de la población. El establecimiento de relaciones estables, normales de México con el gobierno de Estados Unidos y con los del resto del mundo. En realidad, el reconocimiento diplomático de los gobiernos de la Revolución.⁸²

De estos objetivos, el más directamente relacionado con el desarrollo de la industria automotriz era el que tenía que ver con la economía, sin embargo, había también un interés político, pues el gobierno consideraba que la situación del país sería más estable en la medida que estuviese mejor comunicado. “La estrategia que se siguió fue la de unir a la capital de la República con las capitales de las entidades federativas y éstas a su vez, con las cabeceras municipales. También se buscó comunicar la zona del altiplano del país con las costas. Entre mejor comunicado el país, menor sería el riesgo de revueltas”.⁸³

Así pues, la aprobación de la solicitud de reducción de aranceles hecha por Ford, respondió en buena medida a que la instalación de una planta de ensamble de autos en México era coherente con los intereses gubernamentales ya mencionados. En primer lugar, porque ensamblar los automóviles localmente era menos costoso que importarlos. Esto era conveniente para los intereses gubernamentales, pues, dado que una reducción de costos se traduciría en una reducción en el precio final de los vehículos, promover el ensamble local convertiría a los automóviles en una alternativa de transporte atractiva. En segundo lugar, porque habría un ahorro de divisas por cada unidad ensamblada en México. En tercer lugar, porque crecería el empleo, lo cual era una necesidad

⁸² *Op. cit.*, p. 29.

⁸³ *Ibid.*, p. 114.

económica y social apremiante. En cuarto lugar, porque lo que dejara de ingresar por concepto de aranceles se recuperaría mediante impuestos. Y, en quinto lugar, porque el gobierno quería mejorar las comunicaciones en el país, lo cual obedecía a consideraciones políticas y económicas. Por lo anterior el gobierno mexicano publicó una serie de decretos que promovían el ensamble de automóviles en México y desincentivaban la importación de vehículos terminados de Estados Unidos.⁸⁴ Aunque la mayoría de estos decretos solamente afectaban a Ford, ya que, como se ha visto, hasta 1935 fue la única empresa automotriz instalada en México, estas disposiciones sentaron las bases normativas del mercado automotriz mexicano, el cual siguió expandiéndose durante la década de los años treinta y cuarenta.

Además de esas regulaciones el gobierno mexicano también estimuló el uso del automóvil al invertir en la construcción de caminos y carreteras con el fin de ampliar el alcance del parque vehicular del país, el cual era de aproximadamente 54,000 unidades (contando automóviles y camiones) en 1925.⁸⁵ En marzo de ese año, el gobierno publicó una ley que estableció un impuesto sobre ventas de primera mano de gasolina cuyo monto era de tres centavos por litro. Los recursos obtenidos mediante ese impuesto fueron administrados por la Comisión Nacional de Caminos, creada por esa ley para ampliar y mejorar la red carretera del país. Durante el primer año de trabajos de la Comisión Nacional de Caminos se construyeron y abrieron al público las primeras carreteras de asfalto que cubrían las rutas México-Acapulco (que pasaba por las ciudades de Cuernavaca y Chilpancingo), México-Puebla y México-Pachuca, las dos

⁸⁴ Las fechas de publicación y los detalles de esos decretos pueden encontrarse en ANDA, *op. cit.*, pp. 28-30.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 28.

últimas eran el primer paso en la construcción de las carreteras México-Veracruz y México-Nuevo Laredo respectivamente. El objetivo de ampliar la red de carreteras era conectar a los mercados regionales para que en conjunto formaran un mercado nacional. Esto era importante para el gobierno porque de esa forma impulsaría la producción, el comercio de bienes y servicios y la movilidad de capital y mano de obra. Aunque los efectos en México de la Gran Depresión de 1929-1932 frenaron el crecimiento carretero, para 1935 el país contaba con una red de caminos y carreteras de 5,237 kilómetros (1,760 de terracería, 1,918 revestidos y 1,559 pavimentados).⁸⁶

La entrada de Estados Unidos a la segunda guerra mundial ocasionó la reorientación de su producción industrial, incluido el sector automotriz, hacia el esfuerzo de guerra. Esto también afectó a México ya que durante los años de la guerra se suspendió el comercio de autos terminados y juegos CKD; además, hubo escasez de refacciones, lo cual ocasionó un aumento de precios. Esa circunstancia favoreció el desarrollo de una incipiente industria mexicana de fabricación de partes automotrices (aunque no de mucho valor agregado) ya que a fin de mantener en circulación el parque vehicular mexicano fue necesario producir las refacciones que debido a la economía de guerra, o bien no estaban disponibles para su importación de Estados Unidos o su precio había aumentado. Otro efecto importante de la segunda guerra mundial sobre la economía mexicana fue el ahorro de divisas. Puesto que el esfuerzo bélico ocasionó un aumento sustancial de la demanda de materias primas por parte de las potencias beligerantes, y dado que México exportaba grandes cantidades de ellas, el ingreso de divisas creció, y aunado a esto, la reducción en la importación a México de bienes de

⁸⁶ Carlos Tello, *op. cit.*, p. 113.

Estados Unidos debida a que ese país se encontraba en economía de guerra también redujo la salida de divisas por ese concepto. Este superávit duró poco, pues, debido a la demanda acumulada durante los años de la guerra, comenzó una tendencia importadora muy fuerte de bienes de consumo duraderos y suntuarios —entre los que destacaban los automóviles— que amenazaba con desequilibrar la balanza de pagos de México. Debido a esa circunstancia el gobierno emitió, el 9 de julio de 1947, un decreto en el que restringía la cantidad y el tipo de bienes que podían ser importados.⁸⁷

Este decreto afectó también a la industria automotriz pues estableció cuotas de importación a los automóviles terminados e hizo obligatoria la inclusión de partes automotrices sencillas producidas en México. Adicionalmente, el decreto buscaba detener el alza en los precios y hacer que los automóviles producidos en las plantas establecidas en México fueran más competitivos que los importados. Esta medida fue complementada por el Reglamento para las Plantas de Montaje de Vehículos, publicado en enero de 1948, que prohibía a las empresas importar refacciones o piezas para ensamble si no contaban con un permiso de la Secretaría de Hacienda. Además, mediante un decreto emitido en abril de 1948 el gobierno confirió autoridad a la Secretaría de Economía Nacional para establecer cuotas de importación de piezas para ensamble y otorgarlas sólo a las empresas que contaran con el permiso de la Secretaría de Hacienda.⁸⁸

La restricción a la importación de automóviles terminados fue anulada a principios de la década de los cincuenta e incluso el gobierno buscó fomentarla mediante el establecimiento de precios oficiales para intentar hacer accesibles los autos

⁸⁷ ANDA, *op. cit.*, p. 31.

⁸⁸ Guillermo Salas, *op. cit.*, p. 5.

importados a un mayor número de personas. Con el fin de cambiar los patrones comerciales el gobierno estableció cuotas de importación a partes y componentes automotrices. Además, la intención del gobierno de tener mayor intervención en la industria comenzó a tomar forma el 25 de agosto de 1951, pues en esa fecha estableció cuotas obligatorias de armado y ensamblado para vehículos de transporte y de pasajeros que repartieron el mercado entre las diferentes empresas. También en ese año el gobierno estableció en Ciudad Sahagún, Hidalgo, la empresa Diesel Nacional, S.A. (en adelante DINA) la cual fabricaba camiones marca DINA, y mediante acuerdo celebrado con la empresa italiana Fiat también ensambló vehículos económicos de esa marca. El convenio con Fiat estuvo vigente hasta 1959 y, cuando éste expiró, DINA celebró un contrato con la automotriz francesa Renault para ensamblar sus modelos. Durante esa década otras empresas automotrices se establecieron en México produciendo un aumento en el número de marcas y modelos disponibles en el mercado mexicano de vehículos. En 1951 además de DINA nació Autos Panhard, S.A., en 1953 comenzaron operaciones Studebaker Packard de México, S.A. y Representaciones Delta, S.A. de C.V., en 1954 Volkswagen Mexicana, S.A., en 1955 Planta Reo de México, S.A., en 1958 Industria Automotriz, S.A., en 1961 Automóviles Nissan de México, S.A. de C.V. y en 1962 Impulsora Mexicana Automotriz, S.A.⁸⁹ Al iniciar el decenio de 1960 había en México 19 empresas que importaban, ensamblaban o hacían ensamblar automóviles. En esos años (incluyendo las importaciones) se vendían en el país 117 modelos distintos de automóviles agrupados en 25 marcas. Estas cifras revelan el grado de fragmentación

⁸⁹ ANDA, *op. cit.*, pp. 32-33.

de la industria automotriz en México, ya que en promedio cada empresa vendió 2,600 unidades y 754 vehículos por modelo.⁹⁰

Aunque fue notorio el intento gubernamental de estimular a la industria nacional, el esfuerzo fue difuso y contradictorio, pues aunque se pusieron en práctica medidas de estímulo a la producción nacional también se derogó la restricción a la importación de autos terminados.⁹¹ La industria de partes automotrices siguió teniendo como ocupación principal la fabricación de refacciones y no la de partes originales. Además, durante los primeros años de la década de 1960 el grado de integración nacional⁹² no superó el 15%, lo cual, a su vez, ocasionó la salida de divisas por un monto de aproximadamente 1,200 millones de pesos anualmente.⁹³ La producción total de vehículos (autos y camiones) pasó de 21,575 en 1950 a 49,807 en 1960, en ese mismo lapso las importaciones pasaron de 15,778 a 38,368, lo cual significó que las importaciones, como porcentaje de los vehículos armados localmente, pasaran de 73% a 75%.⁹⁴ Durante la etapa de ensamble los intereses del gobierno mexicano y los de las empresas del sector automotriz fueron compatibles por lo que no hubo conflictos graves entre los actores involucrados.

⁹⁰ Rainer Dombois, “Economía política y relaciones industriales en la industria automotriz mexicana”, en Jorge Carrillo (coord.), *La Nueva Era de la Industria Automotriz en México: Cambio Tecnológico, Organizacional y en las Estructuras de Control*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1990, pp. 38 y 39.

⁹¹ Guillermo Salas, *op. cit.*, pp. 10-28.

⁹² El grado de integración nacional indica qué porcentaje de un vehículo ha sido producido en determinado país, sin embargo, ese porcentaje puede calcularse de diversas formas. En las notas 101, 121 y 151 pueden encontrarse las distintas formas que adoptó el grado de integración en los decretos automotrices del gobierno mexicano en sus distintos decretos automotrices.

⁹³ Margarita Camarena, *op. cit.*, p. 23.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 22-23, Rainer Dombois, *op. cit.*, p.38 y Guillermo Salas, *op. cit.*, p. 14.

Sustitución de importaciones en la industria automotriz

El primer gran conflicto entre el sector automotriz transnacional y el gobierno mexicano ocurrió a causa de los planes que el gobierno de Adolfo López Mateos comenzó a formular a principios de los sesenta para hacer transitar a la industria automotriz del ensamble a la manufactura. Sin embargo, como veremos más adelante, el conflicto no fue consecuencia de que el gobierno quisiera fomentar la manufactura de automóviles en México sino de la manera en que planeaba hacerlo.

Para finales de la década de 1950 se había agotado la etapa “fácil” de la sustitución de importaciones por lo que era necesario comenzar con la sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero, así como intermedios; por sus características, el gobierno consideró que la industria automotriz era idónea para comenzar con este proceso. El gobierno mexicano quería ejecutar una política similar a la que pusieron en práctica los gobiernos de Argentina y de Brasil, pero con algunas variantes. Estos países hicieron obligatoria la integración nacional completa de la industria automotriz y no restringieron el número de empresas automotrices ni de marcas o modelos, lo cual provocó la fragmentación del mercado y el aumento de los costos de producción, ya de por sí altos. Los funcionarios del gobierno mexicano veían con buenos ojos la integración nacional de la producción automotriz, pues la consideraban una rama “industrializadora y educadora”⁹⁵ porque sustituir importaciones en este ramo productivo ayudaría a equilibrar la balanza de pagos, permitiría desarrollar la industria de partes automotrices y estimularía a las empresas proveedoras de ese sector (productores de plástico, vidrio, metal, resortes, tuercas, tornillos, espejos,

⁹⁵ Guillermo Salas, *op. cit.*, p. 31.

textiles, etc.). Sin embargo, para no repetir lo que consideraban un error en la políticas de los gobiernos argentino y brasileño, prefirieron llevar a cabo estudios para determinar si la integración total de la industria nacional a la fabricación de autos era lo más conveniente para el país y si sería apropiado limitar el número de empresas productoras de autos.

El acontecimiento que aceleró la puesta en marcha de los planes de integración nacional automotriz fue la celebración por parte de México del Tratado de Montevideo para la creación del Área Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que entraría en vigor el 18 de febrero de 1960. Este tratado estableció un arancel externo común y buscaba la eliminación gradual de las barreras al comercio entre los miembros de la ALALC. Puesto que las exportaciones mexicanas se hallaban contraídas por la crisis que desde 1956 padecía el mercado internacional de materias primas, el gobierno mexicano vio en este mecanismo la oportunidad para reactivar las exportaciones, pero para que los países miembros de la ALALC importaran productos mexicanos, México tenía que importar de esos países aquellos productos para los cuales no hubiera una industria nacional. Al momento de la celebración del Tratado de Montevideo (principios de 1960), Argentina y Brasil ya habían llevado a cabo la integración total de la industria automotriz, por lo que, si México no hacía lo mismo, tan pronto entrara en vigor el tratado tendría que comenzar a importar automóviles de esos países. Si no lo hacía, Argentina y Brasil podrían aplicar medidas de reciprocidad a los productos mexicanos. De ahí la urgencia de ejecutar lo antes posible los planes de integración nacional de la industria automotriz.

El equipo encabezado por personal del banco mexicano de desarrollo Nacional Financiera (Nafin), que incluía a funcionarios del Banco de México, la Secretaría de

Hacienda, la Secretaría de Industria y Comercio, al cual le había sido encargada la investigación de las experiencias de otros países en lo referente a la integración de la industria automotriz, publicó los resultados de su trabajo en un informe que incluyó, entre otras, las siguientes recomendaciones:⁹⁶

Con respecto a la sustitución de importaciones y a la manufactura: Aumentar el Grado de Integración Nacional a 60%; obligar al sector automotriz a instalar plantas de estampado;⁹⁷ limitar la integración vertical de la industria⁹⁸ mediante la prohibición a las empresas automotrices a dedicarse a otras actividades productivas que no fueran el maquinado y el ensamble final. Estas recomendaciones buscaban transformar a la industria automotriz asentada en México, de tal forma que ésta no consistiera solamente en el ensamble de componentes CKD importados sino que la mayor parte del valor agregado de los vehículos terminados correspondiera a la manufactura hecha en México.

Con respecto a la escala de producción: Autorizar la operación de entre tres y cinco empresas automotrices, autorizar la producción de un número reducido de marcas y modelos y limitar la frecuencia del cambio de modelos (congelación del año-modelo). Con esto se buscaba evitar los efectos indeseables de la sustitución de importaciones que se observaron en Argentina y Brasil.

⁹⁶ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, “Agenda Setting and Bargaining Power: The Mexican State vs. the Transnational Automobile Corporations”, *World Politics*, 1(1979), p. 65.

⁹⁷ Estampación es la “fabricación de piezas mediante la presión de un molde sobre una plancha de materia prima. Al cesar la presión del molde la pieza adquiere una determinada forma según el molde que se haya utilizado. Es el método utilizado para formar las piezas de la carrocería”. *Autocity*, 28 de abril de 2010, <http://www.autocity.com/glosario/p_e.html>.

⁹⁸ La integración de una empresa es más vertical entre más partes de una cadena productiva controla. Un estudio a profundidad del concepto de integración vertical es el de Martin Perry, “Vertical integration: Determinants and effects”, en Richard Schmalensee y Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, Amsterdam, North Holland, 1989, pp. 183-255.

Con respecto a la propiedad de las empresas: Que el capital social tanto de las empresas automotrices cuanto de las fabricantes de partes automotrices fuese mayoritariamente mexicano. Esta medida buscaba asegurar que los intereses de las filiales mexicanas de las empresas transnacionales no fueran sacrificados en aras de la estrategia mundial de la empresa.

Las empresas transnacionales del sector automotriz no se opusieron a las recomendaciones del reporte que tenían que ver con la sustitución de importaciones, es decir, las relacionadas con el grado de integración nacional, el requisito de instalación de plantas de estampado y la reducción del grado de integración vertical de la industria automotriz. Lo que explica que este asunto no se haya convertido en un tema de la agenda de negociación es la interacción de estas empresas en el plano internacional. Aunque el proceso de concentración del mercado automotriz que había venido ocurriendo desde la segunda guerra mundial había convertido a la industria en un oligopolio, algunos rasgos del comportamiento de las empresas fueron de tipo competitivo. Para alcanzar la máxima eficiencia mediante las economías de escala, las empresas preferían, siempre que era posible, mantener la mayor parte del proceso de producción en su país y en último caso exportar solamente juegos CKD (cuyo ensamble eficiente requiere menores economías de escala). De ahí que las empresas fueran renuentes a aumentar su inversión en México (como quedó mostrado en el cuadro 1 la mayoría de las empresas transnacionales ni siquiera habían invertido capital y su participación se limitaba a la concesión de licencias de producción de sus modelos a empresas mexicanas). Sin embargo, ninguna compañía podía darse el lujo de ceder a las otras ningún mercado del mundo, ni siquiera los de la periferia, por lo que estaban dispuestas a participar en países con esquemas de desarrollo como el de sustitución de

importaciones. Además, la tendencia de las empresas oligopólicas de seguir un patrón de inversión defensiva⁹⁹ contribuyó a que tan pronto Ford hubo mostrado interés en la manufactura de automóviles en México el resto de empresas también lo hiciera. El asunto de la restricción en la integración vertical no fue conflictivo ya que en sus países de origen estas empresas también se dedicaban solamente a la parte del maquinado y el ensamble final, encargando a otras empresas el resto de la producción, con lo cual compartían con ellas los riesgos.¹⁰⁰ Además, el riesgo de que los proveedores mexicanos de partes automotrices no pudieran satisfacer la demanda o los estándares de calidad era un problema que enfrentarían todas las empresas que manufacturaran autos en México, por lo que ninguna empresa en lo individual podía considerar esa situación como una desventaja ante las demás. Habiendo aceptado el punto de la manufactura y el de la integración vertical, las empresas transnacionales no se opusieron al requisito de establecer plantas de estampado, ya que instalar esas plantas contribuía automáticamente a aumentar el grado de integración nacional de los vehículos manufacturados.

Las medidas que sí causaron conflicto fueron las que tenían que ver con las economías de escala y con la propiedad de las empresas. Con respecto a este último punto Ford y GM fueron las principales opositoras al requisito de que el capital social

⁹⁹ Este patrón denominado en inglés *follow the leader* fue estudiado por Frederick Knickerbocker en el libro *Oligopolistic reaction and the multinational enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1973. Uno de los hallazgos de este autor es que si una empresa oligopólica invierte en un mercado, el resto de las empresas del oligopolio también lo hará. La razón de esto es que si una empresa invierte en determinado mercado y su inversión es exitosa y las demás no lo hacen, éstas quedarán en desventaja. Para las empresas de un oligopolio es preferible “seguir al líder” incluso si la inversión es riesgosa, porque las condiciones del mercado que ocasionan el riesgo las tienen que enfrentar todas las empresas del oligopolio. Si gana una ganan todas, si pierde una pierden todas.

¹⁰⁰ Lawrence White, *The Automobile Industry since 1945*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, pp. 80-81.

de cada empresa automotriz fuera mayoritariamente mexicano ya que estas compañías habían establecido como lineamiento para todas sus operaciones mundiales no participar en ninguna clase de asociación, por lo que la inclusión en el decreto de una cláusula que especificara que la mayoría del capital debía ser de origen mexicano dejaría fuera del mercado mexicano a estas dos empresas.

La publicación en agosto de 1962 del decreto automotriz mostró que la presión que ejercieron las empresas automotrices fue efectiva para lograr que en ese documento no se incluyeran disposiciones perjudiciales para sus intereses. En dicho decreto se incluyó el requisito de integración nacional de partes automotrices a una tasa de 60% (punto en el que las empresas automotrices estaban de acuerdo),¹⁰¹ también se incluyó la restricción a la integración vertical (situación que ya enfrentaban en sus países de origen e incluso les era conveniente como forma de administrar riesgos). Sin embargo, el decreto no incluyó los puntos a los que se oponían las empresas automotrices, es decir, los requisitos referentes a la participación mayoritaria de capital mexicano, a la escala de producción, a la inclusión de un porcentaje de capital mexicano y a la reducción de marcas y modelos.¹⁰²

El patrón de inversión defensiva del mercado mundial de automóviles era una ventaja para el gobierno mexicano en la negociación con las empresas automotrices establecidas en su territorio; no obstante, esa ventaja no pudo hacerse efectiva del todo

¹⁰¹ Este decreto estableció que por grado de integración nacional debía entenderse el porcentaje originado en México del “costo directo de producción”. Ese costo se obtendría sumando el costo de i) los materiales, partes y componentes de origen nacional, ii) los de importación, iii) los combustibles y materiales auxiliares empleados, iv) la energía eléctrica, v) los salarios pagados, vi) reservas para depreciación y amortización y vii) otros costos como regalías y asistencia técnica. Guillermo Salas, *op. cit.*, p. 84.

¹⁰² “Decreto que prohíbe la importación de motores para automóviles y camiones, así como de conjuntos mecánicos armados para su uso o ensamble, a partir del 1° de septiembre de 1964”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 1962.

porque las empresas del sector automotriz capitalizaron los recursos a su alcance para evitar que el decreto automotriz incluyera disposiciones contrarias a sus intereses. Una de las formas en que las empresas intentaron contrarrestar los puntos del proyecto gubernamental fue el diálogo con las autoridades mexicanas. Ford y GM argumentaron infructuosamente que el servicio y la reposición de partes automotrices se harían más difíciles, el valor de los vehículos ya producidos y vendidos disminuiría. Además, también se excluiría del negocio a los distribuidores y se enviaría al desempleo a miles de trabajadores. Estas empresas movilizaron a los distribuidores de sus marcas y a las empresas de partes automotrices las cuales esgrimieron, también sin éxito, los mismos argumentos.¹⁰³ A diferencia de lo que ocurrió en otros países e industrias,¹⁰⁴ las empresas transnacionales del sector automotriz no pudieron neutralizar la política industrial mediante la formación de una alianza con la burguesía mexicana, lo cual se debió a que los planes gubernamentales favorecían claramente al empresariado mexicano.

Con quienes sí formaron alianza las empresas transnacionales fue con los gobiernos de sus países de origen. En cuanto a Ford y GM, el embajador estadounidense en México, Thomas Mann, comunicó al gobierno mexicano que el Departamento de Estado interpretaría como un acto no amistoso la exclusión de cualquiera de las

¹⁰³ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton, University Press, 1985, p. 109. Varias de las afirmaciones que estos autores hacen en sus libros y artículos sobre el tema están basadas en entrevistas con funcionarios públicos de alto nivel (estadounidenses y mexicanos) y directivos de empresas automotrices. En algunos casos los autores dan el nombre de la persona entrevistada, pero en otros casos no. La lista completa de las personas entrevistadas para este estudio puede encontrarse en *ibid.*, pp. 279-280.

¹⁰⁴ Por ejemplo: Brasil, Chile y Venezuela. Para Brasil véase Peter Evans, *Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*, Princeton, University Press, 1979. Para Chile, véase Theodore Moran, *Multinational corporations and the politics of dependence: copper in Chile*, Princeton, University Press, 1973. Para Venezuela, véase Franklin Tugwell, *The politics of oil in Venezuela*, Stanford, University Press, 1975.

empresas estadounidenses.¹⁰⁵ Al respaldar explícitamente a Ford y GM, el gobierno estadounidense establecía que las medidas de política económica del gobierno mexicano afectarían otros ámbitos de la relación bilateral. El funcionamiento del modelo mexicano de sustitución de importaciones dependía en buena medida de los flujos financieros, comerciales y de inversión, provenientes de Estados Unidos, por lo que el gobierno mexicano cedió a la presión y aprobó la operación de Ford y GM sin que tuvieran que asociarse con empresarios mexicanos.¹⁰⁶ Otro gobierno que ejerció presión fue el de Japón. La empresa mexicana Reo que producía vehículos Toyota quebró en 1963 y el gobierno japonés insistió en que su lugar debía ser ocupado por la empresa japonesa Nissan. Aunque los funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio se opusieron a esa idea, la solicitud fue aceptada, pues el gobierno japonés anunció que suspendería sus compras de algodón mexicano (el principal producto mexicano de exportación) si se impedía a Nissan entrar al mercado mexicano. Después de Estados Unidos, Japón era el mayor socio comercial de México y la balanza regularmente era superavitaria para México. Además, Japón compraba 70% de las exportaciones algodonerías de México y, del total de divisas que ingresaban a México, 20% provenía del comercio de algodón.¹⁰⁷ La presión japonesa surtió efecto y a finales de 1964 Nissan

¹⁰⁵ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, art. cit., p. 80.

¹⁰⁶ Además, hay que tomar en cuenta que López Mateos ya había provocado irritación en Estados Unidos por su política exterior de apoyo hacia la revolución cubana y en México por las medidas que había tomado con respecto a las industrias eléctrica, petroquímica y minera. Cf. Lorenzo Meyer “De la estabilidad al cambio”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 890-892 y Guadalupe González, “México ante América Latina: mirando de reojo a Estados Unidos”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 489-490.

¹⁰⁷ Durante el período 1959-1963, el monto del comercio entre Estados Unidos y México fue de 1,131.5 millones de dólares con un saldo a favor de Estados Unidos de 437.7 millones de dólares. El comercio entre Japón y México, durante ese mismo periodo, fue de 143.5 millones de dólares cuyo saldo favoreció a México con 105.7 millones de dólares. También en ese periodo, México obtuvo un déficit de

comenzó a producir automóviles en México. Otro elemento que debilitó al gobierno mexicano y que lo hizo vulnerable a las presiones de las empresas automotrices fue la división interna. Por un lado, no hubo coordinación entre el titular de la Secretaría de Hacienda y el de la Secretaría de Industria y Comercio. La reorganización administrativa de 1959 otorgó el control de las licencias de importación y de los aranceles a la Secretaría de Industria y Comercio, que antes tenía la Secretaría de Hacienda, esto ocasionó animosidad entre los funcionarios de ésta última a quienes no agradó que redujeran su facultad regulatoria en importaciones. Por otro lado, además de la rivalidad intersecretarial, había rivalidad interna en la Secretaría de Industria y Comercio. El secretario y el subsecretario del ramo consideraban que había que adoptar una actitud moderada y conciliadora hacia las empresas transnacionales, mientras que los funcionarios de la Dirección de Industrias apoyaban una posición más estricta. Esta falta de coordinación se agravó porque la participación del presidente López Mateos en este proceso fue esporádica y delegó a los secretarios la toma de casi todas las decisiones.¹⁰⁸

Como se puede ver en el cuadro 2, entre las consecuencias del decreto de 1962 destaca el crecimiento de la industria durante el resto del decenio de 1960. También hubo cambios cualitativos como la sofisticación técnica de los procesos de manufactura de las plantas automotrices en México, la creación de una industria de máquinas-herramientas y la transferencia de tecnología de las empresas fabricantes de automóviles a la industria de partes automotrices.

