



EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de estudios internacionales

**POLITICA INDUSTRIAL
E INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
EN MEXICO 1947-1979**

Para optar al grado de:

LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES

GUILLERMO D. SALAS VARGAS

Tesis

México D.F., 1980

A quienes debo la vida

A quienes debo cariño

A quienes debo ayuda

PREFACIO

Para poder armar el rompecabezas del desarrollo de la industria automotriz en México, es necesario recopilar una gran cantidad de información que resulta difícil de obtener, especialmente para un investigador genuinamente privado. El carácter informal y casuístico de muchas de las medidas que las autoridades han ido adoptando, la existencia en algunos casos de estadísticas insuficientes y contradictorias y la natural suspicacia de funcionarios y empresarios, imponen considerables limitaciones de acceso a la información requerida. Adicionalmente, en el presente caso la relativa brevedad del tiempo que pudo ser dedicado a la investigación impidió analizar exhaustivamente todos los temas que se tratan a lo largo de este ensayo.

Debido a esas restricciones de tiempo y disponibilidad de la información, algunos de los razonamientos expuestos en las siguientes páginas tienen solamente carácter de hipótesis que, aunque factibles, requerirían una investigación de mayor envergadura para comprobarse o rechazarse definitivamente. - Desde luego, en los casos en que ello ocurre, se ha procurado aclararlo debidamente.

Otra advertencia consiste en señalar que el estudio se ocupa esencialmente del desarrollo de la fabricación de automóviles de pasajeros en México. Esto es importante porque si bien la mayor parte de los argumentos presentados pue

den hacerse extensivos a la fabricación de camiones en el país, debe subrayarse que el desarrollo de la producción de maquinaria agrícola, tractocamiones y autobuses tiene su propia historia, que aquí se ha ignorado con el fin de no alargar excesivamente el texto del trabajo.

El autor desea agradecer la asesoría del Lic. Samuel I. del Villar, director de la tesis, quien ha precisado emplear una buena cantidad de horas hábiles y más de un fin de semana en ejercitar su paciencia al revisar y corregir las sucesivas versiones preliminares de este ensayo.

Asimismo, debe reconocerse el valor de los comentarios y sugerencias del Lic. Adrián Lajous Vargas, que contri-
buyeron a darle mejor forma al escrito e hicieron que el autor se percatara de un cúmulo de imprecisiones y errores de contenido, que en su mayoría espera haber eliminado.

Finalmente, cabe citar también el tiempo y la información que desinteresadamente me brindaron los licenciados Emilio Ocampo, Jorge Orvañanos Lascurain, Javier Beristain Iturbide y Víctor Manuel Villaseñor; los profesores Douglas Bennett e Ian Roxborough; el Ing. Rafael Lizárraga y el señor Edgar Molina, quienes siempre estuvieron en la mejor disposición para recibirme y orientarme. Sin su ayuda, es indudable que esta tesis habría resultado mucho más pobre.

Por supuesto, el autor asume plena responsabilidad por todos los datos y juicios erróneos, así como las fallas

en el estilo y claridad de la redacción, que aún permanezcan
en la versión final de este trabajo.

INTRODUCCION

Presentación.-

En este trabajo se analiza el desarrollo de la industria automotriz en México a partir de 1947, año en que se tomaron las primeras medidas arancelarias de la posguerra encaminadas a fomentar la actividad del ensamble y desalentar la importación de unidades terminadas.

El estudio está dividido en dos partes; la primera, que comprende los cinco primeros capítulos, pretende ser una historia de la industria y un recuento de la manera como los sucesivos gobiernos fueron reaccionando para reglamentar su actividad en base a los objetivos de política que se iban definiendo en cada coyuntura. En la segunda parte, que abarca los cinco capítulos restantes, se exponen cinco temas clave que ilustran ciertos mecanismos subyacentes a la evolución de la industria en los últimos veinte años.

En la parte inicial, el primer capítulo describe la problemática que presentaba la actividad del ensamble durante la década de los cincuentas. En esa época, los cambios observables en las reglamentaciones sucesivas que afectaban el armado y la importación de vehículos, tenían una relación directa con la mejoría o deterioro de la balanza de pagos nacional, ya que se estaban persiguiendo dos objetivos incompati-

bles entre sí: por un lado, el fomento al ensamble, que se pensaba traería por sí mismo una progresiva sustitución de importaciones, además de satisfacer la demanda por un parque automotor creciente; y por el otro, la disminución del costo en divisas que conllevaba esta actividad, el cual cada año correspondía a cerca del 10 por ciento del déficit en cuenta corriente en que incurría el país.

El segundo capítulo refiere cómo, al ocurrir el cambio sexenal a fines de 1958, las autoridades se proponen solucionar ese dilema volviendo obligatoria la integración nacional de los automóviles que en adelante se pudieran vender en el mercado mexicano. Al principio se tenía la intención de conservar el control nacional de la industria, así como restringir drásticamente el número de empresas que podrían formar parte de ella, y obligar a una tipificación de algunos de los componentes más importantes de los vehículos, para conseguir economías de escala en su fabricación.

No obstante, una serie de condicionamientos políticos influyeron para que se abandonaran esas características del proyecto inicial, y se aceptara a la postre el establecimiento de subsidiarias de siete empresas transnacionales que transplantaron intacto a México el patrón de competencia que siguen en sus países de origen, contribuyendo con ello a perpetuar la ineficiencia de la industria en el país.

Los capítulos III y IV se ocupan de la gestación y aplicación del Decreto de Integración Automotriz, promulgado en agosto de 1962. Tiene particular relevancia la segunda parte (inciso B) del capítulo IV, pues en ella se intenta evaluar la manera como se aplicó en la práctica el decreto aludido.

Por último, el capítulo V retoma la historia de la industria a partir de 1970, cuando se consolida el giro en la política automotriz al establecerse el requisito de que las empresas del sector terminal debían ir compensando un porcentaje creciente del valor de sus importaciones de material de ensamble, con exportaciones propias y/o de productos fabricados por las empresas mexicanas de autopartes. Dicha política buscaba reducir la incidencia de la industria en el déficit comercial, sin incurrir en los mayores costos de operación que habría implicado aumentar el contenido obligatorio de origen nacional en los automóviles.

Lamentablemente, las exportaciones de la industria en 1974 y 1975 no aumentaron lo suficiente como para compensar porcentajes crecientes del valor del material de ensamble importado en esos años, como ordenaba el decreto de 1972, entonces vigente. Dicho rezago es atribuible a dos factores: uno fue la recesión que afectó a los países industrializados, causando una menor producción de vehículos y consecuentemente haciendo más difícil la colocación de exportaciones automotrices mexicanas; y el otro fue la persistencia del ritmo de

crecimiento de la producción y demanda de automóviles en México, en parte debido a la situación inflacionaria que se vivía.

En la parte final del capítulo V, se describen las nuevas reglas que impone el Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz de 1977, con el fin de que las empresas aumenten el contenido nacional de sus unidades, y compensen con exportaciones el valor de aquellas piezas que todavía sigan importando. Teóricamente, la aplicación de este decreto hará que la industria deje de tener una balanza comercial deficitaria hacia 1982.

Sin embargo, actualmente parece claro que el crecimiento en la producción de vehículos durante 1978 y 1979 ha desbordado la capacidad de expansión de las empresas fabricantes de autopartes, que según el Decreto deben aportar la mitad de las exportaciones compensatorias que la industria está obligada a generar. Si a ello se suma la recesión que ya comenzó en Estados Unidos, es difícil que en el corto plazo se cumpla el citado objetivo de que la industria deje de tener anualmente saldos deficitarios.

La segunda parte del estudio se inicia con una evaluación, que resulta negativa, del papel que han jugado las dos empresas de participación estatal (Dina y VAM), en la industria terminal.

A continuación, los capítulos VII y VIII explican por qué la política de requerir exportaciones compensatorias que se implantó a fines de los sesentas puso en desventaja a las compañías de capital mexicano o mixto frente a las filiales que eran totalmente propiedad de empresas transnacionales; se ejemplifica con el caso de Automex.

El capítulo IX señala que las reducidas escalas de fabricación que se practican en México han impedido el desarrollo de una mayor eficiencia económica y un incremento del valor agregado en el país respecto a la producción bruta de esta industria.

Finalmente, el capítulo X expone el argumento de que la decena de empresas que integran el oligopolio mundial automotor entran en competencia cuando un país en proceso de industrialización se decide a dar el paso del ensamble a la manufactura por medio de un ordenamiento legal. La razón de que ello suceda es que los miembros del oligopolio desean evitar que alguno(s) de sus competidores se apropie(n) en exclusiva del mercado en cuestión, naturalmente cautivo y que a la larga puede ser muy redituable.

Importancia del tema.-

En 1979, el sector terminal de la industria automotriz proveyó 51 534 empleos y aportó más del 7 por ciento

del valor de la producción total de manufacturas en el país.* Es más difícil calcular con precisión las cifras correspondientes en el caso de las empresas proveedoras del sector terminal, ya que algunas fabrican exclusivamente autopartes y otras destinan sólo una parte de su producción a esta industria, pero en cualquier caso su contribución al empleo debe ser igual o mayor que la del sector terminal y el valor de su producción tan sólo un poco menor.

Esos datos dan una idea de la importancia de esta actividad dentro de la economía nacional, pero además debe tomarse en cuenta que la misma genera una enorme demanda de acero, vidrio, hule y otros insumos que se utilizan tanto en la producción de vehículos como en la fabricación de autopartes para el mercado de reemplazo (refacciones), y la exportación. Asimismo buena parte del avance tecnológico alcanzado en la industria metal-mecánica en México ha sido determinada por los requerimientos del sector terminal.

Por otra parte, al considerar la evolución de dicho sector terminal durante los últimos quince años, se observa una clara tendencia a que se incremente la importancia de la inversión extranjera en el valor de su producción. En forma

* Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, Boletín Enero de 1980.

análoga, aún cuando se ha reglamentado que las empresas de autopartes deben pertenecer al menos en un 60 por ciento a socios mexicanos, existe una fuerte participación de capital extranjero (que va del 20 al 40 por ciento) en casi todas las empresas que fabrican autopartes que incorporan tecnología compleja, y lo mismo ocurre con aquellas firmas que aportan anualmente más de las tres cuartas partes de las exportaciones de componentes automotores.

La creciente importancia en esta industria de las firmas transnacionales poseedoras de tecnología moderna, así como de marcas, patentes y redes mundiales de comercialización que les confieren grandes ventajas competitivas, se ha operado a través de tres mecanismos concretos: la adquisición de empresas que previamente eran de capital nacional (el caso de Automex), el desplazamiento de compañías mexicanas incapaces de competir (Borgward), y el mayor dinamismo de aquellos subsectores en donde existe participación de capital extranjero (vg. autopartes complejas y/o exportables).*

La situación descrita resalta la importancia de estudiar con algún detalle las circunstancias en que se han ido adoptando las diversas medidas de política industrial automotriz que han estado vigentes a lo largo de los últimos trece

* Cf. Rhys Jenkins, Dependent Industrialization in Latin America, Praeger Publishers, New York 1977. (Pág. 6).

ta años. Una vez hecho esto, será posible analizar si, dado el patrón de desarrollo que ha seguido el país en la posguerra, y las consecuentes restricciones a las alternativas de política factibles de implementarse en esta materia, era inevitable que la estructura y el modo de operar de la industria en México evolucionara tal como lo ha hecho, o si por el contrario, podría haberse seguido otro curso de acción que hubiese garantizado el control nacional de las empresas del sector terminal y una mayor eficiencia en su operación.

Limitaciones y acotación del tema de estudio.-

En 1967, Celso Furtado escribió que "si en un país de 500 dólares de ingreso per cápita hubiera un perfil de distribución del ingreso semejante al que prevalece en los países desarrollados, en ese país no habría mercado para gran parte de los bienes de consumo durables, en particular los automóviles. Así, parece menos cierto afirmar que la distribución del ingreso es un reflejo de los desniveles de productividad entre sectores y de la irregular difusión del progreso técnico, que lo contrario. La adopción de determinado estilo de vida redundaría en determinado perfil de distribución del ingreso y condiciona la difusión del progreso técnico".*

* Celso Furtado, La Economía Latinoamericana, Siglo XXI Editores, México, D.F. Décimotercera Edición, 1978. (Pág. 110).

Es innegable que en principio habría sido preferible la fabricación de maquinaria agrícola en vez de autos de lujo, a partir de la puesta en marcha del programa de integración nacional automotriz. Pero es obvio también que resultaba imposible desviar, con una sola decisión de política industrial, toda la inercia que ya había generado el patrón de crecimiento global de la economía (y de asignación desigual de los beneficios de ese crecimiento), si no se contaba con afectar además, simultáneamente, una serie de variables políticas clave. Consecuentemente, en el presente trabajo se soslaya la discusión del problema a que alude Furtado, puesto que sus objetivos son mucho más restringidos.

En efecto, en este estudio simplemente se toma como un dato que la demanda automotriz se fue expandiendo en el curso de la historia reciente del país, sin que nadie planea-
ra propiamente su crecimiento. Como resultado, y en forma parecida a lo que ha ocurrido en muchos otros países periféricos de economía de mercado, llegó un momento en el que el costo de las importaciones de esta rama estaba creciendo tan rápidamente, que los funcionarios encargados de la política industrial se vieron en la necesidad de hacer algo para reducirlo. Decretar la integración nacional de los automóviles era la solución más lógica dentro del contexto de fomento industrial que se seguía, entonces como ahora, en el país.

No obstante, se ha visto que el resultado de la forma como se llevó a la práctica aquella decisión inicial ha sido la creación de una rama industrial controlada por firmas transnacionales, que cumple deficientemente, o deja sin cumplir, varios de los objetivos que en un principio se pretendía asignarle: transmisión y asimilación adecuada de tecnología moderna en el país, reducción progresiva del déficit comercial de la industria, etc.

En esencia, lo que aquí se pretende es aportar una serie de elementos que contribuyan a normar un criterio para juzgar en qué grado las fallas en la estrategia que han seguido los sucesivos gobiernos en esta materia se deben a condiciones político-económicas ineludibles, y hasta qué punto han existido errores en la concepción y ejecución de la política automotriz nacional.

PRIMERA PARTE

EN BUSQUEDA DE LA FABRICACION NACIONAL.
TEORIA Y PRACTICA.

CAPITULO I

El Ensamble (1926-1962)

El inicio del fomento a la industria automotriz en México tiene lugar en 1925, cuando antes de establecer la primera armadora, la Ford solicitó, y obtuvo, una rebaja del 50 por ciento al tratamiento arancelario aplicable al material de ensamble CKD, (Completely Knocked Down kit)^{1/} lo que establecía una ventaja en virtud del gravamen que se imponía a los vehículos que se importaban armados. Esa primera medida de protección al ensamble local fue seguida unos meses después por la concesión de algunas exenciones fiscales a las armadoras de autos y camiones que se establecieran en el país.

A la protección arancelaria y el favorable tratamiento fiscal se aunaron las ventajas de una mano de obra barata y la posibilidad de reducir los costos de transporte,^{2/} para crear un medio ambiente en el que proliferaron las ensambladoras. Así, en 1935 se estableció la General Motors, en 1938 fábricas Automex, y en los años que transcurrieron antes de 1947, siete empresas más erigieron sendas plantas en territorio nacional. (Cuadro 1).

Debe observarse que la mayoría de las armadoras ensamblaban más de una marca, y que aparte de unos cuantos automóviles ingleses (Morris y Hillman), y franceses (Renault),

Cuadro 1

PLANTAS ARMADORAS ESTABLECIDAS EN MEXICO, 1947

Empresas	Marcas ensambladas	Origen de la marca	Año de establecimiento	Origen del capital social
Ford*	Ford, Mercury, Lincoln, - Camiones Ford	E.U.	1926	E.U.
General Motors*	Opel, Chevrolet, Pontiac, - Oldsmobile, Buick, Cadillac, Camiones Chevrolet y G.M.C.	E.U.	1935	E.U.
Automotriz O'Parral	Packard y Williams. Camiones Mack	E.U.-G.B.	1937	México
Fábricas Automex*	Chrysler, Dodge, Plymouth, De Soto. Camiones Dodge y Fargo	E.U.	1938	México
Armadora Automotriz	Studebaker, Nash, Willys* • (hasta 1945)	E.U.	1939	México
Automotriz de México	Hudson y Renault	E.U. - Francia	1941	México
International Harvester de México	Camiones I.H.C.	E.U.	1944	E.U.
Equipos Automotrices	Camiones Rac	E.U.	1945	México
Automóviles Ingleses	Morris, E.G. Camiones BMC.	G.B.	1946	México
Willys Mexicana*	Vehículos utilitarios y camionetas Willys	E.U.	1946	México

* Estas compañías han pasado a la fase de manufactura y aún operan en el presente

Fuente: Carlos Sánchez Harco, "Introduction to the Mexican Automobile Industry", Preliminary Draft. París: OCDE 1968. págs. 2 y 4.

la enorme mayoría de los vehículos que se armaban en México eran de origen norteamericano.

Puede advertirse la proliferación de plantas armadoras si se considera que las 10 plantas existentes en 1947 -el primer año de producción normal después de la guerra-, se repartieron entre sí el ensamblado de sólo 23 mil unidades, que representaron el 51 por ciento de las ventas automotrices durante el año. (el 49 por ciento restante se componía de vehículos importados).^{3/} Huelga decir que la reducidísima escala en que se producía cada modelo, aunada a los cambios frecuentes de diseño, volvían muy lejana la posibilidad de que se desarrollara en México una industria de autopartes rentable y eficiente, máxime que algunas piezas se especificaban en pulgadas, y otras en milímetros.

Por otra parte, 1947 fué un año récord para el ensamble y las ventas de vehículos, en vista de la demanda diferida (backlog demand) que se había acumulado durante los años de la guerra, cuando la oferta automotriz se contrajo notablemente. Ese hecho motivó que se elevara súbitamente el gasto de divisas ocasionado por los automóviles, el material de ensamble y las refacciones importadas. (Cuadro 2)

Las autoridades gubernamentales, preocupadas por el gasto tan elevado que representaban las importaciones automotrices (más del 15 por ciento de la importación total de mercancías en 1947), y buscando fomentar una sustitución progresiva de importaciones en la industria de autopartes, deciden

Cuadro 2

ENSAMBLE E IMPORTACION DE AUTOMOTORES, 1941-1952^{1/}

Año	Oferta		Unidades ensambladas ^{2/} (2)	Unidades importadas (3)	Participación de las armadoras en la oferta total (%) (4= 2/1)	Valor ^{3/} de las importaciones		Participación de las importaciones de automotores en el total de im- portación (\$) (5) (7=6/5)
	Total (1)					de material de ensam- blaje, refacciones y unidades terminadas (6)	Totales (mercancías) (5)	
1941	22 734	13 888	8 846	61	199.5	34.54	17.3	
1946	36 083	10 494	25 629	29	600.6	85.72	14.3	
1947	44 531	22 840	21 691	51	720.3	114.61	15.9	
1948	24 365	21 597	2 768	89	591.4	43.34	7.3	
1949	24 336	22 419	1 917	92	514.4	46.66	9.1	
1950	24 654	21 856	2 798	89	517.9	57.85	11.2	
1951	82 936	46 031	36 755	56	765.4	93.2	12.2	
1952	66 599	48 367	18 232	73	777.5	94.1	12.1	

^{1/} Las cifras del período 1942-1945 son poco representativas por corresponder a los años de la guerra.^{2/} Las cifras de los años 1951 y 1952 incluyen importaciones a la zona fronteriza y perímetros libres.^{3/} En millones de dólares corrientesFuente: Sánchez Barco, *op.cit.*, Cuadro No. 1; Michael Judger, "The Regulation...", Cuadros 1 y 2.Bafarás, *Informe Anual*, 1967, p. 117. Orvañanos, "Aspectos...", p. 76.René Villarreal, *El Desequilibrio...*, Cuadro 69.

tomar las primeras medidas de política industrial automotriz a partir de la guerra. Aquí es donde empieza propiamente el tema del presente trabajo:

En julio de 1947 se publica un decreto por el que se establecen cuotas de importación a los vehículos terminados, y se hace obligatoria la incorporación de ciertas partes nacionales relativamente sencillas. Por otra parte, las armadoras se vieron favorecidas por una nueva reducción de los aranceles a la importación de partes y componentes, concebida teóricamente con el fin de que se atenuara la tendencia al alza de precios, y para volver más competitiva la producción de las armadoras locales frente a los vehículos de importación.

El decreto citado tuvo posteriormente dos complementos: El Reglamento para las Plantas de Montaje de Vehículos, de enero de 1948, que sujetaba las importaciones de material de ensamble y refacciones al otorgamiento de permisos por parte de la Secretaría de Hacienda, y un decreto que data de abril de 1948, adjudicando a la Secretaría de Economía Nacional la autoridad de fijar cuotas de importación de material de ensamble para otorgarlas a aquellas plantas armadoras que previamente hubieran obtenido el permiso de importación correspondiente de la Secretaría de Hacienda.^{4/}

Lo que se buscaba principalmente con dichas medidas era controlar directamente el impacto de las importaciones

automotrices en el déficit de la balanza comercial. No obstante, fueron surgiendo una serie de circunstancias que hicieron preferible, a los ojos de quienes tenían a su cargo el diseño y la instrumentación de la política automotriz, la liberalización casi completa del mercado de autos y camiones, medida que se adoptó el 20 de enero de 1951.

Existen varias razones que permiten comprender por qué las Secretarías de Hacienda y de Economía Nacional decidieron hacer el experimento de liberar la importación de automóviles y material de ensamblado en el mercado nacional durante 1951-1952.

Una de ellas se dió en el libro que con el título de Comercio Exterior de México 1952 publicara el Banco Nacional de Comercio Exterior a fines de 1953.^{5/} Allí se decía que, en general, el gobierno había propiciado el aumento en las importaciones durante 1951 y 1952, "para aprovechar la acumulación de reservas, como resultado de la Guerra de Corea, e impedir así la repetición de la situación de la Segunda Guerra Mundial, cuando las reservas, por causa de las restricciones mundiales a la exportación, principalmente en Estados Unidos, no pudieron utilizarse para importar, sino que sólo ejercieron presiones inflacionarias internas".^{6/}

Una segunda línea de razonamiento se centra en los efectos laterales indeseables ocasionados por el sistema entonces vigente de cuotas de importación de vehículos y material de ensamble. A continuación se reproducen los argumen-

tos que, insertos en esa línea, condujeron a abolir dichas cuotas en 1951:

1. Se sabía que existía un número excesivo de plantas ensambladoras, pero como hasta 1950 cada una tenía asegurada de antemano una cuota de importación de material de ensamble por parte de la Secretaría de Economía Nacional, era imposible su racionalización, ya que debido a las restricciones a las importaciones de autos terminados, todas las plantas armadoras encaraban suficiente demanda, aún en el caso -por cierto generalizado- de que mantuvieran precios elevados. De hecho, era común que los autos vendidos en México tuvieran precios del doble del que tenían en su país de origen.^{7/} Se pensaba que esta situación podía resolverse abriendo la frontera a los autos importados y eliminando las cuotas de las armadoras.

2. Las restricciones para importar automóviles y el precio elevado de los autos armados en México alentaban notoriamente el contrabando de unidades terminadas. Aunque es imposible obtener datos realmente fidedignos a este respecto, un estudio de la OCDE, utilizando datos de Nafinsa y de Dina, calcula que el 20 por ciento de los autos que entraron a la circulación entre 1951 y 1960 ingresaron al país de contrabando.^{8/} Si esta hipótesis es cierta, podemos pensar que las medidas restrictivas de 1947-1950 agravaban el problema, ocasionando fuga de divisas y una menor recaudación fiscal por la compra de vehículos fuera de los canales legales de comercialización.

3. Debido a las devaluaciones de 1948 y 1949, el déficit en la balanza comercial se había ido reduciendo, de 237.4 millones de dólares en 1947, a 125.5 en 1948, 85.1 en 1949 y a 69.9 en 1950. Si a esto le agregamos que las reservas de divisas del Banco de México habían crecido en 1949 y 1950 en forma satisfactoria, que 1951 y 1952 fueron los dos últimos años del sexenio alemanista, y que en general había expectativas optimistas respecto a la balanza de pagos por el alza en los precios de las materias primas a consecuencia de la Guerra de Corea, podremos imaginarnos por qué los técnicos de la Secretaría de Economía Nacional y de la Secretaría de Hacienda sintieron que ése era el momento de abrir la llave a las importaciones, buscando una reducción de los precios de los automóviles en beneficio de los grupos urbanos de ingresos medios, que demandaban un parque automotor creciente y a precios razonables.

Cualesquiera que hayan sido las razones para liberar el mercado, las consecuencias no se hicieron esperar. El aumento inmediato tanto en las importaciones como en el ensamblado de vehículos probablemente fue más allá de lo que se habían imaginado los responsables de la política. (Cuadro 2). (Como puede observarse, el gran aumento en las importaciones automotrices de 1950 a 1951 casi no se refleja en un aumento proporcional al considerar dichas importaciones como porcentaje del valor del total de importaciones de mercancías. Ello sólo se debe a que todas las importaciones

de mercancías crecieron mucho en 1951 con respecto al año anterior, supuestamente para aprovechar la acumulación de reservas). Por otra parte, en estos mismos años, se impusieron "metas de producción mínima" a cada armadora con el fin de:

1. Alentar al máximo su crecimiento para que así pudieran irse reduciendo las importaciones de vehículos terminados, más costosos para el país.

2. Teóricamente, reducir el sobreprecio exagerado al que se vendían los vehículos en México mediante un aumento sustancial de la oferta.^{9/}

Ahora bien, en vista de que era previsible que eventualmente se tendrían que volver a tomar medidas para controlar las importaciones de la industria, los mismos técnicos de las secretarías mencionadas idearon el paquete de medidas con tenidas en el Decreto de agosto de 1951, el cual entró en vigor con el "año-modelo" de 1953, i.e., a fines de 1952. (Un año modelo cubre el período de octubre del año anterior a septiembre del año en cuestión, por corresponder estos meses a la producción de los modelos de vehículos que se identifican con cada año de calendario).

El paquete de agosto de 1951 no sólo reimpuso las cuotas de importación de vehículos armados y material de ensamble, sino que además introdujo por primera vez el control de precios sobre los automóviles y camiones. Dicho control

se mantuvo, de una forma u otra, hasta junio de 1977.

A fines de 1952, ya era evidente que la liberación de importaciones había fracasado en lo tocante a disminuir el sobreprecio a que se vendían los automóviles y camiones respecto a su país de origen. Ello se debió a los aranceles tan altos que gravaban la importación de unidades terminadas, a la persistencia de un exceso de demanda, a un comportamiento oligopólico colusivo por parte de los distribuidores,^{10/} y a la deficiente distribución del ingreso, que ocasionó que muchos de los autos importados que se vendían fueran "de lujo", donde los márgenes de ganancia eran mayores para el vendedor. Así, no disminuyeron los precios al consumidor de los autos y camiones en el país, como había sido la intención de las autoridades al abrir temporalmente la frontera a la importación de unidades terminadas.

El paquete de medidas que entró en vigor con el año-modelo de 1953 comprendía lo siguiente:

1. Se creó un Comité Consultivo de Importaciones Automotrices, que debía otorgar cuotas de importación de material de ensamble,^{11/} supuestamente basadas en los tres criterios que a continuación se enumeran:

- a) El diferencial de precios entre México y el país de origen.
- b) La preferencia de los consumidores
- c) La amplitud de la red de distribución y servicio de los importadores.

No obstante lo anterior, en la práctica, cuando las condiciones eran normales, las armadoras simplemente recibían cada año una cuota de importación de material de ensamble ligeramente superior a la del año anterior. A partir de ese momento, cada empresa ensamblaba aquellos modelos para los que tuviera autorización de la Secretaría de Hacienda en las cantidades que le parecieran convenientes. Unicamente existía un compromiso informal de dedicar el 50 por ciento de la cuota autorizada al ensamblado de camiones y demás vehículos comerciales. Eso ocasionó que la producción siguiera altamente fragmentada, y que las reducidas escalas de fabricación de cada modelo imposibilitaran una reducción en el sobreprecio de los vehículos y el crecimiento sano de una industria de autopartes nacional.

Adicionalmente, el Comité de Importaciones Automotrices cayó en el hábito de autorizar cuotas de material de ensamble a algunos importadores que no tenían armadoras propias. En esos casos, los importadores contrataban alguna de las armadoras existentes -que tuviera capacidad no utilizada- para que les ensamblara sus modelos. Esta práctica, común en los años cincuentas, volvía aún más lejana la posibilidad de racionalizar el ensamble y la distribución de vehículos, en perjuicio del consumidor y de la industria de autopartes de origen nacional.

2. En segundo lugar, se estableció que los precios a los que debía venderse cada automóvil tendrían que ser autorizados

por la Secretaría de Hacienda, excepto cuando se tratara de modelos de lujo. No obstante, como afirma una fuente, "los precios fijados por el gobierno mantenían un nivel relativamente alto, que permitía proseguir con la importación de vehículos terminados en cantidades importantes".^{12/}

Esta apreciación coincide enteramente con la de otros investigadores que han estudiado el período que analizamos. Por ejemplo, Barona escribe: "El gobierno aceptó un incremento continuo en el precio de los automóviles con el fin de percibir ingresos mayores por concepto de gravámenes fiscales".^{13/} Vizcaino hace la siguiente apreciación: "El sistema que se siguió para establecer precios máximos en el período 1951-1958 fue técnicamente deficiente, con resultados desfavorables para el consumidor. En efecto, un incremento aproximado del 10 por ciento se permitió sin ninguna justificación. Fué autorizado sin análisis de costos y ciertamente no podía justificarse por virtud de una mayor incorporación de partes nacionales".^{14/}

Por Último, Sánchez Meza^{15/} observa que era sumamente difícil para la Secretaría de Hacienda determinar el precio justo que debían cobrar las armadoras, pues no existía ninguna disposición legal que obligase a las plantas a establecer un registro analítico de sus costos.

En síntesis, el régimen de control de precios y cuotas de ensamble que operó durante el sexenio ruizcortinista

tuvo graves deficiencias, que coadyuvaron a mantener excesivamente altos los precios de los autos y camiones y representaron graves obstáculos para el desarrollo gradual de una industria de partes automotrices nacionales cuya producción pudiera irse incorporando a las armadoras en el producto final. La reducida incorporación de partes nacionales como equipo original en los vehículos que se armaban en el país (tan sólo el 15 ó 20 por ciento del costo libre a bordo a la salida de la planta de ensamble)^{16/} y el acelerado incremento de las importaciones automotrices, ejercían una presión fuertemente deficitaria sobre la balanza de pagos (Cuadros 3 y 4).

Esta situación fue el catalizador que en 1959 hizo reaccionar a la Secretaría de Industria y Comercio para estudiar la forma de orientar la actividad del sector en un sentido congruente con la política de integración industrial vía sustitución de importaciones que se perseguía en aquellos años. Pero para ello, hubo que esperar a que entrara en funciones una nueva administración gubernamental.

Antes de cerrar el presente apartado, mencionaremos una experiencia que prefiguraba la política de compensación de importaciones que se pondría en práctica más de 10 años después. En efecto, en agosto de 1956 la Secretaría de Economía Nacional anunció que las cuotas de importación de partes automotrices se sujetarían a partir del 1º de octubre a que los importadores se comprometieran a exportar un valor equivalente en algodón mexicano de la cosecha 1955-1956.

Cuadro 3

CRECIMIENTO DE LA OFERTA AUTOMOTRIZ EN LA DÉCADA DE LOS CINCUENTAS

(Datos Nafinsa)

AÑO	Vehículos Importados*	Vehículos Ensamblados	Oferta Total
1950	15 778	21 575	37 353
1957	24 349	41 106	65 455
1958	21 419	38 955	60 374
1959	24 650	51 118	75 768

* Incluye importaciones a la frontera.

Fuente: NAFINSA, Informe Anual, 1967, P. 117

Cuadro 4

PRODUCCIÓN, IMPORTACIONES Y VALOR DE LAS IMPORTACIONES AUTOMOTRICES 1950, 1955 Y 1960.
(Datos D.G.E)

	1950	1955	1960
Oferta Total	35 750*	57 351	89 526
Unidades Ensambladas en el País	20 150*	27 107	51 703
Importación Total	15 592*	30 244	37 853
Unidades Importadas al Interior	2 614	14 886	9 052
Unidades Importadas a la Frontera	12 978	15 358	28 801
Importación de Mercancías Total (En millones de dólares)	509.1	883.7	1 186.1
Importaciones Automotrices (En millones de dólares)	66.6	99.0	149.0
Material de Ensamble (en millones de dólares)	34.2	37.9	80.9
% Ensamble sobre oferta total	56.4	47.2	58.0
% Importaciones automotrices entre Importación Total de Mercancías	13.0	11.2	12.6
% Material de Ensamble sobre Importaciones Automotrices	51.5	38.3	54.3

* aquí en donde existe discrepancia con los datos de RAPINSA. Cofíjese con el Cuadro 3.

Fuente: Elaborado con los datos de AIIA, "La Industria...", 1972, p. 64 y 67.

La razón de que se impusiera esta condición, llamada de "intercambio compensado", era que el "dumping" algodonero originado en los Estados Unidos obligaba al gobierno a buscar urgentemente mercados para el primer producto de exportación con que contaba el país en aquella época. Sin embargo, esta acción fue considerada solamente una medida de emergencia y se abandonó tan pronto pasaron los efectos depresivos de las ventas masivas de algodón norteamericano en el mercado internacional.

Pero si bien tuvo un carácter temporal, esa experiencia no fue la única de ese tipo que se realizó. Ya antes, durante ciertos periodos se había condicionado el otorgamiento de cuotas extraordinarias de importación en el sector automotor a que se cumpliera el compromiso de hallar mercados en el extranjero para diversos artículos primarios excedentes de producción nacional: henequén, café, etc...^{17/}

A fines de 1958 existían no menos de 19 importadoras de diferentes marcas. Unicamente en el mercado de autos de pasajeros, las ensambladoras propiamente dichas eran 11, si bien las tres más grandes -General Motors, Ford y Fábricas Automex- armaban el 78.2 por ciento del total de vehículos que se terminaban de fabricar en el país. (Cuadro 5)

En el ensamble hallaban empleo directamente poco menos de 6 000 personas.^{18/} La estructura de la industria consistía en tres grandes armadoras -que aún así producían todos

Cuadro 5

VENTAS DE LAS PLANTAS ARMADORAS QUE OPERABAN EN MEXICO EN 1958
(No se incluyen camiones ni vehículos utilitarios)

Empresa	Ubicación	Marcas	Origen	Unidades Vendidas	% de las Ventas Totales de Autos Armadors en el País
G.M. (A)	D.F.	Chevrolet	E.U.A.	3 854	
		Opel	R.F.A.*	648	
		Vauxhall	G.B.*	616	
		Pontiac	E.U.A.	432	
		Oldsmobile	E.U.A.	316	
		Buick	E.U.A.	285	
		Cadillac	E.U.A.	<u>112</u>	
		TOTAL		6 266	28.4
FORD (A)	D.F.	Ford	E.U.A.	4 327	
		Mercury	E.U.A.	609	
		Vedette	Francia*	509	
		Edsel	E.U.A.	115	
		Consul	G.B.*	69	
		Lincoln	E.U.A.	39	
		Taurus	R.F.A.*	<u>3</u>	
		TOTAL		5 671	25.7
Fábricas (A) AUTOMEX	D.F.	Flymouth	E.U.A.	2 839	
		Dodge	E.U.A.	1 752	
		De Soto	E.U.A.	497	
		Chrysler	E.U.A.	<u>234</u>	
		TOTAL		5 322	24.1
DIESEL NACIONAL (A)	Cd. Sah. Hidalgo	FIAT	Italia	2 101	9.5
		Studebaker	E.U.A.	861	
		Packard de México	E.U.A.	<u>23</u>	
		TOTAL		884	4.0
VW Interamericana (A)	VW		R.F.A.	472	2.1
Automotris O'Farrell	Hillman		G.B.	435	2.0
Representaciones Delta	Mercedes Benz		R.F.A.	387	1.8
Equipos Superio- res -AUSTIN	Austin		G.B.	256	1.2
Jaguar Automotris	Jaguar		G.B.	75	0.3
Wyllis de México	Jeep Wyllis		E.U.A.	(no se incluye) (No se incluye)	
Autónoviles Ingleses	Morris		G.B.	0	0
Total de ventas				22,040	100.0%

* Estas empresas han pasado a la fase de manufactura y aún operan en el país.

* Estas marcas eran producidas por las empresas filiales de las norteamericanas en los países respectivos.

Nota. Además de estas armadoras - algunas de las cuales ensamblaban también camiones- existían las siguientes que se ocupaban exclusivamente de armar vehículos comerciales: Internacional Harvester, ubicada en Saltillo Coah.; Victor Patrón, de Mazatlán, Sin.; Trailers de Monterrey, y Equipos y Camiones de Monterrey.

Fuente. Elaborado con base en: Bennett, Sharpe, "The Assembly..." S.F. NAFINSA, "Elementos...", (1960), Edelberg "Procurement..." (1962)

sus modelos en una escala muy inferior a la necesaria para conseguir economías significativas en el proceso de ensamblado-, dos de las cuales pertenecían a las principales empresas norteamericanas del ramo. En la tercera, Automex, la Chrysler compró un tercio de las acciones en 1959. El resto de las armadoras, que producían a una escala muy pequeña, eran generalmente de capital privado mexicano, y ensamblaban bajo licencia de los respectivos fabricantes. La excepción a esta regla era Diesel Nacional, que constituía un caso aparte, del que nos ocuparemos en detalle un poco adelante.

Ahora bien, ya hemos visto que la proliferación de armadoras que trabajaban a escalas sumamente ineficientes era perjudicial, dado que impedía el logro de economías de escala que volvieran costeable fabricar gran número de autopartes en México, y sólo fue posible gracias a la protección que recibía esta actividad por medio de los aranceles a los autos importados (Cuadro 5), y a las restricciones impuestas sobre el otorgamiento de permisos de importación de automóviles terminados.

A pesar de lo anterior, el gobierno otorgó privilegios fiscales adicionales a la actividad del ensamble sobre la base de la Regla XIV de la Tarifa de Impuesto General de Importación, y procedió a financiar tanto indirecta como directamente la expansión redundante de ensambladoras en el

Cuadro 6

TARIFAS ARANCELARIAS SOBRE AUTOMOVILES, 1958
(Categorías seleccionadas)

	Precio Oficial	Vehículos Ensamblados (en pesos)	Materiales de Ensamble (en pesos)
Populares	Hasta \$ 7 000.00 M.N. De \$ 23 008.00 - \$ 24 000.00	\$ 1 751.00 8 755.00	\$ 309.00 1 339.00
Económicos	De \$ 24 008.00 - \$ 25 000.00 De \$ 29 008.00 - \$ 30 000.00	23 175.00 28 840.00	3 296.00 4 223.00
De precio medio	De \$ 30 008.00 - \$ 31 000.00 De \$ 39 008.00 - \$ 40 000.00	33 475.00 44 290.00	5 974.00 8 240.00
De medio lujo	De \$ 40 008.00 - \$ 41 000.00 De \$ 40 008.00 - \$ 50 000.00	55 620.00 72 100.00	11 124.00 14 420.00
De lujo*	De \$ 50 008.00 - \$ 51 000.00 De \$ 52 008.00 - \$ 53 000.00	77 250.00 83 430.00	16 480.00 18 334.00

* En este rubro, no existía el control de precios. Como puede observarse, el arancel llegaba a ser del 150% en el caso de la importación de autos de lujo ya ensamblados.

Fuente: Alejandro Sosa S., "La Intervención del Estado...", p. 24-5. Tésis UNAM.

país, a través de la Nacional Financiera y de su participación en Diesel Nacional.

En lo que respecta a Nafinsa, en el Cuadro 7 se reproduce el desglose de los créditos acumulados otorgados por este organismo hasta diciembre de 1959 a todo el sector de las industrias de transformación. Como puede verse, la actividad del ensamble era la que mayor volumen de crédito había recibido de parte de Nafinsa desde que ésta fue fundada.

Esta asignación de recursos difícilmente se justifica, en vista de que existía un exceso de plantas para ensamble, lo que impedía el logro de economías de escala y consecuentemente obstaculizaba la tipificación de componentes necesaria para hacer costeable el desarrollo de una industria de autopartes nacional. En la medida en que no se desarrollaba aún una industria proveedora local, por cada 20 centavos de valor agregado nacional implícito en la producción de las ensambladoras, había que incorporar al menos 80 de material importado.^{19/} Por otra parte, está claro que se pretendía que con la expansión de las ensambladoras sería factible -en el largo plazo- el desarrollo paulatino de una industria mexicana proveedora de autopartes para equipo original. Pero no se previó que existían factores adicionales que imposibilitaban la incorporación de componentes nacionales en las armadoras más allá de cierto límite, a pesar del uso que se deseaba dar a las Listas de Incorporación Obligatoria como instrumento en la

Cuadro 7

RECURSOS TOTALES CANALIZADOS POR NACIONAL FINANCIERA
A LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION

Industrias	Créditos Otorgados (Millones de Dlls)	% Industria Créditos Acumulados
<u>HASTA AGOSTO 1958:</u>		
Total correspondiente al Sector Transformación	2 104.3	24.8
Ensamblado y construcción de vehículos	578.3	6.8
Alimentos y similares	362.7	4.3
Textiles	249.9	2.9
Celulosa y papel	239.9	2.8
Fertilizantes, insecticidas y similares	259.1	3.1
Otras industrias	414.4	4.9
<u>HASTA DICIEMBRE 1958:</u>		
Total al Sector	2 315.2	25.87
Ensamble	641.4	7.2
Alimentos y similares	430.3	4.8
Textiles	178.5	2.0
Celulosa y papel	325.2	3.63
Fertilizantes	323.9	3.6
<u>HASTA DICIEMBRE 1959:</u>		
Total al Sector	2 279.2	23.0
Ensamble	654.7	6.7
Alimentos y similares	459.1	4.7
Textiles	138.0	1.4
Celulosa y papel	332.6	3.4
Fertilizantes	445.1	4.5

Fuente: Gudger, op.cit., Cuadro No. 20; "El Mercado de Valores" 9-V-60, p. 42 y 13-X-55, p. 1.

consecución de este objetivo.^{20/} Dichos obstáculos se derivaban de las restricciones propiamente técnicas que imponen los procesos fabriles que realizaban las ensambladoras, por una parte, y de su forma de operar en relación con las casas matrices, por la otra.

Las armadoras procedían a realizar su fase del proceso de fabricación a partir de unas cajas provenientes de la casa matriz, en donde se les enviaban los conjuntos desensamblados o en su caso semi-ensamblados.

En México, debido a las escalas tan reducidas de fabricación, nunca se armaba el vehículo completo a partir de las aproximadamente 2 500 piezas y conjuntos de piezas de que consta. Por ejemplo, en el caso de las carrocerías, se recibían sólo unos 25 ó 30 subconjuntos ya soldados, y se procedía con ellos a terminar el ensamble. Es por ello que no se requerían grandes inversiones en equipo especializado para establecer una planta armadora en el país, y que por otra parte fuese costeable fabricar el número tan elevado de diferentes marcas y modelos que producían las tres armadoras principales en su país de origen.

Se daba el caso de que las casas matrices cobraban a un determinado precio los juegos completos de material de ensamble para cada unidad (CKD Kits). Cuando una subsidiaria dejaba de ordenar determinadas piezas normalmente comprendidas en dichos juegos al proveerse de ellas localmente (por

ejemplo, aquellas piezas contenidas en la Lista de Incorporación Obligatoria), la casa matriz no le descontaba íntegramente el precio del material excluido.

En el caso concreto de la Ford, el material de ensamble era vendido a la filial de México por la División Internacional. Al existir una serie de componentes que la subsidiaria mexicana se abstenía de ordenar, esta División sólo le descontaba el precio al que ella supuestamente recibía las piezas de parte de la División Manufacturera, pero seguía cobrándole lo que correspondía al margen de ganancia que habría obtenido dicha División Internacional en el caso de que efectivamente se hubieran enviado esas piezas o componentes. General Motors, Automex e International Harvester habían establecido mecanismos similares.^{21/}

Es imposible saber qué elementos tomaban en cuenta las compañías para fijar los descuentos por exclusión de componentes del juego de ensamble completo (omission allowance). Pero cabe sospechar que dichos descuentos se manipulaban en forma tal que se desalentaba el suministro nacional de un mayor número de componentes para equipo original. En cuanto a los responsables de las compras que hacían las armadoras, éstos se limitaban a comparar el descuento que les otorgaría la casa matriz por no ordenar determinado componente, con el precio que podía ofrecer el proveedor nacional, de por sí probablemente ineficiente. Y como dice Edelberg: "Para las subsidiarias sólo era aceptable comprar en México en

212659

aquellos casos en que los precios de la producción nacional fuesen menores que los descuentos respectivos".^{22/}

La segunda razón que hacía imposible la incorporación creciente de partes nacionales resulta menos espectacular pero tal vez aún más determinante que la primera. Se trata de las limitaciones derivadas del propio proceso de ensamble. Es decir, resultaba imposible que en México se fabricaran, por ejemplo, pistones y anillos para equipo original si no se fundían ya los monoblocks. Este elemento cobra mayor fuerza aún si se recuerda que en México a comienzos de la década de los sesentas las armadoras aún no pasaban siquiera a la fase del ensamblado completo de los vehículos a partir de juegos desensamblados. Obviamente, mientras menos desensamblados estuvieran los sub-conjuntos vehiculares, más difícil y costoso resultaba sustituir la importación de cualquier pieza.

En conclusión, la escasa complejidad del trabajo que realizaban las armadoras en México significaba un serio obstáculo para que se pudiera desarrollar paulatinamente la industria proveedora fabricante de autopartes. Esta situación se debía parcialmente al exceso de plantas de ensamble y de marcas en relación al tamaño del mercado, lo que volvía incosteable realizar el armado completo de los vehículos en el país. Y en parte también se debía a la relación preferencial que existía entre la casa matriz de las tres grandes armadoras y su filial en México. (La reticencia de las casas matr

ces a que se avanzara en el proceso de sustitución de importaciones tenía su origen en el hecho de que la incorporación de partes importadas por las armadoras mexicanas significaba para la compañía mayores ventas y consecuentemente ganancias, y un control estricto sobre la calidad y la oportunidad en las entregas).^{23/}

Al financiar la expansión de la industria armadora a través de los créditos se pretendía promover la industrialización sustitutiva de importaciones de bienes de consumo durable, especialmente en el sector de autopartes; ya señalamos los obstáculos que cerraban la posibilidad de que las armadoras incrementaran sus compras de componentes de origen nacional más allá de un límite que resultaba ser bastante bajo. Pero además de lo anterior, el gobierno financió directamente la expansión ineficiente de la industria armadora, durante la primera época de Diesel Nacional, S.A.

La idea de establecer una planta que fabricara los camiones Fiat Diesel en México provino de dos influyentes empresarios: Bruno Pagliai y Luis Montes de Oca.^{24/} Los hechos demostraron que los estudios sobre la posibilidad de hacer esos camiones en México, y sobre su adaptabilidad a las carreteras nacionales habían sido hechos con verdadera negligencia, pero el caso es que los auspiciadores de esta empresa convencieron a Nafinsa con el argumento de que ésa sería la primera planta que realizaría una fase importante de la fa-

bricación misma de vehículos en territorio y con mano de obra nacional.

"Para tal propósito se construyeron los edificios industriales en Sahagún y se instalaron 500 máquinas de diversos tipos -afortunadamente todas ellas de excelente calidad- a fin de efectuar el maquinado de las piezas de forja y fundición que forman parte de los elementos mecánicos del vehículo, incluyendo el motor. Conforme al proyecto, las piezas en bruto deberían ser importadas de Italia, ya que ninguna de ellas se producía entonces en México".^{28/} Pagliai, Montes de Oca y otros socios suscribieron acciones por 10.5 millones de pesos, Nafinsa participó con 59.5, y a Fiat se le entregaron acciones por 6 millones en pago por su maquinaria y asistencia tecnológica. La planta inició sus actividades en marzo de 1955.

Posteriormente, la planta comenzó el ensamble de autos Fiat, actividad en la que sí tuvo éxito. Pero respecto a los camiones el fracaso fué total: "En los cuatro años transcurridos desde marzo de 1955, salieron de la planta 1076 camiones diesel y únicamente 90 correspondieron a unidades en las que se incluyeron alguna que otra de las escasas piezas maquinadas en Dina; en consecuencia, la casi totalidad de la maquinaria se hallaba paralizada".^{25/}

Y respecto a la situación financiera de la compañía: "De marzo de 1955 a noviembre de 1957 se acumularon pérdidas por 68 millones, que fueron recapitalizados al decretarse un

aumento de capital de la compañía, de 75 a 250 millones de pesos".^{26/} Por cierto que en aquel momento los inversionistas privados decidieron retirarse de la empresa, y el gobierno por su parte, autorizó que Nafinsa les pagase sus acciones a valor nominal. Posteriormente en el lapso de octubre de 1957 a marzo de 1959 se acumularon nuevas pérdidas que ascendieron a 110 millones. Lo anterior señala que el sector público incurrió en el error de financiar directa y costosamente inversiones redundantes en la actividad del ensamble. (Esto por existir un exceso de plantas que producían a escalas ineficientes).

Antes de cerrar el presente apartado, conviene reproducir aquí la única descripción existente de cómo se negociaba en la práctica el presupuesto anual de divisas para la industria automotriz durante el sexenio de Ruiz Cortines:^{27/}

"Se llega a la cifra tras una gran agitación y fuertes rechinos en la estructura burocrática. Las asociaciones gremiales se reúnen en cónclave y sus miembros logran ponerse de acuerdo acerca de un volúmen de producción óptimo para el conjunto de la industria. Los concesionarios, en términos generales, apoyan el sistema de cuotas y argumentan en favor de una cifra baja;^{28/} los productores quisieran un mercado libre y presionan en pos de un aumento sustancial al presupuesto de divisas. Se llega a una cifra intermedia, que se envía al Secretario de Economía Nacional. Este último estudia la cifra sugerida durante algunas semanas, usualmente

decide que es muy alta, la reduce un poco, y se la envía al Presidente para su aprobación definitiva. Mientras el Presidente decide, los distribuidores y los productores conciertan acuerdos con él y le proponen sus respectivas sugerencias. Finalmente, el Presidente escoge una cifra (probablemente la misma que ha recomendado el Secretario), y el caso se cierra".

"El siguiente paso se refiere al establecimiento de la cuota de importaciones que se otorgará a cada compañía. En realidad éstas casi no varían de un año a otro, pero cada año las empresas realizan intensas gestiones para obtener un incremento sustancial, y sus directivos se entrevistan con las personas clave del gobierno. Los más influyentes vuelven a ver al Secretario o inclusive al Presidente. De hecho, como cada compañía vende fácilmente cada unidad que se le permite producir, estas presiones para obtener un aumento en las cuotas son probablemente la única manifestación de competencia auténtica dentro de la industria (...) La mayor parte de las discusiones sobre el monto de las cuotas giran en torno del fascinante tema de cuánto podrían vender las respectivas compañías si existiese un mercado libre. Esta es una cuestión en la que los contadores y los metafísicos tienen la misma oportunidad de acertar".

Tal era el panorama que ofrecía la industria al comenzar el gobierno de López Mateos.

CAPITULO II

Cambios en la política automotriz durante los años de Transición 1959-1962.

Al entrar en funciones el nuevo gobierno, se le planteó el dilema al que ya hemos hecho alusión. Por un lado, en la medida en que fomentara el crecimiento de las armadoras, satisfaría el deseo de grupos urbanos crecientes -y políticamente muy importantes- de poseer un medio de transporte propio y facilitaría el transporte de bienes y personas en beneficio del objetivo de crecimiento. Además, teóricamente alentaría el desarrollo paulatino de la industria proveedora. Pero por otro lado, sería necesario aminorar eventualmente la fuga de divisas causada por las importaciones de vehículos, refacciones y material de ensamble, que no obstante las restricciones impuestas por medio de cuotas y permisos, amenazaba crecer más rápidamente que el conjunto de las importaciones, en momentos en que se volvía crónico el déficit de la cuenta corriente y se hacía necesario apelar en cantidades crecientes al endeudamiento con el exterior.

El camino para resolver el problema planteado, desde el punto de vista de los principales responsables de la política industrial nacional,^{29/} ya lo estaban recorriendo Argentina y Brasil. En efecto, en ambos países ya había entrado en vigor^{30/} disposiciones legales que hacían obligatoria la

integración creciente de sus respectivas industrias, conforme al siguiente programa:^{31/}

BRASIL: REQUERIMIENTO DE INCORPORACION OBLIGATORIA DE PARTES
DE ORIGEN NACIONAL.
(Porcentaje sobre el peso de vehículos)

Año	Camiones	Automóviles
1956	35	50
1957	40	60
1958	65	75
1959	75	85
1960	90	95
1961	95	99

Fuente: Jenkins, Dependent ... pág. 53

ARGENTINA: MAXIMAS IMPORTACIONES PERMITIDAS SOBRE EL VALOR
CIF DE LOS VEHICULOS. (Por ciento)

	1960	1961	1962	1963	1964
Vehículos Comerciales	45	40	35	30	20
Autos 190-750 cc.	45	40	35	25	10
Autos 750-1500	40	35	30	20	10
Autos 1500-2500	35	30	25	15	10
Autos 2500 y más cc.	30	25	20	15	10

Fuente: Jenkins, Dependent ... pág. 54

En México se decidió seguir los pasos de esos dos países, pero procurando evitar el costoso error en que ambos habían incurrido: No obstante tener un mercado nacional pequeño, exigir una integración nacional completa de la producción automotriz, sin limitar debidamente el número de fábricas para evitar que los costos de producción fuesen innecesariamente altos. (En 1960, operaban 21 constructores de vehículos en Argentina y 11 en Brasil)./

Para los funcionarios mexicanos, obligar a la industria a incorporar volúmenes crecientes de componentes nacionales, si se planteaba correctamente desde un principio, no sólo aliviaría el problema de la balanza de pagos -esta industria era el rubro deficitario más importante dentro de la cuenta comercial- sino que se promovería una industrialización acelerada que sería capaz de absorber y calificar mano de obra, al suministrarse nacionalmente los múltiples insumos que requería el sector automotor. En palabras del Secretario de Industria y Comercio de aquella época, ésta se veía como una rama "industrializadora y educadora".^{32/}

Así las cosas, mientras se realizaban los estudios para encontrar la mejor forma de inducir a la fabricación de automotores, se tomaron en el primer trimestre de 1959 una serie de medidas que modificaron sustancialmente el panorama que la industria había ofrecido hasta ese momento. Dichas medidas venían incorporadas en un decreto presidencial, cuyo

texto anunciaba: 33/

1. Que se reducirían a la mitad los aranceles de importación aplicables a los autos populares; consecuentemente, también sus precios de venta autorizados bajarían.

2. Que se procedería a rebajar asimismo los precios de venta de todos los autos compactos. Por el contrario, subirían los aranceles y precios de los carros grandes y de lujo.

3. Que se ampliarían las cuotas de importación tanto del material de ensamble como de los autos terminados que se vendiesen al público a los precios autorizados.

Como puede verse, lo más trascendente del documento consistía en el anuncio de que se reducirían a la mitad los impuestos a la importación de vehículos y material de ensamble para vehículos cuando éstos entraran dentro de la definición de "instrumentos de trabajo", que el mismo decreto daba como "aquellos cuyo precio fuese inferior a \$ 24 000.00". Además de lo anterior, se ajustaron a la baja en diversas proporciones las tarifas de importación de una serie de autos compactos, en su gran mayoría europeos, lo que hizo posible que autorizaran precios menores en la venta de esos automóviles al público consumidor. He aquí una lista ejemplificativa

Marcas	Precio anterior	Precio autorizado para 1959	Porcentaje de reducción
Opel, Olympia, Rekord (GM alemán), Anglia de Luxe, (Ford inglés)	27 665	22 995	17
Vauxhal Victor (GM inglés)	27 820	20 865	25
Volkswagen 113	28 535	23 660	17
Fiat 1100	30 310	23 640	22
Hillman Minx	30 500	22 500	26
Renault Dauphine	30 971	25 000	19
Austin	33 900	22 960	32
Cónsul (Ford inglés)	34 560	27 700	20
Peugeot 403	35 820	26 865	25
Rambler American	37 600	31 955	15
Sinca	37 840	28 380	25
Alfa Romeo Giulietta	41 445	34 550	17
Mercedes Benz 180	56 737	44 295	22
	59 000	44 840	25

Lo anterior significa que a partir de 1959, y con la única excepción de los autos de lujo,^{35/} la totalidad de los autos y camiones ensamblados en el país se vieron sometidos por primera vez a un verdadero control de precios, consistente en limitar el sobreprecio que podían tener respecto a su país de origen, sobre la base de los siguientes porcentajes: 45 por ciento para los autos populares, 60 por ciento los compactos, 70 por ciento los estándar y 83 por ciento las camionetas.^{36/}

Por otro lado, para desalentar su consumo, la disposición gubernamental elevó los impuestos a las unidades consideradas de lujo, o sea aquellas cuyo precio excediera de los \$ 55 000.00 M. N.

Esta serie de medidas iban encaminadas a sesgar la demanda de vehículos en favor de los autos pequeños, considerados "mejores utilizadores de divisas". Esto es, se buscaba que con un mismo monto el país pudiera importar mayor cantidad de vehículos, en beneficio principalmente de la población de ingresos medios. Además, en la medida en que se habituara el consumidor nacional a comprar autos más pequeños, se ahorraría combustible y se atenuarían los problemas urbanos.

Por otra parte, con esas medidas se buscaba desplazar gradualmente el predominio de las marcas norteamericanas -que producían típicamente autos grandes- teniendo en mente dos objetivos: el primero, que se expandiera el mercado nacional de automotores, por medio de la venta de autos accesibles a un mayor segmento de la población (Cuadro 8). Con ello, se atraería el interés de empresas originarias de un mayor número de países en el momento de dar el paso a la fabricación nacional, lo cual era muy conveniente desde el punto de vista del gobierno de México, pues ello acrecentaría su poder de negociación.

Cuadro 8

VENTAS DE AUTOMOVILES POR TAMAÑO

Tamaño	1957 \$	1958 \$	1959 \$	1960 \$
Pequeños	9.9	8.5	17.7	21.7
Compactos	7.7	12.4	40.2	50.7
Estándar	80.5	78.2	40.8	26.6

Fuente: Ford Motor Co., "Estudio para la Fabricación...", 1960. (Documento mimeografiado).

Es decir, en la medida en que fuese mayor el mercado nacional -especialmente cuando las empresas ya hubieran establecido una red de comercialización y servicio dentro del país- sería más fácil inducir a las compañías a que iniciaran la manufactura en México. Por otra parte, al hacer más baratos los autos europeos que los americanos, se lograba diversificar el origen nacional de las empresas que podrían interesarse en manufacturar los motores y otros conjuntos mecánicos al decretarse la fabricación en México. Con ello, al Estado le resultaría más fácil negociar por separado con cada una de ellas, y contraponer las ofertas de las distintas empresas en una especie de "subasta", para que fuese posible imponer condiciones más favorables para el país.

Como resultado de esta política, de 1959 a 1961 se importaron autos que hasta entonces eran completamente desconocidos en México. (Algunos de ellos provenían de la URSS, Checoslovaquia y la República Democrática Alemana).

La necesidad de abrir el mercado como paso anterior a la ya prevista negociación con las compañías -y el consecuente retiro o eliminación de la mayoría de ellas-, se comprende mejor si se considera que los funcionarios mexicanos tenían el propósito de establecer una industria automotriz nacional, con características que resultaría difícil -si no es que imposible- imponer a las compañías extranjeras si no se

establecía de antemano una competencia entre ellas para permanecer en el mercado mexicano. Esto es, si la fuerza de las compañías radicaba en su posesión de la tecnología indispensable, lo que se buscaba al abrir la puerta a un gran número de marcas, era que el Estado contara con los elementos para poner a competir entre sí a una amplia gama de empresas interesadas, en el supuesto de que sólo unas cuantas podrían permanecer en el mercado. Esta estrategia debería redundar en un sector automotor que operara con costos aceptablemente bajos, que estuviera bajo control nacional, y a través del cual fuera posible que se diera una verdadera asimilación de la tecnología.

La idea que tenían los funcionarios mexicanos acerca de cómo sería la industria automotriz nacional puede vislumbrarse en las declaraciones que hiciera el Secretario del Patrimonio Nacional, Eduardo Bustamente, el 22 de mayo de 1959: "México dará cabida a las ^{ve}intervenciones extranjeras, siempre que éstas admitan la participación del capital nacional en las proporciones que marca la ley. El deseo gubernamental es lograr nuestra industrialización con capitales nacionales. En consecuencia, si alguna empresa automovilística extranjera pretende fundar en nuestro país fábricas totalmente solas, no podrá lograrlo. Abrimos el camino para que vengan, pero que otorguen al capital nacional el acceso a la inversión que se tenga en proyecto. De otra manera, el camino está vedado".^{37/}

El concepto que se tenía puede bosquejarse más detalladamente con la ayuda de un estudio gubernamental, elaborado durante 1960.^{38/} Entre otras cosas, se recomendaba allí que se procurara el establecimiento únicamente de empresas que trabajaran con licencia de fabricación, pues "ahora que se trata de crear una verdadera industria automotriz en México, es la oportunidad de empezarla como industria nacional".^{39/} Aún más, "A través de las licencias se evita que el programa de desarrollo automotriz quede 'casado' con unas cuantas marcas y empresas. Mientras más se desarrolle la industria, menor esfuerzo tendrá que hacer en cuanto a pagos por licencias y asistencia técnica".

"Quedará también con mayor libertad para contratar el uso de las nuevas patentes correspondientes a los mayores adelantos técnicos, dondequiera que éstos se encuentren".^{40/}

Independientemente del gran proyecto en ciernes, se tomó desde entonces la decisión de fabricar automóviles a la brevedad posible en la planta que había adquirido el gobierno en Ciudad Sahagún. En efecto, el 19 de mayo de 1959, el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, informó a la prensa al salir de su acuerdo con el Presidente de la República que: "la producción de automóviles comenzará tan pronto quede terminado el plan de reestructuración de la Ciudad Industrial de Irolo, el cual comprende, entre otras cosas, la fusión de las tres grandes empresas que allí funcionan".^{41/} Vale la pena

en este punto abrir un paréntesis para describir el desarrollo de dicho plan, en lo concerniente a la fabricación de automóviles.

El Lic. Víctor M. Villaseñor, nuevo director de Dina, se trasladó a Europa en los primeros meses del año para tratar con los ejecutivos de la Fiat el tema de la eventual fabricación de autos en México. Para ello, pidió un desglose de los precios de todas las partes integrantes del juego desensablado, puesto que: "solamente sobre las bases de tal desglose resultaría posible comparar el precio de importación de las piezas que se pretendiese sustituir, con el costo de las fabricadas en México. De lo contrario se quedaba a merced de la empresa extranjera, que podría libremente manipular los precios de los componentes de la unidad, atribuyendo arbitrariamente un valor de origen inferior al verdadero, a los elementos que pudieran producirse en México".^{42/}

Ante la respuesta negativa que dieron a su petición, Villaseñor repitió sus argumentos a los directores de Volkswagen, Austin y Hillman, todos ellos fabricantes de automóviles populares, que eran el tipo de unidades que se podía y quería fabricar en Sahagún. Empero, todos ellos "lisa y llanamente se negaron a proporcionar el desglose de precios de la unidad desensamblada".^{43/}

Finalmente, fue la empresa estatal francesa Renault la que accedió a colaborar en el proyecto de mexicanización. La comisión encargada de aprobar el contrato de licencia de fabricación, presidida por el Subsecretario de Hacienda, Hugo B. Margain, asentó en su informe: "... es muy importante que una institución semioficial esté presente en la industria y distribución de automóviles de bajo precio, porque es el medio para lograr el control de los precios de los automóviles populares y promover el programa de mexicanización de la industria". Más adelante, el informe decía: "Nos parece de máxima importancia el hecho de que la Renault haya presentado la descomposición total de los precios correspondientes a las partes que integran la unidad, lo cual no se había logrado obtener hasta ahora en México, a pesar de que esa descomposición de precios constituye la única base posible para la formulación de un programa de mexicanización".^{44/} Lo anterior preconizaba las dificultades a las que se enfrentaría la Secretaría de Industria y Comercio cuando unos meses después iniciara las negociaciones con las compañías acerca de la forma que habría de tomar el decreto de integración automotriz.

En síntesis, las medidas que se pusieron en práctica durante 1959 fueron imaginativas y tuvieron éxito. Su inconveniente principal radicó en un incremento inmediato en el costo global de las importaciones automotrices (Cuadro 9),

Cuadro 9

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN LA BALANZA COMERCIAL 1950-1959

Año	Deficit en Cta. Comercial	Importación Global de Mercancías	Importaciones Automotrices	% Imps. Automotrices Imp. Global Mercancías
1950	69.9	509.0	57.3	11.4
1951	168.1	765.4	93.2	12.1
1952	104.7	777.5	94.1	12.1
1953	107.2	776.8	81.2	10.4
1954	+ 55.2	747.9	73.9	9.9
1955	+ 123.8	853.2	89.8	10.5
1956	51.9	1 057.2	120.8	11.4
1957	220.0	1 143.9	104.9	9.2
1958	202.4	1 116.6	107.4	9.6
1959	44.7	993.8	124.0	12.5

FUENTE: Guderger, p. 124, quien a su vez consultó: Inf, Balance of Payments Yearbook, Wash, D.C. 1950-1959, para la Col. No. 1 Orvillanos, p. 76, para las Col. 3 y 4, David Ibarra "Mercados...", en "El Ferill...", para la Col. 2. (la columna No. 5 fue elaborada por Guderger).

debido al aumento tan considerable de unidades ensambladas -de 39 000 en 1958 a 51 000 en 1959. Esto se justificó en aquella época con el argumento de que se estaba poniendo el automóvil popular al alcance de sectores más amplios de la población mexicana, que ya podrían contar con sus propios "instrumentos de trabajo" de uso privado.

Durante 1960, el gobierno logró negociar con éxito una nueva reducción en el precio de algunos automóviles pequeños, a cambio de otorgar mayores cuotas a las respectivas armadoras. Por ejemplo, al Fiat 1100, que a partir del año-modelo 1960 fué armado por Automex (anteriormente lo ensamblaba Dina), se le autorizó para ese año un precio al público que era solamente 4 mil pesos superior al que tenía en Italia. Algo similar se consiguió en el caso de Volkswagen. Esta política (de reducir los precios a los autos pequeños) dió como resultado que efectivamente creciera la proporción de las ventas de autos populares y económicos dentro del mercado nacional (Cuadro 8). Esto y los ajustes de precios, que generalmente se hacían posibles al acceder las casas matrices a otorgar descuentos en el precio unitario que cobraban por los juegos desensamblados que enviaban para su ensamble en el país, naturalmente significaron una mejor utilización de las divisas empleadas en la importación de vehículos.

El 16 de agosto, la Secretaría de Industria y Comercio informó que a partir del 1º de noviembre de ese año (1960)

se adoptarían varias medidas sumamente drásticas con el fin de que "el país obtuviera un mayor rendimiento en las divisas que gastaba para importar automóviles"^{45/}:

- i) En primer lugar, se prohibía finalmente la importación de todas las unidades ensambladas.
- ii) Además, se prohibía el ensamble (y venta) de autos cuyo precio excediera de \$ 55 000.00
- iii) Por último, a partir del segundo semestre del año-modelo 1961 (mayo-octubre), se sujetaría el otorgamiento de cuotas de ensamble y su monto a los siguientes criterios:
 - a) Situación de la balanza comercial con los países de procedencia de los vehículos.
 - b) Grado de incorporación de autopartes nacionales.
 - c) Grado de desensamble en que fueran importadas las unidades. (Mientras más desarmadas vinieran las unidades, las plantas podrían ser sujeto de mayores cuotas).
 - d) A las tres anteriores, se agregaban los criterios tradicionales en el otorgamiento de las cuotas: nivel de sobreprecio respecto al país de origen, red de servicio establecida en México y preferencias mostradas por el consumidor nacional.^{46/}

Además del objetivo mencionado expresamente (mejor utilización de las divisas), este paquete de medidas pretendía lograr una mayor incorporación de partes mexicanas a los vehículos ensamblados en el país. Como puede imaginarse, fué poco lo que se consiguió en este sentido, debido a los obstáculos tangibles e intangibles que ya hemos anotado: volúmenes demasiado pequeños, por la fragmentación del mercado, y resistencia de las armadoras a sustituir importaciones.