19.6 millones de dólares en su relación comercial con la República Federal de Alemania cuyo monto fue de 138.4 millones de dólares. Raúl Salinas, *Memoria de Labores: presentada al H. Congreso de la Unión por el c. secretario del ramo*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1964, pp. 83 y 89. *Comercio Exterior*, 1961, núm. 5, p. 287.

¹⁰⁸ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, art. cit., pp. 83-86.

CUADRO 2

DESEMPEÑO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MÉXICO DURANTE LA DÉCADA DE 1960					
Año	Autos producidos	No. de empleados	Salarios (millones de pesos)	Valor de la inversión (millones de pesos)	Valor de la producción (millones de pesos)
1960	54,742	7,072	186	1,356	1,781
1961	61,636	7,724	220	1,436	1,923
1962	64,082	9,021	239	1,654	2,118
1963	75,581	10,504	308	2,009	2,730
1964	93,323	13,547	421	3,108	3,756
1965	102,508	16,800	542	3,977	4,026
1966	113,605	19,067	709	4,651	4,920
1967	119,253	21,530	815	4,905	5,461
1968	145,466	21,994	959	5,248	6,557
1969	163,596	22,303	1,056	5,692	7,463
1970	187,953	23,825	1,174	6,282	8,581

Fuente: Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, Princeton, University Press, 1985, p. 115.

Otros efectos del decreto de 1962 fueron el aumento de la participación de capitales extranjeros en la estructura del capital social de las empresas y la reducción del número de empresas en la industria. Desde antes del decreto de 1962, Ford y GM eran de capital 100% extranjero y DINA de capital 100% mexicano y siguieron siéndolo durante el resto de la década, de igual modo la empresa Nissan, que inició operaciones en 1964, se mantuvo sin asociarse con capital mexicano. Salvo en esos casos, la propiedad de todas las empresas sufrió alteraciones. De las otras empresas del sector, Ford adquirió los activos de Studebaker-Packard. La empresa mexicana Promexa que había sido creada en 1961 con el propósito de fabricar automóviles bajo licencia de Volkswagen, absorbió las plantas de Automotriz O'Farril y Automóviles Ingleses y, en 1963, la empresa alemana decidió participar directamente en México mediante la

adquisición de Promexa que cambió su nombre por el de Volkswagen de México. En ese mismo año la empresa Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) dejó de ser propiedad de capital privado mexicano, pues vendió 40% de la empresa a la estadounidense American Motors y 60% al gobierno mexicano. También en 1963 dejó de operar Planta Reo y al año siguiente cerró Representaciones Delta. Chrysler, por su parte, aumentó en 1968 su participación accionaria en Fábricas Auto-Mex de 33% a 45%. Antes del decreto de 1962 había nueve empresas fabricantes de automóviles, de las cuales dos eran de capital extranjero; al finalizar la década de los sesenta había siete empresas y solamente en tres de ellas había capital social mexicano. En dos de ellas, DINA y VAM, el gobierno era el accionista mayoritario.¹⁰⁹

Primeros anuncios de una política industrial de exportaciones automotrices

Obligar a la industria automotriz a alcanzar un grado de integración nacional de 60% redujo en el corto plazo las importaciones por unidad producida y hubo incluso en 1965 y 1966 una reducción, en términos absolutos, de las importaciones automotrices. La proporción de importaciones automotrices como porcentaje de las totales se redujo durante los primeros cinco años posteriores a la publicación del decreto de 1962, pero en 1968 esta tendencia se revirtió y, debido a que las empresas estaban autorizadas a importar un monto equivalente al 40% del costo directo de los vehículos, la expansión de la industria amenazaba con agravar el desequilibrio de la balanza de pagos (ver cuadro 3). Para revertir la situación había dos opciones, aumentar el grado de integración nacional de la producción automotriz u obligar a las empresas automotrices

¹⁰⁹ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, p. 118.

a compensar con exportaciones el valor de las importaciones. Sin embargo, ambos cursos de acción tenían desventajas; aumentar el grado de integración nacional chocaría con el plan de desarrollo estabilizador pues el número de fabricantes de autos en el mercado mexicano hacía que la escala de producción fuera ineficiente, de modo que obligar a las empresas automotrices a incluir en los vehículos mayor número de componentes producidos en México provocaría un aumento adicional de los costos de producción y por ende en el precio final de los automóviles, tal y como sucedió en Argentina y Brasil. También había dificultades para ejecutar la alternativa exportadora, pues esa misma ineficiencia disminuiría la competitividad de las exportaciones automotrices provenientes de México.

CUADRO 3

IMPORTACIONES MEXICANAS (MILLONES DE PESOS)			
Año	Automotrices (A)	Totales (B)	(A/B)*100
1960	1,862.80	14,830.60	12.6%
1965	2,423.10	19,495.10	12.4%
1966	2,088.00	20,064.50	10.4%
1967	2,127.60	21,823.20	9.7%
1968	2,617.00	24,501.40	10.1%
1969	2,692.30	25,975.40	10.4%

Fuente: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), *La industria automotriz de México en cifras*, México, AMIA, 1972, p. 67.

En 1968 Chrysler y Gastón Azcárraga, los dueños de Fábricas Auto-Mex, diseñaron y presentaron al gobierno mexicano un plan para aumentar el contenido local de los vehículos producidos en México. La idea era fusionar a DINA, VAM, FANASA y Fábricas Auto-Mex, que eran las cuatro empresas de capital mayoritariamente

mexicano que aun quedaban en la industria, con el fin de formar una sola empresa que estaría afiliada a Chrysler pero que sería de capital mayoritariamente mexicano. Los autores del plan argumentaban que, de llevarse a cabo, este plan promovería la eficiencia porque disminuiría el número de empresas en el sector y dejaría bajo control del capital público y privado mexicano más de la mitad del mercado de automóviles del país. Este plan contó, al menos al principio, con el apoyo de Antonio Ortiz Mena, titular de la Secretaría de Hacienda, y con el de Rodrigo Gómez, director del Banco de México.¹¹⁰

A mediados de 1969 Ford también presentó un plan para la industria automotriz mexicana que buscaba solucionar el problema de la balanza de pagos mediante exportaciones. Este plan fue el resultado de las pláticas que ejecutivos de esa empresa habían sostenido en los meses previos con funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio con el propósito de diseñar un plan alternativo al que estaba promoviendo Auto-Mex. Campos Salas, secretario de Industria y Comercio, no quería dejar la iniciativa de la política industrial automotriz en manos de Ortiz Mena y por ello buscó el apoyo de Ford para presentar al presidente la solución exportadora al desequilibrio de la balanza de pagos. Ford consideraba que estaba más apta para competir bajo un esquema de compensación de importaciones que en uno de mayor grado de integración nacional, por eso la propuesta que presentó fue que para 1970 todas las empresas automotrices debían exportar un valor equivalente a 5% de sus importaciones como requisito para ganar su cuota básica de producción; en 1971 el porcentaje aumentaría a 15% y en 1972 a 25%. El objetivo era que en el mediano plazo las empresas

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 158.

compensaran con exportaciones 100% del valor de las partes y componentes importados.¹¹¹

El presidente Gustavo Díaz Ordaz eligió el proyecto de compensación de importaciones debido a que Ortiz Mena y Rodrigo Gómez dejaron de apoyar la propuesta de Chrysler y Azcárraga para apoyar el plan exportador de Ford. Para estos funcionarios el problema de la balanza de pagos tenía mayor prioridad en ese momento que la protección de las empresas mexicanas del sector automotriz y como el efecto del plan exportador en el balance de divisas del país prometía ser mucho más rápido que el del plan de Auto-Mex, optaron por apoyar la propuesta de Ford. La definición de Díaz Ordaz en torno a este asunto ocurrió tan pronto como Antonio Ortiz Mena y Rodrigo Gómez le manifestaron su apoyo al plan exportador.

La versión definitiva del acuerdo adoptado para el fomento de las exportaciones automotrices estableció como requisito que el sector automotriz debía compensar sus importaciones con un monto cada vez mayor de exportaciones. Hasta 60% de esas exportaciones podía ser producción de las empresas automotrices, el resto tenían que compensarlo exportando partes automotrices o componentes fabricados por sus proveedores mexicanos.¹¹² Para las empresas automotrices era más conveniente resistir cualquier cambio en la regulación, pero eso solamente hubiese sido posible si todas las empresas se opusieran. No obstante, la disposición de Ford, de acatar la medida gubernamental, activó el patrón de inversión defensiva y las demás empresas también tuvieron que acatar la disposición gubernamental.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 163-164.

¹¹² “Acuerdo a las Direcciones Generales de Industrias y de Comercio de esta Secretaría, por virtud del cual se condicionan las importaciones de partes automotrices correspondientes a la “Cuota Básica” a que se compensen con exportaciones de partes automotrices fabricadas dentro del país”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de octubre de 1969.

Consecuencias del acuerdo para la compensación de importaciones

En 1970, un año después del acuerdo para la compensación de importaciones automotrices, Luis Echeverría asumió la presidencia de México. Aunque algunos funcionarios de la administración de Echeverría, como Guillermo Becker, director de industrias de la Secretaría de Industria y Comercio, dudaban de que el sector automotriz estuviera preparado para la exportación, el gobierno mexicano no solamente cumplió el acuerdo, sino que a finales de 1972 incluyó las disposiciones del mismo en el “Decreto que fija las bases del desarrollo automotriz”,¹¹³ mediante el cual también creó la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz, integrada por funcionarios de las secretarías de Hacienda y de Industria y Comercio. Sin embargo, los resultados de las medidas puestas en práctica a principios del decenio de 1970 no fueron los esperados.

Uno de los efectos no buscados del acuerdo de 1969 fue la extinción del capital privado de origen mexicano en el sector automotriz. En 1971, Gastón Azcárraga tuvo que vender su participación de Fábricas Auto-Mex a Chrysler, que se convirtió en dueña única de la empresa. Chrysler no estaba dispuesta a adquirir las exportaciones de Auto-Mex si no ejercía control sobre ésta y, en esas circunstancias, Azcárraga no podría compensar las importaciones de la empresa. Bajo las condiciones del acuerdo de 1969, Fábricas Auto-Mex no recibiría autorización para seguir produciendo, así que Azcárraga vendió su parte de la empresa la cual cambió su nombre por el de Chrysler de México.¹¹⁴ Después de estos movimientos el gobierno era el único capitalista mexicano

¹¹³ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de octubre de 1972.

¹¹⁴ Van Whiting, *The Political Economy of Foreign Investment in Mexico*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1992, p. 214.

que quedaba en la industria automotriz, pues era dueño de DINA y de 60% de las acciones de VAM.

Otro efecto de la política de exportación de partes automotrices fue la minoración de las restricciones a la integración vertical del sector automotriz. Puesto que el acuerdo de 1969 no requería que las empresas automotrices exportaran automóviles, la mayor parte de las exportaciones eran transferencias “intrafirma” de partes automotrices. En 1975, por ejemplo, solamente 6.6% de las exportaciones automotrices eran autos terminados, los cuales se vendían en Centroamérica y el Caribe. Las empresas solicitaron autorización al gobierno para aumentar su catálogo de producción de partes automotrices, pues decían que solamente si controlaban la manufactura de esos productos podrían asegurar la calidad, los costos y los tiempos de entrega para la exportación. Ford recibió autorización para producir ejes y tambores mientras que Chrysler obtuvo permiso para fabricar condensadores para sistemas de aire acondicionado.¹¹⁵

No obstante, quizá lo que más haya hecho pensar a los funcionarios mexicanos en la necesidad de establecer nuevas reglas para el sector automotriz fue que, como se puede ver en el cuadro 4, las exportaciones de la industria aumentaron notablemente, pero las empresas automotrices no compensaron sus importaciones en la medida establecida por el acuerdo de 1969 y el decreto de 1972.

¹¹⁵ El permiso era necesario ya que, bajo los lineamientos del decreto de 1962, las empresas automotrices tenían prohibido producir este tipo de piezas. Véase *supra*, p.32.

CUADRO 4

COMPENSACIÓN DE IMPORTACIONES DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ 1967-1976					
	A	B	C	D	E
Año	Exportaciones automotrices netas (millones de pesos)	Importaciones de material de ensamble (millones de pesos)	(A/B) x100	Compensación obligatoria de importaciones	Diferencia entre la compensación observada y la obligatoria (C-D)
1967	79.6	1332.6	6%	No aplica	
1968	95	1812.8	5.2%	No aplica	
1969	185.9	1789.8	10.4%	No aplica	
1970	320.6	1913.3	16.8%	5%	11.80%
1971	449.4	2095.1	21.5%	15%	7%
1972	699.7	2401.8	29.1%	20%	9%
1973	1233.6	2899.2	42.6%	30%	12.60%
1974	1555.2	4109.5	37.8%	40%	-2.20%
1975	1784.6	6157.2	29%	50%	-21.00%
1976	3072.3	7426.5	41.4%	60%	-19%

Fuente: Cuadro basado en Guillermo Salas, *op. cit.*, p. 135.

La recesión económica mundial de 1974-1975 explica que a partir de esos años el déficit de la balanza comercial automotriz haya aumentado. Durante los primeros años del decenio de 1970 las empresas automotrices hicieron los ajustes necesarios en sus planes mundiales de producción para absorber las exportaciones de sus plantas en México. Así lo hicieron, por ejemplo, Ford y GM con la fabricación de transmisiones manuales y con sus plantas mexicanas de motores. Chrysler también hizo arreglos con uno de sus proveedores de partes automotrices (una empresa transnacional con presencia en México) para incluir componentes fabricados en México en una de sus operaciones de ensamble en Estados Unidos.

El tipo de operaciones mencionadas anteriormente eran posibles porque el mercado mundial estaba en un período de expansión. Cuando en 1974 la economía mundial cayó en recesión, las ventas de automóviles en todo el mundo se vinieron abajo. La producción mundial de automóviles pasó de 38.9 millones de vehículos en 1973 a 34.7 millones en 1974 y en 1975 la producción cayó hasta 33 millones. El mercado mexicano fue relegado en el orden de prioridades de las empresas automotrices transnacionales, las cuales comenzaron a recortar la producción en todas sus plantas sin exceptuar las mexicanas. Desde la perspectiva del plan mundial de negocios de una transnacional automotriz, la recesión hizo más conveniente perder temporalmente una fracción del mercado mexicano por incumplir con la cuota exportadora, que seguir incluyendo en sus planes mundiales de negocios la producción procedente de México, ineficiente en costos comparada por ejemplo con la de Estados Unidos. La situación económica mundial complicó las cosas para el gobierno mexicano, porque si hubieran sido una o dos las empresas que incumplieran con la compensación de importaciones, el gobierno podría sancionar a esas empresas quitándoles la cuota de producción correspondiente y asignándosela a aquellas empresas que sí hubieran cumplido. Sin embargo, como todas las empresas estaban incumpliendo, el gobierno no podía ejecutar la sanción pues tendría que reducir la cuota de mercado de todas las empresas, con lo que aumentaría el desempleo al contraer drásticamente la producción del sector automotriz y de las industrias asociadas a él. Además de los problemas directamente asociados con la industria automotriz, es necesario agregar que el gobierno también consideró necesario cambiar las reglas de operación del sector automotriz porque el

modelo mexicano de crecimiento por sustitución de importaciones mostraba signos claros de agotamiento.¹¹⁶

EN SUMA

Los elementos que más influyeron en la relación de las empresas automotrices transnacionales con el gobierno mexicano fueron, por un lado, la política económica de éste y la situación de aquellas en el mercado internacional. Durante los primeros cincuenta años de presencia de las empresas automotrices en México no hubo conflictos mayores entre estos actores. Después de la revolución, al gobierno mexicano le convenía económica y políticamente la llegada de las empresas automotrices. Éstas encontraron en México un lugar conveniente para instalarse, ya que como se encontraban en expansión buscaban nuevos mercados en los cuales llevar a cabo operaciones de bajo valor agregado, pero que permitieran satisfacer la demanda local.

El primer conflicto de magnitud considerable entre empresas automotrices y gobierno mexicano se debió a que éste buscó incluir a este sector en su modelo económico de sustitución de importaciones mediante el decreto automotriz de 1962. Durante el conflicto las empresas automotrices buscaron, más o menos exitosamente, el apoyo de sus respectivos gobiernos, de las empresas mexicanas de partes automotrices y de funcionarios mexicanos para oponerse a la sustitución de importaciones en la industria automotriz. Resultado de ello fueron las presiones de los gobiernos de Estados Unidos y Japón hacia el gobierno mexicano para que en la versión final del decreto no se excluyera a las empresas automotrices de sus países. El gobierno mexicano, por su

¹¹⁶ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1954*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 106.

parte, también usó los recursos a su alcance para llevar a cabo su política industrial automotriz. El más importante de ellos fue el aprovechamiento del patrón de inversión defensiva característico de oligopolios internacionales como el de la industria automotriz. Al convencer a una de las armadoras de participar en la sustitución de importaciones todas tuvieron que hacerlo. Sin embargo, la intervención de los gobiernos de Estados Unidos y Japón para que las empresas de su país no fuesen excluidas del mercado mexicano, influyó de forma decisiva en la política del gobierno de México hacia el sector automotriz, pues esos países eran los dos principales socios comerciales de México en ese momento. Otro elemento que influyó notablemente en la negociación del decreto de 1962 fue la rivalidad burocrática, pues las divisiones internas del gobierno mexicano debilitaron su posición negociadora.

Como la industria automotriz fue uno de los principales causantes del desequilibrio (presente durante el periodo cubierto en este capítulo) de la balanza de pagos mexicana, las políticas públicas hacia ese sector siempre buscaron atender el problema y, como el decreto de 1962 no pudo hacerlo, el gobierno de Díaz Ordaz publicó en 1969 el acuerdo de compensación de importaciones. Ese plan se mantuvo vigente e incluso se convirtió en decreto durante el periodo presidencial de Luis Echeverría. Sin embargo, estas medidas tampoco solucionaron el problema grave de divisas que enfrentaba el gobierno mexicano, de modo que a finales de ese sexenio la necesidad de diseñar y poner en práctica una nueva política industrial automotriz se volvió urgente.

2. LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO MEXICANO Y LAS EMPRESAS AUTOMOTRICES DURANTE EL INICIO DE LA ETAPA EXPORTADORA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MEXICO.

¿Por qué se llevó a cabo y cuál fue el alcance del giro que la industria automotriz en México dio hacia las exportaciones durante la década de los ochenta? ¿Qué conflictos suscitó ese cambio entre el gobierno mexicano y el sector automotriz y cómo se resolvieron? ¿Cuáles fueron los rasgos distintivos de la relación entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices durante la negociación del TLCAN? En este capítulo, que inicia con la negociación del decreto automotriz de 1977 y termina con la entrada en vigor del TLCAN, responderé a esas preguntas. Además de incluir las secciones relacionadas directamente con los temas de las preguntas, consideraré oportuno reflexionar brevemente sobre dos cambios importantes ocurridos durante el periodo de estudio de este capítulo: el surgir del “toyotismo” como modelo alternativo de organización productiva y la formación de bloques económicos regionales en el sistema internacional. Su inclusión obedece a que estas transformaciones influyeron de forma decisiva en las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices.

Negociación del decreto de 1977

Durante los últimos meses del periodo presidencial de Echeverría, caracterizados por un entorno de crisis, los funcionarios de esa administración comenzaron la revisión de la política automotriz, pues, debido a su importancia en la economía mexicana, la solución a los problemas de esa industria, contribuiría notablemente a la recuperación de otros sectores. Aunque fue la Secretaría de Industria y Comercio la que tomó la iniciativa, la

mayor parte de la discusión se llevó a cabo en la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz. Los trabajos comenzaron a finales de 1975 y en marzo de 1976 la comisión produjo un informe en el que proponía dar prioridad nuevamente al modelo de sustitución de importaciones y aumentar de 60% a 80% el grado de integración nacional. La promoción de exportaciones seguiría presente, ya que las empresas automotrices ahora estarían obligadas a compensar 100% de sus importaciones; el grado requerido de integración nacional sería de 70% para las empresas que hicieran exportaciones por un valor igual o superior a 2 dólares por cada dólar erogado por concepto de importaciones. El gobierno invitó a las empresas productoras de vehículos y a las fabricantes de partes automotrices a expresar sus opiniones sobre el contenido del informe. A excepción de DINA y VW, todas las empresas automotrices expresaron su rechazo a la política de sustitución de importaciones y sugirieron profundizar la promoción de exportaciones. La cámara de la industria de partes automotrices estuvo de acuerdo con los términos del informe, la política de sustitución de importaciones sería aceptable en tanto no se desechara el requisito de compensar importaciones con exportaciones.¹¹⁷

Para junio de 1976, la Secretaría de Industria y Comercio tenía listo para publicación el proyecto de decreto que contenía las medidas del informe intersecretarial. Sin embargo, el documento no fue publicado porque el cambio de gobierno ocurriría dentro de pocos meses y algunos miembros del equipo del presidente electo, como Julio Rodolfo Moctezuma, José Andrés de Oteyza y Carlos Tello, argumentaron que, puesto que serían ellos los encargados de ejecutar la política industrial, les correspondía

¹¹⁷ Salas, Guillermo, *Política industrial e industria automotriz en México: 1947-79*, tesis de licenciatura, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1980, pp. 156-158.

promulgar cualquier regulación al respecto. Otro obstáculo para la publicación de la política industrial automotriz fueron las condiciones políticas turbulentas de los últimos meses del sexenio de Echeverría y la oposición de los empresarios a su política económica por considerarla de corte comunista.¹¹⁸

Seis meses después de haber asumido la presidencia de la república, José López Portillo publicó el “Decreto para el fomento de la industria automotriz”¹¹⁹ cuyas principales disposiciones eran distintas a las del proyecto de decreto de 1976. Las disposiciones de la nueva política incluyeron un plazo de cinco años a partir de la publicación del decreto para que el saldo de divisas del sector automotriz dejara de ser deficitario; la obligación de compensar no solamente las importaciones de partes para ensamble, sino también pagos al exterior como transporte, seguros, asistencia técnica, refacciones para sus distribuidores, así como el contenido importado de los componentes que adquirieran en el mercado mexicano; el requisito de alcanzar, como mínimo, 50% de integración nacional en la producción de vehículos; aumento del porcentaje que las empresas fabricantes de vehículos tenían que compensar mediante exportación de partes automotrices de sus empresas proveedoras de 40% a 50%; eliminación del control de precios y dispensa para DINA y VAM de algunas partes de la regulación, en vista de las desventajas que esas empresas tenían para exportar en comparación con las otras empresas.

El decreto de 1977 refleja el diagnóstico que los funcionarios del gobierno de López Portillo hicieron de la situación de la economía mexicana y, desde luego, de la de

¹¹⁸ Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 519-525.

¹¹⁹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de junio de 1977.

la industria automotriz. Los retos eran los mismos que en décadas anteriores: eliminar el desequilibrio de la balanza de pagos, reducir el desempleo, estimular la industrialización, etc. Sin embargo, la nueva administración consideraba que la mejor solución para la economía mexicana era el impulso a las exportaciones en sectores centrales, como el automotriz. Las exportaciones permitirían el crecimiento económico que se hallaba detenido debido, en buena medida, a la desigual distribución del ingreso en un mercado pequeño como el mexicano. Además, los cambios que experimentó la industria automotriz mundial durante los años setenta parecían presentar una oportunidad para poner en práctica de forma exitosa una política de aumento de las exportaciones automotrices. Debido a condiciones como la saturación de los mercados automotrices de Estados Unidos, Europa occidental y Japón, la ineficiencia de la producción de las plantas automotrices en la periferia y el aumento del precio del petróleo en 1973 y 1974, las empresas fabricantes de automóviles pusieron en práctica planes nuevos de reducción de costos como la mejora de los procesos de automatización de la producción, el endurecimiento de los instrumentos de negociación con los sindicatos, acuerdos de producción conjunta y, sobre todo, la integración transnacional de la producción de automóviles; este modelo productivo, también conocido como el “auto global”, era consistente con los planes mexicanos de promoción de exportaciones automotrices, pues estaba basado en la idea de aprovechar las condiciones productivas de distintos países, las operaciones que requirieran mayor sofisticación tecnológica se harían en los países de origen de las empresas automotrices, donde estarían ubicadas las plantas con los mayores avances tecnológicos, los procesos intensivos en mano de obra se llevarían a cabo en los países donde los salarios fueran más bajos y los procesos que

produjeran emisión alta de contaminantes serían enviados a aquellos países donde la regulación fuera más laxa.¹²⁰

Había, pues, convergencia entre las intenciones del gobierno de López Portillo, de orientar hacia el exterior la industria automotriz en México, y los intereses de las empresas automotrices, por lo que los conflictos entre estos actores ocurrieron no por el tipo de política, sino por los requisitos de desempeño que estableció el decreto de 1977. La inconformidad de las empresas automotrices era, en primer lugar, en cuanto al monto y la forma requeridos para compensar las importaciones. En segundo lugar, por las facilidades, que las transnacionales percibían como trato discriminatorio, que el gobierno otorgó exclusivamente a DINA y VAM y, en tercer lugar, por el plazo para cumplir con los requisitos. En cuanto al asunto del grado de integración nacional, las empresas consideraban que, aunque el porcentaje se redujo a 50%, la nueva forma de medirlo aumentaba el requisito excesivamente en términos reales,¹²¹ también objetaban que la mitad de sus exportaciones tuvieran que ser productos provenientes de empresas sobre las que no ejercían ningún control, además de oponerse a la obligación de compensar el contenido importado de las partes automotrices adquiridas en México. Con respecto al trato preferencial, la inconformidad mayor (especialmente de Ford) era que solamente las empresas mexicanas podrían fabricar vehículos provistos de motor

¹²⁰ Douglas Bennett, y Kenneth Sharpe, *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton, University Press, 1985, pp. 195-198.