No obstante lo anterior, los voceros de las compañías americanas (que por cierto, nunca se vieron afectadas por la disposición del decreto que relacionaba el monto de las cuotas al déficit comercial con el país de origen de cada marca), quisieron ver en estas medidas la política definitiva que se seguiría en México en materia automotriz.^{47/} En consecuencia, pronosticaron un gran éxito y elogiaron el proceder del gobierno, que así ponía a competir a las empresas de tal manera -esta era la opinión de las compañías-, que aquellas que quisieran ver ampliadas sus cuotas a costa de las de sus competidoras se verían obligadas a elevar paulatinamente el contenido nacional de sus unidades (supra, criterios b y c) cuidando al mismo tiempo que por ese motivo no se elevase tan to el precio al consumidor, que los productos perdieran competitividad. Dicho sistema se consideraba una obra maestra de sagacidad, en contraste con el método empleado en Argentina y Brasil, donde 'por un innecesario apresuramiento',

habían vuelto obligatoria la producción integral de los vehículos pocos años después de emitido el decreto ordenatorio correspondiente, en desmedro del consumidor. Por lo que toca a los dos años siguientes, se eliminaron aproximadamente la mitad de las marcas existentes en 1960,^{48/} lo que indudablemente racionalizó un poco la estructura de la producción, si bien la cantidad de éstas que aún se ensamblaban en 1962 seguía siendo excesiva para el logro de economías de escala en la fabricación de conjuntos mecánicos de cierta complejidad, como cajas de velocidades, ejes diferenciales, etc. (Cuadro 10).

En conclusión, si bien es cierto que las medidas que entraron en vigor a fines de 1960 significaban un paso en la dirección correcta, era evidente que urgía hacer algo más drástico para impedir que las importaciones del sector automotor siguieran creciendo más rápidamente que las importaciones totales del país, dejando atrás la ya habitual y muy elevada proporción del 12 por ciento. Si en los cuarentas y en los cincuentas se había procurado restringir en lo posible las importaciones, en los sesentas se pondría en práctica el proyecto de sustituirlas por medio de una mayor integración industrial en el sector. Las circunstancias que propiciaron la puesta en marcha de dicho plan son el tema de los siguientes párrafos.

Cuadro 10

VENTAS DE LAS PLANTAS ARMADORAS QUE OPERABAN EN MEXICO EN 1962.

(No se incluyen camiones ni vehículos utilitarios)

Empresa	Marcas	Origen No E.U.A.	Unidades vendidas	% de las ven- tas totales de autos armados en el país
G. M.	Opel	R.F.A.	4,884	20.1
	Chevrolet		3,393	
	Pontiac		6	
	Vauxhall	G.B.	6	
	Total		8,289	
Ford	Ford 200	R.F.A.	3,946	18.7
	Ford		2,519	
	Taurus		1,245	
	Mercury	G.B.	4	
	Anglia		1	
	Total		7,715	
Automex	Valiant	Italia	2,334	17.7
	Fiat		2,274	
	Plymouth		1,429	
	Dodge	Francia	1,156	
	Simca		118	
	De Soto		2	
	Total		7,313	
Diesel Natl.	Renault	Francia	6,097	14.8
Rep. Delta	Mercedes	R.F.A.	2,769	8.4
	Benz	R.F.A.	686	
	Auto Union- DKW			
	Total		3,455	
Promexa	VW	R.F.A.	3,287	8
Planta Reo	Toyota	Japón	1,239	3
Nissan Mex.	Datsun	Japón	1,233	3
Wyllia	Rambler		1,160	2.8
Aut. Int.	Volvo	Suecia	519	1.3
	Jaguar	G.B.	2	
	Total		521	
O'Farril	Hillman	G.B.	280	0.7
	Sunbeam	G.B.	9	
	Singer	G.B.	6	
	Total		295	
Citroen	Citroen	Francia	255	0.6
Aut. Ingleses	Morris	G.B.	159	0.4
Eq. Superio- res	Austin	G.B.	145	0.4
<u>Total de ventas</u>			41,163	100%

Nota: Además de éstas, se realizaron en este año ventas de 3,247 unidades importadas.

Fuente: Bennett/Sharpe, op.cit., Cuadro # 1; y ANIA, op.cit., p. 45.

En 1960, el sector automotor generaba ya el 3.2 por ciento de la producción industrial total, que contrastaba con el escaso 0.86 por ciento que había significado dentro de la misma hacia 1950. Pero detrás de esa cifra estadística, se escondía una realidad poco halagüeña: del total del valor producido por el sector, el 87 por ciento se debía exclusivamente a la actividad del ensamble -la mayor parte de cuyos insumos eran importados-, y sólo el 13 por ciento restante correspondía a la contribución de los talleres de servicio y la producción de una raquítica industria de autopartes (principalmente acumuladores, bujías, llantas y algunas otras piezas destinadas al mercado de reemplazo).

La tasa efectiva de protección al valor agregado en el ensamble se ha calculado en 4100 por ciento. Según Sánchez Marco, para conseguir un ahorro final de 16 millones de pesos de divisas durante 1960 en ese sector, se requirieron 670 millones de inversión en recursos domésticos.

Una estimación similar hecha por Jenkins sobre el ahorro real en divisas que significó el sector automotor mexicano durante 1961 confirma el orden de magnitud aproximado del cálculo citado en el párrafo anterior. Según ésta, "la producción total de autos ensamblados en el país durante ese año, valuada a precios en el país de origen, ascendía a 69 millones de dólares, mientras que las importaciones directas de materiales para ensamble costaron 42.5 millones, a lo que deben añadirse 5.7 millones

de importaciones indirectas".^{49/}

De los 69 millones que hubieran costado los autos en el país de origen, debe descontarse aproximadamente el 20 por ciento (proporción conservadoramente baja), por concepto del margen que gana el distribuidor, más los impuestos a la venta en el país de origen. Calculando el costo del flete en un 5 por ciento adicional a los 69 millones, tenemos:

$$69 + 3.45 = 72.45 \text{ (3.45 es el 5 por ciento de 69)}$$

$$72.45 - 13.8 = 58.65 \text{ (13.8 es el 20 por ciento de 69).}$$

Es decir, que el valor de la producción local de las ensambladoras fué en ese año de 58.6 millones de dólares. Como se realizaron importaciones por $42.5 + 5.7 = 48.2$ millones, el ahorro de divisas fué: $58.6 - 48.2 = 10.4$ millones de dólares.

Ahora bien, si deducimos pagos por regalías y licencias equivalentes al 5 por ciento del precio al público (en los E. U.) de cada auto, habrá que restar otros 3.5 millones.

El ahorro neto se reducirá a 6.9; pero suponiendo un margen de utilidad de 10.2 millones, y la remisión al exterior del 50 por ciento de dichas utilidades, tenemos que restar otros 5.1. Entonces, si los cálculos son correctos, el ahorro neto real final fue de sólo 1.8 millones de dólares en el año de 1961.

En lo que se refiere al empleo, el total de personas ocupadas en las armadoras durante 1960 era 7072. Según los datos del censo de ese año, el empleo en todo el sector automotor, incluyendo la industria proveedora de partes para equipo original y el mercado de reemplazo, sumaba 18 488 plazas.^{50/} No se incluye en esa cifra el empleo en talleres, gasolineras, etc., puesto que todos ellos (y además buena parte de los distribuidores y fabricantes de autopartes) habrían existido aún cuando no se hubiesen ensamblando vehículos en el país.

Finalmente, el ensamble en México apenas comenzaba a realizar procesos un poco más complejos que el armado de conjuntos mecánicos pre-ensamblados. Además, seguía siendo imposible que las armadoras incorporaran mucho más del 20 por ciento del valor de las unidades a partir de suministros locales.

En esas circunstancias, los funcionarios del gobierno ponderaban las múltiples ventajas que desde el punto de vista económico traería forzar la integración nacional en esta rama: sustitución de importaciones, creación de empleo, generación de demanda de gran número de insumos industriales, asimilación de conocimientos tecnológicos modernos, etc. A esos factores económicos que pesaban en favor de dar el paso aludido, se sumó un factor político decisivo: la creación de la ALALC y lo que de ella se esperaba.

En efecto, el Tratado de Montevideo, suscrito en el primer semestre de 1960, fue objeto de grandes esperanzas por parte de los funcionarios mexicanos, que veían en la gradual eliminación de las barreras arancelarias dentro de la Asociación, y el establecimiento de un arancel externo común, la clave para resolver el problema del estancamiento de las exportaciones, cuyo origen estaba en la recesión en que habían caído los mercados internacionales de materias primas desde 1956:

EXPORTACIONES MEXICANAS, FOB

Años	(Millones de dólares)
1955	738.6
1956	807.2
1957	706.1
1958	709.1
1959	720.6
1960	750.0

Fuente: 1956-1959, Comercio Exterior, Ene. 1961, Pág. 3
1960, Banco de México, Informe Anual, 1961.

Y, dentro del mercado de la ALALC, se vió la posibilidad de exportar principalmente bienes elaborados o semielaborados.^{51/} A la luz de estas consideraciones, resultaba

evidente que Brasil y Argentina, que tenían ya una industria automotriz completamente integrada nacionalmente y que buscaban con apremio mercados que les facilitaran la consecución de economías de escala para reducir el sobreprecio exagerado al que debían vender sus unidades, presionarían de inmediato para exportar productos automotores a los demás miembros de la ALALC. (Cuadro 11). Si esto se llevaba a cabo, México tendría que costear la ineficiencia extrema de la producción argentina y brasileña,^{52/} si quería que en reciprocidad, estos países -los compradores potenciales más importantes dentro de la ALALC- absorbieran cantidades considerables y crecientes de exportaciones mexicanas. No sólo eso, sino que los sudamericanos ganarían ventaja frente a México en la constitución de una industria que se consideraba motor de la industrialización, por la demanda que genera de insumos como acero, vidrio, hule y plásticos. Lo anterior, y la imposibilidad política de cerrar el mercado mexicano a los productos automotores "baratos" de los países industrializados, para restringirlo a las importaciones más caras de Sudamérica -con lo que se habría obligado al consumidor mexicano a financiar el desarrollo industrial de Brasil y Argentina, o en el mejor de los casos a costear las exportaciones de algunos productos elaborados mexicanos a aquellos países- hacía perentorio que México se apresurara a crear su propia industria automotriz.

HABITANTES, CONSUMO APARENTE^{1/} Y PARQUE DE AUTOMÓVILES; VEHÍCULOS POR CADA MIL HABITANTES
EN BRASIL, ARGENTINA Y MÉXICO, 1958-1966.

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
BRASIL									
I. Habitantes (millones)	66,740		70,119	73,088	75,271	76,156	78,809	82,222	83,175
II. Producción ^{2/} (sólo autos)	25,627	48,554	81,418	102,752	135,589	136,094	144,338	148,163	172,454
III. Parque automotor (millas; sólo autos)	450.7		549.6	674.9	732.6	867.5	985.6	1140.8	1337.0
IV. Vehículos/1000 habitantes (incl. también comerciales)	14.6		17.3	19.0	20.0	22.4	24.4	25.9	28.8
ARGENTINA									
V. Habitantes	19,980			21,079	21,416	21,688	22,022	22,352	22,691
VI. Ventas ^{3/} (sólo autos)			43,095	81,787	88,229	77,215	115,465	135,249	130,718
VII. Parque autos ^{4/}	389.6	430.8	473.5	534.9	624.3	696.8	805.7	914.6	1030.8
VIII. Vehículos/1000 habitantes	35.9			46.1	51.2	56.1	62.6	66.6	72.9
MÉXICO									
IX. Habitantes	33,704				37,233	38,416	39,643	42,689	44,145
X. Ventas ^{5/}	38,098	50,230	63,669	56,646	55,265	67,753	85,004	89,829	104,087
XI. Parque autos ^{6/}	378.9	437.7	483.1	520.7	548.2	617.7	687.8	771.1	812.4
XII. Vehículos/1000 habitantes	19.6			23.9	25.6	26.6	26.6	26.9	27.6

1/ Comprende ventas de autos nuevos, ensamblados localmente e importados.

2/ Incluye todos los autos con capacidad de hasta 9 pasajeros, inclusive jeep. Esta columna no es estrictamente comparable con la columna VI y X, ya que aquí se dan datos de producción y no de venta; además aquí no se incluyen importaciones. (Si bien éstas ya eran ínfimas hacia 1960).

3/ Venta de autos nuevos, ensamblados localmente e importados.

4/ Excluye camiones, autobuses, tractocamiones y otros vehículos comerciales.

5/ Venta de automóviles nuevos, ensamblados localmente e importados, incluyendo zonas fronterizas.

6/ Excluye camiones, autobuses, tractocamiones y otros vehículos comerciales.

Fuente: Elaborado a partir de: Jordana, op.cit., apéndice B, "Cuadros estadísticos", varios cuadros. Y Zúñiga, "La industria automotriz en la ALALC", págs. 50, 53, 64 y 92.

No deja de ser irónico que el Tratado de Montevideo, suscrito para promover la integración regional, haya tenido en este caso el efecto precisamente contrario, de acelerar el establecimiento de una industria nacional más, para no tener que importar productos que ya fabricaban dos miembros de la Asociación, que además buscaban urgentemente mercados para reducir sus altos niveles de costo. El Secretario de Industria y Comercio de aquella época así lo dejó entrever en sus declaraciones:

"Algunos países con estructura similar a la nuestra, habían iniciado ya la industrialización del autotransporte. (...) México tenía que participar en los planes de integración regional en el campo internacional. El momento de la decisión apenas fue el adecuado".

Y en el siguiente párrafo: "No hay experiencia de un sólo país que se haya desarrollado plenamente sin contar con una industria mecánica propia".^{53/}

Más claramente, el mismo funcionario expresa en un documento escrito a fines de 1975: "...De no haber iniciado la integración de la industria en esos momentos, nos habiésemos visto precisados a 'negociar' la importación de lo que no producíamos, entre otros productos, los vehículos automotores".^{54/}

A la luz de lo anterior, se explica el fracaso de los dos "Encuentros de Industriales Brasileño-Mexicanos de la In-



dustria Automotriz", que tuvieron lugar en Sao Paulo y México, respectivamente, en 1961 y 1962. En el segundo de éstos, asistieron a la sesión de apertura los presidentes de México y Brasil. Goulart tomó la palabra para señalar la necesidad de complementar las industrias automotrices de ambos países.^{55/} Pero el resultado final de la convención, concretado en un documento llamado "Resolución de México", no pasaba de ser "una vaga promesa de incrementar los lazos comerciales, mencionándose que a través de la industria automotriz existía una clara posibilidad de lograrlo".^{56/} Finalmente, se estableció un "Grupo Mixto de Cooperación Industrial", con sede en México y Sao Paulo, cuya misión era estudiar la posibilidad de producir en ambos países modelos uniformes para vender en el mercado latinoamericano, con lo que se podrían lograr escalas adecuadas de fabricación y sería posible que ambos países compartieran el papel de abastecedores de vehículos y refacciones dentro de la ALALC. Pero cuando Chile y Venezuela, que aunque no eran miembros de la ALALC, también eran vistos como un mercado potencial, pocos meses después adoptaron sus propias medidas reglamentarias para elevar el contenido de origen local de los vehículos, dichos planes, que en realidad nunca se habían tomado muy en serio, fueron finalmente abandonados.^{57/}

Ahora bien, cuando finalmente se promulgó el decreto de integración en México, se ordenaba a las empresas cuyo programa de fabricación fuera aprobado que procedieran con la máxima celeridad: en 25 días hábiles, debían presentar los programas; en cuatro meses, ya debía de haberse comprado la maquinaria. En 13 meses, tenía que estar instalada, y en dos años se pedía que el 60 por ciento del costo directo de producción, incluyendo motor y caja de velocidades, se estuviese fabricando en México. Las razones que influyeron para que el gobierno decretara un proceso de integración tan acelerado no son difíciles de imaginar: la presión de Brasil y Argentina en la ALALC debe haber sido la principal. A ésta, se sumaba el hecho de que por las "pláticas" que se habían estado llevando a cabo con los armadores, éstos ya conocían de antemano los planes del gobierno, y la conveniencia de dejar bien avanzado el proyecto antes de que terminara el sexenio, para evitar que eventualmente se pudiera dar marcha atrás en la integración de la industria. Finalmente, influyó sin duda la certeza de que las empresas se retrasarían en el cumplimiento del decreto, cualquiera que fuese el plazo que se les diera.

CAPITULO III

La negociación con las compañías previa al Decreto de Integración de agosto de 1962.

Para conocer cuál sería la mejor manera de inducir a la fabricación Nacional, se formó un Comité para la Planeación del Desarrollo de la Industria Automotriz que comprendía representantes de la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Industria y Comercio, el Banco de México y Nafinsa; a esta última se encomendó la elaboración de un estudio que definiera el camino a seguir, y como resultado la Gerencia de Programación Industrial de dicho organismo produjo un documento en Diciembre de 1960 intitulado "Elementos para una Política de Desarrollo de la Fabricación de Vehículos Automotrices en México". En él, se analizaban en forma pormenorizada las expectativas de crecimiento del mercado en los siguientes años y las necesidades de insumos y equipo fabril que requeriría la fabricación de automóviles para en pocos años alcanzar un nivel de integración nacional cercano al 100 por ciento.

A continuación destacamos las principales recomendaciones del estudio mencionado, calculados para una escala de producción no menor de 115 000 unidades y de hasta 250 000, cifras entre las que se calculaba la demanda para los años

1961-1970. (En realidad, las ventas sólo rebasaron esas cifras hacia 1964 y 1972, respectivamente).

1. Debía reducirse el número de marcas de vehículos a un máximo de 5 para automóviles y 2 para camiones medianos. Se preveía que cada marca de automóviles podría ofrecer unidades hasta con dos motores similares, 2 carrocerías y un vehículo comercial o camión ligero que empleara componentes comunes con los autos. Cada marca de camiones podría también tener dos modelos con dos motores, siempre que éstos fueran similares entre sí, para que se pudiesen fabricar y armar con el mismo herramental.

2. Sería necesario congelar los modelos de autos durante lo menos 5 años, para que fuese costeable estampar las carrocerías. (Cada matriz o molde que se instale en una prensa tiene una escala mínima razonable de fabricación de 100 mil piezas, aunque dichas matrices por lo general no se desgastan totalmente sino hasta después de 250 mil a 400 mil operaciones de estampado). Sobre esto, el informe agregaba que aunque era factible hacer pequeñas modificaciones en las matrices para ir cambiando anualmente la apariencia de los modelos, era preferible prohibir esta práctica por no estar de acuerdo con "la sobriedad que requiere el desarrollo de la industria".^{58/}

3. Se recomendaba la creación de no más de 7 compañías mexicanas, cinco para autos y dos para camiones, que se constituirían para producir vehículos con licencia de fabricantes

de diverso origen. Dichas empresas deberían someterse a un programa "para lograr en un determinado período de tiempo la incorporación de piezas mexicanas, y la mayor tipificación posible entre los elementos de los diferentes vehículos".

Cabe mencionar que en el estudio, ya se advertía el peligro de permitir que se establecieran en el país las filiales de compañías extranjeras, pues: "con la esperanza de lograr un mayor mercado en el futuro, muchos fabricantes estarían dispuestos a iniciar la producción a escalas incosteables, sobre todo cuando es posible para ellos deducir de impuestos sus pérdidas en México".^{59/}

4. Se consideraba indispensable centralizar en una o dos instalaciones la fabricación de los principales subconjuntos y tipificar para su uso común toda una serie de componentes, tales como carburadores, embragues, y flechas de cardán.

También se recomendaba centralizar la forja y fundición de motores y sus partes y el estampado de la carrocería. O sea que los fabricantes de autos propiamente dichos deberían confinarse a realizar cuatro actividades básicas: armado de los conjuntos mecánicos, subconjuntos de carrocería y el motor; y maquinado de aquellos elementos del motor que no estuviesen tipificados, verbigracia culata y bielas.

5. Se pensaba que al reducirse el número de marcas, sería factible reducir el costo de la comercialización del vehículo, calculada entonces como equivalente al 30 por ciento del costo LAB-fábrica de las unidades. "Este por ciento de sobreprecio

por distribución es inclusive mayor que el que resultaría al fabricar en escalas pequeñas muchos de los componentes importantes del vehículo".^{60/}

6. Por último, se consideraba preferible no fabricar más que autos chicos y compactos, y se recomendaba que la industria se ubicara fuera del Valle de México.

Al mismo tiempo que se había comisionado este informe, la Secretaría de Industria y Comercio encomendó a las principales ensambladoras que elaboraran en forma independiente sus respectivas propuestas acerca de cómo convenía proceder a mexicanizar la producción automotriz. Con ello, se buscaba clarificar las condiciones que podrían resultar aceptables para que dichas empresas se comprometieran a colaborar en el proyecto de mexicanización, lo cual requeriría de grandes inversiones, suministro de asistencia técnica a proveedores nacionales, etc.

Como ya observamos, las casas matrices de las ensambladoras habrían preferido, ceteris paribus, que no se indujera a la fase de fabricación en México, puesto que resultaba más ventajoso para ellas continuar con el esquema del ensamblable. Ello se debía al aprovechamiento de un sistema fiscal favorable, bajo costo de la mano de obra, ahorro en los costos de transporte y libre repatriabilidad de las ganancias, por una parte, y por la otra, escasos gastos de inversión -nulos en desarrollo y adaptación de tecnología del producto- y ob-

tención de ganancias por la venta de material de ensamble y refacciones.

En cambio, el paso a la fabricación nacional implicaba 3 grandes inconvenientes desde el punto de vista de la racionalidad de operación de las compañías:

1. INVERSIONES REDUNDANTES. En primer lugar, en la medida en que los países en donde se habían establecido ensambladoras de propiedad parcial o total de las grandes compañías, procedieran a imitar a aquellos que (como Brasil y Argentina), habían dispuesto por decreto integrar nacionalmente su industria -excluyendo del mercado a los autos importados,- se perderían los beneficios obtenidos por economías de escala logradas en la producción de grandes volúmenes de componentes en plantas de tamaño óptimo, ubicadas generalmente en el país de origen.

Ello conllevaría un mayor costo del producto final, si bien está claro que éste se podría fácilmente trasladar al consumidor. (La disminución teórica en la cantidad demandada al aumentar el precio podría más que compensarse por la desaparición de la limitante impuesta por las cuotas de importación).

En última instancia, la "moda" de obligar a sustituir la mera importación de unidades desensambladas por la incorporación creciente de componentes fabricados localmente, que México estaba a punto de seguir, conllevaba para las compañías

la necesidad de realizar costosas inversiones redundantes en plantas que trabajarían por un plazo más o menos largo a niveles subóptimos de utilización y productividad.

2. PLANTAS INEFICIENTES. En segundo lugar, en la mayoría de los casos, -México entre ellos,- se restringía a las compañías su libertad de acción para integrarse verticalmente dentro del país donde se iniciaría la manufactura. Y en la medida en que se les obligara a proveerse de partes producidas localmente, perderían control sobre la calidad de ellas y la oportunidad en las entregas. Además, en muchos casos cesaría la posibilidad de transferir recursos, vía el mecanismo de precios en las ventas intra-compañía. Finalmente, se elevaría el costo de los insumos de las plantas terminales que siguieran operando después del decreto, al verse obligadas a sustituir importaciones por componentes de origen local, generalmente más caros.

3. MENOR COMPETITIVIDAD VIA DIFERENCIACION DEL PRODUCTO.

En tercer lugar, en la medida en que se obligara a las compañías a adquirir componentes "estandarizados" de origen local, como era la intención en México, (Véase Supra, pág. 59, inciso 4), perderían éstas la posibilidad de aventajar a sus competidoras a través de la diferenciación de sus productos y de la imagen lograda por cada marca entre los consumidores.

Esencialmente, era por estas razones que las casas matrices tendían a mostrarse reacias ante cualquier intento de incrementar el nivel de integración requerido. Ello explica que sólo una compañía haya accedido a elaborar su propio anteproyecto, en donde le sugería al Gobierno la "mejor" manera de proceder para alcanzar su meta: esa compañía fué la Ford.

La actitud de dicha empresa tuvo su origen en la aceptación pragmática del hecho de que una vez que un Estado como México había decidido seguir el curso de sustituir las importaciones automotrices, en pos de frenar el déficit comercial, sería inútil advertir al Gobierno acerca de la previsible elevación del costo de las unidades, o intentar convencerlo de las virtudes que tendría esperar pacientemente a que el volumen del mercado interno hiciera económicamente aconsejable la construcción "in situ" de la mayor parte de las piezas.

Por ello, y con toda la intención de asegurarse cuanto antes un lugar dentro de la proyectada industria manufacturera nacional, de preferencia con la exclusión de su rival, la General Motors, la Ford se mostró desde un principio no sólo dispuesta a dialogar con el gobierno, sino inclusive a aconsejarlo, aprovechando la experiencia que había adquirido en el curso de sus operaciones internacionales, especialmente en Brasil y Argentina.^{61/}

Esta actitud de apertura se cristalizó de dos maneras, correspondientes a dos momentos diferentes de la fase de planeación de la integración automotriz en México:

A. En mayo de 1959, Henry Ford II vino a la capital mexicana, con el fin de considerar la conveniencia de que su empresa comprase Dina. Aparentemente, los directores de la empresa, sabedores de las dificultades financieras y de operación a las que se enfrentaba Dina, y previendo que les sería difícil ingresar directamente como fabricantes a la industria auxiliar una vez que se hubiesen concretado los planes del gobierno (ya que previsiblemente, se restringiría la afluencia de capitales extranjeros al sector auxiliar), decidieron tratar de adelantarse a los acontecimientos, y comprar las instalaciones de Sahagún. De esa manera, la Ford podría transformar a Dina en proveedora de subconjuntos mecánicos para la industria terminal, lo que le significaría acceder a un lucrativo mercado cautivo una vez que se cerrara la frontera a los componentes importados.

La oferta de compra por parte de la Ford tomó por sorpresa a todos los funcionarios mexicanos, empezando por el Presidente López Mateos, con quien Ford tuvo una entrevista. Cuando éste aún estaba en el país, el Secretario de Hacienda dijo ante la prensa: "Dina no se vende, ni se presta, ni se arrienda. Es gobierno federal y seguirá siendo gobierno federal".^{62/}

B En 1960, meses antes de que se terminara el estudio de Nafinsa, la Ford presentó su propio anteproyecto, en el que le sugería al gobierno que no requiriese un grado demasiado alto de incorporación de partes nacionales, en vista del tamaño restringido del mercado, para impedir que los costos se elevasen sobremanera. Ford proponía volver obligatoria la fundición y el maquinado de motor, y continuar con las listas de incorporación obligatoria, pero sin fijar un porcentaje predeterminado de incorporación de valor agregado nacional. Además se sugería cerrar la frontera a los autos terminados (como se haría finalmente en noviembre del mismo año), abandonar el control de precios, fijar las cuotas de producción cada dos años en vez de cada seis meses (para expeditar la planeación de las plantas, dejar en libertad a las empresas para elegir las marcas y modelos que quisieran producir para llenar sus cuotas (sin limitar su número e inclusive cuando fueran de lujo), establecer un régimen de exenciones fiscales para la industria terminal, y un esquema reglamentario por el que se garantizaría a las empresas una utilidad mínima, considerable, del 12 por ciento anual sobre las ventas.^{63/}

En un tercer período, que corresponde aproximadamente a todo el año de 1961 y el primer semestre de 1962, la actitud de la Ford dejó de diferenciarse de la que asumieron las otras dos grandes empresas norteamericanas, especialmente la

General Motors. Y es que en esa etapa, dicha empresa, finalmente convencida de la inevitabilidad del futuro decreto, aunó sus esfuerzos a los que ya estaba realizando la Ford para presionar al gobierno e impedir que dicho decreto contuviera disposiciones que les resultaran inaceptables. Fue en este período cuando los representantes de las compañías americanas arguyeron enérgicamente una serie de razonamientos que obligaron a suavizar cada vez más los sucesivos proyectos de decreto que se elaboraron en el transcurso de un año y medio de negociaciones.^{64/}

Por su parte, Chrysler-Automex apoyó algunos, pero no todos, los argumentos con que sus dos rivales estaban presionando a la Secretaría de Industria y Comercio. No obstante, se optó por no seguir la estrategia de dividir las contraponiendo sus intereses divergentes, dado que se estimaba (creemos que erróneamente), que la exclusión del mercado de cualquiera de ellas podría acarrear consecuencias negativas para el país.

El hecho real es que las "Tres Grandes" lograron con buen éxito movilizar a la embajada norteamericana, cuyos principales funcionarios hicieron ver a los responsables de la política automotriz que la exclusión de cualquiera de ellas sería vista como indicativa de una cierta hostilidad hacia la inversión norteamericana, y acentuaría la imagen "izquierdista" que había adquirido el régimen de Adolfo López Mateos

en sus primeros años de gobierno, especialmente entre ciertos círculos bancarios e industriales de los Estados Unidos.

Este contexto es en el que debe insertarse el siguiente comentario, que aparece en un estudio de la OCDE sobre la política de industrialización mexicana en la posguerra: "Haberse rehusado a permitir que General Motors y Ford continuasen operando en México habría dañado seriamente la imagen del país con los inversionistas extranjeros, tanto los que ya se habían atraído como los potenciales".^{65/}

A continuación se enumeran aquellos aspectos cuya reglamentación en sentido favorable (desde el punto de vista de las compañías), resultaba esencial para que pudieran seguir operando "a su gusto" en México las tres grandes empresas norteamericanas:

a) Para Ford y General Motors, era importante que no se exigiera que el capital mexicano estuviese representado en el capital social de las compañías. Estas compañías tienen la política de no asociarse con el capital originario de los países donde invierten, "para tener mayor flexibilidad de operación".^{66/} No era éste el caso de Chrysler, y menos aún de American Motors, situación que podría haber sido aprovechada por el gobierno para excluir a las dos primeras por razones meramente técnicas". Pero lamentablemente, esto no se hizo.

b) Para las tres era importante que no se exigiera el desglose de precios de cada componente del juego desensamblado. (CKD kit). Esto fué lo que condujo finalmente a que en el decreto se incluyera la fórmula de exigir únicamente que el 60 por ciento del costo directo de fabricación (esto es, de lo que costaba en México hacer el auto), fuese de origen nacional. Como puede fácilmente comprenderse, mientras más ineficientes fueran los proveedores mexicanos, más fácil sería lograr el 60 por ciento del costo de producción en el país, pues los componentes importados representarían entonces un menor porcentaje de dicho costo. En otras palabras, fué necesario establecer un sistema que "premia la ineficiencia" con tal de no imponer como requisito indispensable para las compañías que quisieran fabricar vehículos en México, el que proveyeran al gobierno de dicho desglose. En esto también se desaprovechó, con graves consecuencias, la posibilidad de racionalizar la estructura del mercado, excluyendo por razones técnicas (que difícilmente podían haber sido presentadas como "hostilidad al capital americano") a aquellas empresas que no estuvieran dispuestas a proporcionar dicho desglose. Con ello, habría sido posible además controlar mejor el proceso de mexicanización, por ejemplo dando preferencia al financiamiento de la fabricación de autopartes que se pudiesen empezar a fabricar a más bajo costo relativo en el país.

c) Las tres tenían interés en que no se limitaran en número ni se "congelaran" los modelos. Ello porque un elemento esencial del patrón de competencia seguido a partir de la Segunda Guerra en los Estados Unidos era el cambio anual de modelos, cuya racionalidad estriba en volver más elevada la tasa de depreciación de los automóviles de lo que amerita su desgaste físico: es decir, por este mecanismo se acelera la obsolescencia de un auto en la mente del consumidor, que por ello se apresura a realizar una nueva compra.

Por eso, la congelación de modelos en México habría planteado problemas para las empresas norteamericanas, que en vista de la restricción impuesta por el tamaño del mercado mexicano (que vuelve incosteable hacer el estampado de las carrocerías en el país), tendrían que haberse limitado a producir aquí los modelos "de larga duración" en los Estados Unidos, o bien a importar carrocerías "congeladas" de países que sí habían impuesto este requisito, verbigracia la Argentina. (Esto último con el inconveniente de que los niveles de costo de la industria en Argentina eran de los más altos del mundo, por el alto nivel de integración nacional exigido y la excesiva proliferación de plantas).

Un argumento parecido puede hacerse respecto de la proliferación de modelos: es otra forma como se había canalizado la competencia dentro de la industria norteamericana -distinta de la competencia vía precios- buscando que por

medio de la diferenciación de los productos, se incrementarían las ventas globales de las empresas y/o se impediría que un segmento del mercado, verbigracia, los autos deportivos, fuese acaparado por una sola compañía.

Por supuesto, para México era inconveniente en grado sumo que se transplantara íntacto ese patrón de competencia al país, ya que ésta obstaculizaría el desarrollo de economías de escala en la fabricación de componentes al variar demasiado las especificaciones -de un año a otro e inclusive entre los distintos modelos que ofrece simultáneamente una misma empresa,- para que fuese posible lograr volúmenes de producción suficientes, que coadyuvaran a reducir los costos por unidad. En algunos casos, como el relativo a las carrocerías, (que representan aproximadamente el 30 por ciento del valor del vehículo), habría sido posible vaciarlas y estamparlas en el país si se hubieran permitido sólo unos cuantos modelos, y se hubiese obligado a que éstos durasen varios años. A este respecto cabe mencionar que la carrocería del Volkswagen sedán sí se estampa en el país.^{67/} Si se toma en cuenta que dicho modelo es el único que se ha reproducido en México en más de 100 mil unidades, resulta claro que de haberse excluido a las compañías americanas, tanto Nissan como Dina habrían producido modelos en cantidades más que suficientes para que fuera costeable vaciar y estampar las carrocerías, aún en el caso de que cada compañía hubiese producido varios de ellos. Además, al haberse permitido el transplan-

te de los modelos y la forma de operar de la industria norteamericana, se hizo imposible una verdadera tipificación de las partes, lo cual obviamente ha obstaculizado una reducción mayor de los niveles de costo.