¹²¹ “[L]a antigua fórmula de “costo directo de producción” [ver nota 101] se reemplaza en el nuevo decreto por la llamada “costo-partes”, en la que se toma el valor total de las partes que integran cada modelo, a precios del país de origen [de la empresa automotriz]. De esa cifra, se deduce el valor del material de importación empleado en la producción del auto en México. Y la cantidad restante se considera de “integración nacional”. En otras palabras, para el cálculo del grado de integración nacional no cuenta el valor de facturación de los componentes mexicanos entregados a la industria terminal, sino el valor que esos componentes tienen en el país de origen. Por supuesto, esta es una fórmula mucho más conveniente [para el gobierno] que la antigua de “costo directo”, ya que deja de subsidiarse implícitamente la ineficiencia”. Guillermo Salas, *op. cit.*, p.162.

diésel, aunque también había oposición a que el requisito de exportación de esas empresas fuera menor. En relación al plazo para cumplir con las disposiciones del decreto, las compañías transnacionales argumentaron que tomaría varios años planear y llevar a cabo las inversiones necesarias para aumentar las exportaciones y cumplir con la regulación gubernamental.¹²²

Todas las empresas estaban inconformes, cuando menos, con una parte del decreto. Renault, se oponía al grado de compensación establecido en el decreto porque, como estaba a punto de convertirse en accionista de DINA, tendría que integrar un volumen mayor de la producción de ésta en sus líneas de producción en otros países. American Motors tenía la misma posición hacia el decreto, porque tendría que involucrar un monto mayor de la producción de su filial VAM en sus planes internacionales de negocios. Nissan tenía en Japón la mayor parte de sus plantas de ensamble (y las más importantes), por lo que las medidas incluidas en el decreto automotriz le ocasionarían costos adicionales por transportar a Japón las piezas hechas en México. VW tenía un grado alto de integración vertical¹²³ que le dificultaría cumplir con la obligación de que 50% de sus exportaciones fueran de partes automotrices fabricadas por empresas mexicanas. Chrysler estaba en riesgo de perder la licencia para producir camiones diésel que había heredado de Fábricas Auto-Mex, debido a que bajo la nueva regulación solamente empresas con capital mayoritariamente mexicano podían producir esos vehículos. Sin embargo, la empresa que se opuso de forma más activa a las disposiciones del decreto de 1977 fue Ford. Además de la prohibición de fabricar vehículos diesel, Ford se oponía al decreto porque había adoptado un plan de ajuste más

¹²² Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, pp. 206, 211 y 213.

¹²³ Para la definición de “integración vertical” véase la nota 98.

lento, comparado con el de las otras empresas, ante las nuevas condiciones de la industria automotriz mundial, sobre todo en lo referente a las inversiones para dejar atrás la producción de autos grandes y comenzar la de compactos. En el momento de la publicación del decreto de 1977, Ford estaba menos preparada que las otras empresas para insertar de manera eficiente en su plan global de negocios la producción proveniente de sus operaciones en México, por lo cual asumió el liderazgo de la oposición a la política automotriz mexicana. Algunas de las protestas de Ford fueron discretas, pero otras fueron muy visibles, como la conferencia de prensa que Henry Ford II, director de esa empresa, dio en México después de entrevistarse con el presidente López Portillo, en la cual criticó el decreto automotriz de 1977 por discriminatorio.¹²⁴ En su campaña contra ese decreto, Ford no encontró aliados en México. No los encontró en el gobierno, pues a diferencia de ocasiones anteriores, la posición de los funcionarios mexicanos hacia la política automotriz no estaba dividida.¹²⁵ Tampoco logró el apoyo de las empresas fabricantes de partes automotrices porque a éstas les convenían los términos del decreto. Otra forma de ejercer presión efectiva hubiese sido la de presentar un bloque opositor unificado con las otras empresas automotrices, pero esto no ocurrió porque, aunque las otras empresas esperaban que las gestiones de Ford resultaran en condiciones más favorables para sus intereses, mostraron disposición a invertir capital para iniciar la producción para

¹²⁴ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, p. 217.

¹²⁵ Además de que los miembros del gabinete tenían posiciones semejantes en cuanto al rumbo que debía tomar la política automotriz, la reorganización burocrática llevada a cabo por López Portillo tan pronto asumió la presidencia también contribuyó a la unidad gubernamental en torno al tema automotriz. Esa reorganización consistió en dividir la Secretaría de Industria y Comercio. La parte comercial quedó en manos de una nueva Secretaría de Comercio y la parte de industrial formó parte de una nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN). Otro movimiento fue la desaparición de la Secretaría de la Presidencia y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Con estos movimientos López Portillo asignó a la SEPAFIN la conducción de la política automotriz.

exportación en México, incluso si el gobierno mexicano no modificaba las medidas de política automotriz, pues habían hecho ya los ajustes en sus planes de negocios para emprender la producción de automóviles integrada globalmente.¹²⁶

Ante estas condiciones, Ford acudió ante la Asociación de Fabricantes de Vehículos Automotores de Estados Unidos, la que a su vez discutió el tema con los departamentos de Comercio, de Estado y del Tesoro de ese país, incluso Henry Ford II habló del asunto personalmente con Cyrus Vance, entonces secretario de Estado, y con Patrick Lucy, embajador estadounidense en México.¹²⁷ El gobierno estadounidense veía al decreto mexicano como un ejemplo de lo que consideraba una tendencia injusta para la manufactura en Estados Unidos y contraria a los principios del comercio libre, es decir la imposición de requisitos de desempeño y el otorgamiento de subsidios por parte de los gobiernos de varios países para impulsar las exportaciones.¹²⁸ El gobierno estadounidense consideraba que México debía solucionar sus desequilibrios comerciales promoviendo en el mercado mundial las áreas de su economía en que tuviera ventajas comparativas, no mediante decretos sectoriales.¹²⁹ Esta recomendación también era una acusación de que la competitividad mexicana en el sector automotriz era producida artificialmente mediante subsidios a la exportación, disfrazados de estímulos fiscales, lo cual ameritaba el establecimiento de aranceles a la producción automotriz proveniente de México. Además, había también el temor de que la nueva política automotriz mexicana ocasionara pérdida de empleos en Estados Unidos. Estas inquietudes fueron

¹²⁶ Van Whiting, *The political economy of foreign direct investment in México*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1992, p. 219.

¹²⁷ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, p. 216.

¹²⁸ Así lo afirmó Fred Bergsten, secretario adjunto del Tesoro para asuntos económicos internacionales, poco antes de asumir su puesto, en el artículo "Coming Investment Wars?", *Foreign Affairs*, 1(1974), pp. 135-152.

¹²⁹ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, pp. 217-218.

manifestadas por el gobierno estadounidense ante los representantes del gobierno mexicano Natán Warman y Juan Wolffer, en el Mecanismo de Consulta de noviembre de 1977, quienes respondieron que las empresas automotrices de todos los países enfrentarían las mismas condiciones y que solamente el gobierno estadounidense había expresado inconformidad. Explicaron, además, que las automotrices mexicanas tendrían una carga exportadora menor porque no podían competir en las mismas condiciones que las empresas transnacionales y que pedir los mismos requisitos a toda la industria sería una discriminación inaceptable contra el capital mexicano. Negaron que México subsidiara las exportaciones y consideraron que la acusación estaba basada en cálculos equivocados de los costos y de la productividad en México. Reconocieron que había planes de establecer en otros sectores productivos medidas similares al decreto automotriz, pero que solamente se haría en áreas competitivas con potencial exportador sólido. Los funcionarios mexicanos estuvieron de acuerdo con la necesidad de mayor grado de liberalización en el comercio de automóviles, pero consideraron que, para que eso fuese posible, era esencial reducir el déficit del sector automotriz, lo cual justificaba los requisitos de desempeño establecidos en el decreto. Después de esta reunión, el gobierno comunicó a las automotrices estadounidenses que seguir solicitando el apoyo de su gobierno podría provocar un conflicto serio que incluso podría ocasionar el restablecimiento del control de precios.¹³⁰ Los directivos de las empresas estadounidenses comprendieron que movilizar el apoyo del gobierno de Estados Unidos para presionar al gobierno mexicano era un asunto delicado, por lo que expresaron a las dependencias del gobierno estadounidense su preferencia por manejar el asunto ellos

¹³⁰ *Ibid.*, p. 220.

mismos y les solicitaron que no intervinieran más en la negociación. El gobierno estadounidense aceptó la petición y solamente se limitó a enviar una nota diplomática en la que repetía los mismos argumentos expresados durante el mecanismo consultivo de noviembre de 1977.¹³¹

La política automotriz del gobierno mexicano fue apuntalada de manera decisiva en febrero de 1978, fecha en que GM anunció un plan para aumentar sus exportaciones con el objetivo de que en 1983 éstas alcanzaran un valor de entre 150 y 200 millones de dólares (en 1977 GM exportó por un valor de diez millones de dólares), para lo cual pondría en operación cuatro plantas industriales nuevas que le permitirían cumplir con los requisitos de exportación del decreto automotriz. Dos de ellas estarían en Ciudad Juárez y producirían partes automotrices, mientras que las otras dos estarían en Ramos Arizpe, Coahuila, una de las cuales produciría motores y la otra sería una planta de ensamble. Al mes siguiente Volkswagen publicó planes de inversión para aumentar su capacidad productiva de exportación y también la destinada a satisfacer la demanda interna. Chrysler también publicó su plan para establecer una planta de manufactura de motores en Ramos Arizpe, Coahuila y American Motors anunció el aumento de sus exportaciones de transmisiones manuales a Estados Unidos.¹³² Ford, por su parte, anunció una inversión de 500 millones de dólares para el establecimiento de una planta automotriz en Hermosillo, Sonora, cuya capacidad instalada anual sería de 130,000 vehículos.¹³³

¹³¹ El texto completo de la nota diplomática puede consultarse en *ibid.*, pp. 277-278.

¹³² José Antonio Vieyra, *Tecnología, empleo y territorio en el marco de la globalización económica: el caso de la globalización económica*, Tesis, Universidad Complutense de Madrid, 1999, p. 162. Rainer Dombois, art. cit., pp. 46-48.

CUADRO 5

COMERCIO AUTOMOTRIZ DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS 1965-1980 (MILLONES DE DÓLARES)							
Año	Vehículos		Partes automotrices		Total*		
	Importaciones (Imp.)	Exportaciones (Exp.)	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Balance
1965	51	<0.1	73	0.1	159	0.1	-159
1966	53	<0.1	77	1	158	1	-157
1967	54	<0.1	79	1	162	1	-161
1968	79	<0.1	91	3	206	3	-203
1969	71	<0.1	103	9	206	9	-197
1970	38	<0.1	129	18	195	18	-188
1971	57	<0.1	137	25	218	26	-192
1972	76	<0.1	151	35	244	35	-209
1973	98	8	209	56	322	76	-246
1974	136	8	258	84	465	119	-346
1975	150	1	346	131	528	136	-392
1976	131	<0.1	337	18	496	18	-478
1977	119	<0.1	338	238	482	240	-242
1978	93	0.1	594	269	750	280	-470
1979	26	0.1	907	321	1056	327	-729
1980	18	<0.1	937	242	1067	245	-822

* Menos de 100,000 dólares.

Las cifras de la columna “total” son mayores que la suma de las columnas “vehículos” y “partes automotrices”, ya que también incluyen las exportaciones e importaciones de autobuses y camiones.

Fuente: Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, p. 239.

Consecuencias del decreto de 1977

El decreto de 1977 provocó modificaciones en la estructura de propiedad de la industria terminal. Para tener acceso al mercado internacional, DINA, la única empresa automotriz mexicana que aún sobrevivía, tuvo que vender 40% de su paquete accionario a la recién creada Renault Mexicana. En el ámbito de la inversión, las empresas automotrices cumplieron con los anuncios que hicieron en 1978; la inversión en capital

¹³³ Jorge Carrillo, Oscar Contreras y Arturo Lara, “Redes de producción global y aprendizaje local: el caso de Ford en Hermosillo, México”, <<http://www.izt.uam.mx/amet/vcongreso/webamet/indicedemesa/ponencias/Mesa%2014/Contrerasm14.pdf>>, 3 de agosto de 2010. [p. 2].

de las empresas estadounidenses en México aumentó de 31 millones de dólares en 1978 a 405 millones de dólares en 1980. Sin embargo, las inversiones no produjeron fruto de forma inmediata, por lo que en 1980 Chrysler, Ford y VW, las tres empresas que más autos producían en México, incumplieron con su cuota de exportación, lo cual agravó la situación de la balanza comercial mexicana.¹³⁴

En el ámbito comercial, el decreto también tuvo consecuencias importantes, aunque inesperadas. Como se puede ver en el cuadro 5, la regulación automotriz sí produjo un aumento de las exportaciones, por lo menos hasta 1980. El monto de importaciones de vehículos terminados también se redujo. No obstante, entre 1977 y 1979 el déficit de la industria automotriz se triplicó debido a que en la producción de partes automotrices las empresas seguían empleando un monto considerable de insumos de importación. Las importaciones para la producción de partes automotrices pasaron de 338 millones de dólares en 1977, a 594 millones de dólares en 1978, a 907 millones de dólares en 1979 y a 937 millones de dólares en 1980. En 1979, aproximadamente una cuarta parte del déficit de la balanza comercial de México provenía de la industria automotriz; en 1980 el déficit comercial automotriz representó más de una tercera parte del déficit comercial total de México.¹³⁵ A pesar de que en 1978 y 1979 la OPEP indujo otro aumento al precio del barril de petróleo (lo cual ocasionó una caída en la producción automotriz en Estados Unidos y Europa), en México, los ingresos derivados de la venta de ese producto produjeron un aumento del ingreso nacional y del gasto gubernamental, el cual, por su efecto multiplicador, causó un aumento anual de 19% en las ventas de automóviles que pasaron de 286,725 unidades en 1977 a 561,249 unidades

¹³⁴ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, p. 232.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 239.

en 1981.¹³⁶ Este contraste entre la situación de la industria automotriz en México y la que se presentaba en Estados Unidos y Europa contribuyó al aumento del déficit del sector automotriz. Las exportaciones automotrices de México a Estados Unidos aumentaron en 1979, pero disminuyeron en 1980 y, puesto que los automóviles producidos para el mercado nacional tenían autorizado 40% de contenido importado, el aumento de las ventas de autos en México significó un aumento sustancial de las importaciones automotrices. La disminución de las exportaciones y el aumento de las importaciones del sector automotriz ocasionaron un aumento en el déficit de esa industria y en el de la balanza comercial mexicana.

El gobierno de López Portillo intentó solucionar este problema de varias maneras. La primera fue poner en práctica las penalizaciones previstas en el decreto de 1977, lo cual solamente hizo en 1979, pues en ese año Chrysler fue la única empresa que incumplió con la compensación de importaciones correspondiente a ese año. Sin embargo, en vista de que en 1980 serían varias las empresas que incumplirían con la cuota exportadora, la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz decidió que en lugar de las sanciones, otorgaría permisos a las empresas para postergar la compensación de importaciones. Para este efecto el gobierno estableció un mecanismo mediante el cual las empresas automotrices podían solicitarle un anticipo o un préstamo de divisas con la condición de que presentaran un proyecto de inversión que permitiera a las empresas devolver en un plazo máximo de dos años de las divisas recibidas mediante “anticipos”. Esa devolución podía hacerse aumentando las exportaciones, aumentando el contenido nacional de los vehículos o haciendo inversiones en México

¹³⁶ *Ibid.*, p. 240.

con capital extranjero. Esta medida buscaba, además, proteger a la industria de partes automotrices, ya que, si optaba por sancionar a las empresas que incumplieran con los requisitos de compensación de importaciones, las empresas productoras de vehículos presionarían al gobierno para que les dejara fabricar partes automotrices cuya producción estaba autorizada exclusivamente a empresas con capital mayoritariamente mexicano. Mediante el mecanismo de los “anticipos” de divisas el gobierno logró sortear la disminución de exportaciones ocasionada por los factores ya mencionados sin tener que permitir el aumento del grado de integración vertical de la industria.¹³⁷

A finales de 1981 el déficit comercial de la industria automotriz representó más de la mitad del déficit comercial total de México,¹³⁸ lo cual provocó la suspensión del otorgamiento de “anticipos” de divisas y la adopción de medidas como congelar los montos autorizados de importaciones automotrices y el número de automóviles producidos, así como la prohibición de producir cualquier vehículo que no cumpliera con el mínimo de integración nacional y de importar componentes considerados de lujo.¹³⁹

Nueva crisis, nuevo decreto

La caída brusca de los precios del petróleo en 1982 creó un entorno sumamente adverso para la administración del presidente entrante Miguel de la Madrid Hurtado. La crisis que enfrentó el recién elegido presidente estuvo caracterizada por inflación de 100%, caída de la bolsa de valores y deuda externa de ochenta mil millones de dólares.

¹³⁷ Van Whiting, *op. cit.*, p. 222.

¹³⁸ Kurt Unger, “Industria automotriz: México bajo el cambio tecnológico”, *Foro Internacional*, 1(1987), p. 45.

¹³⁹ Douglas Bennett y Kenneth Sharpe, *op. cit.*, p. 241.

Además, esa deuda no solamente era pública, sino también privada. Varias empresas quebraron porque obtuvieron financiamiento externo durante la bonanza petrolera, pero después de la devaluación su deuda había crecido superando incluso el valor total de sus activos. El gobierno mexicano tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional y al gobierno estadounidense para conseguir préstamos con los cuales enfrentar la crisis. Como lo muestra el cuadro 6, los efectos en la industria automotriz pronto se hicieron sentir; las ventas anuales de automóviles cayeron a 466,663 en 1982 y a 272,815 en 1983.

CUADRO 6

PRODUCCIÓN Y VENTA DE VEHÍCULOS EN EL MERCADO MEXICANO (UNIDADES)		
Año	Producción	Ventas
1970	188,986	187,675
1971	211,393	207,506
1972	229,848	233,417
1973	285,618	262,045
1974	350,947	332,370
1975	356,624	345,897
1976	324,979	303,367
1977	280,813	289,240
1978	384,127	351,028
1979	444,426	425,231
1980	490,006	464,411
1981	587,460	571,013
1982	468,009	466,663
1983	284,550	272,815
1984	340,924	330,287

Fuente: Rogelio Ramírez, "The Impact of NAFTA on the Auto Industry in Mexico", en Christopher Sands y Sidney Weintraub (eds.), *The North American auto industry under NAFTA*, Washington, D.C., The Center for Strategic and International Studies, 1998, p. 54.

En septiembre de 1983 Miguel de la Madrid promulgó el “Decreto para la racionalización de la industria automotriz”,¹⁴⁰ el cual buscaba reducir el déficit del sector automotriz. El decreto dispuso un aumento en el grado de integración nacional de los vehículos a 55% en 1986 y a 60% en 1987 y mantuvo el requisito de compensación de importaciones. Esta regulación retomó algunos de los puntos discutidos para el decreto de 1962, por ejemplo, aunque no redujo el número de empresas en la industria, estableció límites al número de marcas y modelos que cada empresa podría fabricar. Esta medida buscaba reducir los precios de los vehículos mediante el aprovechamiento de las economías de escala, que se lograrían eliminando algunos modelos y aumentando la producción de los restantes. Para 1984 ninguna empresa podría producir más de tres marcas ni más de siete modelos, para 1985 y 1986 el límite era dos marcas y cinco modelos, mientras que de 1987 en adelante el límite sería una marca y cinco modelos. Llegado este momento, las empresas podrían obtener autorización para producir un modelo adicional si demostraban que la mitad de la producción de ese modelo sería para exportación y que su fabricación y venta sería autosuficiente en divisas. Quedó prohibida la producción de motores de ocho cilindros y una cuarta parte de la producción de cada empresa debía ser de coches austeros.

Efectos del decreto de 1983

Las empresas automotrices, que tanto se opusieron a este tipo de medidas durante las negociaciones de 1961-1962, en esta ocasión no objetaron el decreto. La caída de las ventas en el mercado mexicano de automóviles restringió su margen de negociación y

¹⁴⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 1983.

para no desaprovechar su capacidad instalada¹⁴¹ tuvieron que volcar su producción hacia el exterior. De 1982 a 1987, las exportaciones de vehículos terminados aumentaron de 15,819 a 155,983 y las de motores pasaron de 320,301 a 1,431,733.¹⁴² Además, las plantas mexicanas se volvieron atractivas para las operaciones de exportación debido a que la devaluación del peso provocó el abaratamiento de la fuerza de trabajo. Con este giro a las exportaciones ocurrió también la desconcentración geográfica de la producción automotriz. En 1981, Chrysler y GM inauguraron las plantas que habían anunciado un par de años atrás en Ramos Arizpe, Coahuila, la primera para producir motores de cuatro cilindros y la segunda para motores de seis cilindros. En ese mismo año Nissan inauguró una planta en Aguascalientes para producir motores de 4 cilindros. Ford instaló dos plantas, en 1983 comenzó en Chihuahua la producción de motores de 4 cilindros, y en 1986 instaló en Hermosillo, Sonora, una planta de ensamble de automóviles. Además de la cercanía con Estados Unidos, hubo otros incentivos para que las empresas se instalaran en el norte del país, por ejemplo, el gobierno federal y el de Sonora otorgaron subsidios a Ford para la instalación de su planta en Hermosillo.¹⁴³ El gobierno aceptó que los trabajadores de las

¹⁴¹ “Capacidad instalada” es la cantidad máxima de bienes o servicios que puede producir una empresa en un periodo de tiempo con la infraestructura de la que dispone.

¹⁴² Kevin J. Middlebrook, “The Politics of Industrial Restructuring: Transnational Firms’ Search for Flexible Production in the Mexican Automobile Industry”, *Comparative Politics*, 3(1991), pp. 280-281.

¹⁴³ En octubre de 1984, el gobierno federal otorgó a Ford, por medio de la banca de desarrollo, un crédito con 3 años de gracia y 7 para pagar, de 119 millones de dólares para la instalación de la planta. Ese crédito fue el más alto otorgado hasta entonces en México a una empresa privada de capital 100% extranjero, y su monto fue equívale al presupuesto ejercido por el gobierno sonorense durante ese año. El gobierno estatal también desempeñó un papel importante pues instaló infraestructura para proveer a la planta de Ford de servicios como agua y energía eléctrica, aceleró la construcción del gasoducto Naco-Hermosillo y de la carretera de cuatro carriles Guaymas-Nogales y donó los terrenos para la comunicación vía satélite y para el tratamiento de desechos industriales de la planta. Jordy Micheli, *Nueva manufactura, globalización y producción de automóviles en México*, México, UNAM, 1994 y

nuevas plantas fueran sindicalizados a la Confederación de Trabajadores de México, perteneciente al Partido Revolucionario Institucional, con lo cual impedía la formación de sindicatos independientes, o el fortalecimiento de los que ya existían en las plantas automotrices de la zona metropolitana de la ciudad de México.¹⁴⁴

Las empresas automotrices reorientaron su producción de diferentes maneras en respuesta al decreto. GM y Nissan se quedaron con sólo una marca y eliminaron las demás en 1987. Ford y Chrysler optaron por hacer las exportaciones adicionales necesarias para poder producir marcas con más de un modelo destinadas al abastecimiento del mercado interno. Volkswagen recibió autorización para producir modelos especiales en dos de las tres marcas que entonces producía. Entre los autos producidos bajo ese permiso especial destacan el VW Sedán y el VW Transporter, (conocido popularmente como Combi).¹⁴⁵ El propósito del decreto de 1983 de aumentar la escala de producción no se cumplió, pues para 1988 seguía habiendo modelos de los cuales solamente se producían mil autos. La limitación de marcas no estimuló las economías de escala ya que había varios modelos distintos en cada marca. Con respecto a la integración nacional, la industria cumplió el requisito durante 1984 y 1985, sin embargo, de 1986 en adelante algunas empresas incumplieron y fueron sancionadas con una reducción de su cuota exportadora. El decreto también incluyó una lista adicional de partes automotrices de origen nacional que debían ser incorporadas en cada automóvil y las medidas de control de la balanza de pagos también se endurecieron (a

Jorge Carrillo, "Reestructuración en la industria automotriz en México", *Estudios Sociológicos*, 3(1991), p. 491.

¹⁴⁴ Kevin Middlebrook, art. cit., p. 278.

¹⁴⁵ VW recibió el permiso para producir la "combi" en buena medida porque representaba una solución al problema del transporte urbano, véase Florencio López de Silanes, "Automóviles: Perspectiva mexicana" en Alan Jones, Luis Rubio y Sidney Weintraub (eds.), *Integración industrial México-Estados Unidos: el reto del libre comercio*, México, Diana-CIDAC, 1992, p. 122.

partir de 1983 toda la industria debía estar, al menos, en equilibrio de divisas). El efecto del aumento del grado de integración nacional y las medidas de balanza de pagos ocasionaron la salida de Renault y VAM del mercado mexicano.¹⁴⁶ Entre los efectos positivos del decreto de 1983 podemos mencionar que las exportaciones automotrices fueron esenciales para mantener a flote al sector entre 1983 y 1987; para 1988 el PIB y el empleo de la industria automotriz, como proporción del sector manufacturero general recuperó su nivel de 1981 y en 1989 la industria, ya recuperada, rompió un record de producción al fabricar 641,000 unidades.¹⁴⁷

Decreto de 1989

No obstante que el decenio de 1980 significó para la economía mexicana una etapa de políticas de estabilización, de liberalización comercial y de ajuste estructural, a finales de esa década el sector automotriz era, después del petroquímico y el tabacalero, el más protegido de la industria mexicana.¹⁴⁸ Un ejemplo de esto fue que, cuando en 1986 México celebró su adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), su programa de liberalización no incluyó a la industria automotriz.¹⁴⁹ Para cambiar esa situación, el gobierno de Carlos Salinas, integrado por funcionarios ideológicamente opuestos al proteccionismo, llevó a cabo consultas con los distintos actores relacionados con la industria automotriz con el propósito de elaborar su decreto automotriz respectivo. A finales de 1989 publicó el “Decreto para el

¹⁴⁶ Steven Berry, Vittorio Grilli y Florencio López de Silanes, “The automobile industry and the Mexico-US free trade agreement”, *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, No. 4152, 1992, p. 18.

¹⁴⁷ Florencio López de Silanes, art. cit., pp. 131-132.

¹⁴⁸ Steven Berry, Vittorio Grilli y Florencio López de Silanes, art. cit., p. 19.

¹⁴⁹ Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *NAFTA revisited: achievements and challenges*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2005, p. 369.

fomento y modernización de la Industria Automotriz” cuyo objetivo fue liberalizar el comercio automotriz de manera gradual mediante las siguientes disposiciones:¹⁵⁰

- *En cuanto a la importación de autos nuevos:* Durante los años modelo 1991 y 1992 cada productor podría importar automóviles por un monto equivalente al 15% de los automóviles que vendiera en México y durante los años-modelo 1993 y 1994 esa cantidad aumentaría a 20%. Todos los años sería requisito para la aprobación de la cuota de importación que la empresa solicitante tuviera un saldo comercial positivo.
- *En cuanto a la compensación de importaciones:* La importación de vehículos nuevos debía ser compensada de la siguiente forma: para el año modelo 1991, por cada dólar que una empresa automotriz erogara por concepto de importación debía exportar 2.5 dólares. En 1992 y 1993 la compensación será de 2 dólares de exportación por dólar de importación y en 1994 sería de 1.75 dólares de exportaciones por cada dólar importado.
- *En cuanto al grado de integración nacional:* El valor agregado nacional de las partes y componentes producidos por proveedores nacionales y por la industria de partes automotrices, que las empresas fabricantes de vehículos debían usar en

¹⁵⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1989. Además, ese mismo año fue publicado el “Decreto que otorga exenciones a los automóviles compactos de consumo popular”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1989, cuyo propósito era aumentar la tenencia vehicular per cápita, para lo cual promovía la producción y venta de automóviles más pequeños y más baratos. En esa disposición se creó un programa que otorgaría exenciones fiscales a los modelos populares que se inscribieran en él, pero que también demandaba una reducción en el margen de ganancia de los productores de esos modelos. La única empresa que se inscribió al programa fue Volkswagen que registró su modelo Sedán y para finales de 1989 VW se convirtió en líder nacional en ventas con un aumento de 70% en la producción de ese modelo, cuyas ventas se cuadruplicaron en 1990 y llegaron a representar 24% de las ventas totales de automóviles de pasajeros en México. Steven Berry, Vittorio Grilli y Florencio López de Silanes, *loc. cit.*

su producción, debía ser mayor o igual a 36% del valor agregado nacional de los vehículos.¹⁵¹

Antes de pasar al análisis de las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices durante las negociaciones del TLCAN es importante tomar en cuenta dos procesos del sistema internacional que ocurrieron durante el decenio de 1980 y que favorecieron la actitud de apertura de los gobiernos y empresas de la región a la idea de celebrar un tratado internacional de libre comercio. También es importante porque permite ver que el propósito del TLCAN no fue iniciar la integración de la industria automotriz. El sector automotriz canadiense se había integrado al de Estados Unidos desde 1965 con la celebración del acuerdo de libre comercio automotriz Canadá-Estados Unidos (comúnmente llamado *Auto Pact*¹⁵²) y el de México había comenzado a hacerlo durante la década de los ochenta. El primero de esos procesos fue la competencia cada vez más vigorosa que la industria automotriz de Asia oriental, especialmente la de Japón y Corea del Sur, suponía para el mercado estadounidense de automóviles. El segundo fue la integración de países en bloques regionales en Asia y Europa.

¹⁵¹ El artículo 7 del decreto de diciembre de 1989 estableció que el valor agregado nacional de los automóviles “se determina como el monto que resulte de sumar al valor total de sus ventas totales en el mercado doméstico, el valor total de sus saldos en balanza comercial [...]”. Mientras que el valor agregado nacional de las partes y componentes “es la diferencia entre la facturación total por ventas de partes y componentes por proveedores nacionales e industria de autopartes a las empresas de la industria terminal, excluyendo refacciones, menos las importaciones incorporadas a los productos objeto de estas ventas. Asimismo, se sumarán las exportaciones de productos automotrices de la industria de autopartes y de proveedores nacionales promovidas por las empresas de la industria terminal y se restará el contenido importado de dichas exportaciones”.

¹⁵² Los detalles de este acuerdo pueden consultarse en Douglas Thomas, “The Canada-U.S. Auto Trade Agreement”, *Financial Analysts Journal*, 4(1967), pp.113-117.

Fordismo vs. Toyotismo

El modelo productivo de producción en serie, desarrollado durante la primera década del siglo veinte por Henry Ford en sus talleres y fábricas de automóviles, y perfeccionado por Alfred Sloan en GM, fue una contribución que marcó de forma decisiva las condiciones materiales del mundo en las décadas posteriores. La innovación más importante de Ford, que hizo posible la tecnología de producción masiva de automóviles, también conocida como fordismo, no fue la producción en línea móvil, sino la simplificación del ensamble e intercambio de las partes y componentes de un vehículo. Para lograr esa simplificación Ford trabajó en los sistemas de medición, de modo que cada pieza utilizada en la producción de los vehículos pudiera ser ensamblada al primer intento. Otro factor que contribuyó a la estandarización de las piezas, y con ello, a la simplificación del ensamble de vehículos fue el avance en la tecnología de máquinas-herramientas que hizo posible el trabajo sobre metales reforzados previamente. Cuando esa tecnología no estaba disponible, primero se hacía el maquinado de la pieza y luego se sometía al proceso de reforzamiento, sin embargo, esto invariablemente ocasionaba deformaciones en las piezas e impedía la estandarización. Henry Ford aprovechó esta tecnología (él no fue quien la creó) para innovar en el diseño de partes automotrices que requirieran menos componentes y fueran más fáciles de ensamblar. Por ejemplo, la forma tradicional de fabricar motores era fabricar cada cilindro por separado y posteriormente unirlos mediante tornillos; con la nueva tecnología Ford logró producir un motor que consistía en un bloque único en el cual los cilindros ya estaban integrados. Este nuevo modelo productivo otorgó ventajas competitivas a Ford. La capacitación mínima con que los obreros debían contar para fabricar automóviles se redujo notablemente, pues las tareas se fragmentaron. La

producción en los talleres de Henry Ford, antes de lograr la simplificación del ensamble y de introducir la banda deslizadora, se hacía en puestos fijos en los que cada trabajador (por lo regular, un trabajador en cada puesto) armaba las diferentes partes del automóvil hasta ensamblar un automóvil completo. Cada trabajador iba por las piezas que necesitaba, regresaba a su lugar, las limaba o las cortaba para poder atornillarlas, formaba piezas más complejas, que luego ensamblaba para producir un vehículo. Luego volvía a comenzar todo el proceso. Este ciclo de trabajo tomaba, en promedio, 514 minutos a un trabajador calificado. La primera innovación de Ford a este respecto fue que los ensambladores permanecieran en sus puntos de trabajo y otros trabajadores les llevaran las piezas a sus puestos. Más tarde, en agosto de 1913, cuando ya había logrado la simplificación del ensamble, decidió que los obreros desempeñarían solamente una tarea, para lo cual se moverían de puesto en puesto ejecutando su trabajo, con lo cual logró reducir el tiempo del ciclo de trabajo de un ensamblador a solamente 2.3 minutos. Un par de meses más tarde Ford introdujo la línea de ensamble que llevaría el vehículo a cada estación para que el trabajador asignado permanentemente a ese punto hiciera la tarea que le correspondía, reduciendo, aún más, el tiempo del ciclo de trabajo de un ensamblador, el cual llegó a 1.9 minutos. Una característica de este modelo productivo, que décadas después se convertiría en una desventaja, es su inflexibilidad, pues, alcanzar las economías de escala necesarias para lograr la eficiencia máxima requiere producir cantidades masivas de bienes idénticos o con muy pocas variantes.¹⁵³

Después de que el modelo productivo fordista se extendió exitosamente a otras empresas de la industria automotriz, también fue replicado en otros sectores de la

¹⁵³ Daniel Jones, Daniel Roos y James Womack, *The machine that changed the world*, Don Mills-Nueva York, Rawson Associates, 1990, pp. 26-38.

economía estadounidense, lo cual dio a ese país el primer lugar en la economía internacional durante el periodo que va de la primera a la segunda guerra mundial, pues lograba producir más a menores costos. Sin embargo, los tipos de cambio y las barreras comerciales hicieron que exportar los bienes a otros países (principalmente a Europa) fuera menos conveniente que llevar a cabo la producción *in situ*. Los europeos aprendieron en poco tiempo el nuevo modelo, con lo cual la ventaja estadounidense se redujo. A medida que la competencia internacional arreció, las empresas que empleaban el modelo fordista, con el propósito de reducir costos, comenzaron a trasladar sus operaciones manufactureras a países donde los salarios de la mano de obra necesaria para la producción eran más bajos, para posteriormente exportarla a los países con salarios altos.

Entre 1960 y 1982 la participación japonesa en la industria automotriz mundial pasó de 1.3% a 26% y en 1982 su participación en el mercado automotriz de Estados Unidos fue de 23%.¹⁵⁴ Al principio esto se interpretó, equivocadamente, como una manifestación de la teoría del ciclo de vida del producto de Raymond Vernon¹⁵⁵ y se

¹⁵⁴ Florencio López de Silanes, art. cit., p. 102.

¹⁵⁵ “International Investment and International Trade in the Product Cycle”, *The Quarterly Journal of Economics*, 2(1966), pp. 190-207. El ciclo se refiere al patrón que, según este modelo, es posible observar en el comercio internacional de varios productos estadounidenses (la teoría es aplicable a otros países, pero el enfoque central de la teoría de Vernon es Estados Unidos). Esta teoría sostiene que el ciclo de vida del producto consta de cuatro etapas: introducción, crecimiento, madurez y declive. En la primera etapa se introduce un producto nuevo en Estados Unidos, para satisfacer necesidades del mercado de ese país, sin embargo, países con necesidades e ingresos similares demandan el producto, por lo que Estados Unidos se convierte en exportador de ese bien. En la segunda etapa, Estados Unidos sigue dominando el comercio internacional del producto en cuestión, pero su dominio comienza a reducirse debido a que empresarios de los países que importan el producto estadounidense comienzan a fabricar el mismo bien. En la tercera etapa, éstos se vuelven cada vez más competitivos y comienzan a desplazar al producto estadounidense de los mercados (menos del estadounidense, debido al proteccionismo). En la última etapa comienza la competencia por el mercado estadounidense. Para este momento los competidores de las empresas estadounidenses ya han logrado producir masivamente y con ello reducir aún más los costos de producción, que ya eran más bajos que los de las empresas estadounidenses debido a que el costo de la mano de obra en sus países es menor. Esa reducción de costos les permite ofrecer el producto a un precio competitivo en el mercado estadounidense, a pesar de los costos de transporte y las

pensó que la ventaja competitiva japonesa se debía a salarios bajos en ese país. La verdadera razón del crecimiento de las exportaciones japonesas era que las empresas de ese país habían puesto en práctica un nuevo modelo productivo llamado “producción adelgazada” (*lean production*) o “toyotismo”. Éste último nombre se debe a que el modelo fue creado y perfeccionado por los ingenieros Eiji Toyoda y Taiichi Ohno en la empresa Toyota. Los supuestos fundamentales del toyotismo son contrarios a los del fordismo, pues requiere que los trabajadores cuenten con grados altos de capacidad técnica; aprovecha la capacitación de sus trabajadores para ofrecer una gama más amplia de productos y fragmentar el mercado en lugar de producir series grandes de un producto estandarizado; su principal forma de competir es mediante calidad y no mediante precios. Con respecto a esto último, la reducción a cero de los defectos en las manufacturas provocó también la reducción de los costos del control de calidad.¹⁵⁶

La respuesta inicial de las empresas estadounidenses y europeas fue intentar trasladar parte de su producción a lugares con salarios bajos e infraestructura industrial adecuada en Asia oriental y el este de Europa respectivamente. El fortalecimiento del yen, ocurrido en la década de 1980, demostró que esos supuestos eran falsos ya que en cuanto ocurrió la apreciación del tipo de cambio del yen, las empresas japonesas comenzaron a mover a América del Norte aquellas plantas cuya producción estaba destinada a ese mercado.¹⁵⁷ Así pues, la competencia industrial japonesa y sobre todo la llegada de empresas de ese país a América del Norte, aunadas al fracaso de la búsqueda

barreras arancelarias. Para una descripción breve del modelo de Vernon, véase Louis Wells, “A Product Life Cycle for International Trade?”, *Journal of Marketing*, 3(1968), pp. 1-6.

¹⁵⁶ Daniel Jones, Daniel Roos y James Womack, *op. cit.*, pp. 51-68.

¹⁵⁷ A esta tendencia también contribuyó que durante esos años se viviera en Estados Unidos un entorno económico proteccionista.

estadounidense de sitios de producción con salarios bajos en Asia oriental¹⁵⁸ fueron elementos que dispusieron al gobierno de Estados Unidos a favor de la integración regional.

Formación de bloques regionales

Otro elemento a tomar en cuenta en la explicación de la formación de una industria automotriz regional en América del Norte era el reto que representaban para Canadá, Estados Unidos y México los procesos de integración que estaban ocurriendo en Asia oriental y en Europa. El proceso de integración europea comenzó desde la mitad del siglo veinte, sin embargo, la formación del mercado común en 1992 y la creación inminente de una unión monetaria, pusieron en riesgo la hegemonía económica mundial de Estados Unidos. La extinción de la URSS y del bloque comunista magnificó este hecho, pues si los países de Europa del Este lograban sumarse al proceso de integración europea el mercado estadounidense quedaría en amplia desventaja frente a Europa en caso de que ésta optara por un modelo que excluyera las manufacturas estadounidenses. En Asia oriental también estaba ocurriendo un proceso de integración que privilegiaba el comercio y el crecimiento regional. Corea del Sur, Malasia, Tailandia y Taiwán, comenzaron a proveer materias primas y manufacturas sencillas a Japón, mientras que éste último exportaba productos tecnológicamente complejos a esos países. Esta

¹⁵⁸ En esa búsqueda los estadounidenses no tomaron en cuenta a México porque consideraban que los estadounidenses preferirían las manufacturas asiáticas antes que las mexicanas. Además, se había arraigado en Estados Unidos la idea de que el gobierno mexicano era poco cooperativo, cuando no abiertamente contrario a los intereses estadounidenses. James Womack, "Integración del sector automotriz en América del Norte. Lógica y consecuencias", en Gustavo Vega (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México-Universidad Tecnológica de México, 1991, pp. 394.

tendencia fue impulsada y acelerada cuando los obstáculos a los productos asiáticos para entrar a Estados Unidos y Europa comenzaron a intensificarse.

La industria automotriz es un ejemplo palmario de los retos que la integración regional suponía para Estados Unidos. El cuadro 7 muestra el número de vehículos como porcentaje de la población (grado de saturación) de distintos países, así como el número de vehículos que sería necesario producir para alcanzar un grado de saturación de 100%. En ese momento el mercado integrado de automóviles Canadá-Estados Unidos tenía un grado de saturación de 97%, por lo que estaba a punto de convertirse en un mercado de reemplazo.¹⁵⁹ Los mercados de Europa y Japón, que tenían mayor capacidad de expandirse que el de Canadá-Estados Unidos, eran una vía para canalizar la producción excedente, pero pronto estarían ofreciendo ventajas a empresas provenientes de países de esa región que las empresas estadounidenses no tendrían. Por lo anterior, resultaba conveniente para la economía estadounidense comenzar a pensar en la integración de una industria automotriz que incluyera también a México.

Además de conseguir la entrada al mercado mexicano de automóviles, integrar a México en la formación de una industria automotriz norteamericana también era conveniente porque, a diferencia de lo que ocurría en Asia, en territorio mexicano las empresas automotrices norteamericanas sí ejercían control pleno de la inversión; también porque los salarios que tendrían que pagar serían más bajos¹⁶⁰ y no tendrían

¹⁵⁹ En un mercado automotriz de reemplazo todos los consumidores cuentan ya con un auto, por lo que solamente se dedican a reemplazar partes de su vehículo cuando se averían. También es un mercado de reemplazo en el sentido de que las compras de vehículos nuevos son hechas por personas que desean sustituir su vehículo anterior por uno nuevo. En general, el potencial de crecimiento de los mercados de reemplazo es mucho menor que aquellos que están lejos del punto de saturación.

¹⁶⁰ La expansión de las plantas automotrices o la instalación de otras nuevas era un asunto delicado debido a que el sindicato estadounidense de trabajadores de la industria automotriz, la *United Auto Workers Union* (UAW), se oponía a que las empresas se llevaran los puestos de trabajo de Estados

que sacrificar calidad a cambio de la reducción de costos (el desempeño de la planta de Ford en Hermosillo, por ejemplo, competía desde entonces con el de las mejores plantas automotrices del mundo), además, era menos costoso transportar la producción automotriz al sur y al oeste de Estados Unidos desde México que desde Michigan.

CUADRO 7

ARITMÉTICA REGIONAL: DEMANDA ADICIONAL DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES EN AMÉRICA DEL NORTE, ASIA ORIENTAL Y EUROPA EN 1990		
Región	Grado de saturación	Autos requeridos para saturación de 100%
<i>América del Norte</i>		
Canadá y Estados Unidos	97%	6 millones
Canadá, Estados Unidos y México	78%	56 millones
<i>Europa</i>		
Comunidad Económica Europea (CEE) y Área Europea de Libre Comercio (AELC)	83%	28 millones
CEE, AELC y Europa del Este	68%	73 millones
<i>Asia oriental</i>		
Japón	100%	0
Corea del Sur, Japón, Malasia, Tailandia y Taiwán	53%	48 millones

Fuente: James Womack, art. cit., p. 397.

La industria automotriz en el TLCAN

El objetivo explícito de la política comercial durante el primer año de gobierno de Salinas fue aprovechar el GATT para aumentar la presencia de productos mexicanos en el mercado internacional. Había la intención de intensificar la relación comercial con

Estados Unidos a México. Sin embargo, las condiciones de la industria automotriz vistas en el cuadro 5, hacían factible para las empresas automotrices negociar con la UAW acuerdos de “conservación neta del empleo”, con los cuales se garantizaba que la instalación o expansión de plantas automotrices en México no ocurriría a costa de empleos estadounidenses. *Ibid.*, p. 399.

Estados Unidos mediante acuerdos sectoriales y no mediante la negociación de un tratado de espectro amplio.¹⁶¹ Sin embargo, los objetivos cambiaron a principios de 1990 durante una gira de trabajo que Carlos Salinas llevó a cabo en Europa. En ese viaje el presidente Salinas observó el efecto que la caída del muro de Berlín estaba ocasionando entre los líderes de las principales entidades políticas y económicas del mundo y conversó con personajes como Mario Soares, Margaret Thatcher, Helmut Kohl, Jacques Delors, Arthur Dunkel y Marian Calfa, con quienes conversó de la transformación del sistema internacional y de los desafíos que suponía para México. La evaluación del presidente y de algunos de sus secretarios fue que para hacer de México un destino atractivo para la inversión extranjera era necesario seguir adelante con la liberalización de la economía mexicana y pertenecer a alguno de los bloques que se estaban formando en la economía internacional. En febrero de 1990, durante la reunión del Foro Económico Mundial, que se celebra anualmente en Davos, Suiza, Carlos Salinas tomó la decisión de iniciar las gestiones para la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos¹⁶² a las cuales Canadá se unió casi de inmediato.¹⁶³ Esta decisión se hizo pública de manera extraoficial en Estados Unidos por una nota del

¹⁶¹ El 17 de febrero de 1989, durante la inauguración de la exposición “México industrial”, en la que también estuvo presente el presidente Salinas, el entonces titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, declaró: “México sí puede concertar acuerdos con sectores o ramas específicas [con Estados Unidos y Canadá], pero por razones políticas y de equilibrio tenemos que reconocer la conveniencia de relaciones más estrechas con los países del Pacífico Asiático, de Europa y de América Latina. Javier Garciadiego, *El TLC día a día: Crónica de una negociación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 17.

¹⁶² Carlos Salinas, *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2002, pp. 46-50.

¹⁶³ Más información sobre las razones de Canadá para unirse al proceso de negociación puede encontrarse en T.A. MacDonald, “Canada, the FTA and NAFTA: a view from the negotiation table”, *The London Journal of Canadian Studies*, 14(1999), pp.55-65.

periódico *The Wall Street Journal* del 26 de marzo de 1991; la reacción inicial del gobierno mexicano fue desmentir que hubiera iniciado tales negociaciones.¹⁶⁴

Las negociaciones del TLCAN comenzaron formalmente el 12 de junio de 1991 y su contenido se dividió en seis áreas: acceso a mercados, reglas de mercado, inversión, propiedad intelectual, servicios y solución de controversias. El grupo de negociación de la industria automotriz trabajó en el área de acceso a mercados.

Tanto en la relación Canadá-Estados Unidos, cuanto en las relaciones Canadá-México y Estados Unidos-México, las manufacturas automotrices eran el producto más comercializado y las disposiciones establecidas en el TLCAN afectarían cadenas productivas, mercados laborales, inversión y comercio de automóviles y de los insumos necesarios para producirlos, por lo cual hubo varios actores interesados en el proceso de negociación. Entre ellos destacaron las empresas automotrices Chrysler, Ford y GM; las empresas fabricantes de partes automotrices de los tres países y los sindicatos de trabajadores automotrices también de los tres países. Las empresas automotrices Honda, Hyundai, Nissan, Toyota y Volkswagen, que tenían inversiones en los países participantes en el tratado, también siguieron con atención el proceso de negociación.¹⁶⁵

La posición de las empresas automotrices estadounidenses durante la negociación fue articulada en torno al objetivo de evitar que México se convirtiera en una plataforma desde la cual empresas japonesas, aunque también las de otras regiones, pudieran exportar de forma ilimitada su producción automotriz hacia Estados Unidos y con ello las desplazaran del mercado estadounidense. No obstante, antes de que llegara

¹⁶⁴ Javier Garciadiego, *op. cit.*, pp. 56-59.

¹⁶⁵ Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *NAFTA: an assesment*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1993, p. 37.

el momento de las negociaciones las empresas automotrices estadounidenses trabajaron en el ámbito de las percepciones, por un lado, para reafirmarse en las percepciones como empresas originarias ante la población y los gobiernos de la región norteamericana y así seguir aprovechando las ventajas asociadas a esa percepción. Por otro lado, su labor también consistió en hacer que sus competidoras, empresas japonesas principalmente, siguieran siendo percibidas como entidades forasteras. En concordancia con este discurso las empresas estadounidenses consideraron necesario que para proteger a las industrias originarias de la competencia “desleal” de las empresas foráneas el tratado debía establecer una regla de origen alta¹⁶⁶ y que el ritmo de liberalización del sector automotriz en América del Norte fuera más rápido para las empresas ya instaladas que para las empresas que llegaran después del 1 de enero de 1991. Esa liberalización debía consistir en la eliminación o la reducción sustancial de las barreras arancelarias, de los requisitos de contenido nacional y de equilibrio de divisas y de las restricciones a la propiedad de empresas de partes automotrices. Las empresas europeas y japonesas también apoyaban la liberalización del mercado mexicano de automóviles, pues les permitiría vender en México automóviles producidos en otros países, pero se oponían a una regla de origen alta y a la discriminación propuesta por las empresas estadounidenses en lo referente al calendario de liberalización.¹⁶⁷

¹⁶⁶ “En su acepción básica, las reglas de origen constituyen un conjunto de disposiciones específicas que determina donde se ha producido un bien. Su aplicación afecta el flujo comercial de bienes al establecer en frontera diversos tratamientos tributario-aduaneros, según el producto y origen”. Jorge Witker, *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo*, México, UNAM, 2005, p. 2.

¹⁶⁷ Maureen Appel y Lorraine Eden, “Insiders and outsiders: defining “who is us” in the North American automobile industry”, *Transnational Corporations*, 3(1993), pp. 31-64.

Aunque las negociaciones sobre la liberalización del sector automotriz en México fueron difíciles, el punto de la negociación del TLCAN en el que la dimensión política de las empresas automotrices fue más visible fue el tema de las reglas de origen, por eso sólo estudié la negociación de éstas, mientras que con respecto a la liberalización del mercado únicamente incluí los resultados de la negociación.

Reglas de origen

Las reglas de origen, como quedaron en el tratado, fueron negociadas por los representantes de cada uno de los países, pero sus posiciones fueron influidas por intereses privados como los de las empresas transnacionales del sector automotriz. Los sindicatos también participaron, pero su influencia fue menor.¹⁶⁸

En Estados Unidos, Chrysler y Ford preferían una regla de origen de 70% para dificultar la entrada al mercado norteamericano a las automotrices europeas y japonesas que, por tener plantas en Canadá y México, podrían aprovechar el tratado para no pagar aranceles por sus exportaciones a Estados Unidos; además, Chrysler y Ford establecieron que no aceptarían una regla de origen menor a 60%. Las empresas

¹⁶⁸ Frederick Mayer, art. cit., pp. 87-100. En su análisis, Mayer usó el modelo de Robert Putnam, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, 3(1988), pp. 427-460, que sugiere que la política interna de un país condiciona su posición en una negociación internacional. En Canadá y en Estados Unidos los sindicatos de la industria automotriz, que tuvieron voz, pero no influencia decisiva en el proceso, exigieron que la regla de origen automotriz fuera de 80% para obligar a las empresas automotrices que quisieran vender autos en la región del TLCAN a mantener o a traer sus operaciones a los países miembros de ese tratado. En México, el sindicato sí tuvo alguna influencia ya que formaba parte del partido gobernante, pero como apoyaba la posición del gobierno mexicano de pedir una regla de origen intermedia no hubo conflicto. A los trabajadores mexicanos no les convenía una regla de origen muy baja porque las empresas automotrices establecidas en México podrían optar por llevarse algunas operaciones a otros países, o en el caso de las empresas que quisieran venir a México, traer menos operaciones que las que traerían con una regla de origen más alta. Sin embargo, tampoco les convenía una regla de origen muy alta pues podría obstaculizar el acceso de Nissan y VW al mercado norteamericano y con ello afectar a los trabajadores empleados en esas empresas. Frederick Mayer "Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN" en Arturo Borja, *Para evaluar al TLCAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 91-94.

estadounidenses fabricantes de partes automotrices se sumaron a la posición de Chrysler y Ford pues les convenía que el tratado estipulara la regla de origen más alta posible, dado que tal situación las protegería de la competencia extranjera. Aunque GM compartía el interés de Chrysler y Ford de proteger el mercado norteamericano, promovió el establecimiento de una regla de origen de 60%. La razón de proponer un porcentaje más bajo era que había establecido en Canadá una alianza con la empresa japonesa Suzuki, por lo que debía presionar para que la regla de origen fuera lo suficientemente alta para proteger su mercado en Norteamérica pero sin dejar en desventaja las operaciones de exportación a Estados Unidos provenientes de las plantas de ensamble conjunto con Suzuki en Canadá. Por ello, esta empresa estableció que la regla de origen sería aceptable solamente por debajo de 70%.

Durante la negociación interna para definir la posición mexicana en la negociación internacional, igual que en Estados Unidos, el interés de Chrysler, Ford y las empresas mexicanas productoras de partes automotrices era obtener la regla de origen más alta posible, sin embargo éstas no formaron alianza con aquellas porque el gobierno mexicano estaba apoyándolas para lograr que el ritmo con que habría de liberalizarse la industria fuera lento lo cual reduciría la presión al ajustarse a las nuevas condiciones de competencia. GM quería una regla de origen más moderada por su alianza con Suzuki. Sin embargo, en este proceso el gobierno mexicano consideró que una regla de origen baja era lo más conveniente para el país. México era consciente de que para que el tratado fuera viable tenía que atender la inquietud estadounidense de contener la expansión comercial asiática, pero no quería perjudicar a Nissan y VW, las otras dos empresas automotrices instaladas en México, con una regla de origen demasiado alta. Además esa situación no solamente perjudicaría a las empresas que ya

habían invertido en México, sino que frustraría los planes de otras empresas automotrices asiáticas o europeas que quisieran instalarse en México.