En otras palabras, si bien es cierto que el tamaño del mercado mexicano no ameritaba el diseño de unidades especiales, y obstaculizaba la adaptación de los diseños de los vehículos para que pudieran aceptar componentes comunes;

también debe aceptarse que en la medida que los coches mexicanos no estuviesen "al día", se habría dificultado en el más largo plazo la exportación de piezas y de unidades. Por otra parte no era imposible excluir a las tres grandes empresas norteamericanas, con lo que se habría abierto la posibilidad de que se desarrollara más eficientemente la industria, produciendo menos modelos pero a un grado de integración nacional mucho mayor. Estos modelos se habrían sustituido exclusivamente cada vez que éstos se hubieran reemplazado en Europa o Japón; esto es, con una periodicidad más razonable.

d) Finalmente, las compañías norteamericanas presionaron para impedir que en el decreto se determinara que el Estado limitaría a priori el número de empresas que fueran a formar la industria. Sobre este tema el Secretario de Industria y Comercio de aquella época escribió en 1975: "El estudio que produjo la Secretaría de Industria y Comercio, después de tres años de análisis, intercambio de opiniones con industriales

del ramo y ajenos a él, investigadores del Banco de México y de Nafinsa, e innumerables viajes de aprendizaje a Estados Unidos, Europa, Japón y Brasil, concluyó que esta rama industrial debería constituirse con sólo tres plantas. Así lo determinaba el tamaño del mercado y la estructura vigente del aparato productivo. De estas tres plantas, una sería mexicana (ya existente), otra norteamericana (que se escogería entre las establecidas), y la última, europea o japonesa (la importancia del Japón residía en la exportación de nuestros productos primarios a ese mercado)". Entonces, ¿Por qué no se limitó a tres el número de empresas manufactureras automotrices en México? El mismo Salinas Lozano responde a esta interrogante cuando, más adelante, añade: "Parafraseando; el hombre propone y la realidad dispone, si bien en ocasiones es preciso tratar de modificar esa realidad para no caer en el inmovilismo. En la resolución final sobre la única industria en México que se ha establecido por decreto, se enfrentaron dos políticas (o filosofías) económicas; la primera -la nuestra- que al Estado toca decidir sobre el cuándo, dónde, cuántos y quiénes deben constituir una industria; la segunda, -la triunfadora- que al Estado corresponde fijar el marco (las reglas del juego), y aceptar a todos los que cumplan con las disposiciones establecidas. Ambas tienen ventajas y desventajas, pero en el fondo su adopción está enraizada e imbricada en el sistema económico imperante".^{68/} En opinión de este autor, Salinas Lozano exagera el implicar que, dadas

las circunstancias, era imposible que el Estado se mantuviera inflexible en su actitud respecto a la limitación a priori del número de empresas para lograr una mayor racionalización de la producción. Pero aún así, no debe pasarse por alto que las "Tres Grandes" coordinaron una serie de fuertes presiones, que ejercieron sus respectivos distribuidores y proveedores sobre los funcionarios mexicanos, repitiendo en esencia los mismos argumentos falaciosos que ya habían utilizado las propias ensambladoras. Dichos argumentos eran fácilmente refutables desde el punto de vista lógico, como trataremos de demostrar después de exponerlos:

- a) El consumidor mexicano ya estaba acostumbrado a poder escoger entre una amplia gama de autos, y reducirla demasiado sería un acto autoritario que resultaría sumamente impopular.
- b) Limitar a priori el número de empresas y congelar los modelos, quitaría la libertad que los consumidores debían tener para escoger los autos que prefirieran, y los obligaría a someterse a una decisión de orden político. Sería preferible conseguir el objetivo de racionalización permitiendo que la competencia por la preferencia de los consumidores, y la creciente dificultad de ir cumpliendo con las normas que el gobierno estableciera, eliminaran en el mediano plazo a aquellas empresas que resultaran ineficientes. De esta forma, se lograría racionalizar la es-

estructura productiva sin necesidad de imponer sobre los consumidores los efectos de decisiones "arbitrarias", que traerían además costos de orden político y económico.

- c) La mayoría de los distribuidores dependían de Ford, General Motors o Automex; asimismo, la mayoría de las ventas que la industria auxiliar realizaba en forma global, tanto en el caso de piezas para equipo original como para el mercado de repuestos, respondía a las especificaciones de unidades de esas marcas. Finalmente, la mayor parte de los propietarios de vehículos en el país poseían productos fabricados por esas mismas tres empresas. Por ello, si se excluía a una o más de ellas, varios distribuidores y fabricantes de autopartes quebrarían; además, muchos consumidores se verían afectados por la falta de refacciones y la depreciación inmediata que recaería sobre las unidades de marcas discontinuadas.
- d) Por último, se arguía que las inversiones más considerables en el sector del ensamble se debía a estas tres empresas. Si cerraban, la mayoría de las personas empleadas en dicho sector quedarían sin trabajo.

Estos argumentos, o variantes de ellos, fueron presentados por escrito en documentos que las diversas asociaciones gremiales entregaron a la Secretaría de Industria y Comercio. En consecuencia, los proyectos de decreto que se elaboraron sucesivamente fueron perdiendo en radicalismo, a grado tal que

si se compara el decreto en su versión final con el ya citado que produjo Naffinsa en 1960, o incluso con el proyecto de decreto original de la Secretaría de Industria y Comercio,^{69/} debemos concluir que hubo "un ablandamiento total".

Los razonamientos que se debían haber dado para refutar estos argumentos son, en el mismo orden:

- a) La impopularidad de reducir la gama de opciones habría sido muy relativa, máxime cuando se habría fomentado una industrialización sana que hubiera provisto un incremento en el empleo, y que a la larga habría conseguido reducir sustancialmente los costos al consumidor, e incluso al país, de la rama automotriz.
- b) El costo social de una racionalización de la estructura productiva por medio de la quiebra de las empresas que resultaran menos eficientes sería obviamente mayor que el de una racionalización inicial -al limitarse el número de empresas autorizadas para establecerse,- especialmente si se pretendía mantener un control nacional sobre la industria (ya que las compañías mexicanas serían previsiblemente las más débiles).^{70/}
- c) Indudablemente, una cierta cantidad de distribuidores habrían cerrado. Pero como ya se ha visto, existía una cantidad excesiva de ellos, lo que contribuía a que el aparato de comercialización fuera altamente ineficiente, con márgenes equivalentes al 30 por ciento del valor li-

bre a bordo-fábrica de los vehículos, en perjuicio del precio al consumidor.

Respecto a la industria auxiliar, aún incipiente, la mayoría de sus empresas integrantes habrían podido fácilmente hacer las modificaciones indispensables para surtir -y en escalas mayores- a las empresas terminales que se quedarán en México.

Finalmente, para favorecer a los propietarios de los autos descontinuados, podría haberse permitido la importación de refacciones por el tiempo que fuese necesario para darles el servicio indispensable. La depreciación de dichos autos no puede considerarse un argumento de mucho peso en vista de lo que se podría haber ganado excluyendo alguna o algunas de las tres grandes empresas norteamericanas del mercado nacional.

d) Por último, podría haberse establecido como condición sine qua non para participar en la fase de manufactura, que las empresas terminales se establecieran precisamente en donde hubiesen estado las plantas que cerrarían (o que contrataran a su personal), lo cual inclusive era conveniente para ellas desde el punto de vista económico. Así se habría evitado el desempleo que se hubiera generado de otra manera, al cerrar las empresas excluidas.

En resumen, desde un punto de vista estrictamente lógico, no eran irrefutables los argumentos que usaron las empresas norteamericanas, y más tarde también sus proveedores y distribuidores, para objetar la posibilidad de que el proyectado decreto de integración automotriz contuviese disposiciones que pudieran afectar sus intereses. No obstante, las autoridades encargadas de elaborar el decreto decidieron tomarlas en cuenta para así reducir las posibilidades de un conflicto que podría haber acarreado altos costos políticos. 71/

CAPITULO IV

La manufactura; fase inicial (1962-1972)

A) INDUCCION A LA FABRICACION NACIONAL (1962-1969).

Los siete meses previos a la promulgación del decreto de integración automotriz (agosto de 1962), fueron marco de una notoria intensificación en las negociaciones que el gobierno llevaba a cabo con las compañías.^{72/} Este hecho se debió en buena medida, como ya hemos anotado, a la urgencia de desarrollar una capacidad de fabricación suficiente para poder participar con ventaja en los planes de integración regional que se estaban elaborando en la ALALC, estableciendo un verdadero *quid pro quo* con Brasil y Argentina. Y en segundo término, a la necesidad de iniciar el programa de fabricación por lo menos dos años antes de que terminara el sexenio, máxime en vista de que el diálogo con las compañías ya se había alargado durante varios años y se hacía indispensable darle término.

La premura con que debió elaborarse el decreto definitivo seguramente influyó para que se omitieran en él una serie de elementos importantes que se habían discutido con las compañías, que se cediera en algunos puntos en que no era indispensable hacerlo, y que en otros más se dejara al criterio discrecional de los encargados de aplicar el decreto, la forma que éste asumirían en la práctica. Todo esto contribuyó

a que se diluyera la política automotriz que en un principio se había concebido, con graves consecuencias que incidieron sobre el desarrollo posterior de la rama en el país. Así por ejemplo, en el documento final no se mencionaba la conveniencia de ubicar las plantas fuera de las tres grandes conurbaciones del país; tampoco se decía nada acerca de las normas a que debía sujetarse la industria de autopartes (como sería el requerimiento de que sus empresas constitutivas fueran de propiedad nacional). Y se omitía cualquier mención al esquema de incentivos fiscales que se otorgarían a la industria.

Sobre este último punto vale la pena mencionar lo siguiente: aparentemente la Secretaría de Hacienda, particularmente el Director de Estudios Hacendarios, Lic. Rafael Urrutia Millán, insistió hasta el final en la necesidad de obligar a la industria a integrarse en torno a una planta central estampadora de carrocerías, dado que dicho elemento constituye por sí mismo alrededor del 30 por ciento del valor del vehículo. No obstante, para que esto fuera realmente posible, se requería limitar a no más de cinco o seis las líneas de autos o camiones que se producirían en México, dado que de otro modo habría sido necesario cambiar con frecuencia los moldes de las prensas para estampar, lo cual habría vuelto demasiado lento el ritmo de producción de un solo juego de prensas estampadoras.^{73/}

Ahora bien, como la Secretaría de Industria y Comercio, que estaba expuesta más directamente a las presiones de las armadoras, pronto decidió que sería imposible restringir demasiado severamente el número de fabricantes, por los costos políticos que ello supuestamente habría acarreado, consecuentemente prefirió olvidarse del proyecto original, en el que se postulaba la conveniencia de establecer dicha estampadora central. Sólo que quien tenía que autorizar el esquema de incentivos fiscales propuestos era la Secretaría de Hacienda, y ésta se oponía a ceder en este punto mientras no se incluyera en el decreto la disposición relativa a la planta estampadora. Esto explica que en 1962, la Secretaría de Industria y Comercio no pudiera ofrecer a los industriales más que la promesa verbal de que pronto entraría en vigor un sistema de incentivos, el cual aún se encontraba en estudio. Dicho esquema, que analizaremos más adelante, no se publicó en el Diario Oficial sino hasta julio de 1963.

En opinión de este autor, al redactarse el decreto definitivo la Secretaría de Industria y Comercio cedió por lo menos en otros cuatro puntos en que no era indispensable hacerlo, a condición de que se mantuviese firme la decisión de limitar a tres el número de empresas terminales:

I. Uno es el abandono del requisito de que la fundición y forja de motores se centralizara en plantas para esos efectos, con el fin de lograr economías de escala; como éste no fué

el caso, no se pudo impedir que cada empresa se integrara verticalmente en este aspecto,^{74/} con lo que se multiplicaron inversiones redundantes en el establecimiento de plantas que trabajaron durante muchos años por debajo de su capacidad.

II. El segundo punto en que la Secretaría de Industria y Comercio cedió ante las compañías se refiere al proyecto original de limitar el número de los modelos que se producirían, eliminando los de lujo, y exigiendo una congelación de los mismos durante lapsos de cinco años. Pero en este caso particular, sí debe matizarse la crítica, ya que la decisión de la Secretaría de Industria y Comercio resulta explicable a partir de los siguientes razonamientos: se suponía que las propias compañías racionalizarían su producción para lograr economías de escala; y se consideró que la congelación de modelos podría obstaculizar más adelante las exportaciones potenciales de la industria. A continuación se exponen las razones por las que estas suposiciones resultaron insatisfactorias a la luz de la evolución posterior de la industria:

a) Como ya hemos dicho, se pensó que sería preferible permitir que el mercado y los niveles de costo determinasen por sí mismos la diversidad y los volúmenes de fabricación de los modelos que cada empresa produjera. Cabe sospechar que los funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio imaginaron que a las propias empresas les resultaría incosteable fabricar autos caros -con dirección hidráulica, aire acondi-

cionado, frenos hidráulicos, y complejos aditamentos electrónicos, todo lo cual tendría que ser de importación- ya que sería difícil que alcanzaran el porcentaje de integración nacional requerido, y en todo caso el diferencial de precios al que se tendrían que vender en el país, para cubrir los costos de producción, resultaría tan alto que tendrían una demanda muy escasa. Por otra parte, existirían ventajas para las propias empresas si racionalizaban su producción y ofrecían sólo unos cuantos modelos, que fueran además de bajo precio. Sin embargo, posteriormente se veía que las fuerzas del mercado no eran capaces de imponer esta racionalización.

¿por qué se equivocaron los funcionarios mexicanos? Podemos dar dos razones: la primera es la mala distribución de la riqueza y el gusto por el consumo ostentoso; la segunda es el hecho de que se permitiera a las empresas promediar el grado de integración nacional de los diversos vehículos que producían, para que la cifra resultante fuera siempre equivalente al menos a un 60 por ciento, no importando que ciertos modelos se encontraran por debajo de ese porcentaje. Como todas las empresas que fabrican autos de lujo en México también producen camiones (en los que el grado de integración rebasa por lo general el 70 por ciento), y algunos modelos de precio medio (con un grado aceptable de integración), no les resultaba difícil ofrecer autos de lujo con un contenido nacional menor al 50 por ciento, especialmente en vista de que

representaban un porcentaje pequeño de las ventas globales de cada compañía^{75/} (Cuadro 12).

b) En segundo lugar, congelar obligatoriamente los modelos podría haber obstaculizado posteriormente las exportaciones, ya que la mayoría de las marcas ofrecen autos de tipo uniforme en un mismo año-modelo en los diferentes países en que operan.^{76/} Esa dificultad de exportar cuando nuestros modelos se quedaran rezagados y fueran diferentes a los del resto del mundo, estaba implícita en el hecho de que la mayoría de las exportaciones de autopartes que realizan las empresas terminales en todo el mundo, son compradas por otras filiales o la casa matriz de la misma compañía, para su incorporación en vehículos similares a los que se producen en el país que exporta. Con ello, puede racionalizarse la operación global de la transnacional y reducirse el costo de fabricación por unidad de las autopartes en cuestión.

Aún así, habría convenido aceptar en México sólo a aquellas empresas que no cambiaban completamente el diseño exterior de la mayoría de sus modelos cada dos años, como hacían las compañías estadounidenses en aquella época. En el caso hipotético de que en el decreto se hubiera incluido una disposición que excluyera a las empresas que cambiaban sus modelos con frecuencia, otra que restringiera a cuatro o cinco las compañías terminales, y otra más que limitara a dos o tres las líneas diferentes de autos por compañía, ha-

Cuadro 12

ESTRUCTURA DEL MERCADO NACIONAL DE AUTOMOVILES, 1965-1978*

Año	T o t a l Unidad/Porcentaje	Populares Porcientos	Compactos Porcientos	Estándar Porcientos	De Lujo y Deportivos Porcientos
1965	56 702 / 100	29.3	40.6	10.2	20.9
1967	67 173 / 100	34.7	36.2	10.5	17.6
1968	102 019 / 100	30.6	32.8	10.3	20.4
1969	114 708 / 100	33.6	32.8	11.4	16.3
1970	132 082 / 100	44.3	29.2	5.9	18.6
1971	148 826 / 100	50.1	29.8	7.5	16.6
1972	163 670 / 100	52.0	28.1	5.4	14.5
1973	178 191 / 100	53.9	27.4	4.6	14.1
1974	234 223 / 100	54.4	25.5	4.3	12.8
1975	231 108 / 100	53.9	32.6	2.7	10.8
1976	199 137 / 100	52.9	39.4	0.9	10.8
1977	194 471 / 100	49.9	36.8	0.0	11.3
1978	226 537 / 100	47.3	39.6	0.0	12.8
1979	266 906 / 100	50.1	35.6	0.0	14.3

* Ventas a Distribuidores.

Fuente: Véquez Cercero, Op.cit., p. 23; AuiA, Op.cit., 1972 y 1973, A.I.A., Boletines Ene. 1979 y Ene. 1980.

bría sido posible exigir el estampado de las carrocerías en México, aún sin contar con una planta estampadora central, sin que ello hubiera implicado un incremento considerable en los costos de producción. Lo anterior porque las empresas habrían podido amortizar sus juegos de matrices y de prensas a lo largo de varios años. Lamentablemente, esto no se hizo.

III. El tercer punto adicional en que cedió la Secretaría de Industria y Comercio está estrechamente relacionado con el anterior, y se refiere al porcentaje requerido de integración nacional. Ya hemos anotado la resistencia de las compañías a dar el desglose de precios de las partes integrantes del auto en su país de origen. En vista de que las negociaciones se alargaban indefinidamente, se decidió establecer como meta inicial de la integración un porcentaje determinado del "costo directo de fabricación", entendido como la suma de los siguientes elementos de costo:^{77/}

1. Los materiales, partes y componentes de origen nacional.
2. Los de importación
3. Los combustibles y materiales auxiliares empleados.
4. La energía eléctrica
5. Los salarios y sueldos pagados
6. Reservas para depreciación y amortización
7. Otros costos directos (regalías, asistencia técnica, etc.)

Si se toma en cuenta que previsiblemente muchas de las piezas "de origen nacional" tendrían a su vez un contenido de importación que en algunos casos sería considerable, puede constatarse que el porcentaje real de integración requerido en el decreto, equivalente al 60 por ciento del "costo directo", de hecho no era demasiado alto.

¿Cómo se llegó a esa cifra precisamente?. Todavía en mayo de 1962, voceros autorizados de la Secretaría de Industria y Comercio hablaban de un 75 por ciento, mientras que simultáneamente Salinas Lozano mencionaba un 64 por ciento ^{78/}. Parece válido pensar que se resolvió finalmente en favor del 60 por ciento, por cuatro razones fundamentales;

1. Se calculó que la incorporación del motor y conjuntos mecánicos relacionados (diferencial, caja de velocidades, embragues, carburador, etc.) sumados al valor agregado en el ensamble, daría un porcentaje cercano al 60 por ciento, utilizando la fórmula propuesta.

2. Este porcentaje coincidía con el mínimo requerido de valor agregado en México para que aquellas industrias susceptibles de ser favorecidas por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias pudieran aprovechar los incentivos fiscales previstos por esa norma. Por lo tanto, y en vista de que lógicamente se consideraría a la automotriz como industria 'nueva y básica', con ello la Secretaría de Industria y Comercio se aseguraba de que antes de que pasara demasiado tiempo, la Secre-

taría de Hacienda y Crédito Público se vería obligada a aprobar el régimen de alicientes que los funcionarios de Industria y Comercio ya habían prometido a las compañías.

3. El requerimiento del porcentaje aludido y la clara especificación de que ya no se permitiría importar motores, aseguraban la realización a corto plazo de inversiones considerables en plantas fabriles que harían posible sustituir buena parte de las importaciones del sector por suministros locales. En los dos años que restaban del sexenio, difícilmente se podría exigir más sin que hicieran su aparición cuellos de botella de diversa índole. Además, se tenía la idea de que ese 60 por ciento era sólo un primer paso; en unos años más, se podría ir elevando el porcentaje hasta conseguir la mexicanización completa de los vehículos.

4. Por último, se tenía conocimiento del enorme diferencial de costos en que incurría la industria argentina, cuyo mercado era de dimensión similar al mexicano, pero en el que en la práctica se incorporaba ya a los automóviles más del 80 por ciento de su costo LAB-fábrica.^{79/} Dado que se iba a admitir un número elevado de plantas terminales, resulta afortunado que, después de todo, no se fijara demasiado alto el porcentaje requerido, máxime cuando cualquier proporción arriba del 70 por ciento habría hecho necesario realizar el estampado de carrocerías en el país.

IV. El cuarto y último punto en el que se cedió al redactar el decreto fué el referente a preservar el control nacional sobre la industria, y consecuentemente sobre la transferencia y asimilación de la tecnología automotriz en México. Esto só lo se podía haber logrado realmente requiriendo que las empresas admitidas fueran 100 por ciento mexicanas y operaran sobre la base de licencias de fabricación, como recomendaba el estudio de Nafinsa, y como ya lo estaba haciendo Dina, o bien estableciendo un esquema de recompra, por el que las empresas llegaran a ser mexicanas al cabo de algunos años. En último caso, podría haberse establecido el requisito de que todas tuvieran capital mayoritario nacional con lo que al menos se habría conseguido una estructura productiva más racional, debido a que muchas firmas norteamericanas y europeas habrían preferido retirarse voluntariamente de México antes que aceptar dicha condición. Las presiones que Ford y General Motors^{80/} hubieran orquestado para que se eliminara ese requisito podrían haberse contrarrestado con la aceptación de las condiciones impuestas por parte de la Chrysler. El Estado Mexicano podría entonces haber hecho saber, convincentemente, que los dos gigantes de la industria se habían excluido por sí mismos de la etapa que se iniciaba.

Cabe señalar que el decreto dejaba a la discreción de los funcionarios responsables de ponerlo en práctica, lo relativo a la limitación del número de empresas que formarían la industria. Si bien no se hacía más que conferirle a la

Secretaría de Industria y Comercio el papel ejecutor,^{81/} estaba claro que dicha entidad podría interpretar el decreto con un gran margen de discrecionalidad. Más adelante veremos el uso que la Secretaría hizo de ese poder.

En dos aspectos sí se logró imponer el criterio de la Secretaría de Industria y Comercio respecto a cómo debía operar la industria: en el artículo 11 del decreto, se mencionaba que "la diferencia entre el precio al público en México y el precio en el lugar de origen" no podría exceder de los porcentajes entonces autorizados. Asimismo, quedaba claro de la lectura del decreto, que no se permitiría la integración vertical de las empresas terminales, que deberían además proveer asistencia técnica al sector de autopartes.

No obstante, puede considerarse que la persistencia de ambas reglamentaciones (la referente a limitar el sobreprecio de las unidades y la que prohibía la integración vertical de la industria terminal), tras la casi total derrota del proyecto original, equivalía simplemente a un premio de consolación.

DESCRIPCION DEL DECRETO.

Habiendo evaluado ya el decreto automotriz, describiremos brevemente su contenido para después estudiar su aplicación práctica durante los primeros seis años en que estuvo vigente.

En esencia, el decreto anunciaba que a partir del segundo semestre de 1963, sólo recibirían cuotas de importación aquellas empresas que hubieran presentado a la Secretaría de Industria y Comercio, antes del 30 de septiembre de 1962, programas detallados para fabricar en el país los motores y conjuntos mecánicos que utilizarían en sus unidades a partir de septiembre de 1964. Dichos programas deberían contemplar la incorporación del 60 por ciento del costo directo de fabricación, así como la celebración de contratos de compra de partes de origen nacional, y la adquisición del equipo para maquinar los motores, pero en cualquier caso su puesta en práctica inicial estaba sujeta a un dictamen previo de la Secretaría de Industria y Comercio. Para el primer semestre de 1964, el decreto anunciaba que sólo se otorgarían permisos de importación a aquellas compañías que hubiesen iniciado la instalación de su equipo; y para el segundo semestre, sólo a las que hubieran "cumplido íntegramente con el programa de fabricación respectivo"^{82/}

Por otra parte, como ya fue mencionado, se disponía que los diferenciales de precio respecto al país de origen de las unidades "no debían pasar de los máximos autorizados".^{83/}

También se declaraba que se eximiría "del requisito de obtener permiso previo de importación de piezas para ensamblar" (Artículo 10) a quienes lograran integrar con partes mexicanas 70 o más por ciento del costo directo de producción. (Nunca se hizo uso de esta cláusula).

Finalmente, se decía en el decreto que las empresas que exportasen "vehículos, partes o herramientas que se utilizaran en la industria automotriz", podrían importar partes y vehículos de tipos que no se fabricaran en el país, "por un importe que no excederá del valor total de las importaciones realizadas en un período determinado".^{84/} Aquí estaba, en simiente, la política automotriz de compensación de exportaciones que se pondría en práctica algunos años después.

En los cuadros números 13, 14 y 15 se reflejan en cifras los principales resultados que tuvo el decreto de integración automotriz de 1962:

USO DE LA AUTORIDAD DISCRECIONAL CONFERIDA POR EL DECRETO A LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.- Por principio de cuentas, no menos de 18 empresas, entre importadores y armadoras, presentaron dentro del plazo requerido (5 semanas a partir de la publicación del decreto), sus respectivos programas de fabricación.

Existían varios proyectos que, a pesar de no haber sido aprobados por la Secretaría de Industria y Comercio, tenían características tales que los hacían preferibles o al menos plenamente competitivos con los de Ford y General Motors. Así por ejemplo, Volvo, compañía sueca, proyectaba encargar a ejecutivos mexicanos "la dirección y control"^{85/}

Cuadro 13

COMPRAS REALIZADAS POR EL SECTOR TERMINAL
(Millones de pesos)

AÑO	Nacionales	Extranjeras	<u>De compras nacionales</u>
			<u>compras totales</u> (porcientos)
1961	277	926	23
1962	317	1 254	20
1963	400	1 326	23
1964	599	1 741	26
1965	1 217	1 437	46
1966	1 847	1 693	53
1967	2 124	1 969	52
1968	2 566	2 105	55
1969	3 016	2 349	56
1970	3 581	2 695	57
1971	3 826	2 912	57

Fuente: AMIA, Op.Cit., 1972.

Quadro 14

COSTO DE IMPORTACION DEL MATERIAL COMPLEMENTARIO Y AHORRO POR EL PROGRAMA DE PASSEACION.
(Millones de Pesos)

Años	Unidades ensambladas o fabricadas (Autos y camionetas)	(1)	Costo medio de importación (En pesos)	(2)	Valor total de importación (unidades ensambladas o fabricadas en el país)	(3)	Costo de importación teórico* (18 759 x Col. 1)	(4)	Ahorro por fabricación	5 = (4-3)
1960	51 703		19 564		1 011.5					
1961	64 903		17 400		1 129.3					
1962	66 483		17 564		1 167.7					
1963	74 494		19 357		1 442.0					
1964	96 072		19 910		1 912.7					
1965	95 036		16 284		1 546.7		1 782.8		236.1	
1966	119 434		10 652		1 272.2		2 240.5		968.3	
1967	123 180		10 818		1 332.6		2 310.7		978.1	
1968	143 477		12 635		1 812.7		2 691.5		878.8	
1969	164 739		10 864		1 789.8		3 090.3		1 300.5	
1970	184 973		10 343		1 913.1		3 469.9		1 556.8	
1971	213 077		10 037		2 138.7		3 997.1		1 858.4	
1972	232 538		10 328		2 401.8		4 362.2		1 960.9	
1973	263 085		11 020		2 899.2		4 935.2		2 036.0	

* Lo que hubieran costado ese número de unidades, si se hubiesen importado para ensamblar, al precio de \$ 18 759.00 de material de ensamble por vehículo, que es el promedio del costo medio de importación para los años 1960-1964.

Fuente: ANIA, Op.cit., 1972; Vázquez Tercero, Op.cit., 1975.

Cuadro 15

VENTAS DE VEHICULOS EN EL PAIS, 1960-1973.

Año	Ventas de Vehículos nuevos fabricados en México		Unidades importadas al interior		Unidades importadas a zonas y periferias libres
	Autos (1)	Camiones (2)	Total (3)	(4)	(5)
1960	32 152	22 590	54 742	9 052	28 801
1961	39 346	22 900	62 246	2 407	22 442
1962	41 163	22 919	64 082	3 247	18 239
1963	49 292	26 289	75 581	2 077	24 624
1964	61 243	32 080	93 363	6 235	29 387
1965*	66 902	29 456	96 358	2 445	28 459
1966	81 132	32 084	113 216	1 367	29 193
1967	87 173	38 670	125 843	1 824	26 842
1968	102 019	43 679	145 698	1 935	25 298
1969	114 708	50 572	165 280	2 093	27 666
1970	132 882	52 758	185 640	1 804	33 657
1971	148 526	56 743	205 269	2 042	33 799
1972	163 678	67 274	230 952	1 276	27 285
1973	178 191	80 883	259 074	2 948	40 622

* Como puede observarse, en 1965 disminuyen ligeramente las magnitudes anotadas en las cols. 4 y 5. Esto se confirma al consignar la siguiente estimación, que corresponde al Informe Anual de NAFINSA, 1967 (pág. 117). Véase cuadro 19.

Puente: Rengón I AMIA Op.cit., 1972, pág. 64. Para los demás años: cols. 3-5, ídem, págs. 45-48, Col. 7, hasta 1964, Sánchez M. Op.cit., 1968, Statistical Annex, cuadro 13; Col. 8, ídem para 61-64. Col. 12, elaborada a partir de los datos para 61-64. A partir de 1965, AMIA Op.cit., 73, pág. 62-63.

de la compañía, y contratar exclusivamente a bufetes mexicanos de consultores industriales, auditores, abogados, publicistas, etc. Asimismo, planeaba establecer su fábrica fuera del Distrito Federal, y ofrecía poner a la venta acciones en la Bolsa de Valores, por un monto equivalente al 51 por ciento de su capital. Otro buen ejemplo es Rootes, compañía inglesa, fabricante del Hillman, que planeaba fabricarlo junto con el Volkswagen, en las plantas que poseía Promexa en Xalostoc, México y Puebla, Pue. En su programa, este fabricante se comprometía a alcanzar el 65 por ciento de integración nacional para septiembre de 1964.

En términos parecidos, podríamos describir las características de los planes de Industrial Automotriz (Peugeot), o los de Morris, Citroen y Datsun.^{86/} En los dos primeros casos, además se trataba de empresas de capital nacional. No obstante, se prefirió dar cabida a empresas como Ford y General Motors, netamente extranjeras, por razones esencialmente de carácter político.

El 20 de diciembre, diez días antes de la fecha en que las empresas interesadas debían comprobar, según el decreto, "la adquisición del equipo y maquinaria destinado al maquinado o fabricación de las partes automotrices"^{87/} se aprobaron, como era de esperarse, los planes de General Motors, Automex y Dina, a los que se sumaron además los de Promexa, S.A. (Volkswagen) y Willys de México (ahora VAM). En

ambos casos se explica su inclusión ya que se trataba de empresas establecidas tiempo atrás y que contaban con sólida posición en el mercado. (Ello no obsta para afirmar que inclusive seis era ya un número excesivo de plantas terminales en razón del tamaño pequeño del mercado, y en vista de que no se restringiría el número de modelos que cada firma podría fabricar).

Todo indica que el propósito original de la Secretaría de Industria y Comercio era ya no autorizar el establecimiento de más empresas, y hasta se dejó pasar el 30 de diciembre -fecha en la que, según vimos antes, las empresas debían comprobar que ya habían adquirido el equipo para maquinado,- sin que se anunciara nada.

No fué sino hasta el 9 y 17 de enero cuando se hizo público que se admitirían los programas Reo (Toyota) e Imasa (Borgward). Esto se anunció a pesar de que el número de seis empresas inicialmente aprobadas había sido objeto de fuertes críticas, provenientes tanto de la ALALC, como de las empresas norteamericanas.^{88/}

¿Por qué, entonces, se aprobaron todavía dos más? Veamos:

Toyota fué finalmente admitida porque Japón era ya en aquel momento el segundo cliente de México, después de los Estados Unidos. No obstante, era apenas el séptimo de nuestros proveedores, por lo que la balanza comercial entre México y Japón resultaba fuertemente favorable al primero.

Dada esa circunstancia, Japón tenía un enorme interés en que nuestro país incrementara sus importaciones provenientes de dicha nación. Para lograrlo, echó mano de un arma que resultó efectiva: Japón compraba el 70 por ciento de nuestras ventas de algodón, el principal producto de exportación de México en aquellos años, y que representaba más de la quinta parte del valor total de las exportaciones mexicanas; adicionalmente, los impuestos que obtenía el gobierno al gravar la exportación de algodón eran considerables.^{89/}

En 1962, México exportó mercancías (principalmente algodón), al Japón por 1 600 millones de pesos, pero sólo importó el equivalente a 280 millones. En vista de lo anterior, queda claro por qué Japón presionó tan fuertemente para conseguir la admisión de al menos una de las dos empresas automotrices que habían presentado su programa de fabricación al gobierno mexicano. Y como Nissan eran ciento por ciento japonesa, en tanto que Toyota estaba asociada en aquel entonces con una empresa nacional, se decidió en favor de esta última.⁹⁰

De no haberse hecho así, los funcionarios mexicanos temían que los japoneses habrían hecho todo lo posible por encontrar y desarrollar fuentes alternativas de suministro de algodón. Ello amplía el significado del comentario ya citado del Secretario de Industria y Comercio de aquella época, quien al señalar qué empresas debieron haberse aprobado, menciona una de ese país, añadiendo: "la importancia del Japón residía

en la exportación de productos primarios a ese mercado".^{91/}

Respecto a IMASA, se admitió por dos razones: era la única empresa que fabricaría autos de marca mexicana; y entre sus accionistas había algunos sumamente influyentes: Carlos Trouyet y Ernesto y César Santos Galindo.^{92/} Brevemente reseñaremos su historia: Al quebrar la Borgward en Alemania, IMASA compró -en julio de 1962- la planta y todos los diseños y derechos de marca por el equivalente a 40 millones de pesos mexicanos. Meses después, pidió al Despacho de Roberto Casas Alatrístre que valuara sus activos (sin realizar un inventario físico) en 190 millones. En un principio, se pretendía erigir la fábrica en Tampico,^{93/} pero después de muchas vicisitudes se cambió el nombre de la compañía a Fábrica Nacional de Automóviles, S.A., y se le ubicó en Monterrey, asociándola a la empresa Trailers de Monterrey, propiedad de Gregorio Ramírez. Para ello, se contrató a una compañía española,^{94/} y con su ayuda y la de un continuo flujo de créditos que fue otorgando Somex, estuvo en condiciones de comenzar a producir en agosto de 1967 (a un alto costo por unidad), réplicas de los mismos modelos cuya fabricación había cesado en Alemania seis años atrás. Los resultados fueron:

FANASA: PRODUCCION PLANEADA Y REALIZADA

1967-1969

Años	Producción Planeada (unidades)	Producción Realizada (unidades)
1967	500	330
1968	3 000	1 000
1969	4 900	554
TOTAL	8 400	1 884

Fuente: Villaseñor, Op.Cit., Pág. 351. (T. II)

En vista de la imposibilidad de que Somex recuperara los créditos otorgados, el 80 por ciento del capital de la re-bautizada Fábrica Nacional de Automóviles, S.A., pasó a ser propiedad de dicho "holding" gubernamental. Posteriormente, en 1970 se decidió crear una empresa que pudiera utilizar el equipo para maquinado de FANASA. Así nace Dina_Rockwell, que fabrica hasta hoy ejes de trabajo pesado para camiones. Su capital pertenece a Dina (30 por ciento), Nafinsa (30 por ciento), y la empresa norteamericana Rockwell (40 por ciento).