La posición canadiense era similar a la de México, pues además de las empresas estadounidenses, su industria automotriz incluía también inversiones de empresas, sobre todo de Japón que manifestaron su interés de que la regla de origen estuviera lo más cercana posible a lo dispuesto en el *Auto Pact*, aunque estaban dispuestas a una regla más alta, siempre y cuando hubiera mayor claridad en la definición y el cálculo de la misma, aunque se oponían firmemente a que la regla de origen rebasara 60%.¹⁶⁹ La posición de las empresas automotrices estadounidenses fue la misma que en Estados Unidos y México.

Debido a la complejidad de las negociaciones que sobre este tema se estaban llevando a cabo en cada país, los representantes se habían resistido a anunciar por escrito una posición oficial, pero esto finalmente ocurrió en la reunión interministerial de finales de julio de 1992. Los representantes estadounidenses fijaron su posición en 65%, lo cual representaba un punto intermedio entre los objetivos de GM en un extremo y Chrysler y Ford en el otro, con el firme propósito de no aceptar nada menor o igual a 60%. La posición ideal para Canadá habría sido establecer una regla de origen lo más cercana al *statu quo* de su relación automotriz con Estados Unidos, o sea una regla de origen de 50%, pero como eso sería imposible, determinaron que su posición negociadora sería de 60%, tratando de lograr lo más cercano a 50%. Inicialmente México también adoptó una norma de 60%, pero como estas posiciones bloquearon la negociación, México accedió a una norma de 65% como la que proponía Estados

¹⁶⁹ Maxwell Cameron y Brian Tomlin, *The making of NAFTA: How the deal was done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, p. 92.

Unidos. Canadá, por su parte, se mantuvo firme en su posición de 60%. Como casi todos los otros ámbitos del TLCAN habían sido ya resueltos, hubo presión adicional sobre los representantes para cerrar la negociación, así que optaron por una regla intermedia entre las posiciones de las partes y finalmente alcanzaron el acuerdo de establecer en 62.5% la regla de origen para considerar que un automóvil había sido producido en América del Norte.¹⁷⁰ El tratado dispuso que la puesta en marcha de la regla de origen iniciara en 50% y se mantuviera así hasta 1997, durante el periodo 1998-2001 debía aumentar a 56% y a partir de 2002 se estableciera en el monto negociado de 62.5%.¹⁷¹ El contenido regional puede calcularse usando el costo neto de producción de un vehículo o usando el valor de transacción total de acuerdo a las siguientes fórmulas.¹⁷²

Para calcular el contenido regional usando el valor de transacción, la expresión algebraica es la siguiente:

$$\text{VCR} = \frac{\text{VT} - \text{VMN}}{\text{VT}} \times 100$$

donde:

VCR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

VT es el valor de transacción del bien, ajustado sobre la base Libre a Bordo; y

VMN es el valor de los materiales no originarios utilizados por el productor en la producción del bien.

¹⁷⁰ Frederick Mayer, art. cit., p. 79.

¹⁷¹ Noemí Hernández, "Reglas de origen en el TLC", en María Elena Cardero (Comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo Veintiuno-UNAM, 1996, p. 114.

¹⁷² Las fórmulas para el cálculo de las reglas de origen están en el artículo 402 del TLCAN, el cual puede encontrarse en: <http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP04_1.asp#A402>.

Para calcular el contenido regional usando el costo neto del vehículo, la expresión algebraica es la siguiente:

$$\text{VCR} = \frac{\text{CN} - \text{VMN}}{\text{CN}} \times 100$$

donde:

VCR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

CN es el costo neto del bien; y

VMN es el valor de los materiales no originarios utilizados por el productor en la producción del bien.

El TLCAN y la liberalización del mercado mexicano de automóviles

Además de las reglas de origen, otros asuntos del ámbito automotriz mexicano que fueron discutidos e incluidos en el texto del TLCAN, y que significaron la liberalización de ese sector, fueron:¹⁷³

- La eliminación de todas las barreras arancelarias y casi todas las no arancelarias a la importación automotriz proveniente de Canadá y Estados Unidos en un período de 5 a 10 años. El arancel de 20% a la importación de autos y camiones ligeros sería reducido a la mitad a partir de la entrada en vigor del TLCAN, después, habría un periodo de cinco años para la eliminación gradual del arancel a la importación de camiones ligeros y de diez años para la de automóviles producidos en Canada o Estados Unidos.

¹⁷³ Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, *loc. cit.*, p. 37 y Luis Rubio, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 207-212.

- Desaparición gradual del grado de integración nacional en un periodo de 10 años. Reducción inmediata de 36% a 34%, de 34% a 29% durante el periodo 1994-1999 y de 29% a la eliminación definitiva en 1999-2004.
- Eliminación gradual del requisito de equilibrio de la balanza de pagos. El requisito se reduciría de 2 a 0.8 dólares de exportaciones por cada dólar de importaciones tan pronto entrara en vigor el tratado. En 2003 el requisito sería de 0.55 dólares y en 2004 quedaría anulado.
- Eliminación inmediata de las cuotas de importación, aunque se mantiene por 10 años el requisito de que hay que producir en México para vender en México. Después de ese periodo cualquier empresa puede vender autos en México aunque no produzca en territorio mexicano. Sin embargo, la prohibición de importar autos y camiones usados se mantendría vigente durante quince años y no desaparecería hasta haber transcurrido 25 años de la entrada en vigor del TLCAN.

La delegación mexicana, por su parte, también obtuvo algunas concesiones de parte del gobierno estadounidense. Una de ellas fue la obtención de trato nacional, con respecto a la norma *Corporate Average Fuel Economy* (CAFE),¹⁷⁴ para los automóviles producidos en México. La norma CAFE establecía requisitos de rendimiento de combustible más estrictos para los automóviles extranjeros que para aquellos cuyo contenido nacional¹⁷⁵ fuera mayor o igual a 75%. El TLCAN estableció que después de diez años, contados a partir del 1 de enero de 1994, el valor agregado en México a un

¹⁷⁴ En el anexo 300-A.3 del TLCAN esto se tradujo como “promedio corporativo de rendimiento de combustible”.

¹⁷⁵ A los autos canadienses se les consideraba nacionales desde la entrada en vigor del *Auto Pact*.

automóvil vendido en Estados Unidos contaría como contenido nacional para efectos de la norma CAFE.¹⁷⁶ Otro beneficio fue la eliminación inmediata de los aranceles a la importación de vehículos provenientes de México y la eliminación gradual del arancel a la importación de camiones ligeros conocido como el “impuesto de la guerra del pollo”.¹⁷⁷ Este arancel disminuiría de 25% a 10% tan pronto entrara en vigor el tratado y se eliminaría después de diez años. Esta medida fue importante para México pues exportaba a Estados Unidos vehículos, como la camioneta Ram Charger, que calificaban como camiones ligeros.¹⁷⁸

EN SUMA

Las políticas públicas reguladoras de la industria automotriz que suscitaron los episodios de negociación más intensos entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices durante el periodo cubierto en este capítulo fueron el decreto de 1977 y la negociación del TLCAN. El conflicto en torno al decreto de 1977 entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices fue ocasionado por los requisitos de desempeño

¹⁷⁶ Luis Rubio, *op. cit.*, pp. 143-144.

¹⁷⁷ La “guerra del pollo” fue un conflicto comercial ocurrido entre Estados Unidos y Europa entre 1962 y 1964. El diferendo inició cuando en 1962 el presidente Kennedy acusó a la Comunidad Económica Europea de ceder a la presión de avicultores alemanes y restringir injustamente la importación de pollo estadounidense. En 1964, el presidente Lyndon Johnson autorizó la imposición de un arancel de 25% a la importación de productos importados de Europa como almidón de papa, brandy, dextrina y camiones ligeros. Aunque había lugar para esta represalia, ésta también obedeció a consideraciones de política interna. El presidente Johnson estaba tratando de convencer al presidente de la UAW, Walter Reuther, de que no convocara a la huelga que su sindicato estaba planeando hasta que hubiera pasado la elección presidencial de ese año. Grabaciones de esas conversaciones muestran que Reuther pidió al presidente Johnson dar una respuesta a las exportaciones crecientes de productos de VW a Estados Unidos. El arancel de la “guerra del pollo” incluyó a los camiones ligeros pues eran uno de los productos que más exportaba VW a Estados Unidos. Keith Bradsher, “License to Pollute: A Special Report; Light Trucks Increase Profits But Foul Air More Than Cars”, *New York Times*, 2 de Julio de 2010, <<http://www.nytimes.com/1997/11/30/business/license-pollute-special-report-light-trucks-increase-profits-but-foul-air-more.html?sec=&spon=&pagewanted=all>>.

¹⁷⁸ Gustavo Vega, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010, p. 169.

que estableció, tales como el monto, la forma y los plazos de compensar las importaciones, así como por las ventajas que el decreto otorgaba a las empresas mexicanas DINA y VAM, que las empresas transnacionales percibían como una discriminación injusta. En ese proceso las empresas transnacionales se opusieron a la política automotriz. A petición de Ford el gobierno estadounidense intentó intervenir en el conflicto, pero luego se retiró, también a petición de las empresas automotrices, pues éstas comprendieron que esa estrategia solamente predispondría en su contra al gobierno mexicano, el cual nuevamente aprovechó el patrón *follow-the-leader* del oligopolio automotriz para convencer a Ford, la empresa que más se oponía al decreto, de cumplir con la nueva regulación.

Los decretos de 1983 y 1989 fueron de importancia para la industria, sin embargo, no suscitaron conflictos mayores, pues su contenido era coherente con los planes de inversión que las empresas automotrices ya habían puesto en marcha para establecer plantas en el norte de México cuya producción estaba destinada al mercado estadounidense. Los acontecimientos más importantes para la industria automotriz mexicana fueron externos. Uno de ellos fue la expansión industrial japonesa basada en el sistema de producción adelgazada o toyotismo y, el otro, la formación de bloques regionales en el plano internacional. Las empresas japonesas comenzaron a ganar una porción cada vez mayor del mercado estadounidense de automóviles, lo cual, aunado al avance del proceso de integración europea, impulsó a los gobiernos canadiense, estadounidense y mexicano a celebrar un tratado de libre comercio que protegiera a las industrias de la región y liberalizara el mercado mexicano. La negociación del ámbito automotriz fue una de las más complejas del tratado y la penúltima en resolverse. Los representantes de cada país fueron quienes negociaron las medidas que quedaron

registradas en el tratado, sin embargo, las empresas automotrices participaron de forma activa en esta negociación, sobre todo en lo referente a las reglas de origen. Con respecto a este punto se formaron dos bloques, por un lado, las empresas Chrysler y Ford, que buscaban el establecimiento de la regla de origen más alta posible, y por otro lado, las empresas europeas y japonesas que buscaban una regla de origen menor a 60%. Después de negociaciones intensas entre las empresas y los países y, posteriormente, entre los representantes de los tres países, se adoptó una regla de origen de 62.5%. Además, el TLCAN significó también la liberalización definitiva, pero escalonada, del sector automotriz en México, cuyas consecuencias se analizan en el siguiente capítulo.

3. DE LA APERTURA A LA CRISIS DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MÉXICO

Durante los últimos quince años ocurrieron acontecimientos económicos y políticos que tuvieron efectos en la industria automotriz mundial y en la establecida en México. Por eso, este capítulo está articulado en torno a cuestiones como ¿cuáles fueron los efectos inmediatos del TLCAN sobre el desempeño de la industria automotriz? ¿Cuáles fueron los conflictos entre el gobierno y estas empresas desde que entró en vigor el TLCAN hasta el momento en qué comenzó la crisis de la industria automotriz? ¿Cuándo comenzó la crisis del sector automotriz en el mundo, cuáles fueron sus causas y cómo afectó a México? Además, debido a que durante los últimos cinco años México se convirtió en el mayor importador de autos usados del mundo también hay una sección relacionada con ese asunto.

La industria automotriz en México después del TLCAN

La producción mexicana de autos para el mercado interno había estado creciendo de forma continua desde 1987, sin embargo, cayó 15% en 1993 y 8% en 1994 (cuadro 8) como consecuencia de los efectos de la política económica restrictiva (fiscal y monetaria) que el gobierno mexicano había puesto en marcha para evitar que el déficit con el exterior aumentara antes de la entrada en vigor del TLCAN.¹⁷⁹ En 1995, la crisis económica que comenzó en diciembre de 1994 provocó una caída de 71% en la

¹⁷⁹ Rogelio Ramírez, “The Impact of NAFTA on the Auto Industry in Mexico”, en Christopher Sands y Sidney Weintraub (eds.), *The North American auto industry under NAFTA*, Washington, D.C., The Center for Strategic and International Studies, 1998, pp. 62-65.

CUADRO 8

VEHÍCULOS PRODUCIDOS EN MÉXICO*						
1985-2006						
Año	Mercado nacional	Var. %	Exportación	Var. %	Total	Var. %
1985	358,830		62,970		421,800	
1986	262,483	-27	65,620	4	328,103	-22
1987	227,943	-13	109,532	67	337,475	3
1988	330,956	45	174,246	59	505,202	50
1989	433,763	31	195,467	12	629,230	25
1990	525,133	21	278,558	43	803,691	28
1991	595,529	13	365,354	31	960,883	20
1992	660,129	11	391,050	7	1,051,179	9
1993	562,027	-15	493,194	26	1,055,221	0
1994	517,759	-8	575,031	17	1,092,790	4
1995	151,353	-71	778,678	35	930,031	-15
1996	238,533	58	970,874	25	1,209,407	30
1997	351,718	47	984,430	1	1,336,148	10
1998	446,409	27	978,758	-1	1,425,167	7
1999	412,837	-8	1,077,217	10	1,490,054	5
2000	454,609	10	1,432,998	33	1,887,607	27
2001	433,366	-5	1,382,496	-4	1,815,862	-4
2002	452,602	4	1,319,376	-5	1,771,978	-2
2003	367,333	-19	1,170,203	-11	1,537,536	-13
2004	403,600	10	1,042,236	-11	1,445,836	-6
2005	410,909	2	1,192,850	14	1,603,759	11
2006	420,047	2	1,556,598	30	1,976,645	23

*Automóviles y camiones ligeros

Fuente: Elaboración propia con datos del informe *La industria automotriz en México*, México, INEGI, varios años.

producción automotriz destinada al mercado mexicano. La crisis provocó índices altos de inflación. En 1996 la producción de automóviles para el mercado interno creció impulsada por la recuperación de la economía mexicana, pero también como efecto de la eliminación temporal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) que el gobierno mexicano llevó a cabo para impulsar a esta industria, como parte de la Alianza para la Recuperación Económica celebrada el 25 de octubre de 1995 entre el gobierno federal, el Banco de México y los sectores obrero, campesino y empresarial.¹⁸⁰

A pesar de la contracción tan fuerte de la demanda de automóviles en el mercado mexicano, la producción total de automóviles en México solamente interrumpió su crecimiento durante 1995 y lo reanudó en 1996. Eso solamente fue posible por el giro hacia las exportaciones que dio la producción automotriz en 1994, el cual marcó el final, por un lado, del paradigma de privilegiar el crecimiento del mercado interno de automóviles a costa de las exportaciones y, por otro lado, del desequilibrio crónico de divisas que había experimentado a lo largo del siglo veinte, convirtiéndose en la segunda fuente de divisas del país sólo por debajo del petróleo, con un superávit en 2006 de 10,000 millones de dólares.¹⁸¹ Sin embargo, aunque este punto de inflexión de la industria automotriz coincidió con la entrada en vigor del TLCAN, este hecho no fue producto del tratado sino que comenzó desde mediados de la década de los ochenta y fue resultado de las inversiones que hicieron las empresas automotrices a principios de ese decenio para cumplir con el decreto de 1977.

¹⁸⁰ “Alianza para la Recuperación Económica”, <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/are.html>>, 14 de agosto de 2010. [Anexo I: Medidas tributarias adicionales].

¹⁸¹ Gustavo Vega, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010, p. 231.

Un aspecto notable de la industria automotriz en México a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta es su comportamiento durante las crisis. El mercado interno fue afectado invariablemente por las crisis, pues éstas estuvieron caracterizadas por tasas altas de inflación, las cuales provocaron el aumento de las tasas de interés, que a su vez ocasionó una contracción crediticia. Esto es grave para un mercado que, como se explicará más adelante, depende del crédito para su operación. De ahí la caída tan abrupta de la producción automotriz para el mercado mexicano de 1995. En cambio, la producción automotriz para exportación, solamente fue afectada cuando la economía estadounidense también estaba en crisis. Cuando las crisis en México ocurrieron en momentos en los que la demanda automotriz estadounidense estaba estable o en crecimiento, las exportaciones automotrices mexicanas aumentaron notablemente (ver cuadro 8, especialmente los periodos 1987-88 y 1995-96). Esto se explica porque, durante las crisis mexicanas de los ochenta y noventa, ocurrieron devaluaciones sustanciales del tipo de cambio del peso frente al dólar que volvieron más “competitiva” a la producción automotriz mexicana. La reducción del costo internacional de los factores mexicanos de la producción, como la mano de obra, dieron lugar a tasas de crecimiento de la producción automotriz mexicana para exportación de 67% en 1987, de 59% en 1988, de 35% en 1995 y de 25% en 1996.

El TLCAN contribuyó a la recuperación del sector automotriz de México al garantizar la entrada a los mercados estadounidense y canadiense de los productos automotrices mexicanos y al crear un entorno de certidumbre propicio para que las empresas llevaran a cabo planes de inversión de largo plazo. Estas condiciones hicieron que la industria automotriz se recuperara más rápido de la crisis de 1995 que de la de 1982. El PIB automotriz tardó cinco años en recuperarse de la caída de 43% observada

durante 1982-1983, en cambio, tardó solamente un año en recuperarse de la caída de 13.7% ocurrida en 1995.¹⁸²

El empleo en el sector automotriz se contrajo 7% durante el periodo 1993-1997, lo cual se explica, en parte, por la crisis económica, pero sobre todo, por la transformación del proceso de producción que impulsó el TLCAN, caracterizado por el aumento del contenido tecnológico de la producción y la automatización cada vez mayor de los procesos de ensamble. Además, la productividad del sector de partes automotrices se redujo y la de la industria automotriz aumentó.¹⁸³

En el ámbito de la inversión, el TLCAN fue importante porque contribuyó a sostener los montos observados desde finales del decenio de 1980. De 1993 a 1997 la inversión acumulada en el sector automotriz fue de 4,722 millones de dólares, de los cuales 1,226 (26%) fueron de capital extranjero.¹⁸⁴ Esto es notable pues muestra que la inversión en la industria se mantuvo estable en un entorno de crisis económica severa. Esas inversiones provinieron, por un lado, de empresas ya establecidas en México que buscaban actualizar y racionalizar sus procesos productivos y, por otro lado, de empresas, como *Bayerische Motoren Werke* (en adelante BMW), Honda, Mercedes-Benz, Renault y Toyota, que hicieron inversiones directas para producir en México y así beneficiarse de las reglas de origen estipuladas en el TLCAN. Además, como fruto de la

¹⁸² Beatriz Leycegui, “¿Socios naturales? Una visión general”, en Rafael Fernández de Castro y Beatriz Leycegui (coord.), *TLCAN ¿Socios naturales?: Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 66.

¹⁸³ Isabel Studer, “El sector automotor”, en Rafael Fernández de Castro y Beatriz Leycegui (coord.), *TLCAN ¿Socios naturales?*, p. 315.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 309.

liberalización del mercado mexicano de automóviles prevista en el TLCAN la variedad de marcas aumentó hasta llegar a 30, las cuales ofrecen 300 modelos diferentes.¹⁸⁵

CUADRO 9

DESTINOS PRINCIPALES DE LA EXPORTACIÓN AUTOMOTRIZ DE MÉXICO 1994-2007									
Año	Primer lugar			Segundo lugar			Tercer lugar		
	País	Unidades	A*	País	Unidades	A*	País	Unidades	A*
1994	EUA	437,170	76%	Canadá	60,284	10%	Japón	13,481	2%
1995	EUA	669,996	86%	Canadá	34,536	4%	Chile	22,626	3%
1996	EUA	824,730	85%	Canadá	40,376	4%	Brasil	25,310	3%
1997	EUA	800,298	81%	Canadá	90,073	9%	Chile	26,131	3%
1998	EUA	819,642	84%	Canadá	70,028	7%	Alemania	23,272	2%
1999	EUA	904,047	84%	Canadá	83,168	8%	Alemania	55,631	5%
2000	EUA	1,200,087	84%	Canadá	147,824	10%	Alemania	55,710	4%
2001	EUA	1,173,485	85%	Canadá	143,430	10%	Alemania	54,634	4%
2002	EUA	1,116,566	85%	Canadá	128,900	10%	Alemania	38,143	3%
2003	EUA	978,914	84%	Canadá	123,796	11%	Alemania	49,124	4%
2004	EUA	936,475	90%	Canadá	89,282	9%	Alemania	42,289	4%
2005	EUA	980,820	82%	Canadá	83,851	7%	Alemania	81,253	7%
2006	EUA	1,263,966	81%	Alemania	122,900	8%	Canadá	85,802	6%
2007	EUA	1,203,947	74%	Alemania	185,028	11%	Canadá	88,710	5%

*Las columnas "A" muestran la exportación automotriz de México a cada país como porcentaje de las exportaciones totales del año correspondiente.

Fuente: Elaboración propia con datos del informe *La industria automotriz en México*, México, INEGI, varios años.

El hecho de que la mayor parte de las exportaciones automotrices mexicanas haya estado orientada hacia el mercado de Estados Unidos (cuadro 9) fue de gran ayuda para superar la crisis de mediados de los noventa, pues en esos años la economía estadounidense demandó los productos automotrices de México a un ritmo que permitió

¹⁸⁵ CNN Expansión, <<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2009/01/30/industria-automotriz-engorda-en-40-anos>>, 3 de agosto de 2010.

al ramo automotriz mexicano seguir creciendo a pesar del colapso del mercado interno. No obstante, algunos acontecimientos ocurridos durante los primeros años del siglo veintiuno en la economía estadounidense mostraron las desventajas de depender tanto de un sólo mercado. La caída en marzo de 2000 del índice bursátil estadounidense NASDAQ, el cual agrupa a las principales empresas de tecnologías de la información, y la recesión de la economía estadounidense ocurrida en 2001¹⁸⁶ provocaron que la producción mexicana de automóviles para exportación se contrajera 4% en 2001, 5% en 2002, 11% en 2003 y 11% en 2004 (cuadro 8). El mercado mexicano también sufrió una contracción de 5% en 2001 y otra de 19% en 2003. La producción total de automóviles en México decreció 4% en 2001, 2% en 2002, 13% en 2003 y 6% en 2004.

La crisis en la industria automotriz estadounidense:

La crisis que inició en Estados Unidos en 2007, y que en los meses siguientes se propagó por todo el mundo, volvió a revelar que el desempeño de la economía mexicana está sujeto firmemente al comportamiento del mercado estadounidense. Los primeros años del siglo veintiuno fueron de auge para el mercado inmobiliario estadounidense, debido, principalmente, a que durante el periodo que va de 2001 a 2007 el banco central estadounidense redujo la tasa de interés de 6.5% a 1%. Esta medida provocó que las restricciones al crédito se debilitaran y las instituciones financieras comenzaran a otorgar créditos hipotecarios incluso a personas que no demostraban solvencia financiera (hipotecas *subprime*). Este aumento de las operaciones crediticias descapitalizó a los bancos estadounidenses, los cuales, comenzaron a pedir préstamos a

¹⁸⁶ National Bureau of Economic Research, “The NBER’s Recession Dating Procedure”, <<http://www.nber.org/cycles/recessions.html>>, 3 de agosto de 2010.

bancos de otros países, sobre todo de Europa, y a vender las hipotecas *subprime* a distintos fondos de inversión. Éstos compraron los paquetes financieros ofrecidos por los bancos estadounidenses pues ofrecían una tasa de interés mayor que la de otros instrumentos financieros, pero esto se debía a que eran más riesgosos. A finales de 2007, los precios de las casas en Estados Unidos cayeron repentinamente, lo cual puso al borde del colapso al sistema financiero estadounidense, pues debido al incumplimiento de pagos por parte de muchos deudores, las instituciones financieras ya no tenían dinero para seguir operando. Algunos de los bancos que quebraron o tuvieron que ser rescatados por el gobierno estadounidense fueron: Lehman Brothers, Merrill Lynch, Fannie Mae, Freddie Mac, Washington Mutual, Wachovia y AIG. La parálisis de los mercados financieros golpeó también al sector productivo. El PIB real estadounidense de 2008 fue de 13.2 billones de dólares, lo cual significó una tasa de crecimiento de 0% con respecto al año anterior. En 2009, el PIB real de Estados Unidos fue de 12.9 billones de dólares, lo que representó una tasa de crecimiento negativa de 2.6% de la economía estadounidense y produjo la tasa de desempleo más alta de ese país en veinticinco años: 8.5%.¹⁸⁷ Esta crisis también tuvo repercusiones en otras regiones del mundo. En América Latina la variación promedio del PIB de 2009 con respecto al año anterior fue de -1.8%. El promedio no dice mucho, pues los efectos fueron variados en cada país, hubo países que, a pesar de la crisis, mantuvieron tasas de crecimiento positivas, como Argentina (0.7%), Brasil (0.3%), Bolivia (3.5%) y Panamá (2.5%). Hubo otros que tuvieron contracciones moderadas en el PIB, como Costa Rica

¹⁸⁷ Bureau of Economic Analysis, "National Accounts: Gross Domestic Product", <<http://www.bea.gov/national/xls/gdplev.xls>>, 15 de agosto de 2010. Una cronología detallada de la crisis en Estados Unidos puede encontrarse en la página de internet del *Council on Foreign Relations*, "Meltdown (2007-present)", <<http://www.cfr.org/publication/18709/timeline.html>>, 15 de agosto de 2010.

(-1.2%), Chile (-1.8%) y Ecuador (-0.4%). Otras economías de la región tuvieron caídas mucho más fuertes como Antigua y Barbuda (-8.5%), Granada (-6.8%) y la Federación de San Cristóbal y Nieves (-8.0%). Salvo los casos de estos tres últimos países, México tuvo el peor desempeño económico de América Latina, pues el crecimiento del PIB durante 2009 fue de -6.7% y el del PIB per cápita fue de -7.7%.¹⁸⁸ La recesión mundial (en especial la estadounidense) afectó severamente a la economía de México, pues las exportaciones de éste país se redujeron drásticamente al detenerse la demanda internacional de productos mexicanos; los ingresos gubernamentales disminuyeron debido a que la desaceleración de la economía mundial provocó una reducción de los precios del petróleo; el envío de remesas de Estados Unidos disminuyó 4.2% durante el primer semestre de 2008 y el tipo de cambio del peso frente al dólar se depreció 45% entre agosto de 2008 y enero de 2009.