En cuanto a la planta de ensamble, Somex decidió arrendarla a una segunda empresa, que también fué creada ex-profeso para utilizarla. Esta es Dina-M.A.N. (Maquiladora Automotriz Nacional), filial de Dina. En un principio, la

armadora ensambló pick-ups de International Harvester, pero a raíz de una serie de conflictos internos se suspendió esa actividad. Hoy en día, Dina-M.A.N., ensambla camionetas pick-up de la marca Dina, a las que se acoplan motores Cummins diesel hechos en Ciudad Sahagún.^{95/}

Para retomar nuestro razonamiento, si seis ya eran muchas, resultaba absurdo que se autorizara el establecimiento de ocho fábricas diferentes para surtir a un mercado efectivo que aún en 1974 (el año de mayores ventas de automóviles antes de 1979), fué de sólo 250 000 autos de pasajeros, cifra equivalente o menor a las ventas anuales de un solo modelo de las principales fábricas norteamericanas, europeas o japonesas.

La situación resultante, en la que prevalecen altos costos, ha obstaculizado la elevación paulatina del nivel de integración nacional de las unidades. Esto ya se veía claramente en aquella época, como muestra el siguiente párrafo de un artículo que sobre este tema escribió Jorge Eduardo Navarrete en Comercio Exterior de marzo de 1963:

"La sola mención de las empresas cuyos planes de fabricación han sido aprobados y la de las marcas de los vehículos que se proponen fabricar -aún sin hacer mención de los diferentes modelos- permite ver claramente que se ha excedido el número de marcas aconsejado por una sana política industrial. Tal conclusión se hace evidente al considerar la magnitud del mercado interno para automóviles, por un lado; y por el otro, los niveles mínimos de producción costeable".^{96/}

B) ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LA INDUSTRIA EN EL PERIODO
1963-1972

1. Subsidios y Exenciones Fiscales Otorgados

El 11 de julio de 1963 apareció en el Diario Oficial la Declaratoria General de Exención de Impuestos para la Fabricación de Automóviles y Camiones, que se considera complementaria al Decreto de agosto del año anterior. En síntesis, se le reconocía a la automotriz el carácter de industria "nueva y básica", con fundamento en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, y en base a eso se concedía a las empresas del sector terminal:

- i) Exención del 100 por ciento de los aranceles sobre equipo y maquinaria importados.
- ii) Exención de aranceles a las importaciones de "materias primas y auxiliares, artículos semi-elaborados, y ciertas partes", en proporción del 100 por ciento durante los primeros cuatro años, 50 por ciento en los siguientes tres, y 20 por ciento por tres años más.
- iii) Exención del pago del 100 por ciento del impuesto sobre ingresos mercantiles, así como del timbre.
- iv) Por último, concesión del régimen contable de depreciación acelerada a toda la maquinaria producida en el país; y a la de importación, durante

te los primeros cinco años.

Ahora bien, de acuerdo con los fabricantes, "este régimen fiscal no operó plenamente".^{97/} De hecho, en un libro publicado por la Asociación Nacional de Distribuidores de Automóviles en 1967, se dice que "el gobierno no ha querido aplicar este instrumento de incentivos fiscales a la industria terminal, y en su lugar ha establecido un régimen especial de subsidios",^{98/} el cual entró en operación en 1965.

En realidad, lo que ocurrió fue que en vista de que todas las empresas menos una (Dina) se atrasaron por lo menos un año en el cumplimiento del decreto automotriz, que fijaba el mes de septiembre de 1964 como el momento en que ya deberían estar fundiendo y maquinando los motores en México, la Secretaría de Hacienda prefirió no conceder el régimen de exenciones tal y como aparecía en la declaratoria. Pero por otro lado sabemos que desde 1951 el gobierno había eximido al sector del impuesto sobre ingresos mercantiles en las ventas del fabricante al distribuidor; en consecuencia, la medida anunciada en la declaratoria, sobre la exención del pago de dicho gravamen, no hacía más que prolongar la vigencia de la misma. Pero a cambio de ello, también en 1951 el gobierno había elevado ligeramente el impuesto al ensamble. Lo que sucedió en 1965 fue que también se eximió a las plantas terminales del pago del impuesto al ensamble, por medio de un

decreto del Presupuesto Anual de Egresos de la Federación. Desde ese año y en adelante, se concedió un "subsidio" (que en realidad es exención) del 80 por ciento, que es la participación federal en este impuesto al ensamble.^{99/}

Sobre esta situación, Vázquez Tercero comenta:

"Este era el costo que había que pagar por el desarrollo de la industria: el fisco renunció a estos impuestos para que los autos y camiones pudieran venderse en el país más o menos a los mismos precios que cuando se ensamblaban."^{100/}

Adicionalmente, las empresas terminales han seguido disfrutando hasta la fecha del 100 por ciento de exención en lo que se refiere a los impuestos sobre el material de ensamble. Esto conlleva el incumplimiento de la reducción paulatina en el porcentaje de la exención sobre este tipo de insumos importados que había previsto la declaratoria. (véase SUPRA, pág. 74, inciso 2) La justificación para ello era también mantener un control de precios efectivo sobre la industria.

Este tipo de subsidios "semi-invisibles" podían negociarse en privado e instaurarse fácilmente puesto que en las plantas de montaje de cada empresa existen, desde 1948, recintos fiscales especiales en donde se realiza, sin muchos trámites, la regularización de sus importaciones. Lo anterior hace posible que el material destinado a las plantas terminales simplemente no pase por la aduana.

El sacrificio fiscal en que incurrió el gobierno fue de tal magnitud que resulta dudoso si éste realmente se justifica como una "ayuda" para evitar que las empresas elevaran sus precios más allá de los diferenciales autorizados respecto al país de origen. Después de todo, el argumento que se adujo para no limitar severamente a priori el número de empresas, como había sido la intención inicial del gobierno, - fue precisamente que aquellas compañías que no pudieran cumplir con lo que ordenaba el decreto (y el Art. 12 de éste hablaba de los diferenciales de precio), podrían salirse del mercado, con lo que se lograría, por un proceso de selección natural, la racionalización de la estructura de esta industria. (Véase cuadro 16)

2. Otros Aspectos Económicos

Es innegable que durante el lapso 1962-1967, se realizaron inversiones sin precedente en el campo automotor. Los activos totales de la industria auxiliar, que eran de dos mil millones de pesos en 1962, aumentaron a cuatro mil quinientos millones en 1964; en el sector terminal, baste señalar que los activos fijos crecieron mucho de 1962 a 1968, especialmente en 1964 y 1965.^{101/}

Esa inversión tan considerable repercutió en un aumento del empleo: de aproximadamente seis mil personas que trabajaban en el sector terminal en 1960, el censo industrial reveló cinco años después un total de 13 838 plazas en dicho sector.^{102/}

Cuadro 16

PAGO DE IMPUESTOS EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ, 1960-1966
(Millones de pesos)

Año	Impuestos pagados realmente por la ind. terminal (1)	Valor de la Producción (2)	% de impuestos pagados Valor de la Producción (3)	Impuesto Teórico (4)	Monto del subsidio (Col. 4 - Col. 1) (5)
1960	269	2 781	15.1		
1961	271	1 923	14.1		
1962	289	2 119	13.6		
1963	378	2 730	13.9		
1964	538	3 756	14.3		
1965	368	4 026	9.1	576.5	208.5
1966	289	4 920	5.9	704.5	415.5

* Calculando el 14.32% sobre el valor de la producción pagado en 1964.

Fuente: Gudger, Op.cit., Pág. 232 y Sánchez Marco, Op.cit., Pág. 15. (La fuente original es AMIA).

Nota. La AMIA discontinuó la información sobre el monto de los impuestos pagados por el sector terminal a partir de 1967.

En forma parecida, la AMIA ha estimado que el sector de autopartes en 1960 empleaba alrededor de diez mil personas, en tanto que los 327 establecimientos de ese sector encuestados en 1965 ocupaban a casi veinticinco mil.^{103/}

La propia Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, da pie para elaborar un ejemplo clarísimo de lo que significó la marcha de la integración automotriz: Según su estimación, de no haberse dictado el decreto, las compras totales de partes y componentes locales por las armadoras habría ascendido a 575 millones de pesos en 1965, y 645 en 1966. En la realidad, en esos años las ventas de la industria auxiliar, para equipo original, fueron de 1217 y 1847 millones. (cuadro 13).

La Asociación Mexicana de la Industria Automotriz afirma además que el ahorro de divisas realizado fue de 400 y 700 millones en 1965 y 1966, respectivamente, después de hacer los ajustes necesarios para tomar en cuenta los diferenciales de precio entre los componentes locales y los de importación. (Hasta aquí, los datos provistos por la Asociación).^{104/}

Ahora bien, si restamos del total de ventas que durante esos dos años realizó efectivamente la industria proveedora, aquellas ventas de equipo original que de todos modos habría efectuado (aún sin el decreto de integración), obtendremos las ventas adicionales del sector de autopartes

al sector terminal, debidas a la vigencia del decreto; éstas fueron:

1965:	1217-575 = 642
1966:	1847-645 = 1202

No obstante, la propia Asociación Mexicana de la Industria automotriz estima que el ahorro realizado de divisas fue de sólo 400 y 700 millones, respectivamente, en esos dos años. De lo anterior se deduce que el efecto neto del decreto fue imponer un costo adicional al sector terminal de 242 millones de pesos (642 menos 400), durante 1965, y de 502 (1 202 menos 700), durante 1966. Dicho de otra manera, el plan de integración nacional significó en la práctica, para la industria auxiliar mexicana, una protección efectiva implícita adicional del 160.5 por ciento en 1965, y del 171.7 por ciento en 1966.^{105/}

Lo anterior, y el control de precios entonces vigente, hizo que se trasladara buena parte de la protección efectiva del sector terminal al auxiliar. Ello a su vez obligó al gobierno a conceder a la industria terminal los "subsídios" o incentivos y exenciones fiscales que se analizaron en el inciso anterior. (Cuadro 16).

Para poner en perspectiva el sobre precio de los vehículos fabricados en México, podemos considerar que el precio LAB-fábrica de las unidades, para el año de 1967, fluctuaba entre el 35 y el 86 por ciento por arriba del que

tenían esos mismos vehículos en su país de origen. Ahora bien, calculando un promedio ponderado por ventas de los distintos tipos de vehículos producidos en México, se obtiene un diferencial cercano al 60 por ciento con respecto al costo de producción en su país de origen. (Es decir, si fabricar el vehículo costaba 100 unidades monetarias en su país de origen, al fabricarse en México su costo de producción ascendía a 160 unidades monetarias).

Recordemos que el decreto de 1962 exigía un grado de integración nacional del 60 por ciento, calculado según el "costo directo de producción", por lo que el contenido de importación de los vehículos era del 40 por ciento restante. Por ello, si el costo de fabricar un auto en México era de 160 unidades, podemos deducir que 96 de ellas (el 60 por ciento) correspondían al valor agregado en el país, y el resto (64 unidades, o sea el 40 por ciento), a las piezas de importación.

Se colige que el auto, fabricado en su país de origen, contendrá las mismas 64 unidades monetarias que en México son de importación, más lo que falta para llegar a 100, esto es, 36 unidades. De lo anterior se deduce que el 60 por ciento de integración nacional incorporado en México (96 unidades monetarias) equivalía a precios internacionales, só lo al 36 por ciento del valor del vehículo.^{106/}

En cuanto a la forma de operar de las empresas transnacionales dentro de la industria, vale la pena mencionar una de las conclusiones a las que llegó el estudio inédito de la OCDE sobre la industria automotriz mexicana.^{107/}

Los datos provistos por Ford y Automex para el año de 1964, indican que el valor de la producción de ambas compañías,^{108/} valuada a precios internacionales para el año de 1964, "era menor que el valor de venta de las partes importadas y locales incorporadas en dicha producción. Como el precio de las piezas de origen local ya se había ajustado previamente para tomar en cuenta el sobre precio de dichas piezas por comparación al precio internacional, la única explicación posible es que los precios de las piezas importadas también son mayores que el precio de mercado internacional".^{109/}

Lo anterior se explica en función a lo que sabemos del sistema de no descontar íntegramente el precio de aquellas piezas que se excluyeran del juego desensamblado (Supra, Pág. 15). La gravedad de esta práctica radica en que (al menos durante ese año y en el caso de esas dos empresas), suponiendo que todos los insumos intermedios se hubiesen importado, pero permaneciendo sus precios al mismo nivel al que efectivamente se pagaron, se habrían gastado más divisas que si se hubieran importado, ya terminadas, el mismo número de unidades que se produjeron. En otras palabras, "El valor añadido en la planta resultó ser negativo a precios mundia

les".^{110/}

A la luz de lo anterior, es como debe verse el conflicto en torno al control de precios que ejerció el gobierno sobre los automóviles hasta junio de 1977. En efecto, se recordará que la Ford recomendó en un principio un esquema reglamentario que garantizara a las empresas utilidades anuales del 12 por ciento sobre las ventas (Supra, pág. 64). En las negociaciones posteriores, y tras un largo y difícil proceso, se llegó a un acuerdo verbal con las compañías, por el que la Secretaría de Industria y Comercio se comprometió a fijar los precios en un nivel que les garantizara una utilidad del 6.5 por ciento. A cambio de ello, las empresas se ofrecieron a permitir que se analizaran sus libros, y a entregar al gobierno cualquier cantidad que "por error de estimación o por exceso de eficiencia"^{111/} superase el 6.5 por ciento de ganancia implícita en el precio que pagaba el distribuidor.^{112/}

Como es fácil imaginar, dicho esquema nunca se puso en práctica ya que es completamente absurdo fijar un porcentaje de utilidad sobre las ventas sin tomar en cuenta "la eficiencia o ineficiencia, buena o mala planeación, sobreinversión de la capacidad instalada de las diferentes empresas, etc."^{113/} ni tampoco el rendimiento en cada año de los valores de renta fija, de las acciones, de otras industrias, etc. A todo esto debe añadirse la existencia de precios de transferencia en las transacciones intracompañía, que distorsionan

todo el panorama contable de las filiales mexicanas.

En vista de que el verbalmente acordado 6.5 por ciento nunca se tomó en serio, y de que el gobierno prácticamente congeló los precios de los autos de 1966 a 1972, desde el verano de 1967 se intensificaron las presiones para obligar a que se elevaran los precios. En este contexto, se entiende mejor la "noticia" ampliamente difundida por la Cámara Americana de Comercio, en el sentido de que "en 1971, sólo dos de las empresas lograron utilidades; tres salieron a mano y dos perdieron dinero a pesar de tener volúmenes récord de venta. El octavo constructor, Dina, no publicó su estado de resultados. Y las dos empresas que ganaron hicieron saber que su utilidad era insuficiente para justificar nuevas inversiones".^{114/}

ASPECTOS POLITICOS

En este apartado se describen y analizan dos aspectos en los que la debilidad en la aplicación del decreto fue manifiesta: El primero se refiere a la aceptación tardía del programa de fabricación propuesto por Nissan, y el segundo el abandono, en la práctica, de los periodos de tiempo que el propio decreto marcaba para que se fuesen cumpliendo los requisitos del plan de integración. Ambos aspectos de debilidad administrativa, aunque explicables, significaron el incumplimiento del decreto y obstaculizaron inequívocamente la reducción del número de firmas de la industria

terminal, con lo que habría sido posible lograr mayor eficiencia.

i) El caso Nissan.— Como ya se ha visto, Japón tenía una gran importancia para México como importador de algodón. Ello obligó a permitir que Toyota se estableciera en México a través del programa de fabricación presentado por Planta Reo. No obstante, ocurrió que dicha compañía cerró debido a dificultades internas,^{115/} y en consecuencia volvió a aumentar la presión de la embajada japonesa en México en favor de que se admitiera definitivamente a Nissan, cosa que finalmente se hizo, a pesar de que semejante acción violaba claramente, por extemporánea, lo establecido por el decreto de 1962.

En relación a este tema, vale la pena citar en su totalidad una curiosa nota aparecida en la revista Comercio Exterior de noviembre de 1963,^{116/} la cual muestra el grado sorprendente de colaboración que existió entre los distintos entes económicos de aquel país oriental:

"Recientemente, se informó que en Japón existe un gran interés por aumentar las compras de algodón a México, siempre que los mexicanos estemos dispuestos a recibir como pago artículos japoneses manufacturados o semi manufacturados, particularmente automóviles. De acuerdo con esta política, según el sentir japonés, se tratará de nivelar la balanza comercial entre los dos países. Por otra parte, dentro del capítulo de intercambio de algodón por automóviles, Mabeni Lida (empresa productora de textiles), tiene una activa participación, ya que compra anualmente más de 250 millones de pesos de algodón mexicanos, que paga con

los productos de Nissan Motor Co. y de otras empresas manufactureras, en virtud de un convenio establecido entre esas firmas. (Sin duda a Japón no le conviene continuar con el saldo desfavorable en sus relaciones comerciales con México y por ello es menester que nuestras compras de productos japoneses se incrementen. No obstante, tal parece que los negociantes japoneses no han sido debidamente informados acerca de la política mexicana de integración de su industria automovilística y de la política de importaciones concomitante, y por ello sería conveniente que se explorasen otras modalidades de sus proyectos para encaminarlos, por ejemplo, a la maquinaria para la generación de energía eléctrica y otros bienes de capital).

La alternativa ofrecida no podía quedar más claramente definida: o se aceptaba la permanencia en México de Nissan (cuyo programa de fabricación no se había aprobado todavía, pero que ya contaba con una ensambladora en el país), como pago por las compras de algodón, o Japón dejaría de importar algodón mexicano. Enfrentados a este dilema, los funcionarios mexicanos aparentemente cedieron con mayor celeridad de lo que las circunstancias ameritaban.

Esto último porque no se tiene noticia de que el gobierno haya intentado obligar a Nissan a aceptar ciertas condiciones como precio de su permanencia en el país (cesión de la mayoría de su capital a mexicanos, desglose de los precios de las partes, asociación con Dina, etc.) o que hubiesen ofrecido alternativas de inversión al capital japonés en otras áreas. Todo indica que se tenía gran temor a perder el mercado mundial para esa materia prima -que era el

principal producto mexicano de exportación- frente al avance de las fibras sintéticas.^{117/}

Aún así, la verdad es que el Secretario de Industria y Comercio procuró esperar hasta el último momento antes de aceptar en definitiva la permanencia de Nissan. Dada esta situación, el Secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano, envió al Director de Dina la siguiente comunicación, semanas después de que cerrara en definitiva la Plan ta Reo:^{118/}

"En respuesta a su solicitud, por la presente confirmo a usted que la Secretaría, después de estudiar los proyectos de fabricación presentados por diversas empresas para dar cumplimiento al Decreto Presidencial, referente a la integración de la industria automotriz, ha resuelto que en el sector de los automóviles populares únicamente sean aprobados dos proyectos, el relativo a la fabricación del Volkswagen y el que presentó Diesel Nacional para la fabricación de los Modelos Renault.

Lo anterior significa, que a las marcas cuyos proyectos de fabricación no fueron aprobados, a partir del primero de mayo del corriente año (1963) se les concederá únicamente cuota de liquidación, a efecto de que puedan liquidar sus existencias".

No cabe la menor duda de que esa era la intención que se tenía en marzo de 1963. La indecisión, primero, y luego la determinación de dar marcha atrás para proteger el mercado del algodón puede observarse en las siguientes cifras:



VENTAS DE AUTOMOVILES MARCA DATSUN EN EL MERCADO NACIONAL,
1962-1967

Año	Unidades	Porcentaje de las ventas Totales de automóviles en México
1962	1 233	3.00
1963	1 603	3.25
1964	2 489	4.06
1965	893	1.33
1966	1 325	1.63
1967	5 177	6.05

A la luz del proceso descrito, se explica que la NISSAN Mexicana, S.A. de C.V., no se haya constituido como tal sino hasta 1966, esto es, cuatro años después de emitido el decreto y dos años después de la fecha prevista para que se comenzaran a fabricar los motores y conjuntos mecánicos relacionados en el país.^{119/}

ii) El abandono de las fechas límites que marcaba el Decreto.- Hubo un segundo aspecto en el que el decreto simplemente no se cumplió: se trata de la fecha prevista en el mismo para que cesara la importación de motores y "conjuntos mecánicos armados"^{120/} correspondiente al 1º de septiem-

bre de 1964. La razón de su incumplimiento es comprensible: si bien Dina estaba fundiendo y maquinando sus motores desde la segunda mitad de 1963, ninguna de las otras empresas esta ba en condiciones de hacerlo en la fecha prevista.

Sin embargo, en vez de anunciar oficialmente una pró rroga para que la industria pudiera cumplir con el decreto, el triunfalismo de los últimos meses del sexenio aconsejó a los funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio aca llar el problema y concertar acuerdos privados con cada una de las empresas que aún tendrían que seguir importando sus motores. Estas se comprometieron invariablemente a iniciar la fundición en el año siguiente. No obstante el carácter privado que tuvieron esos acuerdos propició que en algunos casos se volvieran a violar impunemente los plazos pactados; esto a su vez dió lugar -casi puede asegurarse- a que las compañías remisas sobornaran a más de un funcionario de la Secretaría de Industria y Comercio.^{121/}

El caso más notorio de incumplimiento es el referen te a Volkswagen. En el Artículo 8, el decreto afirmaba que no se darían permisos de importación para el primer semestre de 1964, a aquellas empresas que en octubre de 1963 no hubiesen iniciado ya "la instalación de los equipos para la fabricación o el maquinado de motores y, en su caso, de con juntos mecánicos"; por otra parte, desde mediados de 1963, se podía fácilmente prever que con excepción de Dina, nin-

guna otra empresa sería capaz de cumplir con lo que fijaba dicho Artículo.

En vista de lo anterior, el Secretario de Industria y Comercio hizo saber a cada empresa por separado, que se concedería una prórroga hasta el 1º de mayo de 1964 para cumplir con el citado Artículo, "En la inteligencia de que se procedería a la cancelación de las cuotas a dichas marcas en caso de que para entonces, no hubiesen dado cumplimiento a los requisitos establecidos en dicho Artículo".^{122/}

A pesar de esa advertencia, apenas en abril inauguraba Volkswagen un edificio en el que "se instalaría el maquinado de motores y ejes", para lo cual "los trabajos de construcción continúan aceleradamente y en pocos días se comenzará a instalar la maquinaria necesaria".^{123/} El retraso en que incurrió Volkswagen no fue obstáculo para que se le otorgara una cuota de fabricación, a ejercer en el segundo semestre de 1964, aún mayor de la que había recibido seis meses antes. Esto se justificó con el argumento de que existía una marcada preferencia del consumidor nacional por los vehículos de esa marca.^{124/}

Poco después de que entró en funciones el nuevo gobierno, el nuevo Secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas, se comprometió ante el director de Dina a corregir esa anómala situación, y a "no conceder ninguna cuota

de fabricación, a partir del 1º de mayo del presente año (1965) a aquellas marcas que para esa fecha no estuvieran incorporando partes del motor que deben ser fundidas y maquinadas en México".^{125/}

No obstante, el director de Volkswagen se entrevistó con el Presidente Díaz Ordaz en marzo del mismo año, y le expuso los planes de su empresa para erigir una gran fábrica en Puebla. El resultado fue que su cuota de fabricación volvió a ampliarse en el 2º semestre, a condición de que elevara su incorporación al 59 por ciento antes de que terminara el año.^{126/} Pero en vista de que la planta de Puebla se empezó a construir apenas en marzo de 1965, resulta dudoso que las instalaciones para fundición y forja del motor y otros conjuntos mecánicos hayan quedado terminadas antes de uno o dos años a partir de esa fecha.

Esto demuestra que así como hubo un primer "ablandamiento" en el proceso de redactar la versión final del decreto de integración, a consecuencia de las presiones ejercidas por las compañías norteamericanas y por actores que dichas compañías lograron movilizar en su apoyo, (embajada americana, asociaciones de fabricantes de partes, y distribuidores); en forma análoga, la ejecución del Decreto adoleció de fallas graves, debidas a la influencia que sobre los funcionarios en cargados de ponerlo en práctica, tuvieron varios grupos de interés. La manera informal como se hacía conocer a las empresas las determinaciones adoptadas^{127/} propiciaba que se genera

ra una política de "corredores", donde pesaban mucho las relaciones personales con los miembros de la burocracia en los niveles altos; esta situación creaba el clima propicio para que se generara un alto índice de corrupción, que bien pudo haber existido.

Por último, las frecuentes y prolongadas consultas con los principales representantes de la industria antes de tomar casi cualquier determinación, retrasó en muchas ocasiones la toma de decisiones, en perjuicio de la eficiencia de la industria en general. Así por ejemplo, las Listas de Partes Mandatorias se expedían casi siempre con un gran retraso, lo que obligaba a las plantas terminales a hacer pedidos de último minuto a los fabricantes de autopartes. Estas variaciones repentinas en los flujos de producción de dichos fabricantes les impedían planear bien su actividad y los obligaban a elevar hasta en un 25 por ciento el precio de los pedidos, cuando éstos se hacían fuera de programa.^{128/}

EVOLUCION DEL SISTEMA DE CUOTAS.

Ya hemos visto cómo, hasta 1958, las cuotas eran utilizadas como instrumento para restringir las importaciones de la industria y su incidencia en la balanza de pagos; después, sirvieron para favorecer el armado en México de los autos chicos, mejores utilizadores de divisas. Por último, a partir del decreto de integración, se les vió ante todo como un instrumento para preservar al menos la mitad del mercado en po-

der de las plantas con mayoría de capital nacional.

Así, tenemos que en 1964 el Secretario Salinas Lozano explicó a los representantes de la industria, pocos meses antes de que entrara en funciones el nuevo gobierno:

"Había dos caminos a seguir: el Estado adoptaba una actitud autoritaria, o bien el Estado determinaba las condiciones que deberían satisfacer las empresas y permitía el ingreso a todas aquellas que las cumplieran. Se optó por el segundo camino (etc...)".

"Se estimó conveniente permitir la participación en este programa a todas las empresas que cumplieren cabalmente con los requisitos del decreto. Se dejó su eliminación al incumplimiento de tales requisitos o a que, por razones de competencia comercial, algunas de ellas se viesen impedidas de continuar dentro del programa".

"Se estableció, empero, el sistema de cuotas de producción, a fin de dar igual oportunidad a empresas con diferente capacidad financiera, pues de otro modo, algunas, las poderosas, hubiesen absorbido desde un principio una parte muy apreciable del mercado". 129/

Basta leer con cuidado los dos últimos párrafos para percatarse de que el sistema de cuotas mencionado en el segundo, cancela la posibilidad aludida en el primero, de que la eliminación de los ineficientes condujese a racionalizar la estructura productiva.

El hecho es que en 1961 y 1962 se sentó el precedente de distribuir las cuotas de tal manera que el mercado se dividiera por mitades entre las empresas extranjeras y las de propiedad nacional. Ahora bien, como en 1963 desapare-

cieron varias empresas mexicanas, y además la Volkswagen pasó a ser íntegramente extranjera, en ese año la proporción de las ventas que realizaron las empresas nacionales dentro del total bajo a 36 por ciento. Como consecuencia, Automex pudo argumentar con éxito que era necesario favorecer a las compañías mexicanas en el otorgamiento de las cuotas. Pero como las otras dos compañías terminales que eran propiedad mayoritaria nacional no tenían ni la capacidad, ni la demanda requerida para fabricar en el corto plazo volúmenes anuales considerables, -Dina rebasó la cifra de 10 000 unidades vendidas hasta 1967, y VAM un año después- el resultado fue que Automex pudo beneficiarse holgadamente de esta preferencia gubernamental por las fábricas mexicanas en la asignación de las cuotas básicas. (Cuadro 17).

En consecuencia, este sistema, durante los primeros años de vigencia del decreto, significó que en la práctica sólo estaban sujetas a cuotas restrictivas de su producción las compañías extranjeras, dado que las nacionales vendían anualmente menos unidades de las que les estaba permitido producir, según la cuota básica asignada.

Empero, las compañías extranjeras empezaron a quejarse de que no se les permitiera producir más, cuando simultáneamente se mantenía un estricto control sobre sus precios. Su argumento era que se debía premiar a quienes integraran o exportaran más, con extra-cuotas para el mercado nacional.

Cuadro 17

CUOTAS BÁSICAS OTORGADAS A AUTOMEX, FORD Y GENERAL MOTORS*

Año Modelo	Automex	Ford	General Motors
1961	10 714	9 719	11 809
1962	11 483	11 599	13 491
1963	16 308	15 557	16 346
1964	18 720	18 720	18 720
1965	33 482	22 481	21 177
1966**	27 500	20 000	20 000

* Las cuotas se otorgaban 2 veces al año, para los períodos octubre-abril y abril-octubre. La suma de ambos equivalía a un año-modelo.

** En el lapso 1967-1977, las cuotas básicas de Ford y Chrysler permanecen estáticas al nivel de 1966. La de General Motors disminuye en 1971-1974, para volver al nivel de 20 000 en 1975-1977.

Fuente: Sánchez Marco, Op.cit., cuadro 4, Pág. 20

Así, las compañías más eficientes podrían compensar con volumen lo reducido de sus utilidades por unidad vendida; como contrapartida, el público consumidor podría ejercer libremente sus preferencias. Y lo que era todavía más importante, el gobierno podría orientar las actividades de la industria en tal forma que se logaran más exportaciones y/o mayor incorporación de partes nacionales.

La sugerencia fue más que tentadora para el gobierno, de modo que desde 1967, casi subrepticamente se empezaron a otorgar algunos "premios" en forma de extracuentas, tal como lo habían pedido las compañías extranjeras. Simultáneamente, el gobierno determinó congelar prácticamente las cuotas básicas asignadas a cada empresa.^{130/}

La reacción de Automex y VAM a estas medidas no se hizo esperar, lo cual es comprensible pues resultaba mucho más fácil, en términos generales, elevar sus exportaciones a la filial de una transnacional, (dado que la casa matriz tenía un interés directo en ello), que a las empresas nacionales convencer a las transnacionales con las que estaban asociadas -o con cuya licencia de fabricación operaban, como era el caso de Dina- de la urgencia de incrementar rápidamente las exportaciones desde México.^{131/} Este es uno de los factores que explican la creciente importancia de las compañías extranjeras en el mercado nacional. (Cuadro 18)

PARTICIPACION EN EL MERCADO NACIONAL DE LAS EMPRESAS DE LA INDUSTRIA
TERMINAL EN FUNCION DEL ORIGEN DE SU CAPITAL, 1966, 1970 Y 1974.

(En porcentajes sobre las ventas anuales totales, incluyendo autos y camionetas)

Compañía	1966			1970			1974		
	Empresas de Capital Nor Americano	Empresas de Capital Japonés	Empresas de Capital Mexicano	Empresas de Capital Nor Americano	Empresas de Capital Japonés	Empresas de Capital Mexicano	Empresas de Capital Nor Americano	Empresas de Capital Japonés	Empresas de Capital Mexicano
General Motors	20.0			14.2			12.2		
Ford	24.0			20.0			16.7		
Chrysler (1972)			23.0			20.9	18.7		
V.W.	15.2				19.1			30.0	
Nissan	1.2				8.4			7.6	
V.A.M.*			7.0			7.1			6.4
DINA**			7.9			9.7			8.0
I.H. de México***	1.7			0.4					0.4
PANASA						0.2			
T O T A L	45.7	16.4	37.9	34.6	27.5	37.9	47.6	37.6	14.8

* Somex posee el 62% del capital de V.A.M., y A.M.C. el 38% restante.

** Desde 1976, la división automóviles de Dina se separó para formar Renault de México, en la que Nafinsa posee el 40%, la Régie Nationale des Usines Renault, otro 40%, y un fideicomiso franco-mexicano el 20% restante.

*** En 1973, el 5% de su capital pasó a ser propiedad de mexicanos.

Fuente: Vázquez T., "Una Década...", Editorial Tecnos, México 1975.