Como consecuencia de la crisis económica mundial la producción automotriz de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se redujo 20%, en promedio, entre septiembre de 2008 y enero de 2009.¹⁸⁹ En cuanto al caso estadounidense, es necesario aclarar que la crisis económica explica parcialmente las dificultades que la industria automotriz de ese país enfrentó en 2008 y 2009, pero no fue ni el único ni el elemento principal que llevó al sector a la crisis. La mayoría de los problemas de la industria automotriz se habían incubado tiempo atrás. Por eso, antes de continuar, es necesario analizar el desempeño de la industria automotriz mundial durante la primera década del siglo veintiuno y revisar con

¹⁸⁸ Luis Beccaria y Salvador Marconi (coordinadores), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe: 2009*, Santiago, CEPAL, 2010, pp. 77-78.

¹⁸⁹ Olivier Chatal, David Haugh y Annabelle Mourougane, "The Automobile Industry in and Beyond the Crisis", *OCDE Economics Department Working Papers*, núm. 745, 2010, p. 10.

atención especial el caso de Estados Unidos, pues ello nos permitirá entender también los acontecimientos recientes de la industria automotriz en México

De 2000 a 2008 la producción automóbiles en el mundo aumentó a una tasa promedio anual de 2.4% y en 2007 un alcanzó el récord histórico de 73 millones de unidades producidas. Durante este periodo los polos de producción de automóbiles siguieron siendo América del Norte, Asia-Pacífico y Europa, pero hubo cambios en la participación regional de la producción. Al principio de la década cada una de estas zonas tenía una participación de aproximadamente 30% en la producción mundial de vehículos. En 2008, la participación de Asia-Pacífico aumento a 44%, la de Europa se redujo a 21% y la de América del Norte también se redujo, quedando en el tercer lugar mundial con una participación de 18%. El estancamiento y caída relativa de la producción automotriz en Estados Unidos, asociados al desempeño negativo de la economía en general y al de las empresas automotrices Chrysler, Ford y GM en particular, hicieron que en 2006 Japón desplazara a Estados Unidos del primer lugar en la lista mundial de los mayores productores de autos. En 2009 China, cuya producción automotriz creció 48% con respecto a 2008, produjo casi 14 millones de automóbiles con lo cual se colocó en el primer lugar mundial, Japón en segundo lugar y Estados Unidos en tercero. Además de China, otros países como Brasil, Corea del Sur e India (países con mercado interno dinámico) registraron tasas de crecimiento de la producción de vehículos que aceleraron el desplazamiento del centro de gravedad de la industria automotriz mundial de Estados Unidos y Europa hacia el continente asiático.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Eduardo Alatorre *et al.*, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2009, pp. 91-92.

Durante este periodo también se acentuó el carácter regional de la producción y comercio de automóviles sobre todo en América del Norte y Europa y en menor medida en Asia. En 2008, la mayoría de las importaciones automotrices de Estados Unidos (42%) eran originarias del mercado de América del Norte, lo mismo ocurrió en Canadá (77%) y México (60%). En el caso de la Unión Europea el 85% de las importaciones automotrices provino de países europeos. Con respecto a la concentración de la industria, cinco empresas controlan 50% de la producción automotriz mundial. El crecimiento del sector automotriz chino podría estar contribuyendo a la desconcentración mundial de la industria pues en 2002 las diez empresas más grandes controlaban 76% de la producción mundial de automóviles, mientras que en 2008 ese porcentaje descendió a 70%. En ese proceso las empresas automotrices estadounidenses perdieron terreno en la producción automotriz mundial ante empresas japonesas, especialmente Toyota y Honda, y europeas, principalmente VW.¹⁹¹

Hubo varios problemas en la industria automotriz estadounidense que se gestaron antes de la crisis económica de finales de la década de 2000. Uno de ellos fue el catálogo de productos que las empresas automotrices estadounidenses eligieron producir y vender durante esta década y la inflexibilidad del sistema productivo ante cambios en la demanda. En 2001 las ventas en el mercado estadounidense de camionetas familiares y vehículos todoterreno superaron por primera vez las de automóviles de pasajeros, tendencia que se mantuvo hasta 2005. Durante 2004 y 2005 la producción petrolífera del Golfo de México fue alterada por los huracanes Iván, Katrina y Rita, lo cual encareció los combustibles. En 2004 el precio en Estados Unidos

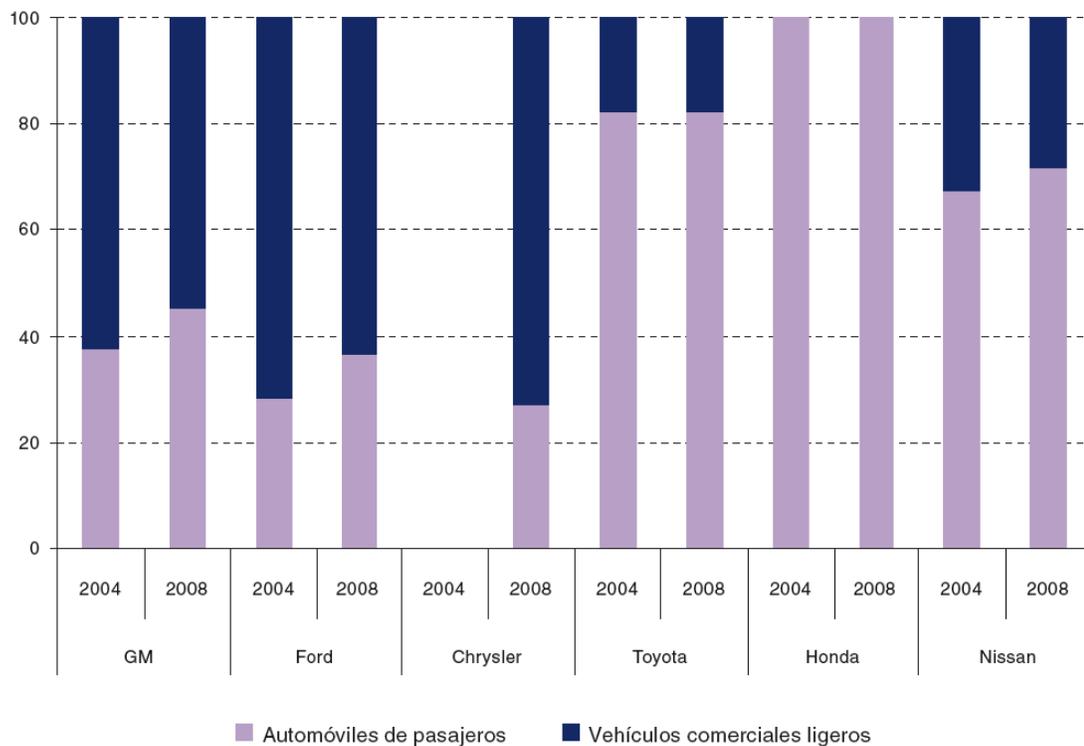
¹⁹¹ *Ibid*, pp. 97-98.

de un galón de gasolina era de dos dólares y en 2005 y 2006 superó los tres dólares. Estos aumentos ocasionaron la caída de la demanda de vehículos de alto consumo de combustible a los cuales las automotrices estadounidenses habían orientado la mayor parte de su producción. El problema no fue solamente la variación súbita en la demanda de camionetas y vehículos todoterreno sino en la incapacidad para hacer los ajustes necesarios para enfrentar esa transformación del mercado. Como lo muestra la figura 1, a pesar de la reducción de la demanda de ese tipo de vehículos las automotrices estadounidenses no hicieron cambios importantes en la estructura de producción.

FIGURA 1

DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE AUTOS EN ESTADOS UNIDOS

2004-2008 (PORCENTAJE)



Fuente: Eduardo Alatorre *et al.*, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2009, p.112.

Esta decisión se explica en buena medida porque la producción y venta de estos vehículos proporcionaba a las empresas automotrices de Estados Unidos mayores márgenes de ganancia que los automóviles de pasajeros. Esos ingresos eran de gran importancia para esas empresas ya que les permitían hacer frente, al menos parcialmente, a las dificultades financieras relacionadas con salarios, prestaciones y pensiones. Aunque la UAW y las empresas automotrices negociaron en varias ocasiones los niveles salariales y el monto de las prestaciones y pensiones en varias ocasiones, el costo laboral estimado en 2008 de las empresas automotrices estadounidenses, incluyendo seguro médico y pensiones, era de setenta dólares por hora, mientras que el de sus contrapartes asiáticas establecidas en Estados Unidos era de cuarenta dólares.¹⁹² Todas estas condiciones ocasionaron que las empresas automotrices fueran perdiendo presencia en el mercado de su país, su participación en las ventas del mercado estadounidense pasó de 72% en 1995 a 65% en 2000 y a 44% en 2009. Para tratar de revertir las dificultades que ya enfrentaban antes de la crisis, estas empresas pusieron en marcha planes promocionales y de financiamiento que redujeron sus ingresos notablemente. Entre 2005 y 2008 GM perdió 82,000 millones de dólares, por lo cual tuvo que comenzar a vender parte de su tenencia accionaria en Suzuki, Isuzu, Fuji Heavy Industries (Subaru), vendió 51% de su corporación financiera *General Motors*

¹⁹² Esta diferencia en los costos de operación de las empresas automotrices se explica porque en Estados Unidos, la mayoría de las operaciones de Chrysler, Ford y GM emplea trabajadores sindicalizados. Por lo cual esas empresas están obligadas a pagar seguro médico y salarios más altos que los que pagan las empresas automotrices asiáticas como Honda, Hyundai, Nissan y Toyota. En comparación con las empresas estadounidenses, las automotrices asiáticas pagan salarios más bajos, las prestaciones y la cobertura que otorgan a sus trabajadores es menor y sus obligaciones financieras relacionadas con las pensiones son menores por haber estado menos tiempo en territorio estadounidense. Eduardo Alatorre *et al.*, *op. cit.*, p. 111, [nota 15]. y Jim Puzzanghera, “UAW gives ground to aid Big 3’s chance for bailout”, *Los Angeles Times*, <<http://articles.latimes.com/2008/dec/04/business/fi-autos4/>>, <<http://articles.latimes.com/2008/dec/04/business/fi-autos4/2/>>, <<http://articles.latimes.com/2008/dec/04/business/fi-autos4/3/>>, 3 de agosto de 2010.

Acceptance Corporation (GMAC) y tuvo que cerrar trece plantas. En ese mismo periodo Ford acumuló pérdidas de 28,000 millones de dólares, por lo que tuvo que vender Aston Martin a un grupo de inversionistas privados, Jaguar y Land Rover a la automotriz india Tata Motors y recientemente tuvo que venderle la empresa Volvo a la empresa automotriz china Geely.

La crisis económica ocurrida en Estados Unidos agravó los problemas que las empresas automotrices estadounidenses ya tenían de por sí, pero también creó algunos nuevos. El más importante de ellos fue la paralización de los mercados mundiales de capital, pues el sector automotriz depende del crédito en casi todos los eslabones de su cadena productiva. Las condiciones crediticias influyen en las decisiones de inversión de las empresas automotrices, en la capacidad de los concesionarios y distribuidores para financiar los inventarios, así como en la decisión de compra de los individuos. Por eso, cuando el crédito se agotó, las ventas de autos cayeron sustancialmente, incluso a pesar de que el precio de los combustibles tuvo una fuerte caída durante 2008. Además, las innovaciones tecnológicas recientes, que han ocasionado un aumento en la vida útil de los automóviles, contribuyeron a que, ante condiciones económicas adversas, los consumidores postergaran sus adquisiciones de vehículos. La caída en las ventas automotrices de Estados Unidos en 2007 con respecto al año anterior fue de 3.4%, en 2008 de 18% y en 2009 de 21%.¹⁹³

Para septiembre de 2008 la situación se tornó crítica para las empresas automotrices estadounidenses, por lo que tuvieron que solicitar 50,000 millones de dólares al gobierno de su país para cubrir los pagos por concepto de pensiones y seguro

¹⁹³ “U.S. Car and Truck Sales, 1931-2009”,
<<http://wardsauto.com/keydata/historical/UsaSa01summary/>>, 3 de agosto de 2010.

médico de sus trabajadores y para evitar la quiebra propia, pero también la de varias empresas productoras de partes automotrices asociadas a ellas. El aumento del desempleo que hubiera ocasionado la bancarrota de las empresas automotrices estadounidense hizo al gobierno de ese país considerar seriamente la solicitud de préstamo de las automotrices y finalmente accedió a otorgar fondos con tasas de interés bajas; sin embargo, el monto del préstamo fue solamente de 25,000 millones de dólares, la mitad de la solicitud original. Además el crédito estaba condicionado a que el dinero se usara en proyectos de inversión para el diseño y fabricación de automóviles de consumo eficiente de combustible. Aunque estos recursos eran útiles para las automotrices, lo que estas empresas querían era un préstamo puente que les permitiera sortear el temporal de la crisis y después hacer los ajustes y reestructuraciones necesarias. En diciembre de 2008, el presidente estadounidense George W. Bush anunció que otorgaría un paquete financiero de rescate de 4,000 millones de dólares para Chrysler y de 13,500 millones de dólares para GM.¹⁹⁴ Ford decidió no participar en el programa gubernamental de rescate, pues desde 2006 había llevado a cabo acciones como emisiones de deuda y apertura de líneas de crédito, por lo que en el momento de la crisis se hallaba mejor capitalizada que Chrysler y GM.

Esta inyección de fondos permitiría sobrevivir algunos meses más a las empresas beneficiarias, pero el tema de la quiebra seguía presente, pues era evidente que si no cambiaban la estructura de su organización serían incapaces de sobrevivir sin

¹⁹⁴ David Sanger, David Herzenhorn y Bill Vlasic, “Bush Aids Detroit, but Hard Choices Wait for Obama”, <<http://www.nytimes.com/2008/12/20/business/20auto.html>>, 3 de agosto de 2010.

el apoyo gubernamental. La ley de quiebras de Estados Unidos, en su capítulo 11,¹⁹⁵ establece que bajo determinadas condiciones las empresas en quiebra pueden recibir un plazo que les permita seguir operando, pero sin tener que cumplir con todas las obligaciones para con sus acreedores, de tal forma que puedan llevar a cabo una reestructuración, bajo supervisión judicial, que les permita salir de la crisis. Aunque había antecedentes exitosos de empresas reestructuradas bajo ese esquema, las empresas automotrices no querían acogerse al capítulo 11 de la ley de quiebras porque pensaban que podría causar una caída adicional en las ventas debida a que el mercado resentiría la disminución de valor de los autos de una compañía quebrada y a la incertidumbre en cuanto a las reparaciones de los autos, en caso de que la quiebra de la empresa fabricante fuese definitiva. Inicialmente el gobierno tampoco quería incurrir en el costo político que acarrearía la quiebra de esas empresas. Sin embargo, no quedaban muchas alternativas, además, las desventajas de acogerse al capítulo 11 de la Ley de Quiebras serían menores si las empresas lograban la reestructuración en un tiempo breve. Así pues, en mayo de 2009, Chrysler entró al esquema de reestructuración bajo status de quiebra y GM lo hizo un mes más tarde. Chrysler tardó 45 días en cumplir el procedimiento estipulado por la Ley de Quiebras, del cual nació la compañía Chrysler Group LLC, más pequeña que su antecesora, pero saludable financieramente y con participación sustancial de la empresa italiana Fiat. GM, por su parte, tardó 39 días en salir de la quiebra para lo cual redujo su deuda de 173,000 millones de dólares a 48,000 millones de dólares; se deshizo de las marcas Hummer, Saab, Saturn y Pontiac, y solamente conservó Chevrolet, Cadillac, Buick y GMC. Llevó a cabo recortes de

¹⁹⁵ Para mayor información sobre el procedimiento de quiebra y reestructuración bajo el capítulo 11 de la Ley de Quiebras de Estados Unidos, véase el sitio de internet del poder judicial de Estados Unidos: <<http://www.uscourts.gov/FederalCourts/Bankruptcy/BankruptcyBasics/Chapter11.aspx>>.

personal y redujo su red de concesionarias de 5,900 a 3,600. Después de cumplir con el procedimiento de quiebra, la estructura de propiedad de la nueva GM quedó de la siguiente forma: 60.8% de las acciones pertenecen al gobierno de Estados Unidos, 17.5% al fondo de salud de los jubilados de GM, 11.7% a los gobiernos de Canadá y de la provincia de Ontario y el 10% restante a los acreedores de la empresa.¹⁹⁶

Haber evitado pasar por el proceso de quiebra permitió a Ford comenzar la recuperación durante los primeros meses de 2009 y obtener al final del año ganancias de 2,700 millones de dólares.¹⁹⁷ En cambio, Chrysler y GM enfrentaron una situación crítica en cuanto a sus ventas durante toda la primera mitad de 2009. Durante el segundo trimestre de 2009, las ventas de GM cayeron 53% con respecto al mismo periodo del año anterior,¹⁹⁸ las ventas de Chrysler de mayo de 2009 fueron 47% menores que las de mayo de 2008.¹⁹⁹ A mediados de 2009 el gobierno estadounidense puso en práctica un programa de intercambio de autos chatarra por dinero en efectivo, conocido en inglés como *Cash for Clunkers*, para el cual destinó 3,000 millones de dólares, el cual tenía el propósito de estimular las ventas en el mercado interno mediante el otorgamiento de un subsidio de 4,500 dólares a los consumidores que entregaran sus vehículos antiguos y adquirieran automóviles de consumo eficiente de

¹⁹⁶ Para un recuento detallado de los acontecimientos más destacados de la crisis automotriz en Estados Unidos véase la página electrónica del New York Times: <http://www.nytimes.com/interactive/2009/02/16/business/20090216_AutoBailout_Timeline.html?ref=auto_industry>, 3 de agosto de 2010.

¹⁹⁷ “Ford posts full year profit for 2009; fourth quarter 2009 net income of \$868 million”, <<http://www.ford.com/about-ford/news-announcements/press-releases/press-releases-detail/pr-ford-posts-full-year-profit-for-31920>>, 3 de agosto de 2010.

¹⁹⁸ David Bailey y Kevin Krolicki, “GM monthly sales down 34 percent after bankruptcy”, <<http://www.reuters.com/article/idUSTRE5604QS20090701>>, 15 de agosto de 2010.

¹⁹⁹ Jane Hamsher, “Is Chrysler Out of the Woods Yet?”, <http://www.huffingtonpost.com/jane-hamsher/is-chrysler-out-of-the-wo_b_212280.html>, 15 de agosto de 2010.

combustible.²⁰⁰ El programa tuvo éxito ya que al poco tiempo las empresas automotrices registraron el nivel de ventas más alto en los últimos once meses.²⁰¹

Crisis de la industria automotriz en México

Como en casi todos los países productores de automóviles, a finales de 2008 la producción automotriz en México comenzó a resentir los efectos de la crisis económica mundial (cuadro 10). Debido a su integración con Estados Unidos, epicentro de la crisis, las consecuencias de la crisis en México fueron más graves. Durante el primer semestre de 2009 la recesión estadounidense provocó una caída de 42% en la producción automotriz mexicana para exportación. En el mercado interno las ventas cayeron 30% y las importaciones disminuyeron 35%.²⁰²

Durante el primer bimestre de 2009 la producción de Chrysler cayó 51% y sus exportaciones se contrajeron 52%, la producción de Ford cayó 86% y sus exportaciones se redujeron 99%, la actividad productiva de GM se contrajo 46% y sus exportaciones 49%. Las empresas automotrices europeas y japonesas también redujeron su producción, aunque no de forma tan severa como las estadounidenses. Honda redujo su producción 6%, Nissan 30%, Toyota 17% y VW 33%.²⁰³

²⁰⁰ “Car Allowance Rebate System, (Cash for Clunkers)”, <http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/subjects/c/cash_for_clunkers/index.html>, 3 de agosto de 2010.

²⁰¹ “Cash for Clunkers, Car-Rebate Plan Sells Out in Days” <http://www.nytimes.com/2009/07/31/business/31clunkers.html?_r=1&ref=cash_for_clunkers>, 3 de agosto de 2010.

²⁰² Marc Scheinman, “Carrot or Stick: How Will Mexican Policymakers Respond to Automakers in the Crisis?” <http://www.gerpisa.univ-evry.fr/rencontre/17.rencontre/GERPISAJune2009/Colloquium/Abstracts/A_S.06_Scheinman.pdf>, 3 de agosto de 2010, [p. 13].

²⁰³ Peter Wad, “Impact of the Global Economic and Financial Crisis over the Automotive Industry in Developing Countries”, *UNIDO Working Papers*, núm. 16, 2009, p.21.

CUADRO 10

PRODUCCIÓN MENSUAL DE AUTOMÓVILES EN MÉXICO 2007-2010 (UNIDADES)						
Mes	Exportaciones	A*	Mercado interno	A*	Total	A*
Enero de 2007	94,957		28,347		131,935	
Enero de 2008	132,399	39%	33,750	19%	166,149	26%
Enero de 2009	59,263	-55%	22,270	-34%	81,533	-51%
Enero de 2010	136,711	131%	28,347	27%	165,058	102%
Febrero de 2007	118,276		29,244		150,523	
Febrero de 2008	141,205	19%	32,682	12%	173,887	16%
Febrero de 2009	86,521	-39	21,026	-36%	107,547	-38%
Febrero de 2010	138,048	60	29,244	39%	167,292	56%
Marzo de 2007	130,553		31,128		168,402	
Marzo de 2008	122,260	-6%	29,595	-5%	151,885	-10%
Marzo de 2009	86,908	-29%	15,812	-47%	102,720	-32%
Marzo de 2010	158,963	83%	31,128	97%	190,091	85%
Abril de 2007	115,888		26,452		146,522	
Abril de 2008	154,131	33%	33,959	28%	188,090	28%
Abril de 2009	80,247	-48%	20,174	-41%	100,421	-47%
Abril de 2010	143,825	79%	26,452	31%	170,277	70%
Mayo de 2007	143,349		29,342		177,100	
Mayo de 2008	144,304	1%	34,113	16%	178,417	1%
Mayo de 2009	91,131	-37%	17,031	-50%	108,162	-39%
Mayo de 2010	149,396	64%	29,342	72%	178,738	65%
Junio de 2007	163,415		28,506		191,921	
Junio de 2008	158,597	-3%	37,801	33%	196,398	2%
Junio de 2009	85,295	-46%	16,782	-56%	102,077	-48%
Junio de 2010	173,480	103%	32,715	95%	206,195	102%
Julio de 2007	121,697		27,240		148,937	
Julio de 2008	107,255	-12%	37,459	38%	144,714	-3%
Julio de 2009	87,181	-19%	21,716	-42%	108,897	-25%
Agosto de 2007	181,492		33,512		215,004	
Agosto de 2008	158,265	-13%	46,589	39%	204,854	-5%
Agosto de 2009	111,010	-30%	23,491	-50%	134,501	-34%

(Continúa en la página siguiente.)

Mes	Exportaciones	A*	Mercado interno	A*	Total	A*
Septiembre de 2007	148,797		31,336		180,133	
Septiembre de 2008	147,936	-1%	41,409	32%	189,345	5%
Septiembre de 2009	121,127	-18%	25,168	-39%	146,295	-23%
Octubre de 2007	156,896		41,560		198,456	
Octubre de 2008	167,722	7%	46,867	13%	214,589	8%
Octubre de 2009	149,865	-11%	34,904	-26%	184,769	-14%
Noviembre de 2007	148,968		37,194		186,162	
Noviembre de 2008	134,411	-10%	37,339	0%	171,750	-8%
Noviembre de 2009	144,157	7%	32,498	-13%	176,655	3%
Diciembre de 2007	99,675		27,471		127,146	
Diciembre de 2008	96,648	-3%	26,105	-5%	122,753	-3%
Diciembre de 2009	123,808	28%	30,142	15%	153,950	25%
Total 2007	1,623,963	4%	395,484	-6	2,022,241	2%
Total 2008	1,665,133	3%	437,668	11	2,102,831	4%
Total 2009	1,226,513	-26%	281,014	-36	1,507,527	-28%
Acumulado 2010	900,423	84%	177,228	57%	1,077,651	79%

*La columna "A" muestra la variación porcentual con respecto al mismo mes, pero del año anterior. En las filas con el dato anual la comparación es con el año anterior. El acumulado de 2010 es hasta el mes de junio y la comparación es con respecto al primer semestre de 2009.

Fuente: Elaboración propia con estadísticas de la AMIA, <<http://www.amia.com.mx/>>.

Ante estas condiciones todas las empresas automotrices instaladas en México tuvieron que adoptar medidas de disminución de costos operativos y así hacer frente a la caída en las ventas con una mejor situación financiera, tales como paros técnicos, reducción de la mano de obra eventual y no calificada, rebaja de salarios durante los paros técnicos, adelgazamiento de los inventarios, reducción de la jornada laboral y de los volúmenes de producción.²⁰⁴ Además las asociaciones automotrices solicitaron al gobierno federal un paquete de apoyo de 700 millones de dólares para reducir los efectos de la crisis. 280 millones serían para las empresas automotrices, 308 millones para los intermediarios financieros automotrices y 115 millones para los distribuidores

²⁰⁴ Eduardo Alatorre *et al.*, *op. cit.*, pp. 158-160.

de vehículos.²⁰⁵ El gobierno federal autorizó recursos pero no en el monto ni en la forma solicitada por el sector; los apoyos del gobierno se dieron mediante el Programa para la Preservación del Empleo, el Programa Emergente de Apoyo a la Industria Automotriz y el Programa de Renovación Vehicular.

El Programa para la Preservación del Empleo fue creado en enero de 2009 y estaba dirigido a empresas exportadoras como las de la industria electrónica, las fábricas de maquinaria y equipo y, desde luego, la industria automotriz. Este programa, cuya dotación inicial fue de 200 millones de dólares, tenía como fin evitar que las empresas reaccionaran a la caída en sus ventas mediante despidos masivos. Para lograr esto, el programa absorbería parte del costo asociado a la mano de obra de las empresas que tuvieron que llevar a cabo paros técnicos. De esa forma, si una empresa exportadora tenía mano de obra excedente en lugar de despedir a los trabajadores celebraba un convenio con el gobierno federal para conservarla. Bajo este acuerdo el trabajador cobraría solamente dos terceras partes de su sueldo durante el tiempo que durara el paro técnico. Es decir que, durante el paro técnico, una tercera parte del salario nominal del trabajador la cubriría el gobierno federal, otra tercera parte la pagaría la empresa y la tercera parte restante sería cubierta por el trabajador mismo.²⁰⁶ Durante el primer mes de funcionamiento del Programa para la Preservación del Empleo, se inscribieron cuarenta y ocho empresas fabricantes de vehículos y de partes automotrices, de las aproximadamente dos mil que operan en México, protegiendo así a 44,700

²⁰⁵ Marc Scheinman, art. cit, p. 13.

²⁰⁶ Jorge Carrillo, Oscar Contreras y Humberto García, “The automobile industry in Mexico: Confronting the current crisis”, <http://www.gerpisa.univ-evry.fr/rencontre/17.rencontre/GERPISAJune2009/Colloquium/Papers/S.18_Carrillo.pdf>, 3 de agosto de 2010, [pp. 11-14].

trabajadores.²⁰⁷ Las gestiones del sector empresarial lograron que el 13 de abril de 2009 el programa se extendiera para incluir también a “los proveedores de materias primas de primer nivel de la industria automotriz, eléctrica, electrónica, y de maquinaria y equipo inscritos en los programas de promoción sectorial de la Secretaría de Economía correspondientes”.²⁰⁸

El Programa de Apoyo Emergente a la Industria Automotriz, que consistía de apoyos a los intermediarios financieros y a los distribuidores automotrices, entró en vigor en febrero de 2009 con el propósito de amortiguar la reducción de las ventas de automóviles en el mercado interno y fue operado por Nafin. La dotación del fondo fue de 9,500 millones de pesos²⁰⁹ distribuidos de la siguiente forma: 4,000 millones de pesos en líneas de crédito para proveer de liquidez a los intermediarios financieros primarios. Otros 4,000 millones de pesos fueron para garantías bancarias y bursátiles, de tal modo que las financieras automotrices pudieran acceder a créditos con mayor facilidad. Los 1,500 millones restantes se pusieron a disposición de los distribuidores de automóviles en forma de créditos al capital de trabajo e inventarios.²¹⁰

En julio de 2009, el gobierno federal anunció la puesta en marcha del Programa de Renovación Vehicular, que estaba inspirado en el programa estadounidense *Cash for Clunkers*, pero que no tuvo el mismo éxito. El objetivo era que los propietarios de

²⁰⁷ “Sector automotriz, el más beneficiado con programa para preservar empleo”, <<http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/02/22/sector-automotriz-mas-beneficiado-programa-preservar-empleo>>, 3 de agosto de 2010.

²⁰⁸ “Modifican Programa para la Preservación del empleo”, <<http://www.informador.com.mx/economia/2009/94630/6/modifican-programa-para-la-preservacion-del-empleo.htm>>, 3 de agosto de 2010.

²⁰⁹ “Anuncian plan de apoyo para industria automotriz mexicana”, <<http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/02/17/anuncian-plan-apoyo-industria-automotriz-mexicana>>, 3 de agosto de 2010.

²¹⁰ “Nafin apoya a financieras automotrices”, <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/03/01/nafin-apoya-a-financieras-automotrices>>, 3 de agosto de 2010.

automóviles con una antigüedad mayor o igual a diez años que adquirieran un vehículo nuevo y se deshicieran del antiguo recibieran en su compra un subsidio directo de 15,000 pesos. Las condiciones eran que el precio del automóvil nuevo no fuera mayor a 160,000 pesos y que hubiera sido producido en México; que hubiera sido producido en el extranjero por alguna empresa automotriz con operaciones de manufactura en México o bien que hubiera sido fabricado en algún país con el que México tuviera algún tratado comercial.²¹¹ Aunque el presupuesto inicial para este programa era de 500 millones de pesos, durante la fase piloto de este programa solamente se podían ejercer 250 millones de pesos. La primera fecha límite para hacer efectivo el beneficio de este programa fue el 30 de noviembre de 2009,²¹² Al cumplirse el plazo, los recursos aún no se habían agotado, por lo que el programa siguió vigente hasta marzo de 2010, fecha en que el programa fue cancelado sin ejercer la otra mitad del presupuesto previsto inicialmente. El programa a duras penas consiguió que un poco más de 12,000 personas optaran por el subsidio, lo cual se explica debido a que el incentivo económico no fue tan alto como en los programas de Estados Unidos, Francia o España.²¹³

Algunos gobiernos estatales donde están ubicadas las plantas automotrices, como los de Coahuila, Morelos, Puebla y Sonora, también pusieron en práctica programas de apoyo, la mayoría de los cuales fueron complementos del Programa para la Preservación del Empleo. Otra forma en la que estos actores han apoyado al sector automotriz es

²¹¹ “Calderón anuncia programa de Renovación Vehicular”, <<http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/07/15/calderon-anuncia-programa-renovacion-vehicular>>, 3 de agosto de 2010.

²¹² Secretaría de Economía, “Programa de Renovación Vehicular”, <<http://www.economia.gob.mx/swb/work/models/economia/Resource/403/1/images/PreguntasFrecuentes.pdf>>, 3 de agosto de 2010.

²¹³ César Roy, “Ponen fin a Programa de Renovación Vehicular; todo un fracaso”, <<http://www.alvolante.info/nacionales/ponen-fin-a-programa-de-renovacion-vehicular-todo-un-fracaso>>, 3 de agosto de 2010 y “Liquidan programa de chatarrización”, <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/03/10/finaliza-programa-renovacion-vehicular>>, 3 de agosto de 2010.

manteniendo sus contribuciones concurrentes en programas federales de apoyo como el Fondo para las Pequeñas y Medianas Empresas, el cual es importante para este sector ya que las empresas beneficiarias lo utilizan para financiar programas de capacitación, adquisición de equipo y para crear productos y procesos nuevos. Además los gobiernos estatales otorgaron su respaldo a las gestiones de la AMIA para obtener recursos del gobierno federal.²¹⁴

Estos apoyos indudablemente contribuyeron en algo a la recuperación de la industria, observada durante el primer semestre de 2010 (ver cuadro 10), pero el factor explicativo de mayor peso del buen desempeño del sector durante este periodo es, sin duda, que el mercado automotriz estadounidense retomó el dinamismo que tenía antes de la crisis.²¹⁵

CUADRO 11

CALENDARIO ESTABLECIDO POR EL TLCAN PARA LA LIBERALIZACIÓN DE LA IMPORTACIÓN DE AUTOS USADOS	
A partir del:	Vehículos
1 de enero de 2009	Vehículos con una antigüedad igual o mayor a diez años
1 de enero de 2011	Vehículos con una antigüedad igual o mayor a ocho años
1 de enero de 2013	Vehículos con una antigüedad igual o mayor a seis años
1 de enero de 2015	Vehículos con una antigüedad igual o mayor a cuatro años
1 de enero de 2017	Vehículos con una antigüedad igual o mayor a dos años
1 de enero de 2019	Cualquier vehículo usado.

Fuente: Elaboración propia con información del TLCAN, Anexo 300-A.2, “México”, apartado 24.

Importación de autos usados

Como mencioné en el capítulo 2, el TLCAN estableció medidas regulatorias para la importación a México de vehículos usados procedentes de Estados Unidos. Entre otras,

²¹⁴ Jorge Carrillo, Oscar Contreras y Humberto García, art. cit., p. 13.

²¹⁵ Sara Cantera, “Alcanza récord sector automotriz”, *Reforma*, Negocios, 13 de Julio de 2010.

estableció que México podría adoptar o mantener prohibiciones o restricciones a la importación de vehículos usados provenientes de la región del TLCAN excepto en los casos contenidos en el cuadro 11.

No obstante que, como lo muestra el cuadro anterior, en las negociaciones del TLCAN México había logrado que la eliminación de las barreras vigentes a la importación de automóviles usados con antigüedad igual o mayor a diez años no ocurriera hasta el 1 de enero de 2009, el 22 de agosto de 2005 el presidente Vicente Fox publicó el “Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados”,²¹⁶ en el cual de manera unilateral adelantó el cumplimiento de esa obligación. Ese decreto estableció que a partir del día siguiente a su publicación quedaría permitida la importación de vehículos usados de transporte de hasta quince pasajeros y de transporte de carga con capacidad igual o menor a 4,536 kg que hubiesen sido fabricados o ensamblados en Canadá, Estados Unidos o México. Para llevar a cabo la importación de los vehículos ya no sería necesario el permiso previo de la Secretaría de Economía, pero sería necesario hacer el registro establecido en la Ley del Registro Público Vehicular y cumplir con obligaciones fiscales, como la elaboración de un pedimento de importación, el pago de un arancel *ad valorem* de 10% y el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA). El decreto estableció que la base para calcular el IVA que debían pagar los autos importados fuese un valor llamado “margen de comercialización”, el cual equivalía a 30% del valor del vehículo. Esto daba ventaja a los importadores de vehículos usados, pues el IVA que causa la mayoría de los bienes y servicios, incluido el comercio de autos usados de origen mexicano, se calcula sobre el

²¹⁶ *Diario Oficial de la Federación.*

valor total. Como una forma de compensar a los fabricantes y distribuidores de autos en México, el gobierno también incluyó en el decreto la exención total del ISAN a las transacciones de compra-venta de vehículos nuevos con precio menor o igual a 150,000 pesos y una exención de 50% del mismo impuesto a la adquisición de vehículos nuevo cuyo precio fuera mayor a 150,000 pesos, pero menor o igual a 190,000 pesos.

La medida fue sorpresiva porque era contraria a lo que varios funcionarios de alto nivel y Fox mismo habían expresado en meses anteriores. Además, como el decreto hacía extensivas las facilidades mencionadas en el párrafo anterior a todos los automóviles usados procedentes de Estados Unidos que habían entrado al país con permisos de importación temporal o incluso sin ellos, no se trataba solamente de una medida para facilitar el comercio internacional, sino también de una regularización de los 2,300,000 automóviles que circulaban en el país de forma ilegal en ese momento.²¹⁷

¿Qué explica esta decisión? Todo parece indicar que el presidente Fox adoptó esta medida para tratar de ganar votos para su partido, el Partido Acción Nacional (PAN), en los comicios locales que se celebraron durante la segunda mitad de 2005 en Coahuila, Guerrero e Hidalgo y en los distintos procesos electorales que se llevaron a cabo a lo largo de 2006. En éstos, se disputaron la presidencia de la república, 500 diputaciones federales, 128 senadurías, además de muchos otros cargos en los órdenes de gobierno estatal y municipal. Salvo algunas alcaldías y diputaciones locales, el PAN

²¹⁷ Óscar Hernández, “Radiografía de los <<autos chocolate>> en México”, <<http://www.esmas.com/noticierostelevisa/investigaciones/469392.html>>, 14 de agosto de 2010. Esta cifra representaba 14% del parque vehicular que, entonces, estaba formado por aproximadamente 17 millones de vehículos. Las entidades federativas donde se concentraba la mayoría de estos vehículos, son Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro y Zacatecas. En la región fronteriza del norte del país también había este tipo de vehículos, sin embargo, el problema de ilegalidad era menor ya que había un régimen especial que facilitaba la importación legal de autos usados para los residentes de esta zona. De 1978 a 2001, la Cámara de Diputados autorizó quince procesos de regularización vehicular en los que se legalizaron 2,811,000 vehículos.

había perdido todos los cargos que se disputaron en las elecciones de la primera mitad de 2005 (en orden cronológico: Baja California Sur, Quintana Roo, Guerrero, Hidalgo, Colima, Estado de México y Nayarit), por lo que es probable que el decreto automotriz de ese año haya sido usado como una forma de captación de votos. Esta explicación tomó fuerza porque, además de que en ella coincidieron personajes afines y críticos del liberalismo económico,²¹⁸ el gobierno de Fox fue incapaz de articular una explicación sólida de su política automotriz. Ante las críticas, el secretario de economía, Fernando Canales, se limitó a hacer declaraciones vagas en las que afirmaba que el decreto se emitió porque era “lo mejor para los intereses nacionales y para la mayoría de los mexicanos”.²¹⁹ Las asociaciones automotrices de inmediato expresaron su inconformidad con los términos del decreto. A los pocos días de la publicación del decreto, los miembros de la AMDA llevaron a cabo cierres escalonados de una hora en las agencias de distribución de autos nuevos en diferentes estados de la república y anunciaron manifestaciones en el Distrito Federal, así como la promoción de un juicio de inconstitucionalidad del decreto de importación de autos usados.²²⁰ Los argumentos que la AMDA esgrimió en contra de la autorización gubernamental a la importación de autos usados fue que la mayoría de los vehículos que estaban entrando al país eran la chatarra de Estados Unidos y para demostrarlo, directivos de esa organización compraron un vehículo Ford Escort modelo 1996 en Nuevo Laredo, Tamaulipas, que

²¹⁸ Por ejemplo, Sergio Sarmiento, “Autos chocolate”, *Reforma*, Opinión, 23 de agosto de 2005, y Miguel Ángel Granados Chapa, “Chocolates a los votantes”, *Reforma*, Opinión, 28 de agosto de 2005.

²¹⁹ Israel Rodríguez, Antonio Castellanos, Matilde Pérez y Rubén Villalpando, “Hacienda regulariza autos chocolates con antigüedad de 10 a 15 años”, <<http://www.jornada.unam.mx/2005/08/23/022n1eco.php>>, 3 de agosto de 2010.

²²⁰ “Empieza AMDA sus protestas”, *Reforma*, Negocios, 31 de agosto de 2005 y Fernando Pedrero, “Preparan lucha contra el decreto automotriz”, <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=47224&tabla=finanzas>, 3 de agosto de 2010.

había sido importado por un comerciante de automóviles a un precio de 992 dólares y registrado en la aduana con un valor de 10,893 pesos. A pesar de que el vehículo tenía adherida la leyenda “salvage”, que las autoridades estadounidenses colocan en aquellas unidades que han sido dañadas por un desastre natural y que necesitan ser reconstruidas, el vehículo pudo ser importado de forma definitiva sin dificultades y sin pasar por ningún tipo de revisión mecánica o de emisión de contaminantes; el único requisito fue un pago de 2,136 pesos por concepto de Derechos de Trámite Aduanero, IVA, Impuesto General de Importación y Registro de Prevalidación. Después de registrar y emplacar el vehículo en Nuevo Laredo, donde tampoco fue sujeto de revisiones, salvo la del número de serie, los funcionarios llevaron el automóvil a Laredo, Texas, e iniciaron los trámites para importarlo y hacerlo de nuevo un vehículo estadounidense. La aduana estadounidense solicitó la presentación de un certificado de buenas condiciones mecánicas expedido por alguno de los talleres autorizados, mismo que no fue posible obtener debido a que el taller donde fue revisada la unidad encontró varias fallas graves, por lo que el automóvil tuvo que ser devuelto a Nuevo Laredo.²²¹ Otro de los argumentos más citados en todas las protestas de la AMDA fue el del daño al medio ambiente, el cual promovió de manera persuasiva, ya que incluso consiguió el apoyo de organizaciones de prestigio, como el Centro Mario Molina.²²²

La AMIA respaldó en todo momento las protestas de la AMDA y en distintos foros expresó también su descontento con las medidas contenidas en el decreto

²²¹ César Sánchez, “Alertan ingreso de autos chatarra”, *Reforma*, Negocios, 19 de noviembre de 2007.

²²² “Crece la venta de autos basura de EU a México”, <http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=36180&tabla=articulos>, 1 de agosto de 2010.

automotriz de agosto de 2005,²²³ e incluso hubo expresiones de descontento por parte de las empresas automotrices en lo individual, como en el caso de VW.²²⁴ No obstante, la oposición de la AMIA fue menos visible que la de la AMDA, lo cual puede deberse a la naturaleza de estas organizaciones. La AMDA agrupa a los distribuidores de automóviles que surten al mercado mexicano, mientras que la AMIA reúne a las empresas automotrices (extranjeras todas ellas) establecidas en México. Decir que a la AMIA le era indiferente el adelanto de la liberalización del comercio de autos usados sería una afirmación carente de sustento, pues en vista de que sus asociadas producen vehículos para el mercado mexicano, le interesa todo lo que tenga que ver con la regulación del mismo. No obstante, como vimos anteriormente, la mayor parte de la producción de las empresas afiliadas a la AMIA está orientada al mercado de exportación, principalmente el estadounidense. En cambio, la entrada de los vehículos usados procedentes de Estados Unidos afectaba a los negocios afiliados a la AMDA en su principal actividad, que es la venta de autos nuevos en el mercado mexicano. El precio de los automóviles usados estadounidenses es más bajo que el de los autos usados mexicanos, por lo que, al gozar aquéllos de entrada franca al mercado mexicano, el precio de éstos comenzaría a bajar. El descenso generalizado de los precios de los autos usados ocasionaría que un sector de consumidores del mercado mexicano optara por adquirir un auto usado en lugar de uno nuevo, lo cual, a su vez, reduciría las ventas y las ganancias de los distribuidores de autos nuevos. Por lo anterior es comprensible

²²³ Jorge Ceceña, “Polémica con usados de EU”, *Reforma*, Automotriz, 8 de diciembre de 2007.

²²⁴ Sara Cantera, “Invertirá VW mil millones de dólares”, *Reforma*, Negocios, 2 de febrero de 2008.

que la AMDA haya sido la organización más interesada en revertir los términos del decreto de agosto de 2005.

Después de casi tres años, las presiones y expresiones de rechazo por parte de los distribuidores, fabricantes de vehículos y grupos ambientalistas hacia la importación de autos usados rindieron fruto. El 1 de febrero de 2008 el presidente Felipe Calderón publicó un decreto²²⁵ en el que eliminó el rango de diez a quince años de antigüedad con que los vehículos usados podían entrar al país y estableció que solamente se podrían importar aquellos vehículos usados con exactamente diez años de antigüedad, que cumplieran con las disposiciones aplicables para la protección del medio ambiente. Además, derogó la medida del decreto anterior con respecto al cálculo del IVA y estableció que la base para el cálculo de ese impuesto debía ser el valor total del vehículo y no el “margen de comercialización”.

Antes de la publicación de este decreto, la comercialización de autos en el mercado mexicano ocurrió de la siguiente forma: durante 2005 se vendieron 1,132,000, vehículos nuevos y se importaron 600,000 usados; 2006 fue el primer año en que el número de vehículos usados superó la venta de autos nuevos. La importación de autos usados en 2006 fue de 1,221,000 unidades (lo cual significó un crecimiento de más de 100% con respecto al año anterior) y se vendieron 1,140,000 vehículos nuevos; durante 2007 las compras de vehículos usados de importación también fue mayor que la de autos nuevos, pues, mientras éstos registraron una comercialización de 1,100,000

²²⁵ “Decreto por el que se reforman los diversos [sic] por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, y por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, destinados a permanecer en la franja fronteriza norte del país, en los estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los municipios de Cananea y Caborca, Estado de Sonora, publicados el 22 de agosto de 2005 y 26 de abril de 2006, respectivamente”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2008.

unidades, las ventas de aquellos fueron de 1,400,000 vehículos. El decreto se publicó en febrero de 2008, pero entró en vigor hasta marzo, por lo que durante ese periodo se registró la cifra más alta de importación de vehículos usados para un periodo mensual; durante ese tiempo fueron importados de manera definitiva de Estados Unidos a México 205,000 automóviles usados.²²⁶ En cambio, el trimestre posterior a la entrada en vigor del decreto registró una caída de 48% en la importación de autos usados. De abril a junio de 2008 se importaron de Estados Unidos 105,293 vehículos usados, casi 100,000 menos que el mismo trimestre del año anterior.²²⁷

Meses más tarde, el 1 de enero de 2009, entró en vigor el “Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados”,²²⁸ que el presidente Felipe Calderón publicó el 24 de diciembre de 2008. Esta regulación automotriz buscaba restringir de manera sustancial la importación de vehículos usados de Estados Unidos, para lo cual endureció los requisitos necesarios para llevar a cabo esa actividad comercial. Entre ellos está la obligación de contar con un certificado que acredite que la unidad importada es originaria de alguno de los países miembros del TLCAN. Dicho certificado debe estar acompañado de un documento proporcionado por la empresa fabricante que incluya la información sobre el origen del vehículo o, en su defecto, “una declaración por escrito, bajo protesta de decir verdad, suscrita por la compañía armadora, en la que manifieste que el vehículo usado que se pretende importar, fue fabricado, manufacturado o ensamblado como un bien originario, de conformidad con las disposiciones o reglas de origen aplicables al tratado o acuerdo

²²⁶ Sara Cantera, “Aceleran entrada a los autos viejos”, *Reforma*, Negocios, 17 de marzo de 2008.

²²⁷ Sara Cantera, “Baja 48% importación de vehículos usados”, *Reforma*, Negocios, 14 de agosto de 2008.

²²⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2008.

correspondiente” (art. 3). Estableció la prohibición de importar vehículos que, por sus características o por cuestiones técnicas, no tuvieran autorización para circular o tuvieran autorización restringida en su país de origen. Cuando no se pueda cumplir con alguno de los requisitos anteriores es necesario presentar el Número de Identificación Vehicular que acredite el origen norteamericano del vehículo y pagar un arancel de 10% *ad valorem* para poder llevar a cabo la importación del vehículo. Además, las personas físicas con actividad empresarial y las personas morales pueden importar la cantidad de vehículos que deseen, siempre y cuando se encuentren dados de alta en el Padrón de Importadores. Para las personas físicas el límite de importación es de máximo un vehículo por año. Al final de enero, la SHCP publicó una lista con precios de referencia, por encima de los del mercado, que serían usados para el cálculo de impuestos y aranceles ocasionados por la importación de autos usados.²²⁹

Las medidas de estos decretos y la devaluación del peso ocasionaron el encarecimiento de los vehículos usados de importación en un monto que en algunos casos llegó hasta 400%. Por ejemplo, el costo en noviembre de 2008 de importar una camioneta Chevrolet AstroVan modelo 1999 era de 9,000 pesos, mientras que en enero de 2009 el costo de traer a México el mismo vehículo era de 32,700. Importar de Estados Unidos una camioneta Ford Ranger en 2008 costaba 9,300 pesos, en 2009 el costo era de 46,800 pesos.²³⁰ Esto ocasionó que la brecha entre el precio de los autos usados procedentes de Estados Unidos y los hechos en México se cerrara hasta un rango de 3%, pero debido a que, en promedio, el kilometraje de los automóviles de

²²⁹ “Resolución que reforma al anexo 2 de la diversa [sic] que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2009.

²³⁰ Dayna Meré, “Encarecen importar vehículos de EU”, *Reforma*, Negocios, 7 de enero de 2009.

importación es sustancialmente mayor que el de los mexicanos, éstos recuperaron la ventaja competitiva.²³¹

Lo anterior provocó el descontento de los comerciantes dedicados a la importación de vehículos usados, quienes utilizaron distintos canales para tratar de revertir la regulación de su mercado. Primero intentaron, sin éxito, hacer oír sus demandas mediante el bloqueo de puentes internacionales; luego acudieron directamente a la Secretaría de Hacienda, de la cual obtuvieron una respuesta negativa;²³² después acudieron a la Cámara de Diputados, donde su protesta sí tuvo eco, pues incluso consiguieron que 30 diputados panistas subieran a la tribuna de la Cámara con carteles cuyo mensaje era “Apoyo a la frontera, modificación al decreto de importación”, reclamo al que de inmediato se sumaron legisladores de los partidos Convergencia, PRD y PRI.²³³ Posteriormente, diputados del PRI presentaron una iniciativa para crear la Ley de Importación de Vehículos Usados que busca que la regulación de la industria ya no sea mediante decretos presidenciales.²³⁴ Otro logro de los importadores fue que la Cámara de Diputados demandara ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la invalidación de la porción del decreto automotriz de diciembre de 2008, donde se estipula el requisito del certificado de origen para la importación de automóviles usados.²³⁵ Aunque el fallo de la Suprema Corte se esperaba hasta

²³¹ Sara Cantera, “Se emparejan precios de autos usados”, *Reforma*, Negocios, 15 de enero de 2009.

²³² Dayna Meré, “Niega SHCP reducir costo de traer usados”, *Reforma*, Negocios, 16 de enero de 2009.

²³³ Armando Estrop y Claudia Salazar, “<<Jala las orejas>> Larios a diputados panistas”, *Reforma*, Nacional, 22 de febrero de 2009.

²³⁴ Sara Cantera y Alberto Barrientos, “Quieren reapertura para autos usados”, *Reforma*, Negocios, 20 de noviembre de 2009.

²³⁵ “Presentan iniciativa de Ley de Importación de Vehículos Usados”, <http://www.portalautomotriz.com/content/2/module/news/op/displaystory/story_id/23800/format/html>, 3 de agosto de 2010.

septiembre de 2010, esta institución ya intervino en el asunto al prohibir a jueces federales otorgar suspensiones para que los importadores de autos usados puedan seguir con su actividad, ignorando el decreto de diciembre de 2008;²³⁶ sin embargo, a pesar de esto algunos jueces han seguido haciéndolo.²³⁷

La última noticia sobre este tema es que durante los primeros cuatro meses de 2010 México importó 146,561 vehículos usados, que representan un crecimiento de 158% con respecto al mismo periodo de 2009, lo cual ha vuelto a poner en alerta al sector automotriz en México. Además, la importación de casi cinco millones de autos usados desde 2005 convirtió a México en el mayor importador de vehículos usados del mundo.²³⁸

EN SUMA

El vaivén de la producción automotriz en México es un ejemplo claro de las ventajas y desventajas de haber atado el desempeño económico del país al comportamiento de la demanda estadounidense de productos y servicios. Desde mediados del decenio de 1980 la producción de vehículos en México fue diseñada en función del mercado de Estados Unidos y desde 1994 hasta la fecha la producción automotriz de exportación ha sido superior a la destinada al mercado mexicano. Esto fue una gran ventaja durante la crisis mexicana de mediados de los noventa, pues como la economía estadounidense no

²³⁶ Víctor Fuentes, “Pone la Corte freno a autos chocolates”, *Reforma*, Nacional, 1 de octubre de 2009.

²³⁷ Víctor Fuentes, “Avala juzgado chocolates”, *Reforma*, Nacional, 27 de junio de 2010.

²³⁸ “Vuelve la alerta sobre importación de autos usados en el norte”, <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2010/08/02/vuelve-alerta-sobre-importacion-autos-usados-norte>>, 3 de agosto de 2010.

estaba en crisis, la producción de vehículos para exportación mantuvo su crecimiento y amortiguó la caída de las ventas en el mercado mexicano. En cambio, cuando dos choques económicos contrajeron la economía de Estados Unidos, uno de ellos ocurrido durante los primeros años del siglo veintiuno y el otro durante el periodo 2007-2009, y ocasionaron, a su vez, una reducción mayúscula del PIB mexicano, y desde luego, de la producción automotriz, la debilidad del mercado mexicano le impidió compensar la caída de la demanda externa. Con respecto a la crisis más reciente, el PIB mexicano cayó 6.7% en 2009, cifra que significó el desempeño más pobre de la economía mexicana desde la Gran Depresión.