Para ilustrar la actitud de enérgico rechazo que desde un principio asumieron las dos empresas privadas de capital mayoritario mexicano frente al nuevo esquema de extracuo-
tas, citaremos algunos fragmentos de las intervenciones de los directores de VAM y Automex en una junta que diversos representantes de la industria celebraron con los Secretarios de Hacienda e Industria y Comercio, a principios de 1967:

Ing. Gabriel Fernández Sáyo, Director de VAM: "Considero que México no debe ser campo de batalla para que se venga a demostrar la eficiencia de las plantas; considero que México está pasando por un período transitorio de industrialización en el cual todos los mexicanos tenemos obligación de vigilar que no se desorbiten ni las inversiones ni la producción; y en consecuencia, yo recomiendo el sistema de cuotas, en donde no se deje a empresas extraordinariamente fuertes llegar a fabricaciones y a instalaciones superiores a las necesidades actuales y futuras del mercado con afán de desplazar a otras fábricas existentes con anterioridad, (etc...)". "No quiero que México sea un campo de batalla y no quiero que México se convierta en un campo ensangrentado de dumping (etc...)" 132/

Sr. Gastón Azcarraga Tamayo, Director de Automex: "Cuando originalmente se pensó sobre la conveniencia de integrar la industria automotriz, se vió que había un peligro muy serio de desmexicanización. Se pensó evitar que las compañías extranjeras, por su muchísimo mayor fuerza financiera, inclusive su mayor experiencia, se quedaran con toda la industria mexicana. Esto nos ha sucedido en México en la industria del tabaco, que ya es prácticamente extranjera; ha sucedido en jabones, industria química y de pinturas y laboratorios. Se pensó en aquel entonces que la automotriz no podría ser una industria extranjera en México, que era demasiado importante, que el país no se podría resignar a tener simplemente una industria extranjera que nos ahorrara divisas y que diera trabajo, pero que no estuviera debidamente integrada y subordinada al interés nacional; se pensó que era necesario evitar

el desbordamiento de las compañías extranjeras, (etc.)" "Hay que acabar con las extracuotas. Yo creo que está mal poner a subasta el mercado nacional. Si el objeto que se perseguía al dejar (que continuara vigente) el sistema de cuotas era evitar la desmexicanización, debe evitarse poner a subasta el mercado nacional, con base en esas extracuotas, llámense cuotas de exportación, o cuotas mostrencas, o cuotas de frontera, o cualquier otra cuota que venga a tergiversar lo que es la planeación correcta del abastecimiento del mercado nacional, (etc...) " 133/

A pesar de la oposición manifiesta de estas dos compañías a que se premiara con extracuotas la mayor incorporación de partes mexicanas y la exportación, el gobierno no podía mantenerse inmóvil ante el creciente costo de la industria en términos de divisas, lo que una vez más empezaba a preocupar seriamente a los encargados de formular y poner en práctica la política gubernamental en materia automotriz. (Véase cuadro 19).

Como era de esperarse, en cuanto a integración poco se logró, debido al aumento en los costos que ello habría acarreado y la vigencia continuada del congelamiento de precios a partir de 1966, como parte de una política anti-inflacionaria. (Cuadro 20).

Pero en donde sí se lograron avances fue en el crecimiento de las exportaciones. Destacaron Ford y Volkswagen, que de inmediato organizaron ventas substanciales a sus filiales en otros países, con el fin de ganar extracuotas en el mercado nacional. (Cuadro 20).

Tomando en consideración todo lo anterior, es posible

Cuadro 19

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN LA BALANZA COMERCIAL, 1961-1972
(Millones de Dólares)

Año	Importaciones Automotrices (Total) (1)	Exportaciones* Automotrices (Brutas) (2)	Importación total de mercancías (3)	Importaciones automotrices netas 1**	
				Importación total de mercancías 2	
					-X100
1961	145.840	0.56	1138.6	12.76	
1962	149.600	1.04	1143.0	13.00	
1963	174.160	1.84	1239.7	13.90	
1964	228.560	3.60	1493.0	15.07	
1965	193.848	5.68	1559.6	12.07	
1966	167.040	6.88	1605.2	9.98	
1967	170.208	9.12	1749.0	9.21	
1968	209.360	10.74	1960.0	10.13	
1969	215.384	21.39	2078.0	9.34	
1970	225.480	36.71	2460.8	7.67	
1971	247.016	51.81	2407.3	8.11	
1972	272.336	81.60	2717.9	7.02	

Fuente: Gudger, op.cit., ANIA, op.cit., 1972 1973 y 1976.

- * Como aquí sólo se consideran las exportaciones brutas realizadas (sin tomar en cuenta su contenido de importación), el sesgo "optimista" reflejado en la columna 4 se incrementa conforme van aumentando dichas exportaciones. Para calcular la generación neta de divisas, es necesario estimar una cifra aproximada para cada año; ésto se ha hecho para el período 1965-1976 en el cuadro 22, con el que conviene cotejar el presente. (Allí las cifras son en pesos).
- ** No incluye tractocamiones, autobuses y camiones con equipos especiales.

INTEGRACION NACIONAL SOBRE EL COSTO DIRECTO DE PRODUCCION*

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
NISSAN	66.5	72.5	70.5	70.0	73.5	69.5	68.5
General Motors	65.0	66.0	67.0	67.0	67.0	70.0	68.0
Ford	64.0	63.5	63.5	62.5	65.0	65.0	64.5
V. W.	64.0	71.5	67.0	62.0	62.5	62.0	62.0
Dina	60.0	64.0	61.5	61.0	65.0	64.0	62.0
Chrysler	63.5	62.5	62.0	61.5	62.0	62.0	61.0
I.H. ^{***}	L 60.0%	L 60.0%	L 60.0%	L 60.0%	L 60.5%	L 60.0%	L 61.0%
Promedio Ponderado	63.5	65.7	64.7	63.3	64.7	64.5	64.0

* Estimación realizada por Vázquez Tercero, en base al monto de las extra-cuotas de producción "por integración" asignadas a las plantas, suponiendo que dichas extra-cuotas reflejan los grados de integración nacional de dos años atrás.

** Suponiendo que I.H. hubiese alcanzado el 60% mínimo obligatorio. (No se obtuvo el dato exacto más que para 1971 y 1973.)

Fuente: Vázquez Tercero, Op.cit.

imputarle al gobierno cuatro objetivos de política en torno a los cuales éste ha venido estructurando la reglamentación del sector:^{134/}

- I. Mejoramiento de la relación entre el precio al consumidor del vehículo hecho en México y en su país de origen.
- II. Mejoramiento de la balanza comercial automotriz.
- III. Incremento del empleo (y capacitación del factor trabajo).
- IV. Mantenimiento del equilibrio en el crecimiento de las empresas nacionales y extranjeras conforme se expande el mercado nacional.

Sin embargo, en ciertos momentos han resultado incompatibles entre sí estos objetivos, por lo que durante el lapso estudiado se cayó en el siguiente ciclo lógico:

Para reducir la incidencia negativa del sector automotor en la balanza comercial e incrementar el empleo, la industrialización y la asimilación de tecnología moderna en el país, se alentaba a las empresas a conseguir grados crecientes de integración. Sólo que la elevación del nivel de integración nacional de los automóviles resultaba incompatible con el objetivo de reducir su precio en relación al que tenían en su país de origen. Esto hacía necesario que continuara el control de precios. Pero el control de precios reducía las utilidades que las empresas podían obtener

y esto afectaba principalmente a las nacionales, que no tenían a la mano el enorme caudal de recursos financieros al que podían acceder las extranjeras (para ofrecer mejores condiciones de crédito, gastar en publicidad, o simplemente expandir sus inversiones y su producción para ganar mayor penetración en el mercado y reducir sus costos por medio de economías de escala). Como consecuencia, para impedir que las ventas de las compañías extranjeras crecieran proporcionalmente más aprisa que el mercado en su conjunto, se les imponían a éstas cuotas restrictivas de su producción.

Esta reglamentación se vió sometida a fuertes presiones a mediados de 1967, cuando los industriales se quejaron de que estaban comenzando a incurrir en pérdidas. Como solución, éstos proponían que se les permitiera elevar los precios, que se aumentaran los subsidios a la industria, y/o que se redujera el nivel obligatorio de integración. Ante esto, el gobierno reaccionó en un principio pidiéndole a las plantas "que redujeran su rango de modelos",^{135/} presumiblemente para lograr una mayor tipificación de las partes y conseguir economías de escala. Empero, el resultado final de las negociaciones fue el establecimiento del sistema arriba descrito, consistente en otorgar extracuotas de producción, como incentivo a las empresas que integraran o exportaran más piezas mexicanas. Este esquema básico es el que prevalece hasta el presente, pero el mismo ha ido sufriendo una serie de modificaciones que conviene recopilar, con

objeto de analizar su evolución.

LAS CUOTAS EN LA PRACTICA.

El otorgamiento semestral de las cuotas nunca funcio
nó tan bien como lo habían previsto los empresarios y funcio
narios mexicanos, e incluso es discutible que hayan protegido
realmente a la larga la participación en la industria del ca
pital nacional, ya que incluso con el esquema inicial, cuando
ésta era la única razón para que persistiera el sistema de
cuotas, los funcionarios se veían obligados a tomar en cuenta
asimismo la demanda existente para cada tipo de automóvil, ya
que habría sido absurda una situación en la que los inventa-
rios de una marca bajaran a cero cuando simultáneamente exis
tieran excedentes muy grandes de las firmas que se deseaba fa
vorecer.

A lo anterior, debe añadirse la dificultad de reco-
pilar oportunamente toda la información que se debía tomar
en cuenta para determinar semestralmente las cuotas de cada
empresa. Esto ocasionaba retrasos y hacía que las empresas
se quejaran frecuentemente de que las cuotas les eran asig-
nadas en forma bastante arbitraria.

Los retrasos en el otorgamiento de las cuotas eran
ya preocupación de los administradores de las plantas en los
primeros años de vigencia del decreto, como evidencia el si-
guiente fragmento de la intervención del señor Richard Erlich,

entonces director de General Motors de México, en la ya citada reunión de los industriales con los Secretarios de Hacienda e Industria y Comercio, en enero de 1967:

"Quisiéramos pedir que las cuotas se concedan con anterioridad a la fecha de producción, porque de la manera como estamos operando, con los cinco o seis meses que transcurre entre el pedido de una parte y su llegada de Estados Unidos, frecuentemente nos encontramos con ya casi la mitad del modelo pedido y sin una cuota concedida".^{136/}

Esta situación de retraso en el otorgamiento de las cuotas suscitó que más de una vez, algunas empresas arguyeran que ya habían comprado previamente una cantidad de material de ensamble superior a la autorizada por el oficio de cuotas, cuando éste finalmente se entregaba a cada firma. En tales casos, las compañías conseguían casi siempre que se revisara al alza su cuota correspondiente. Tal parece que este mecanismo fue empleado varias veces con éxito por la Volkswagen en los primeros años de vigencia del decreto.

Las cosas no mejoraron mucho al introducirse el esquema de las extracuotas, como revela un estudio que data de 1975: "...es el Banco de México la institución encargada de verificar cada año la integración que alcanzan las distintas plantas terminales; empero, los resultados de esta investigación no se obtienen sino con retrasos de unos dos años. En consecuencia, normalmente las extracuotas de producción

por incrementos de integración, se otorgan en base a la integración a que se llega dos años antes".^{137/}

Aún a pesar de los problemas de aplicación que como se ha visto, traía aparejados el sistema de otorgar cuotas y extracuotas de producción, puede afirmarse que las extracuotas por exportación sí fueron eficaces como un incentivo que indujo a la industria a incrementar sus exportaciones, especialmente en el quinquenio 1969-1973. Esto se demuestra por el hecho de que la Compensación de importaciones de material de ensamble fue creciendo en ese lapso. en términos relativos, conforme iban aumentando las exportaciones de la industria (Cuadro 23). Concretamente, las extracuotas ganadas como premio a exportaciones efectuadas por las diferentes firmas en el año inmediato anterior, ascendieron al 11.7% de la cuota global de producción que se concedió a la industria en 1969, 18.1% de la que se concedió en 1970, 30.3% de la otorgada en 1971, 35.2% en 1972, y 39.0% en 1973.

Entonces, si bien es cierto que no se logró revertir realmente la tendencia a que las importaciones globales del sector fueran creciendo más rápidamente que sus exportaciones netas (véase Cuadro 22, Col. 4), ello no obsta para afirmar que el incentivo ofrecido a la industria desde 1967, consistente en poder importar un dólar de material de ensamble adicional por cada dólar incorporado en productos de exportación, fue realmente bastante eficaz para inducirla a elevar sus exportaciones a un ritmo mayor del que podría haberse esperado en caso de no existir dicho incentivo. (Cuadros 21,

Quadro 21

GENERACION NETA DE DIVISAS POR LAS EXPORTACIONES AUTOMOTRICES, 1965-1976
(En millones de pesos)

Año	Partes, Exportaciones		Vehículos, Exportaciones		Total, Exportaciones		Total, Exportaciones	
	Netas		Netas		Netas		Brutas	
1965					27.0		71.0	
1966					58.8		86.0	
1967	79.1		0.5		79.6		114.0	
1968	93.8		1.2		95.0		134.2	
1969	182.7		3.2		185.9		267.4	
1970	319.2		1.4		320.6		458.8	
1971	439.6		9.8		449.4		647.6	
1972	663.9		35.8		699.7		1 020.0	
1973	981.7		252.6		1 233.6		1 907.6	
1974	1 275.9		279.3		1 555.2		2 381.3	
1975	1 683.6		100.9*		1 784.6		2 607.0	
1976	2 942.6		129.8		3 072.3		4 463.1	

* Esta reducción tan drástica se debió principalmente a que el V.W. Safari, que se había estado exportando a E.U. desde 1971, fue vetado en este año por las autoridades norteamericanas.

Notas: Se calculó al elaborar este cuadro, que las partes exportadas tienen en promedio un contenido nacional del 70%, y los vehículos, del 50%. (Los vehículos de exportación tienen un contenido de integración nacional menor que los destinados al mercado interno).

FUENTE: ANIA

Cuadro 22

LAS IMPORTACIONES AUTOMOTRICES EN LA BALANZA COMERCIAL, 1965-1976
(Millones de Pesos)

Año	Importación total de mercadería (1)	Importaciones Automotrices* (2)	Exportaciones Automotrices netas** (3)	Import.-Export. Automotrices netas (2 - 3)	Imp. Aut. Total $\times 100$ $(5 = \frac{2}{3})$	(Imp. Aut. - Exps. Netas) Importación Total $(6 = \frac{4}{3})$
1965	19 495.1	2 423.1	27.0	2 396.1	12.4	12.3
1966	20 064.5	2 088.0	58.8	2 029.1	10.4	10.1
1967	21 823.2	2 127.6	79.6	2 048.0	9.7	9.4
1968	24 501.4	2 717.0	95.0	2 522.0	10.7	10.3
1969	25 375.4	2 692.3	185.9	2 506.4	10.4	9.7
1970	29 085.2	2 818.5	320.6	2 497.9	9.7	8.6
1971	28 174.8	3 087.7	449.4	2 638.3	11.0	9.4
1972	33 973.3	3 404.2	699.7	2 704.5	10.0	8.0
1973	48 000.6	4 333.3	1 233.6	3 099.7	9.0	6.5
1974	75 708.7	6 175.7	1 555.2	4 620.5	8.2	6.1
1975	82 252.5	8 423.1	1 784.6	6 638.5	10.2	8.1
1976	91 033.3	9 741.5	3 072.3	6 669.2	10.7	7.3

* No incluye tractocamiones, autobuses y camiones con equipos especiales.

** Las estimaciones de la generación neta de divisas por las exportaciones automotrices provienen de Becker, "El Presente y Futuro...", AMPPA 1974, para los dos primeros años. De 1967 a 1976, son cálculos propios.

Cuadro 23

AVANCE DE LA COMPENSACION DE IMPORTACIONES AUTOMOTRICES, 1967-1976.

Año	Importación de material de ensamblaje (1)	Exportaciones de autos/Automóviles Neotras (2)	(Importación de material de Ensamble-Exportaciones neotas) (3= 1 - 2)	Exportaciones Netas		Porcentaje de Compensación Obligatoria (Cuota Básica) *
				Importaciones de material de ensamblaje (4 = $\frac{2}{3}$)	X100	
1967	1 332.6	79.6	1 253.0	6.0		0
1968	1 812.8	95.0	1 717.8	5.2		0
1969	1 789.8	185.9	1 603.9	10.4		0
1970	1 913.3	380.6	1 592.7	16.8		5
1971	2 095.1	449.4	1 645.7	21.5		15
1972	2 401.8	699.7	1 702.1	23.1		20
1973	2 899.2	1 233.6	1 665.6	42.6		30
1974	4 109.5	1 555.2	2 554.3	37.8		40
1975	6 157.2	1 784.6	4 372.6	29.0		50
1976	7 426.5	3 072.3	4 354.2	41.4		60

* Según ordenamientos gubernamentales.

Fuente: Cuadros anteriores

22 y 23).

Ese relativo éxito inicial propició que al promulgarse el Acuerdo Reglamentario de la Secretaría de Industria y Comercio de octubre de 1969, su Art. 1° impusiera la obligatoriedad de ir compensando gradualmente la cuota básica de producción de cada planta con exportaciones de partes mexicanas, conforme al siguiente calendario; 5% en 1970, 15% en 1971, y el 85% restante, en un período de 5 a 8 años adicionales, mediante porcentajes anuales acumulativos que señalaría "oportunamente" la Secretaría de Industria y Comercio^{138/} Posteriormente, el Acuerdo de 1969 sería suplantado por el Decreto de 1972, que se estudiará más adelante.^{139/}

RESUMEN

Conviene sintetizar lo que se ha anotado sobre el funcionamiento del sistema de cuotas en el período considerado: A partir de 1967, la Secretaría de Industria y Comercio congeló los precios de los automóviles y las cuotas básicas asignadas a cada empresa. Desde entonces, se estableció que las fábricas sólo podrían ampliar su producción más allá de su cuota básica, esencialmente por dos conceptos:^{140/}

a) Otorgamiento de extracuotas "por integración", esto es, elevación del contenido nacional de los vehículos, entendiéndose que al incrementarse éste por arriba del 60%, cada punto porcentual adicional daría derecho a importar el material de ensamble necesario para fabricar 500 unidades en

exceso de la cuota básica. (La concesión de este tipo de extracuotas fue mucho menos frecuente que la asignación de extracuotas por exportación, entre otras razones porque el rígido control de precios vigente impedía elevar el grado de integración, ya que ésto implicaba casi siempre una elevación de los costos de fabricación de los vehículos).^{141/}

b) Exportación de productos automotores. En este caso, el valor de las importaciones permitidas era igual al de la exportación.^{142/} Cabe añadir que podía tratarse de exportaciones de productos de la industria de autopartes, si éstas se realizaban por gestiones de alguna empresa terminal.

La adopción de estas medidas se hizo en un principio por medio de simples disposiciones de carácter administrativo, y no se formalizó sino hasta que apareció el Acuerdo Reglamentario de la Secretaría de Industria y Comercio, a fines de 1969. Como ya se ha visto, ese acuerdo pretendió por primera vez establecer un calendario mediante el cual las importaciones para ejercer las cuotas básicas llegarían a ser compensadas íntegramente por exportaciones a más tardar en 1979.

CAPITULO V

Las Exportaciones por Decreto; de 1970 en adelante.

A) EL DECRETO DE 1972

1. Introducción.- El decreto de octubre de 1972 consolidó y formalizó la política de promoción de exportaciones que se había venido siguiendo en la práctica desde 1967. La instauración de dicha política significó el abandono del objetivo inicial de mexicanización creciente de los vehículos; en su lugar, se fijó la meta de disminuir en proporción creciente la salida de divisas, sin que ello obligara a elevar los precios al consumidor,^{143/} por la vía de inducir a la industria a incrementar sus exportaciones.

Dos razones más favorecieron que se formalizara finalmente ese viraje en la política automotriz: si se hubiera pretendido seguir elevando el contenido nacional, ello se habría traducido en un incremento de las importaciones de maquinaria y asistencia técnica del exterior, necesarias para sustituir las importaciones de las partes que se quisieran fabricar en México. Además, la elevación de los precios de los vehículos que previsiblemente habría tenido lugar al forzar esa hipotética elevación del contenido nacional, probablemente hubiera causado que la cantidad demandada de los mismos (o su crecimiento) disminuyera, lo cual no era deseable,^{144/} pues iba en contra del objetivo de alentar la industrialización y el crecimiento del empleo en el sector.

En cambio, al obligar a la industria a "pagar" paulatinamente sus importaciones con exportaciones, se pretendía no sólo que no aumentaran los precios, sino incluso que éstos pudiesen disminuir gradualmente, gracias al desarrollo de economías de escala que se conseguirían al fabricar piezas en grandes volúmenes para el mercado mundial.

Aún más, el decreto establecía que a partir de 1974, al menos el 40 por ciento del valor de las exportaciones totales gestionadas por cada empresa terminal, tendría que estar constituido por productos de compañías de autopartes cuyo capital social fuera en un 60 por ciento o más, propiedad de mexicanos. Esto es, que las compañías terminales tendrían que gestionar cada año exportaciones de las empresas mexicanas de autopartes por un monto equivalente al 66.6% de sus propias exportaciones.^{145/} Ello le daría oportunidad a las empresas nacionales de la industria auxiliar de participar en las exportaciones de la rama automotriz, que serían necesariamente crecientes, dado que se establecía el siguiente calendario para compensar la cuota básica:^{146/}

AÑO MODELO	PROPORCION
1973	30%
1974	40%
1975	50%
1976	60%

Para ilustrar mejor cómo se pretendía que fuese aplicado el decreto, daremos un ejemplo hipotético:

Supóngase que una empresa terminal dada hubiera recibido una cuota básica, en el año modelo 1975, para importar material de ensamble suficiente para fabricar 30 mil vehículos. Si dicho material de ensamble costaba 100 millones de dólares, la empresa estaba obligada a compensar, con divisas netas generadas por exportaciones de productos automotrices, 50 millones; de éstos, por lo menos 20 debían conseguirse vía exportaciones de productos (finales o intermedios) de compañías "autoparteras" mexicanas, realizadas por gestiones de la empresa terminal, o incorporadas en los conjuntos mecánicos exportados por ella.^{147/} Los otros 30 millones de exportaciones compensatorias podrían generarse con ventas al exterior de productos fabricados en planta propia o por empresas que, aún en el caso de que no fuera todavía en un 60% mexicanas, operasen conforme a programas de fabricación aprobados por la Secretaría de Industria y Comercio.

Ahora bien, si esta misma empresa terminal hubiera deseado obtener además 10 millones de dólares de extracuota "por exportación" se habría visto en la necesidad de exportar adicionalmente -en forma neta- productos por valor de 4 millones procedentes de la industria de autopartes y 6 fabricados en planta propia. (Art. 12)

Pero en el caso de que la citada empresa sólo hubiera exportado 45 millones de dólares en mercancía (propia y ajena) durante el año modelo 1975, estaba previsto que la Secretaría de Industria y Comercio reduciría su cuota básica para 1976 en forma proporcional a la parte de la exportación obligatoria que la empresa no había podido o querido realizar. (En este caso, 5 millones de dólares).

Además de lo anterior, el decreto de 1972 disponía toda una serie de medidas, las más importantes de las cuales se enumeran a continuación:

2. Sobre la Industria de Autopartes.- Por primera vez, se mencionaba a la industria de autopartes expresamente en el texto de una disposición gubernamental sobre la industria automotriz. En el Artículo 33, se establecía que el 60% del capital social de las empresas de autopartes debería mantenerse en propiedad de mexicanos. Como consecuencia, muchas compañías debieron "mexicanizarse" para cumplir con esta disposición.^{148/}

También por primera vez, se fijaba un grado mínimo de integración nacional respecto al costo directo de producción de las partes, el cual se fijó en el mismo 60 por ciento que se había aplicado desde un principio para los productos de la industria terminal. Se disponía demás "que el 60% de integración para autopartes podría alcanzarse en el plazo que

aprobara la Secretaría de Industria y Comercio en el programa de fabricación respectivo".^{149/}

Por otra parte, se establecía en el decreto que los sistemas y conjuntos mecánicos definidos en el artículo 2 del Acuerdo Reglamentario,^{150/} y las partes mencionadas en la Lista Común de Incorporación Obligatoria del 12 de noviembre de 1970, seguirían siendo necesariamente de fabricación nacional, con tal que su sobreprecio respecto al país de origen no fuese mayor al 60 por ciento (Arts. 3, 4 y 5).

En forma similar, se declaraban de incorporación obligatoria todas las partes fabricadas por la industria de autopartes, con tal que su sobreprecio fuese igual o menor al 25%, que se satisficieran las normas de calidad dispuestas por la Secretaría de Industria y Comercio, y que se cumpliera con los plazos de entrega fijados en los contratos. (Arts. 2 y 35).

Por último, se decía en el decreto que todos los fabricantes de autopartes deberían registrar en la Secretaría de Industria y Comercio su programa de fabricación antes de 180 días (Arts. 7 y 8), para poder beneficiarse de la protección otorgada por el Artículo 2 (Ver párrafo anterior).

Antes de proseguir, podemos adelantar la observación de que al existir una lista de partes de incorporación obligatoria, cuyo sobreprecio permitido era mayor que en el caso de los demás componentes, se estaba protegiendo a un

sector de la industria de autopartes "a costa de la oportunidad que deben tener los productores actuales o potenciales de otra clase de partes automotrices".^{151/}

Además de esa objeción, "la 'lista común' es incompleta y en cierta forma imprecisa, y por tanto su aplicación en la práctica es casuística e ineficiente".^{152/}

Acerca de lo dispuesto por el Artículo 2, que hacía obligatoria la incorporación de las partes con sobreprecio menor o igual al 25 por ciento, el mismo autor señalaba en 1975: "Estas disposiciones no se han podido o querido poner en práctica, en parte por el carácter sunjetivo de las mismas".

Por último, sobre los diferenciales en la protección otorgada a diferentes componentes: "Al parecer la intención fue proteger (con el 60 por ciento de diferencial permitido) a los componentes que ya se fabricaban en México en la época en que se dictaron tales disposiciones, y por contra imponer condiciones más estrictas a los nuevos componentes que llegaran a producirse posteriormente. Esto no deja de ser injusto para los nuevos fabricantes; además es obvio que existían enormes problemas administrativos para determinar en cada caso los diferenciales de precios reales y vigilar el cumplimiento de la incorporación 'obligatoria'".^{153/}

3. Sobre la Industria Terminal.- Además de lo que ya se ha anotado acerca de las exportaciones compensatorias, el de-

creto anunciaba que únicamente se permitiría a las empresas terminales fabricar partes adicionales a las que ya producían, con la condición de que destinaran la totalidad de su producción a la exportación. Es decir, sólo si cumplían con ese requisito, podrían los fabricantes de vehículos aumentar su integración vertical, con el fin de evitar que compitiesen con la industria de autopartes nacional.

Continuaron otorgándose, como un incentivo para elevar el contenido de integración, extracuotas por unidad porcentual adicional al 60 por ciento obligatorio. Pero ya hemos visto que dichas extracuotas se otorgaban con retrasos de dos años, y que su monto nunca fue equiparable al de las extracuotas por exportación.^{154/}

Por otra parte, aparentemente con el fin exclusivo de proteger a Dina de una mayor competencia, se segmentó oficialmente a la industria terminal en dos sectores: el de los fabricantes de autos subcompactos o populares, y el de los que producen autos de tipo compacto, estándar y deportivo. Como así se impedía que las firmas norteamericanas sacaran modelos populares, esta medida tuvo el efecto indeseable de evitar la posibilidad de que se generara una mayor competencia en el mercado de autos pequeños, lo cual podría haber repercutido en mejores precios al consumidor de ese tipo de vehículos.^{155/}

Se dispuso también limitar la gama de líneas y modelos que cada empresa podía producir, en la siguiente forma (Arts. 18 y 19):

a) Los fabricantes de autos compactos, estándar y deportivos (las cuatro empresas norteamericanas), podrían producir hasta 3 líneas de vehículos con 3 modelos cada una, sin que el total de modelos fuese mayor a 7.

b) Los fabricantes de autos pequeños (subcompactos o populares), quedaban autorizados a producir hasta 4 líneas con 3 modelos, otra vez sin que el total de modelos pasara de 7.

La idea de limitar la proliferación de líneas y modelos es indudablemente acertada y debió de haberse aplicado desde el decreto inicial de integración de la industria. Sin embargo, al adoptarse esta medida con una década de retraso y en una forma tan laxa, sólo se evitó que la gama de líneas y modelos ofrecidos en el mercado mexicano siguiera ampliándose, en detrimento de las economías de escala.

Por último, se disponía que cada empresa que produjera más de un motor "básico"^{156/} de gasolina, debía obligarse a exportar cuando menos el 60 por ciento de la producción del motor adicional.

4. Sobre los Estímulos Fiscales. - (Artículos 32 y 39). El decreto disponía la continuación de la vigencia de los estímulos fiscales concedidos a la industria terminal, y los ampliaba a la de autopartes, en los casos aplicables. Estos eran:

- a) Exención "hasta del 100 por ciento del impuesto general de importación del material de ensamble"
- b) Exención "hasta del 100 por ciento de la participación neta federal en el impuesto especial de ensamble"
- c) "Reducción del impuesto general de importación sobre la maquinaria y equipo no producidos en México".
- d) Depreciación acelerada de "las inversiones en maquinaria y equipo para efectos del impuesto sobre la renta".

Adicionalmente, se anunciaba la devolución de los impuestos indirectos causados por el producto automotriz exportado durante 1972 y en años posteriores. (Arts. 32 y 39).

Este último, y los dos estímulos mencionados anteriormente ("c" y "d"), también se aplicaban a las compañías de autopartes.

5. Sobre otros rubros.- Este decreto, que era incomparablemente más completo que el de 1952, también mencionaba, entre otras cosas:

a) Que se creaba la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz, la cual se formaría con representantes de las Secretarías de Industria y Comercio y Hacienda, y que sería el organismo técnico y consultivo del Ejecutivo Federal, para todo lo concerniente a esta rama industrial.

b) Que la Secretaría de Industria y Comercio constituiría un "Comité de Tipificación" para partes o conjuntos mecánicos, en el que estaría representada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 5 del Acuerdo; la verdad es que dicho comité sólo quedó en proyecto).

c) Que continuaría la vigencia del control de precios, ejercido por la Secretaría de Industria y Comercio.

6. Evaluación del Decreto.- Si hemos de evaluar el decreto con justicia, se impone reconocer que representaba una respuesta sensata y más bien moderada a los problemas que estaba planteando la industria. Las alternativas habrían sido, o bien reestructurarla totalmente para que incrementara su efectividad con el fin de lograr los objetivos propuestos inicialmente (control nacional de la industria, eliminación de plantas excedentes, mayor asimilación de la tecnología en el país, mexicanización integral de los vehículos), o bien sencillamente elevar el contenido de integración nacional de las

unidades. Ambas posibilidades implicaban mayores costos y riesgos políticos y económicos en el corto plazo que la que finalmente se implantó: elevación paulatina de exportaciones para compensar las importaciones de la industria.

Cabe señalar por otra parte que se pueden encontrar semejanzas entre las disposiciones del decreto aludido y la Ley de la Reconversión de la Industria Automotriz, que promulgó el gobierno argentino de julio de 1971. Dicha ley prohibía el establecimiento de firmas adicionales en la industria terminal argentina y buscaba eliminar del mercado aquellos modelos que se producían en escalas menores a 15 000 unidades anuales, limitando el número de modelos que cada firma podía ofrecer; respecto a la industria auxiliar, la ley disponía la existencia de ventajas especiales para las empresas "nacionales" (con 51 por ciento del capital en manos argentinas, así como 80 por ciento de los puestos directivos y 90 por ciento de los profesionales, etc.) Esta misma tendencia, que podríamos llamar "reformista", se refleja en el Registro Nacional de Licencias y Transferencia de Tecnología de la Argentina, que data de 1971, y que entre otras cosas limitaba los pagos de regalías a un máximo del 2 por ciento sobre el valor de las ventas; y en el Decreto Automotor Argentino 1973, que establecía un esquema de promoción de exportaciones compensatorias similar al mexicano.^{157/} Estos ejemplos demuestran que ambos países se estaban enfrentando

básicamente a los mismos problemas en el sector industrial -particularmente en la rama automotriz- por lo que las respuestas de sus respectivos gobiernos siguieron planteamientos muy similares. (Dicha similitud persistió a pesar del cambio de gobierno en Argentina -de Lanusse a Perón-, y sólo desapareció cuando se impuso una política económica de corte liberal en ese país).

Es importante destacar las razones por las que el sector de autopartes fue finalmente objeto de una reglamentación especial en el decreto mexicano de 1972: si bien 10 años antes se había pensado que la industria auxiliar en México permanecería esencialmente en manos nacionales, sin necesidad de alguna reglamentación especial, con el tiempo fue quedando claro que las empresas terminales adquirirían preferentemente los productos fabricados por aquellas compañías mexicanas que tenían licencias de manufactura de empresas tradicionalmente proveedoras de las partes correspondientes en el país de origen de los vehículos, o que estuvieran asociadas con ellas. (Esto último ha sido lo más frecuente). Con ello, podrían estar seguros los departamentos de adquisición de las compañías terminales en México, de que la calidad y la tecnología incorporada en las piezas sería igual a la del país de origen.

A tal grado fue llegando esta preferencia por los productos ligados a marcas extranjeras, que se generalizó

en la industria de autopartes el establecimiento de contratos de licencias de marca y/o transferencia de tecnología, por tiempo indefinido y aún cuando ello no fuera estrictamente necesario. Además, en la medida en que se necesitaban mayores capitales y tecnología más compleja para fabricar los componentes de mayor costo dentro de la industria de autopartes, fueron surgiendo empresas subsidiarias de las que fabrican dichas partes en los países industrializados, casi siempre en asociación con capitalistas nacionales. (Este subsector "transnacional", de mayor intensidad de capital y tecnología más compleja, es el que actualmente realiza casi todas las exportaciones de autopartes en México).

El proceso de desnacionalización a que ello ha dado lugar fue advertido casi desde que se inició la manufactura de los vehículos en el país. Por ejemplo, ya en noviembre de 1965, Gastón Azcarraga advertía en una alocución:

"...Otro asunto que agrava la situación es el hecho de que parte de las empresas de capital mexicano que se establecieron en el país con el objeto de auxiliar a la integración de esa rama industrial se han ido convirtiendo en extranjeras". 158/

En vista de lo anterior, el gobierno tomó medidas para favorecer el crecimiento de las empresas mexicanas en la industria de autopartes. Así, desde 1965 se decidió extender los beneficios de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias a aquellas empresas nacionales de la industria auxiliar que lo solicitaran. Como contrapartida, las compañías

beneficiadas debían comprometerse a limitar sus pagos al extranjero a no más del 3 por ciento de las ventas anuales, no pagar más del 15 por ciento de su nómina global a extranjeros, cumplir con las normas de calidad aprobadas por la Secretaría de Industria y Comercio y obligarse a que cualquier técnico extranjero que empleasen permaneciera en México sólo el tiempo necesario para entrenar a dos mexicanos que pudieran hacer su trabajo cuando él partiera.^{159/}

El sistema impuesto en aquel entonces funcionaba en la práctica de la siguiente manera: una empresa fabricante de autopartes, que fuera al menos 51 por ciento mexicana, solicitaba a la Secretaría de Industria y Comercio (en lo particular), que le concediera un tratamiento favorable al amparo de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Después de algunas "pláticas" con los funcionarios responsables, aparecía en el Boletín Oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la noticia del acuerdo que concedía a la empresa las exenciones fiscales pertinentes. Dichas exenciones variaban según que la empresa se clasificara como "nueva y semibásica" o "nueva y secundaria". En el primer caso, incluían:

a) Hasta el 100 por ciento del impuesto de importación por los primeros 3 años, 50 por ciento en los siguientes 2 y 25 por ciento en los años sexto y séptimo después de que se concedía la exención.

b) Reducción hasta el 100 por ciento del impuesto del timbre, y del 20 al 30 por ciento del impuesto sobre la renta, por periodos de 5-7 años.

c) En algunos casos, se otorgaba además una exención de hasta el 100 por ciento de la participación federal en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

Se puede afirmar que ya al terminar 1968, casi todas las empresas en el sector de autopartes a las que les era aplicable este régimen preferencial, se habían acogido al mismo. Sin embargo, su elevado número hacía imposible vigilar que efectivamente se cumplieran las condiciones impuestas para poder gozar de las exenciones. Lo anterior, y la probable utilización irregular de la amplia discrecionalidad con que contaban las autoridades de la Secretaría de Industria y Comercio para otorgar o no las diferentes exenciones, hacen suponer que este régimen fiscal aplicable al sector de autopartes funcionó poco satisfactoriamente hasta que fue suplantado por el que se enunciaba en el decreto de 1972, y que ya hemos glosado anteriormente.

7. Aplicación del Decreto.— La compensación creciente de importaciones de la industria terminal funcionó bastante bien durante 1973, el primer año de vigencia del decreto. Sin embargo, al terminar 1974 (el primer año en el que el 40 por ciento de las exportaciones compensatorias deberían provenir del sector "nacional" de las autopartes), el gobierno y las

empresas se encontraron con que éstas no habían cumplido con el porcentaje previsto de compensación. ¿Qué había sucedido? Veamos:

1974 fue un año de recesión en los países industrializados de economía de mercado. Como consecuencia, la producción y las ventas de autos y camiones disminuyeron respecto al año anterior en casi todos ellos. He aquí algunos porcentajes:

VARIACION DE LA PRODUCCION DE AUTOMOVILES EN 1974, RESPECTO
A LA DE 1973

PAIS	DISMINUCION (Porcentaje)
Estados Unidos	- 24
Japón	- 12
R. F. A.	- 22
Francia	- 5
Gran Bretaña	- 12
Italia	- 11
	<u>CRECIMIENTO</u>
Brasil	+ 11
México	+ 24

Fuente: Jenkins, Op.cit., págs. 44-45.

Como puede verse claramente, la producción (y venta) de autos y camiones creció en México durante 1974, a diferencia de lo que ocurrió en los principales países industrializados, que son además los clientes más importantes de nuestras exportaciones automotrices.

En estas circunstancias, difícilmente podía esperarse que la compensación de importaciones de la cuota básica se elevara en ese año al 40 por ciento, tal y como estaba previsto en el decreto.

En este contexto, vale la pena citar una interpretación de Sánchez Marco, un economista de la OCDE:

"La inflación es indudablemente el elemento aislado más importante para explicar el crecimiento de la demanda de automóviles en los países en desarrollo, ya que tiene un efecto de liberalización del consumo".

En efecto, en la medida en que no se posponga el consumo de bienes durables al preverse frecuentes alzas de precios de esos y otros bienes, disminuye el ahorro y consecuentemente el financiamiento no inflacionario de nuevas inversiones. Por ello, el mismo autor añade más adelante: "La tasa de inflación de una economía puede verse también como una función incremental del fracaso del gobierno para alentar a la población a que no consuma demasiados de aquellos bienes cuya producción o importación requiere de la utilización de recursos costosos y escasos, humanos y/o de capital. Las políticas que aplican los Ministerios de Finanzas para mantener la estabilidad de precios en el país probablemente influyen

más en el crecimiento de la producción automotriz a largo plazo, que aquellas que aplican los Ministerios de Industria - cuando distribuyen cuotas de producción o controles de precios".^{160/}

Como puede verse en el Cuadro 23, la proporción de exportaciones automotrices a material de ensamble importado disminuyó en vez de crecer en 1974. Lo anterior refleja el hecho de que tal vez ninguna de las compañías terminales cumplió con lo que establecía el decreto. Ahora bien, estaba previsto que en tal caso, debería reducirse proporcionalmente la cuota básica de la industria correspondiente a 1975. Empero, reducir la cuota de la industria en su totalidad se traduciría en una menor demanda de insumos producidos por la industria auxiliar de México, y tal vez hasta en el despido de cierto número de empleados y obreros en el sector terminal. Por ello, se consideró indispensable obligar a que la industria redujera su producción en 1975; a lo anterior se añadían los inconvenientes que acarrearía limitar la oferta de automóviles por debajo de la demanda interna previsible.^{161/}

En vista de la no factibilidad de imponer las sanciones previstas, los funcionarios responsables decidieron negociar con cada compañía por separado. En todos los casos, se mantuvieron invariables las cuotas básicas, y se concedieron además extracuotas considerables a cuenta de las exportaciones que las empresas no habían realizado, pero que se comprometieron a gestionar en el futuro.

Esta situación dió pie para el siguiente comentario, escrito por Vázquez Tercero a fines de 1975:

"Es sabido que algunas (o la mayor parte) plantas terminales no han podido cumplir con sus planes de exportación y que han requerido comprometerse con la Secretaría de Industria y Comercio para 'pagar' exportaciones a futuro. Se desconoce la magnitud de estos compromisos, que disminuyen en la práctica la generación neta de divisas que está obligada a efectuar la industria terminal. 162/

El problema que se presentó en 1974 se volvió a presentar, sólo que con mayor magnitud, en 1975. En ese año, las exportaciones automotrices representaron una proporción menor, comparadas con las importaciones corrientes de material de ensamble, de la que habían representado en 1972, un año antes de que entrara en vigor el decreto. Sólo que si en 1972 las empresas habían tenido la obligación de compensar (con exportaciones) el 20 por ciento de la cuota básica, en 1975 se suponía que ya deberían de estar compensando el 50 por ciento. (Véase Cuadro 23).

Dado el fracaso del decreto de 1972, la Secretaría de Industria y Comercio empezó a hacer estudios para formular uno nuevo. Entre otras cosas, se observó entonces que desde 1970 no habían dejado de crecer cada año las importaciones netas de la industria. (Cuadro 22). Consecuente-mente el nuevo proyecto de decreto que se elaboró representaba un retorno a la política inicial de sustitución de importaciones, ya que contemplaba elevar por primera vez el

contenido obligatorio de integración nacional. Lo que se buscaba era impedir que el déficit de la balanza comercial automotriz dependiera directamente del estado de "salud" en que se encontraran las economías de los países industrializados, o de la buena voluntad de las empresas transnacionales representadas en el país para incrementar cada año sus exportaciones.

Aquí conviene citar algunos párrafos escritos por Salinas Lozano a fines de 1975, ya que reflejan fielmente el pensamiento de varios de los funcionarios responsables de idear y ejecutar la política automotriz mexicana en aquellos momentos:

"La disyuntiva estaba en elevar la integración o compensar las importaciones con exportaciones (...). La opción adoptada no fue la más conveniente para el país. He aquí nuestras razones. En materia de creación de empleos y de impacto en la balanza de pagos, quizá la resultante sea la equivalencia. Es preciso realizar un estudio profundo para llegar al resultado neto; a priori aceptamos que lo sean. Sin embargo, en cuanto a dependencia de los mercados exteriores (siempre aleatorios) y de las decisiones que se generan en el exterior, son patentes las desventajas. Estamos experimentando en carne propia la incidencia de la baja de la demanda de partes y productos terminados, así como las desmesuradas alzas en los precios del exterior, que se reflejan en las importaciones de partes (CKD y refacciones). Es decir, a nuestras propias fluctuaciones añadimos las externas".

"Se afirma que la alternativa de producir para exportar y no para integrarnos tiene la ventaja de no obligarnos a elaborar lo que podemos importar a más bajos precios, pagándolo con exportaciones. Esta tesis es la misma que se esgrimió en un principio para no integrarnos..." (etc.)

"Admitimos sin embargo, que cambiar en estos momentos la política de exportación por la de integración tiene grandes dificultades. El camino recorrido tiene ya varios años y las empresas que se han establecido o expandido para cumplir con él son de importancia. Además se encontrará sin duda cierta resistencia de las plantas terminales, puesto que sobre todo algunas preferirán abandonar el mercado antes de admitir una mayor integración. No sería malo, ya que quedarían las más dinámicas. La proposición del autor, que nosotros compartimos, es continuar con la exportación, pero insistiendo en una mayor integración". 163/

Ahora bien, como era de esperarse, las compañías se opusieron al nuevo proyecto de decreto. La Ford elaboró un estudio que presentó al gobierno en mayo de 1976, 164/ en el cual señalaba que:

- a) Incrementar el nivel de integración al 90 por ciento del costo directo de producción conllevaría una elevación de los precios del 36 por ciento.
- b) La industria tendría que invertir \$2.50 dólares por cada dólar de ahorro en divisas entre 1980 y 1985 si se obligaba a la industria a elevar el nivel de integración. En cambio, la inversión sería de \$0.60 dólares por cada dólar ahorrado si se optaba por un esquema de compensación creciente de exportaciones.

Por otra parte, los funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio deben haber estado conscientes de los problemas que implicaba forzar una mayor sustitución de

importaciones: ineficiencia, mayores importaciones de maquinaria y equipo, pagos por tecnología, etc.

Puesto frente a este dilema, el gobierno decidió ya no hacer nada y dejar el problema de elaborar un nuevo decreto a la administración de López Portillo.

B) DECRETO DE JUNIO DE 1977

1. Introducción.- La Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial necesitó 7 meses para poner a punto el nuevo decreto automotor, que implica un replanteamiento a fondo de la política automotriz, ya que se pretende que "a partir de 1982, el monto de las importaciones deberá ser compensado totalmente con el de las exportaciones"^{165/} debidas a los sectores terminal y de autopartes.

Para lograr ese objetivo, se establece todo un sistema de incentivos que tiende a inducir al sector terminal a reducir anualmente su presupuesto de divisas para importaciones no compensadas, tanto por el camino de elevar el contenido de integración nacional de los vehículos, como por el de aumentar las exportaciones. Teóricamente, a partir de 1982 el presupuesto de divisas desaparecerá, y a mediano plazo se pretende que la industria se convierta en generadora neta de divisas.

Para aclarar lo anterior, reseñamos brevemente los rasgos esenciales de la nueva política:

Como la intención es que los gastos de divisas en que incurre la industria se compensen con la generación y ahorro de divisas debidas a su actividad, se establecen los siguientes grados de integración nacional para la industria terminal (en porcentajes):

		1978	1979	1980	1981
Automóviles	Mínimo	50	50	50	50
	Recomendado	55	65	70	75
Camiones	Mínimo	65	65	65	65
	Recomendado	70	75	80	85
Tractocamiones y Autobuses	Mínimo	70	70	70	70
	Recomendado	75	80	85	90

Fuente: "Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz", 20.VI.77. (Art. 7º).

Adicionalmente, se espera que el porcentaje de contenido importado de cada modelo (que nunca podrá ser mayor al 50 por ciento, y que además se irá reduciendo cada año según se indica en la Tabla), será compensado íntegramente con exportaciones a partir de 1982.

Debe aclararse que la flexibilidad del decreto estriba en que, una vez cubierto el grado mínimo de integración por modelo, cada planta se ve en libertad de elevar aún más

su contenido nacional, en cuyo caso tendrá un menor compromiso de compensar su gasto de divisas con exportaciones, o bien aumentar sus exportaciones hasta un nivel que compense el contenido importado de sus unidades y sus otros gastos de divisas.

En síntesis, conforme mayores sean la integración y la exportación de una empresa terminal, mayor será el presupuesto de divisas con el que podrá contar para adquirir material complementario de importación, durante los años de transición.

Los elementos concretos de gastos de divisas que deberán compensarse son las importaciones complementarias para la fabricación de vehículos, el contenido importado de las autopartes mexicanas, los gastos indirectos (pagos al extranjero por intereses, regalías y asistencia tecnológica), las importaciones de refacciones, las de autos nuevos a la frontera y las de vehículos especiales al interior.

Los elementos de ahorro y generación de divisas que deberán compensar esos gastos son la integración nacional de los vehículos y las exportaciones. El déficit que subsista será compensado por una cuota de divisas, asignada en función del déficit de cada empresa en los años-modelo de 1974 a 1976, y que se reducirá cada año hasta llegar a 0 en 1982; si bien el decreto prevee que la cuota de divisas será proporcionalmente mayor en el caso de las empresas terminales

con participación de capital nacional (Renault y Vam).

Debe señalarse que la antigua fórmula de "costo directo de producción" para calcular el grado de integración nacional 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 de país de origen. 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 tiene en el país de origen".^{166/} Por supuesto, esta es una fórmula mucho mas conveniente que la antigua de "costo directo", ya que deja de subsidiarse implícitamente la ineficiencia.

Tocante a las exportaciones, el decreto especifica que por lo menos el 50 por ciento de las que realicen las empresas terminales deberán integrarse con componentes fabricados por compañías mexicanas de autopartes que cuenten con programa de fabricación aprobado por la Sepafin.

El decreto establece cuatro clasificaciones para las autopartes, cada una de las cuales recibirá un tratamiento particular:

1. Partes nacionales de incorporación obligatoria.
2. Partes "de fabricación nacional", que podrán ser sustituidas por partes de importación con tal que las empresas terminales paguen los aranceles correspondientes (del 20 al 60 por ciento). Dentro de éstas hay un subgrupo para cuya sustitución se requiere además un permiso de importación.
3. Partes "complementarias de importación", que pueden importarse sin causar impuestos, excepto aquellas catalogadas como "opcionales de lujo".^{167/}

En relación con la industria de autopartes, el decreto determina que la integración nacional de la producción de cada empresa deberá ser del 60 por ciento durante 1978 y 1979, y del 80 por ciento a partir de 1980. Dicha integración nacional se mide según la siguiente fórmula:^{168/}

$$G.I.N. = \frac{C N}{C N + C M - X} \times 100$$

donde:

G.I.N. = grado de integración nacional más exportaciones

C.N. = costo de fabricación nacional, que equivale a la suma de materias primas y componentes, combustibles y materiales auxiliares, energía utilizada, salarios y prestaciones, y depreciación de la maquinaria y equipo.

C.M. = costo de los insumos importados (FOB, frontera, sin impuestos).

X = Exportaciones realizadas directamente (valor de facturación).

No obstante el hecho de que las exportaciones de autopartes realizadas directamente (y no a través de las gestiones del sector terminal) cuenten para elevar el grado de integración de las autopartes, el mínimo de contenido nacional sin considerar exportaciones debe ser del 50 por ciento.

Por lo demás, se mantiene la exigencia de que las nuevas empresas de autopartes sean al menos en un 60 por ciento de capital nacional. Las que ya existan y tengan una participación de capital extranjero superior al 40 por ciento, podrán seguir operando, pero cuando deseen abarcar nuevas líneas de producción deberán obtener la aprobación de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Por último, con la actual reglamentación a la industria de autopartes se le otorga, por lo pronto hasta 1982, un "subsidio" que va del 20 al 100 por ciento del impuesto de importación aplicable a la importación de materias primas y partes no producidas en el país destinadas a la fabricación de componentes automotrices.

En el nuevo decreto se dispone liberar los precios al distribuidor y al público de los automóviles, si bien los camiones y autobuses siguen controlados. Ambas acciones tienen su explicación: en el caso de los automóviles, la libertad de precio "es conveniente como apoyo a la política

de incrementar la integración nacional, puesto que esto ocasionará aumentos de costo que es difícil estar cuantificando para decidir las autorizaciones oficiales de mayores precios". Además, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial espera que al liberarles los precios, haya menos quejas de bajos rendimientos y se incremente la inversión en el sector. Por último, el automóvil no se considera un bien de consumo popular.

En cambio, en el caso de los camiones se ha optado por mantener el control de precios, puesto que son bienes de capital (los de carga) y medios de transporte para grandes sectores de la población (los de pasajeros).

EL DECRETO EN LA PRACTICA

Los requerimientos de inversión y crecimiento de la producción y de las exportaciones que impone el decreto, aunados a una acelerada recuperación de la producción automotriz durante 1978 y 1979 (Cuadro 24), impusieron tales exigencias a la industria de autopartes, que en agosto de 1978 la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se vio obligada a establecer temporalmente un programa de emergencia de importaciones libres de partes y equipo, para poder abastecer adecuadamente a las empresas terminales.

Si bien es cierto que durante los tres primeros años de vigencia del decreto se han gestado una amplia gama de proyectos de inversión tanto en el sector terminal como en

PRODUCCION DE VEHICULOS EN MEXICO, 1965-1979

Año	Total Vehículos	Automóviles	Camiones, Tractocamiones y Autobuses.
1965	103 584	70 242	33 342
1966	114 766	82 143	32 623
1967	120 379	82 622	37 757
1968	146 478	102 386	44 092
1969	165 391	111 565	53 826
1970	189 986	133 218	56 768
1971	211 393	153 412	57 981
1972	229 791	163 005	66 786
1973	262 102	178 191	83 911
1974	332 370	234 223	98 147
1975	345 897	231 108	114 789
1976	393 367	199 137	104 230
1977	289 240	194 471	94 769
1978	361 029	226 587	134 442
1979	425 231	266 906	158 325

Fuente: Ania, La Industria Automotriz en cifras", 1973. Ania, Boletines ene. 1979 y ene. 1980.

el de autopartes, los indicadores que arroja la actividad de la industria en su conjunto durante los últimos años no muestran un progreso sustancial en lo que se refiere a la compensación de importaciones (Véase cuadro 25), y es dudoso que la situación sea muy diferente por lo que toca al incremento en la incorporación de partes nacionales a los vehículos.

Lo que ha impedido ir cumpliendo oportunamente con las metas fijadas por el decreto de 1977 es el extraordinario aumento de la demanda, que ha obligado a la industria terminal a elevar su producción en 29.3 por ciento durante 1978 y 14.5 por ciento durante 1979. Como puede imaginarse, estos incrementos han desbordado la capacidad de crecimiento del sector de autopartes, al que el decreto asigna tres difíciles tareas: elevar el contenido nacional de las propias autopartes que produce, aportar volúmenes crecientes de exportaciones compensatorias y proveer a las empresas del sector terminal con las piezas y subconjuntos necesarios para elevar el contenido nacional de los vehículos. En estas circunstancias, es muy probable que en los próximos años se incrementen las presiones para permitir a las empresas del sector terminal que cubran por sí mismas los rezagos en el crecimiento de la producción de autopartes.

Esto conlleva necesariamente el riesgo de que se pierda el carácter "horizontal" de la producción en esta industria, puesto que las empresas del sector terminal podrían empezar a

Cuadro 25

La Industria Automotriz en la Balanza Comercial de México, 1977-1979: Indicadores

Concepto	1977 (valor en \$)	1978 (valor en \$)	1979 (valor en \$)
Importación Automotriz*			
Importación total de mercancías	8.7	9.5	8.9
Exportación Automotriz***			
Exportación total de mercancías	5.6	6.1	6.3
Exportación Automotriz			
Importación de material de ensamble	44.8	44.0	39.2
Importación de material de ensamble			
Importación automotriz	78.9	79.5	72.9

* Comprende material de ensamble, refacciones, camiones y otros vehículos de importación, incluyendo zonas y perímetros libres.

** Comprende estructuras y piezas para vehículos, automóviles y camiones de exportación. (No se ha descontado el valor de las partes importadas integradas en dichos bienes).

Fuente: Banco de México, Informe Anual 1978, 1979.

fabricar algunos componentes adicionales, ya no sólo para exportación, sino para cubrir los faltantes de sus proveedores en el mercado nacional. De esta manera, dicho sector proseguiría su integración vertical, obstaculizando a futuro el desarrollo potencial de la rama de autopartes.

El que se cumplan o no los objetivos del decreto vigente depende de la firmeza con que lo ponga en práctica la SEPAFIN durante los próximos años. En este contexto, conviene recordar una declaración que a fines de 1978 hizo el entonces Subdirector de la Industria Automotriz y del Transporte, Ing. Wolffer Pallares: "Si todas las empresas terminales llegaran a tener problemas en la generación de derechos (vía exportaciones e integración) para poder fabricar unidades, estamos dispuestos a que haya una contracción en la oferta. Nos interesa, sobre todo, que se cumplan los objetivos del decreto. No nos apura demasiado el hecho de que no tengamos suficiente producción para ofrecer al público".^{169/}

Cuadro 26

PRODUCCION DE AUTOMOVILES DE PASAJEROS POR LINEAS EN 1979*

Líneas**	Unidades
Volkswagen Sedán	51 559
Volkswagen Caribe	38 385
Datsun Sedán	35 744
Dodge Dart	28 511
Chevrolet Chevelle/Malibú	19 448
Ford Fairmont	16 639
Ford LTD	11 455
Chrysler Le Baron	11 189
Valiant/Super Bee	10 828
Renault 12-TL/Routier/12 TS	9 332
Ford Mustang	7 187
Volkswagen Brasilia	6 844
Gremlin (VAM)	6 204
Chevrolet Caprice	5 330
Renault R5-TL/Mirage	5 034
Jeep (VAM)	4 420
Volkswagen Safari	2 130
Pacer (VAM)	519
Chrysler Córdoba	125

* Las cifras corresponden a la producción de enero a diciembre.

** La mayor parte de las líneas comprenden modelos de 2 y 4 puertas y guayín. En algunos casos, dentro de una misma línea hay modelos con distintos motores.

Fuente: Boletín AMIA, Enero 1980.

NOTA: La referencia a este Cuadro aparece en la página 198

SEGUNDA PARTE

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA EVOLUCION DE LA
INDUSTRIA EN MEXICO

CAPITULO VI

Papel desempeñado por las Empresas de participación estatal en la Industria terminal.

De acuerdo con lo expuesto por René Villarreal, "entre los diversos objetivos de política económica y social en los que debe enmarcarse una empresa pública en la etapa actual del desarrollo del país, se encuentran: acelerar el crecimiento del producto y, por lo tanto, generar utilidades para financiar los aumentos de su inversión, incrementar el empleo, garantizar la soberanía nacional y la producción interna en los sectores estratégicos, mejorar la balanza de pagos y coadyuvar a una mejor distribución del ingreso tanto factorial como regional".^{1/}

En el caso de las dos empresas del sector terminal que actualmente tienen participación gubernamental, Renault de México y VAM, ocurre que no se fundaron desde un principio como empresas públicas. Y cuando pasaron a serlo, nunca se definieron clara y explícitamente los objetivos que perseguía su operación.

En consecuencia, durante muchos años se permitió que Dina trabajara con pérdidas cada vez mayores, para no cerrar de improviso una gran fuente de empleo y de demanda de insumos de la industria de autopartes. Sin embargo, nunca se planteó, por ejemplo, la posibilidad de convertir a esta em-

presa en proveedora de motores y conjuntos mecánicos para la industria terminal, idea que habría sido factible si se hubiera llevado a la práctica todavía a principios de la actual década.

Independientemente de lo anterior, se pueden señalar algunos efectos nocivos que sobre la estructura industrial han tenido las dos empresas estatales:

1. Ambas empresas contribuyen a la excesiva proliferación de plantas y modelos que existen relativamente al tamaño del mercado nacional. Además, nunca se ha intentado coordinar el uso de partes comunes tipificadas en sus unidades, lo cual sería lógico especialmente por lo que toca a aquellas partes que fabrican empresas en las que también participa el Estado, ni tampoco unificar sus redes de distribución, con el fin de aumentar la eficiencia de su operación conjunta.

2. Sistemáticamente ha tenido que favorecerse a ambas empresas cuando no han podido cumplir con los índices de exportaciones fijados para toda la industria. (Es por ello que el decreto de 1977 prevé explícitamente un tratamiento especial para ellas). Por ejemplo, durante 1972 y 1973, se decidió no pedir a VAM y Dina los mismos porcentajes de compensación de la cuota básica con exportaciones (20 y 30 por ciento, respectivamente), que se exigieron a las demás empresas terminales, con base en el decreto de 1972. Esto sentó un precedente que pudo haber contribuido a debilitar la posi

ción de la Secretaría de Industria y Comercio cuando pretendió que éstas cumplieran los porcentajes que el mismo decreto señalaba para 1974 y 1975.

3. En 1974, 1975 y 1976, se incrementaron considerablemente las cuotas básicas de Dina y/o VAM. Ello significa que pudieron seguir expandiendo su producción casi sin que tuvieran que incrementar su exportaciones, lo cual automáticamente bajó el promedio de compensación de importaciones de la industria globalmente considerada.

En resumen y puesto que el grado de integración nacional de Renault de México y de VAM no es mayor al de las demás compañías, y las exportaciones que realizan son menores, difícilmente puede aducirse que hagan contrapeso a intereses privados y extranjeros poderosos, o que sirvan como instrumentos para implantar pautas de política económica en alguna forma tangible.

A toda esta problemática debe añadirse también el hecho de que el automóvil, aún el más pequeño, difícilmente puede constituirse en México en un "instrumento de trabajo" de carácter popular, como se definía oficialmente al inicio de la década pasada. Esto se debe, entre otras razones, al bajo nivel de ingreso per cápita y la mala distribución del mismo.

Para sustanciar dicha afirmación, es posible referirse a una encuesta que realizó el Banco de México en 1963.

(No obstante el tiempo transcurrido, las tendencias reflejadas allí seguramente permanecen vigentes). (Cuadro 27).

Según estos datos, el 76 por ciento de las familias mexicanas de más bajo ingreso en 1963 poseían sólo el 14 por ciento de los autos particulares. En cambio, el 4.44 por ciento de las familias tenían el 43.4 por ciento del total de autos existentes en el país.

En otras palabras, los autos, "como sería de esperarse de un artículo de lujo de consumo durable, están todavía más concentrados que el ingreso".^{2/}

Por todo ello, el automóvil es y seguirá siendo en México un bien accesible sólo a los sectores de ingresos medios y altos. Siendo este el caso, los subsidios acumulados que se han otorgado a Dina durante más de veinte años sólo pueden justificarse por los beneficios que representan los empleos sostenidos directa e indirectamente gracias a su sobrevivencia.

A pesar de los inconvenientes, existen algunos aspectos en los cuales las empresas "mexicanas" operan de manera más benéfica para el país que las compañías extranjeras: en principio, sus pagos por tecnología, patentes, uso de marcas y transferencia de recursos vía mecanismo de precios en las transacciones intra-compañías se ven limitados fuertemente por los intereses de la parte mexicana. Y ambas empresas emplean a un número proporcionalmente mayor de mexicanos en

Cuadro 27

POSESION DE AUTOMOVILES POR GRUPOS DE INGRESO EN MEXICO, EN EL AÑO DE 1963

Ingreso familiar	% Unidades familiares	\$ Ingreso Total	\$ Autos que se poseen
Menos de 1500		35.4	14.2
1501 - 3000	91.0%	60.1%	41.0%
3001 - 4500	15.00	24.7	26.8
4501 - 10000	4.55	13.0	15.6
	3.56	17.6	32.5
Más de 10000	4.44%	26.9%	43.4%
	0.88	9.3	10.9

Fuente: Banco de México. Encuesta sobre Ingresos y Gastos Familiares en México, 1963 (publicada en 1966).

sus puestos técnicos y administrativos importantes.

No es objetable que el sector público participe directamente en la industria, pero ha faltado la planeación y coordinación necesarias para que dicha participación rinda mejores frutos.

CAPITULO VII

Exportaciones compensatorias y Empresas Nacionales. La tendencia a la desnacionalización de la Industria.

De un estudio elaborado recientemente por Douglas Bennett y Kenneth Sharpe,^{3/} se desprende una serie de valiosas conclusiones, que glosamos a continuación:

Las empresas extranjeras exportan espontáneamente desde el país anfitrión cuando se han establecido allí desde un principio para aprovechar las materias primas o la mano de obra barata disponibles. Empero, en el caso de la industria automotriz mexicana, las firmas extranjeras inicialmente establecieron plantas de manufactura con el fin exclusivo de permanecer en un mercado que el decreto de 1962 volvió cautivo para los productores internos. Siendo éste el caso, cuando posteriormente el gobierno decidió promover activamente las exportaciones del sector, fue necesario implantar un sistema de premios y castigos que condicionaba el crecimiento de la producción para el mercado nacional, a la generación de volúmenes crecientes de exportaciones por parte de cada firma. Con este sistema, se buscaba aprovechar la potencialidad exportadora de las firmas transnacionales.

En la generalidad de los casos, esa potencialidad exportadora se debe a su amplio conocimiento de los mercados mundiales, que tienen a sus disposición canales de distri-

bución comercial altamente desarrollados, etc.; pero en el caso particular de la industria automotriz, las mayores posibilidades de exportar que tenían ante sí las empresas automotrices mexicanas -filiales o asociadas de las transnacionales- se concentraban en el campo de las transacciones intra-compañía. Es decir, la mayor parte de las ventas al extranjero que puede concertar una empresa terminal en México se destinan a la casa matriz, o a otras subsidiarias de ésta en distintas partes del mundo.

La situación descrita nos lleva a la conclusión siguiente: En vista de la imposibilidad de actuar sobre el lado de la oferta (debido a los altos costos de la industria, ésta no resultaba competitiva a nivel internacional), el gobierno decidió actuar sobre la demanda (induciendo a las casas-matrices en el país de origen a ordenar importaciones provenientes de las plantas en México, vía el mecanismo de otorgar extracotas por exportación). De esta manera, se pretendía ir disminuyendo el costo de la industria en términos de la balanza de pagos, sin tener que obligar a las plantas a elevar la incorporación de partes nacionales en sus unidades, lo que habría ocasionado mayor ineficiencia en su operación al elevar los costos.

No obstante, la política de promoción de exportaciones en esta rama industrial ha conllevado una serie de inconvenientes que se derivan de una mayor dependencia de las

decisiones adoptadas en el exterior, así como de los efectos en la distribución interna de los beneficios conseguidos por las exportaciones, que resultan desfavorables para las empresas nacionales.

Respecto al primer punto, la dependencia de decisiones externas, ésta se manifiesta sobre todo en ciertas rigideces de la demanda en los mercados internacionales. Por ejemplo, es de esperarse que las matrices de las compañías generalmente impedirán que exista una competencia directa, en el mismo mercado, entre dos subsidiarias o entre una filial y su casa matriz. Esto significa que en muchos casos, no sería suficiente que la industria de México alcanzara niveles de costo competitivos para poder exportar a todos los mercados potenciales, sino que además se requeriría que no se afectasen los intereses globales de las compañías en cuestión.^{4/}

Lo anterior hace altamente vulnerables las exportaciones mexicanas, ya que en el momento en que sobrevenga una recesión en las economías centrales, las matrices de todas las compañías representadas en México probablemente darán prioridad a lo producido en su país de origen, para impedir el agravamiento del desempleo en donde más les interesa. De hecho, esto fue lo que sucedió en 1974-1975, cuando las empresas del sector terminal se mostraron incapaces de compensar crecientemente sus importaciones con exportaciones.

La segunda causa de que la política de promoción de exportaciones no haya sido tan deseable como parecía a primera vista, se origina en la desfavorable distribución de los beneficios que ocasiona, desde el punto de vista de las empresas nacionales. En el sector terminal, esta estrategia no sólo ha puesto en desventaja a Dina y VAM, que se han rezagado en lo tocante a sus compromisos de exportación (Cuadro 28), sino que además fué uno de los principales factores que influyeron para que Chrysler absorbiera finalmente a Automex.^{5/}

En cuanto al sector de autopartes, el problema radica en lo siguiente: Si en 1975 existían alrededor de 560 empresas auxiliares de la industria automotriz terminal, de las cuales 280 estaban dedicadas exclusivamente a la fabricación de autopartes, sólo 40 pudieron realizar exportaciones. Pero de esas 40, la primera -Tremec- vendió transmisiones al extranjero por un valor equivalente al 42 por ciento de las exportaciones totales de la industria de autopartes en ese mismo año de 1975. Además, las primeras 10 empresas exportadoras fueron responsables del 84.4 por ciento del valor de todas las exportaciones de autopartes.^{6/}

Lo anterior significa que la política citada, de promoción de exportaciones, beneficia en la práctica a no más de 40 empresas dentro del sector. Como puede imaginarse, dentro de esas 40 está comprendido un buen número de compa-

Cuadro 28

EXPORTACIONES AUTOMOTRICES MEXICANAS REALIZADAS POR LAS SIETE EMPRESAS FABRICANTES DE AUTOMOVILES, 1975 (en miles de pesos, datos SIC)

Compañía	Exportaciones totales (valor)	\$ Vehículos terminados	\$ Partes fabricados en planta propia	\$ Partes de la Industria de Autopartes
CHRYSLER	708 401	3.6	75.8	20.6
WM*	617 691	11.5	88.5	0.0
PORD	542 705	0.7	26.8	72.4
GM	344 649	0.0	45.9	54.1
DINA	133 071	24.8	1.5	73.6
VAM	128 790	0.0	0.2	99.8
NISSAN*	101 573	37.8	41.4	20.8

* Las exportaciones de estas compañías fueron atípicamente bajas en relación con las de las demás durante este año.