En cuanto a la relación entre el gobierno mexicano y las empresas automotrices, el conflicto más visible ocurrió en torno al tema de la liberalización de la importación de autos usados. Durante las negociaciones del TLCAN el gobierno mexicano logró que ésta se diera de forma gradual y que comenzara a partir del 1 de enero de 2009, pero, para beneficiar a su partido en las elecciones de 2005 y 2006, el presidente Vicente Fox decidió comenzarla desde 2005, lo cual ocasionó el descontento del sector automotriz. Sin embargo, la oposición al decreto automotriz de ese año no fue encabezada por las empresas automotrices, sino por los distribuidores de automóviles de autos nuevos. La explicación puede ser que la prioridad de las empresas fabricantes de vehículos es el mercado externo, mientras que la de los distribuidores es el mercado mexicano. En todo caso, aunque la oposición de la AMIA no haya sido tan visible, en todo momento respaldó las acciones de protesta y las posiciones de la AMDA en los distintos foros donde se discutió la apertura del mercado mexicano. Las presiones de estas y otras organizaciones surtieron efecto y en 2008 el presidente Felipe Calderón revirtió las

medidas que habían hecho posible la importación masiva de vehículos usados procedentes de Estados Unidos.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante el siglo veinte y la primera década del veintiuno la industria automotriz fue, y todo parece indicar que seguirá siéndolo en los próximos años, de la mayor importancia para la economía mexicana. Como mencioné en la introducción de este trabajo, este sector contribuye de manera sustancial al PIB, a la creación de empleos, a la balanza comercial y a la de pagos y a la innovación tecnológica, por lo cual esta industria seguirá teniendo prioridad en la política económica del gobierno mexicano.

Desde sus inicios en México, este ramo industrial estuvo formado casi exclusivamente por empresas transnacionales, lo cual lo convierte en un caso de gran utilidad para poner a prueba las hipótesis más recurrentes sobre esas organizaciones y su relación con los estados nacionales. Una de esas afirmaciones es que las empresas transnacionales suponen una amenaza para la autonomía de los gobiernos debido a que sus recursos económicos y políticos son abundantes y, en algunos casos, mayores que los recursos de los que disponen los gobiernos de los países donde estas empresas operan. El análisis de las relaciones entre la industria automotriz en México y el gobierno mexicano llevado a cabo en esta tesis aporta evidencia de que, efectivamente, las empresas transnacionales, en este caso las fabricantes de vehículos, buscan influir, como la mayoría de los actores de un sistema político, en el diseño y la ejecución de políticas públicas que afectan sus intereses. En el caso de México, las empresas automotrices trataron de hacerlo de varias formas, como el cabildeo directo, la movilización del apoyo de los gobiernos de sus países de origen y de las empresas fabricantes de partes automotrices, por mencionar algunas. No obstante, como también lo mostró este estudio, los recursos con que cuentan las empresas no son ilimitados y no

siempre pueden transformarse en poder para moldear la política económica, la industrial, o cualquier otra, a su conveniencia. Con respecto a esto, un factor inescapable a la hora de analizar el alcance del poder de las empresas transnacionales es el papel que desempeñan los gobiernos de los países receptores de inversión extranjera directa. El recurso más poderoso que un gobierno tiene con respecto a una empresa transnacional es, como lo señaló Samuel Huntington, la facultad de autorizarle o negarle la entrada al territorio bajo su jurisdicción; sin embargo, ejercer esa facultad no es sencillo y hacerlo puede llegar a tener costos altos. A principios del decenio de 1960, el gobierno mexicano decidió usar esa facultad para reducir el número de empresas que operaban en el sector automotriz, con el objetivo de aumentar el número de vehículos producidos por cada modelo, disminuir los costos de producción y hacer competitiva a la industria de partes automotrices. No obstante, debido a la presión de las empresas automotrices, el gobierno mexicano limitó el alcance de su decisión. La negociación del decreto automotriz de 1962 fue una clara muestra de que no es tan sencillo echar del país a las empresas transnacionales cuyo desempeño no es el esperado por el gobierno. Esa decisión es más complicada aún si se trata de empresas, como Ford y GM, con capacidad de obtener el respaldo del gobierno de una potencia mundial y se vuelve casi impracticable si, como en el caso de México en la década de los años sesenta, el funcionamiento óptimo del modelo económico del país expulsor depende de la economía de origen de la empresa candidata a ser expulsada.

Esto parecería dotar de validez a la hipótesis de la teoría de la dependencia, de que las alternativas de desarrollo económico de los países de la periferia son una variable dependiente de los acontecimientos y procesos que ocurren en los países del centro. Mi conclusión al respecto es que la economía política internacional influye de

forma decisiva en los procesos de toma de decisiones de los funcionarios gubernamentales de todos los países del mundo; mucho más en los países pobres que en los ricos, pero en ningún caso los determina absolutamente. La razón de esta afirmación es que, además de la facultad para autorizar la operación de empresas en su territorio, hay otros elementos que los gobiernos pueden aprovechar para promover sus intereses en una negociación con empresas transnacionales, algunos de ellos bajo su control, otros no.

Un factor sobre el que los gobiernos pueden llegar a tener mayor o menor control es su propia posición en las negociaciones. La división de opiniones en el gabinete de Adolfo López Mateos durante la negociación del decreto de 1962 fue una circunstancia que debilitó al gobierno mexicano ante las empresas automotrices. En cambio, durante el proceso de diseño y ejecución del decreto automotriz de 1977, el gobierno mexicano presentó un frente unificado en las negociaciones y logró incluso impedir el involucramiento del gobierno estadounidense en el asunto.

Un elemento sobre el que los gobiernos, sobre todo los más pobres, tienen poco o ningún control, pero que pueden aprovechar para su beneficio, es el conjunto de características de la empresa o sector de empresas transnacionales que operan en sus territorios. En el caso de la industria automotriz, una de las características más sobresalientes es su organización industrial oligopólica, la cual representa una fortaleza y una limitación. Es una fortaleza porque el poder de mercado de las empresas crece entre menos competencia haya en determinado sector económico, pero es también un punto de vulnerabilidad, pues los oligopolios transnacionales se caracterizan por el patrón de inversión defensiva “follow the leader”, que puede ser aprovechado por los gobiernos de los países donde operan, pues, si logran la cooperación de una de las

empresas pueden obtener también la cooperación de todo el sector. Desde luego, si el oligopolio presenta una posición homogénea en sus negociaciones con el gobierno el patrón de inversión defensiva se vuelve un recurso a favor de las empresas, pero si se sabe aprovechar, tal como lo hizo el gobierno mexicano en sus distintas negociaciones con el sector transnacional de empresas automotrices, esta característica de la industria es un recurso valioso para los gobiernos. Obviamente este patrón específico no se encuentra presente en todos los sectores económicos, pero lo importante es buscar los rasgos de cada empresa o grupo de empresas que pueden aprovecharse para fortalecer la posición gubernamental.

Las negociaciones del TLCAN en el ámbito automotriz, y en particular en el tema de las reglas de origen, mostraron que los gobiernos de América del Norte gozan de autonomía respecto al capital transnacional automotriz, ya que el contenido regional establecido en el tratado atendió, en primer lugar, a los objetivos gubernamentales. Eso no quiere decir que las presiones que ejercieron las empresas automotrices sobre los funcionarios gubernamentales hayan carecido de eficacia; sin embargo, los gobiernos aprovecharon las condiciones propias de una negociación de “dos niveles”, en la cual las consideraciones de política interna influyeron en el resultado de las negociaciones internacionales. Así fue como los gobiernos canadiense y mexicano lograron que el resultado final del TLCAN fuera favorable no solamente para las empresas automotrices estadounidenses, sino también para las japonesas y europeas. El TLCAN también es un ejemplo de que el proceso de globalización económica, del cual la inversión extranjera es un elemento esencial, es ante todo un fenómeno regional. Al integrarse México, mediante una decisión autónoma, a la región norteamericana, enganchó una parte muy grande de su economía a la de Estados Unidos y, en menor

medida, a la de Canadá. Ejemplo de ello fueron las crisis económicas de 1995 en México, de 2001 en Estados Unidos y de 2007-2009 en todo el mundo (pero principalmente en Estados Unidos). Esas crisis mostraron que las exportaciones automotrices pueden salvar a la industria mexicana cuando el mercado interno está estancado o colapsado, pero también revelaron la vulnerabilidad de la economía mexicana, pues el mercado interno mexicano no fue capaz de mantener su crecimiento durante los periodos de dificultad de los mercados de exportación y mucho menos de servir como un mecanismo de compensación ante la caída de las exportaciones, como sí ocurrió en otros países como Brasil.

Por la evidencia mostrada en este trabajo concluyo que la política industrial es necesaria para el crecimiento de los sectores que forman la economía de un país. Aunque hay asimetría de recursos entre los distintos actores del sistema internacional, la creatividad, la imaginación, la inteligencia y el trabajo duro de los funcionarios puede dar lugar a arreglos económicos y políticos consistentes con el desarrollo económico de los países. Medidas como el adelanto unilateral en el plazo del TLCAN para la importación de los vehículos usados que puso en práctica el gobierno de Vicente Fox y las que puso en práctica posteriormente la administración actual, muestran que las decisiones gubernamentales hacia la industria automotriz en México no son parte de un plan de largo plazo, sino que pueden estar subordinadas a consideraciones electorales o partidistas.

Este tipo de manejos no son una novedad, ni son exclusivos de la industria automotriz, pero es necesario hacer el señalamiento, ya que los problemas y desafíos económicos de México, y de la industria automotriz en particular, no son producto solamente de una distribución inequitativa de los recursos políticos y económicos en el

sistema internacional. La desigualdad en la distribución del ingreso o la ausencia de un proyecto de crecimiento económico de largo plazo, por mencionar sólo un par, son problemas que podemos resolver internamente y que fortalecerían la posición del gobierno de nuestro país en sus negociaciones internacionales. Con esto no quiero decir que el análisis de la economía política internacional sea ocioso o que tenga que postergarse hasta que todos los problemas nacionales hayan sido resueltos; al contrario, esta tesis es una indagación de ese tipo, pero el aprendizaje obtenido en este trabajo es que, en una negociación, algunos de los obstáculos que enfrenta un gobierno son de carácter interno.

Hay algunos temas relacionados con este trabajo que podrían ser estudiados con mayor profundidad en investigaciones futuras. Uno de ellos es el de las organizaciones que agrupan a los distintos actores de la industria automotriz, la AMIA y la AMDA son solamente dos de ellas, pero hay otras que agrupan a los fabricantes de partes automotrices, a los de autobuses y camiones y a los comerciantes de autos usados. Estudiar detenidamente a esas organizaciones permitiría conocer el grado de homogeneidad o división dentro de esos grupos en torno a las negociaciones de esos actores en torno a distintas normas reguladoras del sector automotriz. El otro tema que merece ser estudiado, desde todas las perspectivas posibles, es el de la importación de autos usados. Particularmente útil sería un estudio que mostrara desde cuándo comenzó esta actividad comercial y desde cuándo comenzó a ser percibida como un problema, ya que eso permitiría una mejor comprensión del fenómeno en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- “Acuerdo a las Direcciones Generales de Industrias y de Comercio de esta Secretaría, por virtud del cual se condicionan las importaciones de partes automotrices correspondientes a la “Cuota Básica” a que se compensen con exportaciones de partes automotrices fabricadas dentro del país”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de octubre de 1969.
- Alatorre, Eduardo, Álvaro Calderón, Wilson Peres, Miguel Pérez y Carlos Razo, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, 2009.
- AMDA, “El sector automotriz en México ante la crisis financiera y económica internacional”, <<http://www.amda.org.mx/images/stories/estadisticas/analisis/mexico/0903PresentacinSHCP18%20mar09AMDA-AMIA.pdf>>, 20 de mayo de 2010.
- ANANDA, *Aspectos fundamentales de la fabricación y distribución de automóviles y camiones en México*, México, ANANDA, 1966.
- Appel, Maureen y Lorraine Eden, “Insiders and outsiders: defining “who is us” in the North American automobile industry”, *Transnational Corporations*, 3(1993), pp. 31-64.
- Arteaga, Arnulfo, *Integración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés, 2003.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, *Comercio Exterior*, 1961, núm. 5.

- Barnett, Richard y Ronald Muller, *Global Reach: The Power of the Multinational Corporations*, Nueva York, Simon & Schuster, 1974.
- Barrón, Faustino y Michael Mortimore, “Informe sobre la industria automotriz mexicana”, *Desarrollo Productivo (162)*, Santiago, CEPAL, 2005.
- Luis Beccaria y Salvador Marconi (coordinadores), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe: 2009*, Santiago, CEPAL, 2010.
- Bennett, Douglas y Kenneth Sharpe, “Agenda Setting and Bargaining Power: The Mexican State vs. the Transnational Automobile Corporations”, *World Politics*, 1(1979), pp. 57-89.
- _____, *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton, University Press, 1985.
- Bergsten, Fred, “Coming Investment Wars?”, *Foreign Affairs*, 1(1974), pp. 135-152.
- Berry, Steven, Vittorio Grilli y Florencio López de Silanes, “The automobile industry and the Mexico-US free trade agreement”, *NBER Working Paper Series*, No. 4152, 1992.
- Bloomfield, Gerald, *The World Automotive Industry*, Newton Abbott, David & Charles, 1978.
- Bradsher, Keith, “License to Pollute: A Special Report; Light Trucks Increase Profits But Foul Air More Than Cars”, *New York Times*, 2 de Julio de 2010, <<http://www.nytimes.com/1997/11/30/business/license-pollute-special-report-light-trucks-increase-profits-but-foul-air-more.html?sec=&spon=&pagewanted=all>>.
- Brooks, Stephen, *Producing security: multinational corporations, globalization, and the changing calculus of conflict*, Princeton, University Press, 2005.

- Bueno, Carmen, Huberto Juárez y Arturo Lara, *El auto global: Desarrollo, competencia y cooperación en la industria del automóvil*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Iberoamericana-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2005.
- Camarena, Margarita, *La industria automotriz en México*, México, UNAM, 1981.
- Cameron, Maxwell y Brian Tomlin, *The making of NAFTA: How the deal was done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1954*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Carrillo, Jorge, *Cambio Tecnológico, Organizacional y en las Estructuras de Control*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1990.
- _____, “Reestructuración en la industria automotriz en México”, *Estudios Sociológicos*, 3(1991), pp. 483-525.
- Carrillo, Jorge, Oscar Contreras y Humberto García, “The automobile industry in Mexico: Confronting the current crisis”, <http://www.gerpisa.univ-evry.fr/rencontre/17.rencontre/GERPISAJune2009/Colloquium/Papers/S.18_Carrillo.pdf>, 3 de agosto de 2010.
- Jorge Carrillo, Oscar Contreras y Arturo Lara, “Redes de producción global y aprendizaje local: el caso de Ford en Hermosillo, México”, <<http://www.izt.uam.mx/amet/vcongreso/webamet/indicedemesa/ponencias/Mesa%2014/Contrerassm14.pdf>>, 3 de agosto de 2010.
- Carrillo, Jorge y Miguel Ángel Ramírez; *Integración productiva y relaciones laborales en la industria automotriz en México*, en Martha Novick y María Antonia

Gallart, (Coord.), *Competitividad, redes productivas y competencias laborales*, Montevideo, Cinterfor, 1997, pp. 351-392.

CEPAL, *Perspectivas y modalidades de integración regional de la industria automotriz en América Latina*, Nueva York, CEPAL, 1973.

Chatal, Olivier, David Haugh y Annabelle Mourougane, “The Automobile Industry in and Beyond the Crisis”, *OCDE Economics Department Working Papers*, núm. 745, 2010.

Cohen, Stephen, *Multinational Corporations and Foreign Direct Investment: Avoiding Simplicity, Embracing Complexity*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.

“Decreto para el fomento de la industria automotriz”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de junio de 1977.

“Decreto para el fomento y modernización de la Industria Automotriz”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1989.

“Decreto para la racionalización de la industria automotriz”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre de 1983.

“Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 2005.

“Decreto por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos usados”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 2008.

“Decreto por el que se reforman los diversos por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, y por el que se establecen las condiciones para la importación definitiva de vehículos automotores usados, destinados a permanecer en la franja fronteriza norte del

país, en los estados de Baja California y Baja California Sur, en la región parcial del Estado de Sonora y en los municipios de Cananea y Caborca, Estado de Sonora, publicados el 22 de agosto de 2005 y 26 de abril de 2006, respectivamente”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2008.

“Decreto que fija las bases del desarrollo automotriz”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de octubre de 1972.

“Decreto que otorga exenciones, a los automóviles compactos de consumo popular”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 1989.

“Decreto que prohíbe la importación de motores para automóviles y camiones, así como de conjuntos mecánicos armados para su uso o ensamble, a partir del 1º de septiembre de 1964”, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de agosto de 1962.

De Maria y Campos, Mauricio y Gerardo López, “Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas”, Santiago, CEPAL, 1992. [Estudios e Informes de la CEPAL, 83].

Dombois, Rainer, “Economía política y relaciones industriales en la industria automotriz mexicana”, en Jorge Carrillo (Coord.), *La Nueva Era de la Industria Automotriz en México: Cambio Tecnológico, Organizacional y en las Estructuras de Control*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1990.

Doremus, Paul, William Sëller, Louis Pauly y Simon Reich, *The myth of global corporation*, Princeton, University Press, 1998.

Doyle, Michael, *Ways of war and peace: Realism, liberalism and socialism*, Nueva York, Norton, 1997.

Dussel, Enrique (Coord.), *Inversión extranjera directa en México: Desempeño y potencial*, México, Siglo XXI, 2007.

- Dyer, Davis, Malcolm S. Salter y Alan M. Webber, *Changing Alliances*, Boston, Harvard Business School Press, 1987.
- Edelberg, Guillermo, *The Procurement Practices of the Mexican Affiliates of Selected United States Automobile Firms*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.
- Espinosa, René, “Aspectos de la industria automotriz en México”, *Foro Internacional*, 1(1974), pp. 116-127.
- Evans, Peter, *Dependent development: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*, Princeton, University Press, 1979.
- Fajen, Richard, *Capitalism and the State in U.S.-Latin American relations*, Stanford, University Press, 1979.
- Fajnzylber, Fernando y Trinidad Martínez Tarrago, *Las Empresas Transnacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Fernández de Castro, Rafael y Beatriz Leycegui (Coord.), *TLCAN ¿Socios naturales?: Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Garciadiego, Javier, *El TLC día a día: Crónica de una negociación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Gilpin, Robert, *U.S. power and the multinational corporation: The political economy of foreign direct investment*, Nueva York, Basic Books, 1975.
- Gudger, Michael, *The Regulation of Multinational Corporations in the Mexican Automotive Industry*, Madison, University of Wisconsin, 1975.
- Hamilton, Alexander, *The federalist papers*, Nueva York, Bantam, 1982.

- Hernández, Noemí, “Reglas de origen en el TLC”, en María Elena Cardero (Comp.), *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*, México, Siglo Veintiuno-UNAM, 1996.
- Herrera, Fernando, “La industria automotriz en México: ¿del fordismo al posfordismo?”, *Estudios Sociológicos*, 2(1994), pp. 319-331.
- Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2008.
- Hobson, John, *Estudios del imperialismo*, Madrid, Alianza, 1981.
- Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott, *NAFTA revisited: achievements and challenges*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2005.
- _____, *NAFTA: an assesment*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1993.
- IXE Grupo Financiero, “Economía Sectorial: Sector Automotriz”, <http://www.ixe.com.mx/storage/Automotriz_ago03.pdf>, 20 de mayo de 2010.
- Jenkins, Rhys, *Dependent Industrialization in Latin America: The Automotive Industry in Argentina, Chile, and Mexico*, Nueva York, Praeger, 1977.
- _____, *Transnational Corporations and the Latin American Automobile Industry*, Pittsburgh, University Press, 1987.
- Jones, Daniel, Daniel Roos y James Womack, *The machine that changed the world*, Don Mills-Nueva York, Rawson Associates, 1990.
- Kaufman, Burton, *The Oil Cartel Case: A Documentary Study of Antitrust Activity in the Cold War*, Westport, Greenwood, 1978.
- Knickerbocker, Frederick, en el libro *Oligopolistic reaction and the multinational enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1973.

- Kronish, Richard y Kenneth Mericle, *The Political Economy of the Latin American Motor Vehicle Industry*, Cambridge-Londres, The MIT Press, 1984.
- Lall, Sanjaya, "The International Automotive Industry and the Developing World", *World Development*, 8 (1980), pp. 780-812.
- Law, Christopher (ed.), *Restructuring the global automobile industry*, Londres, Routledge, 1991.
- Lenin, Vladimir, *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, México, Grijalbo, 1975.
- List, Frederick, *The national system of political economy*, Nueva York, Augustus M. Kelly, 1966.
- López de Silanes, Florencio, "Automóviles: Perspectiva mexicana" en Alan Jones, Luis Rubio y Sidney Weintraub (eds.), *Integración industrial México-Estados Unidos: el reto del libre comercio*, México, Diana-CIDAC, 1992.
- MacDonald, T.A., "Canada, the FTA and NAFTA: a view from the negotiation table", *The London Journal of Canadian Studies*, 14(1999), pp.55-65.
- Mayer, Frederick, "Juego de dos niveles: las negociaciones del TLCAN" en Arturo Borja, *Para evaluar al TLCAN*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Meyer, Lorenzo, Olga Pellicer y Bernardo Sepúlveda, *Las Empresas Transnacionales en México*, México, El Colegio de México, 1974.
- Micheli, Jordy, *Nueva manufactura, globalización y producción de automóviles en México*, México, UNAM, 1994.
- Middlebrook, Kevin, "Las dimensiones políticas de la reestructuración industrial: el caso de la industria automotriz mexicana", *Foro Internacional*, 3(1992), pp. 342-375.

- _____, “The Politics of Industrial Restructuring: Transnational Firms’ Search for Flexible Production in the Mexican Automobile Industry”, *Comparative Politics*, 3(1991), pp. 275-297.
- Moran, Theodore, *Multinational corporations and the politics of dependence: copper in Chile*, Princeton, University Press, 1973.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, “La competitividad de la industria automotriz”, en Fernando Clavijo y José I. Casar, *La industria mexicana en el mercado mundial: elementos para una política industrial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, [lecturas, 80].
- _____, “The automobile industry in México in the eighties”, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1988.
- Mortimore, Michael, “Transforming sitting ducks into flying geese: the example of the Mexican automobile industry”, *Desarrollo Productivo* (25), Santiago, CEPAL, 1995.
- Perry, Martin, “Vertical integration: Determinants and effects”, en Richard Schmalensee y Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, Amsterdam, North Holland, 1989, pp. 183-255.
- Putnam, Robert, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization*, 3(1988), pp. 427-460.
- Quinlan, Joseph y March Chandler, “The US Trade Deficit: A Dangerous Obsession”, - *Foreign Affairs*, 3(2001), p. 87-97.
- Ramírez, José Carlos, *La organización justo a tiempo en la industria automotriz del norte de México: Nuevos patrones de localización y eficiencia*, México, CIDE, 1995, [Documentos de trabajo, 33].

Ramírez, Rogelio, “The Impact of NAFTA on the Auto Industry in Mexico”, en Christopher Sands y Sidney Weintraub (eds.), *The North American auto industry under NAFTA*, Washington, D.C., The Center for Strategic and International Studies, 1998, pp. 48-91.

“Resolución que reforma al anexo 2 de la diversa que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones en mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 2009.

Rosecrance, Richard, *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world*, Nueva York, Basic Books, 1986.

Rubio, Luis, *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 207-212.

Salas, Guillermo, *Política industrial e industria automotriz en México: 1947-79*, tesis, El Colegio de México, 1980.

Salinas, Carlos, *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2002.

Salinas, Raúl, *Memoria de Labores: presentada al H. Congreso de la Unión por el c. secretario del ramo*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1964

Sampson, Anthony, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Shaped*, Londres, Hodder and Stoughton, 1975.

Sánchez, Marco, *Introduction to the Mexican Automobile Industry*, Paris, OECD Development Center, Industrialization and Trade Project, 1968.

Shaiken, Harley y Stephen Herzenberg, *Automation and global production: automobile engine production in Mexico, United States and Canada*, San Diego, University of California, 1987.

Scheinman, Marc, “Carrot or Stick: How Will Mexican Policymakers Respond to Automakers in the Crisis?”, <http://www.gerpisa.univ-evry.fr/rencontre/17.rencontre/GERPISAJune2009/Colloquium/Abstracts/A_S.06_Scheinman.pdf>, 3 de agosto de 2010.

Schiavon, Jorge, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

Spar, Debora, “The spotlight and the bottomline”, *Foreign Affairs*, 2(1998), pp. 7-12.

Silberner, Edmund, *The problem of war in nineteenth century economic thought*, Princeton, University Press, 1946.

Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

The International Organization of Motor Vehicle Manufacturers, “Economic Contributions”, <<http://oica.net/category/economic-contributions/auto-jobs>>, 8 de febrero de 2010.

Thomas, Douglas, “The Canada-U.S. Auto Trade Agreement”, *Financial Analysts Journal*, 4(1967), pp.113-117.

Tugwell, Franklin, *The politics of oil in Venezuela*, Stanford, University Press, 1975.

UNCTAD, *World Investment Report: Transnational Corporations, and Competitiveness*, Nueva York-Ginebra, ONU, 1995.

- _____, *World Investment Report: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, 2007, Nueva York-Ginebra, ONU, 2007.
- Unger, Kurt, “Industria automotriz: México bajo el cambio tecnológico”, *Foro Internacional*, 1(1987), p. 39-59.
- _____, *Las exportaciones mexicanas ante la reestructuración industrial internacional: la evidencia de las industrias química y automotriz*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Vázquez, Héctor, *Una década de política sobre la industria automotriz*; México, Tecnós, 1975.
- Vega, Gustavo, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México, 2010.
- Vernon, Raymond, *Sovereignty at bay: The multinational spread of U.S. enterprises*, Nueva York, Basic, 1971.
- Vieyra, José Antonio, *Tecnología, empleo y territorio en el marco de la globalización económica: el caso de la globalización económica*, Tesis, Universidad Complutense de Madrid, 1999.
- Wad, Peter, “Impact of the Global Economic and Financial Crisis over the Automotive Industry in Developing Countries”, *UNIDO Working Papers*, núm. 16, 2009.
- Waltz, Kenneth, *Theory of international politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979.
- Wells, Louis, “A Product Life Cycle for International Trade?”, *Journal of Marketing*, 3(1968), pp. 1-6.
- White, Lawrence, *The Automobile Industry since 1945*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

- Whiting, Van, *The political economy of foreign direct investment in México*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1992.
- Wilkins, Mira, *The Emergence of Multinational Enterprise: American business from the colonial era to 1914*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- _____, *The Maturing of Multinational Enterprise: American Business Abroad from 1914 to 1970*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- Wionczek, Miguel, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, México, Siglo XXI, 1967.
- Wolf, Martin, "Will the Nation-State survive globalization?", *Foreign Affairs*, 1(2001), pp. 178-190.
- Womack, James, "Integración del sector automotriz en América del Norte. Lógica y consecuencias", en Gustavo Vega (Coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México-Universidad Tecnológica de México, 1991.
- Wright, Harry, *Foreign Enterprise in Mexico*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1971.