Fuente: Bennett y Sharpe, "The Political Economy of Export Promotion", pág. 51-A (Fuente Original SIC).

nías en las que está representado el capital extranjero. Esto ocurre porque en general, existe una correlación positiva entre complejidad de la tecnología requerida, participación -minoritaria- de las compañías transnacionales de autopartes poseedoras de esa tecnología, tamaño y eficiencia relativas de la empresa, y posibilidad de realizar exportaciones, ya sea en forma directa o por medio de las gestiones que efectúan en su favor las empresas del sector terminal, para acceder a un mayor presupuesto de divisas.^{7/}

En esas condiciones, las empresas de autopartes que más se benefician con esta política son aquellas en las que participan capitales extranjeros, en proporciones que van del 32 al 40 por ciento. Tal es el caso de Tremec, (asociada con Clark Equipment Co.), Rassini Rheem (con Rheem International), Spicer (con Dana Corporation y Perfect Circle) Manufacturas Metálicas Monterrey (A.O. Smith) Automanufacturas (Budd Corporation), y Mex-Par Blackstone (Blackstone), que por sí solas exportan más de 3/4 partes del valor total de las exportaciones que realiza la industria de autopartes.^{8/}

Para dar una idea de la forma como típicamente operan estas empresas, se citan a continuación dos ejemplos:

a) Spicer, durante 1979 exportó 160 mil flechas de Cardán y 85 mil ejes de tracción, lo que representó una venta de aproximadamente 550 millones de pesos.^{9/} Los clientes para esos productos fueron Ford y American Motors, en E.U.,

Spicer, en Filipinas, e Industria de Ejes y Transmisiones, en Colombia. Dicha exportación representó alrededor del 20 por ciento de las ventas totales de la empresa durante el año; aproximadamente el 75 por ciento fueron absorbidas por las empresas mexicanas del sector terminal, que integraron los componentes como equipo original en sus vehículos. El resto, un 5 por ciento, se destinó al mercado de repuestos en el país.

b) Rassini-Rheem exportó durante 1978, 43 mil toneladas de muelles por valor de 736 millones de pesos, equivalentes al 43.3 por ciento del valor de sus ventas totales. Esta empresa tiene 3 compradores principales, todos en los E.U.: Chrysler, American Motors e International Harvester.

En contraste con los efectos de la política de promoción activa de exportaciones, una política de mayor sustitución de importaciones podría traer, entre otros, los siguientes beneficios:

a) Hacer que decrezca el comercio de piezas entre la planta de México y la casa matriz. Ello impediría que las recesiones económicas en los países centrales afectaran demasiado la producción normal de las fábricas locales; además, las devaluaciones del peso frente al dólar, el marco o el yen no incidirían tanto como ahora en la elevación de sus costos de producción.

b) Generar mayores ventas para las empresas nacionales, medianas y pequeñas, de autopartes. Cuando esto se logre, en muchos casos se reducirá el costo por pieza fabricada, lo que hará que dichas empresas sean más competitivas y puedan también empezar a exportar.

Quienes siempre se oponen a toda política de sustitución de importaciones deben recordar que México no podría estar exportando actualmente autos, motores, transmisiones, muelles, radiadores, etc., si previamente no se hubiera sustituido su importación. Pero también está claro que sería muy perjudicial propiciar mayores costos elevando el porcentaje requerido de contenido nacional en las actuales condiciones de operación de la industria.

En síntesis, pues, las autoridades a cargo de la política automotriz se enfrentan a un dilema aparentemente insoluble: para aminorar el saldo crecientemente deficitario que deja la industria, sería necesario inducir más exportaciones compensatorias, lo cual acentuaría la dependencia de las decisiones y de los mercados externos, y beneficiaría sobre todo a las subsidiarias extranjeras en el sector de autopartes; o bien elevar una vez más el contenido mínimo obligatorio de componentes nacionales, lo que traería mayores costos de operación y por ende ineficiencia.

En opinión de este autor, la solución podría consistir en reducir drásticamente el número de líneas diferentes

de automóviles que cada empresa pueda producir; y ofrecer incentivos a aquellas que se comprometan a fabricar los mismos modelos durante varios años, así como a las que coadyuven a incrementar el uso común de partes tipificadas para lograr economías de escala. De adoptarse estas medidas y otras con el mismo fin, la industria en su conjunto podría incrementar gradualmente las exportaciones y/o el grado de integración nacional sin incurrir en los inconvenientes arriba mencionados.

CAPITULO VIII

De Automex a Chrysler de México: 1968-1971. Un caso de desnacionalización en la industria terminal.

El de Automex es un caso paradigmático de desnacionalización en el contexto de una industria dinámica con altos requerimientos de tecnología y capital. Por ello, se intentará hacer sucintamente un recuento del proceso que condujo finalmente a su absorción por parte de la Chrysler Corporation.

En 1938, Gastón Azcárraga, Sr., fundó Automex como una ensambladora de propiedad 100 por ciento mexicana. Esta empresa desde un principio adquirió una licencia de Chrysler para armar sus productos en el país, y esa colaboración se consolidó en 1959, cuando la compañía americana compró un tercio de las acciones de Automex.

Al promulgarse el Decreto de 1962, Automex decidió construir las instalaciones fabriles de mayor capacidad de toda la industria en México. (Cuadro 29) Varias razones pudieron haber conducido a esta liberalidad en su política de inversiones: en primer lugar, el Secretario Salinas Lozano, Secretario de Industria y Comercio de 1958 a 1964, prometió verbalmente a los directores de las empresas de capital nacional, que durante 4 ó 5 años se les reservaría en exclusiva el 63 por ciento de la cuota global de produc-

Quadro 29

INDUSTRIA TERMINAL: CAPACIDAD DE MANUFACTURA Y APROVECHAMIENTO, 1969.

Empresa	Capacidad Anual*	Venta Anual	Utilización %
FORD	36 500	34 361	94.1
NISSAN	15 000	12 907	86.0
GM	35 600	27 486	77.2
DAIH	23 000	17 076	74.2
VAM	15 000	11 112	74.0
AUTOMEX	90 000	35 542	39.5
VW*	88 000	25 798	29.3
TOTAL	303 100	164 282	54.2

* La planta VW de Puebla produjo su primer vehiculo en diciembre de 1967.

Fuente: Ian Roxborough, "La Industria Automotriz Terminal" (Borrador), s/f.

ción.^{10/} Los ejecutivos de Automex, predispuestos a creerle, deben haber pensado además que una forma de presionar al gobierno para que efectivamente se les otorgara una cuota mayor que a las demás empresas, era precisamente construyendo una fábrica de tal capacidad que los funcionarios responsables de asignarlas se sintieran obligados a tratar a Automex en forma preferente, para evitar que el aprovechamiento de su capacidad instalada -y por ende, el del promedio de la industria-, fuese demasiado bajo. Por otra parte, una política de liberalidad en la realización de inversiones no parecía demasiado peligrosa en aquel momento ya que se pensaba que podía existir inicialmente un bajo aprovechamiento de la capacidad instalada, sin que los costos se elevasen sobremanera; hasta cierto punto, la subutilización de las plantas en los primeros años después del decreto de integración era inevitable, dado que existen indivisibilidades en la escala mínima razonable de las instalaciones para la fundición, el vaciado, el maquinado y el ensamble de los componentes automotores.

A lo anterior se sumaban las expectativas de rápido crecimiento del mercado nacional, el cual se mantendría cautivo, y de incrementos graduales en la incorporación obligatoria de partes nacionales.

Como ya se ha mencionado en otra parte de este mismo trabajo, la presión que ejerció Automex fue determinante para que recibiera una amplia protección en términos de las

cuotas asignadas por la Secretaría de Industria y Comercio, especialmente antes de 1967. (Cuadro 17). A pesar de lo anterior, Automex hubiera deseado incrementar aún más rápidamente su producción y sus ventas, para contrarrestar el efecto nocivo que sobre su estado financiero estaban teniendo los grandes gastos en que había incurrido para transformarse de simple armadora en empresa manufacturera, por un lado,[]] y la reducción de las ganancias por unidad vendida, debida al congelamiento de precios que había establecido la Secretaría de Industria y Comercio, por el otro. En vista de esa situación, existían únicamente dos caminos que, de seguirse, harían posible que la demanda de Automex creciera más rápidamente que la del mercado en su conjunto.^{11/}

El primer camino habría implicado realizar un esfuerzo de venta mucho mayor que el que realizaba su competencia, especialmente la Ford. Pero difícilmente podría Automex darse el lujo de ofrecer condiciones más favorables de financiamiento de las ventas, gastar más en publicidad y/o reducir los precios de sus unidades, ya que lo que buscaba era precisamente incrementar sus utilidades sin tener que incurrir en gastos todavía mayores.

El segundo camino consistía en lograr que el gobierno determinara a priori un nivel de cuota especialmente elevado a Automex -junto con las otras compañías nacionales, Dina y VAM- limitando por otro lado, estrictamente, la producción

de las empresas extranjeras a un nivel mucho más bajo, con el fin de que una parte de la demanda final se sesgara forzosamente hacia sus productos.

Azcárraga pronto empezó a presionar por que se siguiera ese segundo camino, como lo evidencia su discurso ante la XI Convención de la Asociación Mexicana de Distribuidores Automex, efectuado en noviembre de 1965:

"En México, buena parte de la cuota total de fabricación asignada a las empresas mexicanas no ha sido utilizada por ellas, de manera que las compañías extranjeras han efectuado ventas superiores a las cuotas que se les asignan. Durante el presente año, las ventas de las compañías mexicanas, que deberían representar la mayor proporción del mercado, apenas han cubierto el 42 por ciento del mismo". "México necesita tener una industria automovilística que sea auténticamente nacional; no puede conformarse con una simple industria extranjera de automóviles en el país. La única manera de lograrlo es volver a las bases que las autoridades mexicanas establecieron para cimentar nuestra industria automovilística y aplicarla rigurosamente, con conocimiento cabal de que tanto al gobierno mexicano como a las empresas que participan en ella, ya con capital nacional o con capital extranjero, les corresponden proporciones perfectamente definidas".

En esa misma ocasión Azcárraga señaló, a propósito de las empresas extranjeras, que éstas debían aceptar que la mayoría de su capital social pasara a manos de inversionistas mexicanos, para lo cual tendrían que colocar la mayoría de sus acciones en la bolsa de valores:

"Si no les es posible o no desean optar por esa solución, deben resignarse a ocupar un lugar en la industria automovilística que no puede ser

el primero, porque éste corresponde a las empresas nacionales; esto está de acuerdo con la función complementaria que les corresponde desarrollar dentro de nuestra economía. Deberán abstenerse de emplear sus grandes recursos financieros en tentativas de desplazar a otras empresas fabricantes, o absorber o eliminar a las industrias auxiliares locales proveedoras de partes, y por último ajustar sus actos a normas de ética industrial y publicitaria, para mantener su actividad dentro y fuera del país a un nivel de dignidad y respeto a nuestras instituciones y a nuestra política de desarrollo". 12/

Cuando posteriormente se optó por establecer el sistema de primas, o extracuotas por exportación y por integración, el rechazo de Automex fue palmario. (Véase Supra, Pág. 124). En vez de dicho sistema, Automex propuso entonces que se elevara el porcentaje obligatorio de integración nacional, lo cual resulta comprensible dado que así las empresas mexicanas no sólo no habrían quedado en desventaja, sino que incluso se habrían colocado en una situación relativamente favorable frente a su competencia, ya que teóricamente conocían mejor a la industria local de autopartes, y consecuentemente sabían negociar mejor con dichos proveedores.

Cuando Automex se convenció de que el sistema de conceder extracuotas por exportación no sería modificado, y de que sólo podría aspirar a contar con una cuota básica anual algo mayor que las de Ford y General Motors, a mediados de 1968 Azcárraga convenció al entonces Director General del Banco de México, Rodrigo Gómez, de que se estableciera un

Comité Técnico "para estudiar -según anuncio oficial- la mejor forma de integrar la fabricación de vehículos a través de la complementación y adecuada utilización de las instalaciones de que disponían las 4 empresas con participación de capital nacional".^{13/}

La idea en sí no era mala, puesto que la fusión de las empresas mexicanas en una sola habría coadyuvado a la racionalización de la estructura productiva de la industria, reduciendo la excesiva gama de marcas, líneas y modelos. Empero, desde un principio existió una notoria parcialidad en favor de las propuestas de Automex, a tal grado que se excluyó desde un principio a Dina y FANASA (Borgward) de las discusiones que condujeron a elaborar el proyecto de dictamen del Comité Técnico.^{14/}

Dicho proyecto, redactado en enero de 1969, planteaba la conveniencia de formar una nueva empresa, 55 por ciento de cuyas acciones corresponderían al gobierno, y el 45 por ciento restante a la Chrysler Corporation. Se preveía en tal caso la desaparición de los Renault, Rambler y Borgward así como de los camiones Dina.

Aquí cabe citar lo que a este respecto escribe Victor Manuel Villaseñor, entonces Director General de Dina:

"Fernández Sáyo, el Gerente General de VAM hallá base, como es obvio, en desacuerdo con las conclusiones de la Chrysler, que el Comité Técnico había hecho suyas. El y yo, en compañía de Pierre Dreyfus, el Presidente de la Regie Nationale des Usines Renault que a la sazón hallábase en México, entrevistamos el 12 de junio de 1969 al Lic. Ortíz Mena. Le dimos a conocer nuestra rotunda discrepancia con el proyecto de dictamen del Comité Técnico, habiéndole ofrecido que en un plazo no mayor de 15 días, presentaríamos al Director del Banco de México una propuesta, debidamente fundamentada, para coordinar las actividades de las compañías automotrices de capital mayoritario nacional, a la luz de los intereses del país".

"Intempestivamente, el 16 de julio me informó el Lic. Fernández Sáyo que había llegado a su conocimiento la noticia de que el para nosotros invisible Comité Técnico, acababa de formular su dictamen definitivo, adverso a nuestra propuesta y reiterando su juicio del todo favorable a la posición de Chrysler. Enterado estaba de que Gastón Azcárraga frecuentemente participaba en las reuniones de ese comité, pero a mí, Director de la empresa automotriz del gobierno, empecinadamente me había sido negada la oportunidad de discutir el problema".

Y por último: "... intenté en vano entrevistarme con Ortíz Mena y Campos Salas. Ni siquiera solicité audiencia con el Presidente Díaz Ordaz, para no exponerme a una tercera negativa". En vista del problema planteado, "en compañía de dos de mis colaboradores me encerré en mi despacho, para redactar un documento de protesta. Fue concluido 2 días después. El documento concluía: "... el 45 por ciento más la tecnología proporciona más poder que un 55 por ciento sin tecnología. Cabe preguntar: ¿Cuál es la ventaja que reportará al país la entrega de las empresas automotrices con capital nacional al control administrativo, tecnológico y financiero de Chrysler Corporation?". 15/

El ensayo aludido se entregó a todos los funcionarios de alto nivel que tenían algún papel que jugar en la aprobación o rechazo del dictamen. Por esta u otras razones, se desoyó finalmente la opinión del Comité Técnico.

En 1968, Automex incurrió en deudas a corto plazo con Chrysler por 260 millones de pesos; en 1969, por 350. Además, en este último año obtuvo un crédito a largo plazo de la casa matriz, por 73 millones de pesos; en 1971, obtuvo otro en condiciones similares, por 191 millones.^{16/}

Como consecuencia, Chrysler hubo de incrementar su participación en la compañía: En 1970, pasó de 33.33 a 45 por ciento. Posteriormente, en diciembre de 1971 pagó - 181.25 millones de pesos para aumentar su participación al 66.9 por ciento, proporción que creció al 90.5 por ciento cuando en enero de 1972 compró todas las acciones de la empresa que circulaban en el mercado bursátil.^{17/} Durante 1972, el nombre de la compañía cambió a Chrysler de México, y hubo un aumento muy considerable en la participación de capital extranjero en la dirección de la empresa.^{18/}

Simultáneamente, el capital aumentó de 300 a 550 millones de pesos, para proporcionar los recursos de operación necesarios a corto plazo.

La explicación de este proceso nunca se ha dado públicamente -por razones obvias- pero en opinión del autor pudo haber sido la siguiente: hacia 1969, la parte mexicana de Automex debió haber presionado fuertemente a la Chrysler para que se incrementaran sus ventas al exterior, ya que ello le reportaría la ventaja de aumentar el aprovechamiento de su capacidad productiva, aún excesiva, y obtener

además fuertes utilidades por las exportaciones, en momentos en que la Secretaría de Industria y Comercio se negaba a autorizar incrementos en los precios de las unidades para el mercado interno.^{19/} Dicha política perjudicaba especialmente a Automex, ya que para aumentar su volumen de ventas y realmente aprovechar la cuota que se le asignaba -lo que era imprescindible para contrarrestar el bajo porcentaje de utilidad sobre las ventas unitarias- le era necesario arriesgarse a producir mayores volúmenes de lo que justificaba el mercado. La consecuencia fue que durante cada año-modelo a partir de 1968 Automex tuvo que realizar grandes esfuerzos para colocar sus unidades entre el público, viéndose obligada, por ejemplo, a ofrecer mayores facilidades de crédito que su competencia y sobre todo, a conceder grandes descuentos a sus distribuidores al acercarse el fin de cada año-modelo, para poder salir de inventarios. El problema era especialmente grave debido a que existía cierta preferencia del público por los productos de la Ford.

A estas dificultades se añadió, sin duda, la decisión de Chrysler de adueñarse, en las mejores condiciones posibles, de la mayoría del capital de Automex. Para la adopción de esa decisión, fue determinante el siguiente razonamiento: si en la fase inicial de la industria en México, la estrategia de Chrysler había sido minimizar riesgos y costos manteniendo una asociación que existía de tiempo atrás con empresarios nacionales,^{20/} el posterior establecimiento del

sistema de compensación de importaciones vía exportaciones hacia preferible (para la transnacional) convertirse en dueña absoluta de la subsidiaria, para que así le fuese posible obtener el 100 por ciento de las ganancias que por causa de esas exportaciones corresponderían a la filial.^{21/}

Una vez tomada esa decisión, Chrysler pudo haber propiciado que Automex incurriera en pérdidas, con el objeto de adquirir posteriormente sus activos a un precio relativamente bajo. Lo anterior no era difícil dada la situación de virtual "asfixia" en que la tenía sumida el control de precios, y cabe sospechar que desde entonces Chrysler Corporation empezó a cobrar intereses más altos por la maquinaria y los inventarios de material de ensamble que no se pagaran de contado, además de obligar a Automex a que pagase en su totalidad todos los gastos que se le pudiesen imputar: llamadas telefónicas, viajes de técnicos y administradores, cursos de capacitación, etc. Esto pudo haber causado parcialmente el endeudamiento a corto y largo plazo en que incurrió Automex con Chrysler a partir de 1968, así como pérdidas de 64 millones de pesos durante 1970, y 117 millones en 1971.^{22/}

Un indicador de la actitud de Chrysler frente a Automex podría ser el ritmo de crecimiento de las exportaciones de esta última en el lapso considerado: la empresa mexicana comenzó su programa de exportaciones en julio de 1968. Doce meses después, había exportado motores a las subsidiarias de Chrysler en Chile y Venezuela, y transmisiones a la

de Chile, además de realizar ventas de motores Perkins Diesel a la Chrysler de E.U., y monoblocks de los mismos a la Chrysler inglesa.^{23/}

A lo largo de 1970, Automex exportó por valor de 100 millones de pesos, pero en el año siguiente, la empresa mexicana sólo pudo repetir la misma cifra.^{24/} que era bastante menor a la lograda por Ford ya desde 1969 (134 millones de pesos).

Una de las razones que se dieron a fines de 1971, para justificar la venta del paquete de acciones a la Chrysler, fue precisamente la necesidad que había de que se expandieran rápidamente las exportaciones, para cumplir con lo dispuesto por el Acuerdo de 1969. Por su parte, el entonces Subsecretario de Industria de la Secretaría de Industria y Comercio, Campillo Sañz, atribuyó las pérdidas de Automex "a que tiene que competir con empresas como Ford y General Motors, que cuentan con fuerte respaldo económico del exterior".^{25/} La clara implicación de esta frase es que Automex no había podido contar con dicho respaldo, al menos en condiciones tan favorables como su competencia.

CAPITULO IX

El Problema de las Economías de Escala.

Como queda de manifiesto en el cuadro 30, es sumamente amplio el diferencial existente entre los precios de los vehículos norteamericanos en su país de origen y los que el consumidor mexicano debe pagar por modelos similares. Ese diferencial es atribuible a diversos factores, entre los que sobresalen el mayor costo de las autopartes y otros insumos y la escala mucho menor de fabricación que se observan en México.^{26/}

Aquí se plantea la hipótesis de que podrían generarse economías de escala si en vez de fabricarse 19 líneas diferentes de vehículos en el país, de las cuales sólo una se reproduce en más de 40 000 unidades anuales (véase cuadro 26), se optara por limitar la gama de líneas, y de modelos dentro de cada línea, que se ofrecen en el mercado nacional y se persuadiera a las empresas para que rediseñaran parcialmente sus unidades de tal manera que se pudiesen incorporar en ellas un mayor número de componentes tipificados de fabricación nacional (por ejemplo, carburadores, sistemas de aire acondicionado, sistemas anticontaminantes, e infinidad de piezas integrantes de subconjuntos, que actualmente se importan porque la diversidad de especificaciones requeridas por el sector terminal hacen incosteable su fabricación en

Quadro 30

DIFERENCIAL ENTRE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR EN MEXICO Y EN LOS ESTADOS UNIDOS EN EL AÑO 1979
(Modelos seleccionados)*

MODELO DE LUJO	Precio en EUA (US. Dls. x 23)	Precio en México	Precio en México x 100 Precio en EU
Ford LTD wagoneta (aire, seg. y elev. elec.)	183 724	398 481	217
Chevrolet Caprice Classic (4 puertas)(aire, seg. y elev. elect., radio FM)	176 433	366 200	208
Ford LTD (2 puertas)	167 325	320 734	192
Chevrolet Caprice Classic (4 puertas)	162 518	298 618	184
COMPACTO			
Pairmont (2 puertas)(aire, as, ind, pal. piso)	135 079	233 419	173
Pairmont (4 puertas)	122 935	208 168	169
Pacer	116 886	206 397	177
Chevelle Malibu (2 puertas)	119 623	198 677	166
Dodge Dart/Aspen (2 puertas)	101 338	195 809	193

* Para facilitar la comparación, los precios de todos estos modelos incluyen radio, calefacción y transmisión automática.

Fuente: Información recabada personalmente por el autor.

México).

Por supuesto, en la presente etapa de desarrollo de la industria, presentaría grandes dificultades pretender la imposición de tal modelo de operación al sector terminal de un día para otro. Lo mejor habría sido autorizar el establecimiento de un menor número de firmas e insistir en una mayor incorporación de componentes tipificados desde un principio, como recomendaba el estudio que elaboró Nacional Financiera en 1960.

No obstante, a lo largo de un período de varios años sería muy conveniente ir restringiendo progresivamente (hasta llegar a un nivel óptimo), el número de líneas y modelos que las diversas plantas sean autorizadas a producir para el mercado interno, y ofrecer incentivos a aquellas compañías que estén dispuestas a cooperar para conseguir una mayor tipificación de las autopartes en que esto sea factible y coadyuve al desarrollo de economías de escala.

Aún en el caso de que el proyecto de inducir una mayor tipificación resultara irrealizable por impráctico, sería deseable que se redujera la gama de líneas y modelos que se ofrecen, y además que cada empresa fabricara en México sólo aquellos modelos básicos que las casas matrices proyecten ofrecer por varios años consecutivos. De esta manera, se lograría que cada modelo se reprodujera en mayores volúmenes, lo que a su vez propiciaría una mayor eficiencia en

la operación de las empresas de autopartes y la elevación del contenido nacional de los vehículos.

En opinión del autor, el volumen mínimo aceptable para que un modelo pueda fabricarse en el país debe fijarse en 100 000 unidades. Para sustanciar esta opinión, conviene analizar brevemente el concepto de economías de escala; éstas se generan a partir de cinco fuentes principales en el proceso de manufactura:^{27/}

1. Indivisibilidades en los costos fijos nacionales
2. Economías en los costos de almacenaje. (Por ejemplo, al requerirse menores inventarios).
3. Mayor especialización del trabajo en las plantas fabriles.
4. Economías debidas a grandes dimensiones.
5. Economías derivadas de una mayor especialización de cada planta.

En términos generales, es sumamente difícil calcular con precisión las economías de escala que se podrían generar al incrementarse la cantidad de unidades similares que produce el sector terminal, ya que éstas varían de acuerdo con el costo de los factores y la tecnología utilizada. Por ello, se obtendrán distintas estimaciones dependiendo del país, la época e inclusive la planta concreta en la que se base el análisis.

Además, cada fase del proceso de fabricación de un automóvil (vaciado, forjado, maquinado y ensamblado), agota la mayor parte de las economías de escala aplicables al alcanzarse diferentes volúmenes de producción de vehículos por unidad de tiempo. Por ejemplo, si (según ciertos cálculos) el volumen óptimo para el maquinado de motores en una sola planta es de 250 000 unidades anuales, en cambio los costos unitarios mínimos en el proceso de ensamble se alcanzan al producirse 400 000 vehículos en el mismo lapso. Todo esto, como podrá imaginarse, complica el análisis.^{28/}

A consecuencia de estas y otras dificultades para encontrar con certeza cuáles son las relaciones costo-volumen en la industria, existe una desconcertante variedad de estimaciones diversas sobre cuál es el rango aproximado de producción de unidades similares, después del cual las reducciones en el costo unitario de los vehículos tienden a ser mínimas. Debe aclararse que no obstante esa diversidad, no se conoce ningún estudio que considere que el rango en el que se logran bajos costos unitarios empieza antes de las cien mil unidades de una misma línea de vehículos, en tratándose de un proceso de manufactura y no de mero ensamble.

La práctica en los principales países productores: Estados Unidos, Japón, República Federal Alemana, Francia, Italia, Gran Bretaña, Canadá y Suecia, confirma la idea antes aludida, ya que ninguna de las plantas de las compañías

importantes ubicadas en su territorio tiene corridas de producción inferiores a las 100 000 unidades por línea de vehículos, y lo más común es que se fabriquen por lo menos 200 000 unidades anuales de cada línea en una misma planta.

En cambio, hasta el presente en México sólo del Volks wagen Sedán se han producido suficientes unidades (más de 100 000), como para hacer costeable la realización del estam pado completo de la carrocería en el país. De ésto puede de ducirse con certeza que el grado de integración nacional po dría ser sustancialmente mayor si las corridas de producción de cada línea fueran de, al menos, cien mil unidades.

En este mismo contexto, cabe citar que la CEPAL, en un estudio que data de 1973, aduce que el sobrecosto prome dio de producción en que icurriría una planta totalmente in tegrada en América Latina, todavía sería del 3.3 por ciento si fabricara 200 000 unidades anuales, y ascendería al 14.2 por ciento si el volumen de producción se fijara en 100 000^{29/}

Por su parte, Jorge Orvañanos ^{Revisado} ~~calculó~~ en 1967 que si una empresa del sector terminal en México se limitase a pro ducir una sola línea al 60 por ciento de integración nacio nal (calculado según la fórmula entonces vigente de "costo directo"), en cantidad de 100 000 unidades, su costo de fa bricación por unidad se reduciría en 32 por ciento respec to a los niveles que entonces prevalecían.^{30/}

En este mismo sentido, Jack Baranson estimó en 1968

que las plantas terminales de América Latina sólo podrían aba
tir sus costos sustancialmente si fabricaran una sola línea
en cantidad de 240 000 ó más unidades anuales, en el supuesto
de que el nivel de integración nacional se aproximase al cien
por ciento.^{31/}

Asimismo, Georges Mallart calculó que en términos ge-
nerales, en Argentina, Brasil y México durante los años sesen-
tas podían esperarse los siguientes niveles aproximados de so
bre costo respecto al país de origen:^{32/}

Volumen de Producción (Una sola línea de ve- hículos)	Grado de Int. Nacional (En porcentaje)	Nivel de Sobre- costo (En porcentaje)
12 500	90	100
50 000	cercano al 100	40
200 000	100	0 - 10*

* Implicaría costos competitivos en los mercados mundiales.

Por último, C. Pratten concluye en un estudio que
elaboró en 1961 acerca de las economías de escala alcanza-
bles en la industria británica, que en una planta completa-
mente integrada, a un nivel de producción de 100 000 unidades
anuales, los costos son 25 por ciento mayores cuando se pro-
ducen tres líneas distintas de carrocería y cinco motores di-
ferentes, que cuando se fabrica una sola línea en modelos de

dos, cuatro y cinco puertas, con un solo motor a ese mismo nivel de producción.^{33/}

Podrían citarse una larga serie de estimaciones adicionales de índole semejante, pero lo importante es recalcar que no se encontró una sola que no respaldara la hipótesis de que los costos de fabricación en México podrían ser menores si se redujera sustancialmente la excesiva proliferación de líneas y modelos en relación al tamaño del mercado nacional.

CAPITULO X

La perspectiva empresarial. Los Gigantes de la Industria y su Proyección en México.

Después de la Segunda Guerra Mundial, ha ocurrido un proceso de concentración de la producción mundial de vehículos, en beneficio de aproximadamente una docena de empresas transnacionales. A tal grado ha llegado este proceso, que si se toma en consideración la producción de las subsidiarias de esas compañías, en 1973 la producción conjunta de General Motors y Ford equivalía ya al 36.2 por ciento de todas las unidades de diferentes marcas que se fabricaron en todos los países. Asimismo, en ese año la producción conjunta de las nueve primeras empresas correspondía al 73.2 por ciento de la producción mundial de vehículos.^{34/} (Cuadro 31). Siendo este el caso, no resulta sorprendente que seis de esas primeras nueve empresas se encuentren representadas en México. Sin embargo, ya se ha mencionado que el número de firmas que integran la industria terminal nacional es mayor del que debió haber correspondido a la fase inicial de manufactura. A continuación se exponen las razones que motivaron a esos fabricantes a asegurarse un lugar en el mercado mexicano.

En este país, así como en otros de América Latina, se ha podido observar a grandes rasgos la siguiente evolución: en un primer momento, las compañías -principalmente

Quadro 31

LAS NUEVE PRINCIPALES FIRMAS AUTOMOTRICES EN EL MUNDO (1973).

Compañía	Origen	VENTAS (miles de millones de Dls)	Vehículos Producidos (millones)
G.M.	E.U.A.	35.80	8.684
Ford	E.U.A.	23.02	5.567
Chrysler	E.U.A.	11.77	3.450
Toyota	Japón	5.55	2.308
V.W.	Rep. Fed. Alemana	5.33	2.335
Nissan	Japón	4.88	1.996
Fiat	Italia	4.17	1.556
British Leyland	Gran Bretaña	3.86	1.161
Renault	Francia	2.95	1.415
		Total: =	2.436 = 73.2 de la producción mundial.

Fuente: VW Case Study, Harvard Business School 1974.

de Estados Unidos- exportan sus unidades. Después, cuando el volúmen lo justifica, establecen armadoras para reducir los costos de transporte, y en muchos casos, aprovechar los incentivos gubernamentales que se ofrecen para su establecimiento.^{35/} En una tercera etapa, los gobiernos exigen a aquellas empresas que pretendan seguir produciendo para el mercado interno, que realicen las inversiones necesarias para fundir sus motores, maquinaslos, etc., in situ. Entonces ocurre un proceso peculiar desde el punto de vista de las compañías; resulta imperativo asegurarse un lugar en la nueva industria, y ello por dos razones:

a) La primera es que generalmente se espera poder contar con un mercado cautivo de expansión, especialmente si hasta ese momento se han restringido las importaciones de vehículos por razones de balanza de pagos.

b) La segunda es que, a consecuencia de la intensa competencia que se da en todo el mundo entre las principales compañías, ninguna de ellas está dispuesta a dejar que una o más de sus competidoras aprovechen en exclusiva un mercado nuevo, que en el futuro podría llegar a ser importante y redituable.

El resultado de ello es que por lo general, una vez que alguna de las empresas juzga aceptables las condiciones impuestas por el país de que se trate, todas (o la mayoría de) las otras compañías del oligopolio hacen lo posible por

impedir que la primera les saque ventaja, apropiándose en exclusiva de ese mercado. Aunque esté claro que para las compañías sería más conveniente seguir exportando a ese país, que duplicar innecesaria e ineficientemente sus plantas fabriles, la realidad es que en casi todos los casos la alternativa no se les presenta entre seguir exportando o fabricar en ese país, sino entre fabricar allí, o dejar el mercado para las demás empresas competidoras.

Puestas frente a este dilema, las compañías tienden a relegar a un segundo término las consideraciones acerca del tamaño del mercado, y se movilizan para cumplir con las condiciones impuestas, una vez que alguna de ellas las ha aceptado. Es cierto que en la mayoría de los casos, los países latinoamericanos les ofrecen además, una serie de incentivos fiscales y de otra índole, pero la motivación principal para tratar de acceder a la etapa manufacturera en cada país que la inicia se origina en la fuerte competencia intraindustrial que sostienen estas empresas en los mercados de gran número de países. Comúnmente, el resultado final de este proceso es que se instala un número excesivo de plantas manufactureras cada vez que un nuevo país decreta la integración de su industria, lo cual agrava las condiciones de ineficiencia bajo las que ésta operará en el futuro.

Un ejemplo de este proceso ocurrió en la Argentina, donde existían 21 fabricantes en 1960. Análogamente, al ordenar los respectivos gobiernos que se incrementara el contenido nacional de las unidades, en Chile se establecieron

inicialmente 20 compañías, en Venezuela 16, en Perú 13 y en Brasil 11, casi todas las cuales tenían alguna relación con las empresas del oligopolio. Inclusive en México, donde como ya se ha anotado, se tenía en un principio la intención de limitar a priori el número de fábricas a cinco, terminaron por aprobarse los proyectos de diez: los actuales, y además los de Delta (Mercedes Benz), Reo (Toyota) y FANASA (Borgward), que fracasaron por problemas internos.

Cabe señalar que una vez realizada la inversión, la mayoría de las casas matrices de las grandes empresas se han mostrado dispuestas a operar con niveles relativamente bajos de utilización de su capacidad instalada, e incluso a sufrir temporalmente algunas pérdidas (que pueden probablemente deducir de impuestos), con la idea de que eventualmente esas subsidiarias empezarán a tener utilidades conforme se expandan los mercados de los países donde están ubicadas.^{36/}

Este comportamiento peculiar de las compañías ha sido analizado en detalle y fundamentado con estadísticas (para el caso de las empresas norteamericanas), por Frederick Knickerbocker en un estudio intitulado "Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprise".^{37/} Su conclusión más importante radica en afirmar que la tendencia a que exista una reacción imitativa de las grandes empresas cuando alguna(s) de sus competidora(s) realiza(n) una inversión en el extranjero, es mayor en una industria en la medida en que se den las siguientes condiciones:

1. Que exista un alto grado de oligopolización de la producción a nivel mundial. (Excepto a muy altos grados de oligopolización, ya que entonces es posible un comportamiento colusivo, tácito o explícito, entre los miembros del oligopolio).
2. Que exista un alto grado de inestabilidad en el oligopolio; esto es, que surjan nuevos miembros que realicen inversiones en el extranjero, en cantidades significativas, por primera vez en el período considerado.

Como es fácil deducir, ambas condiciones se cumplen en el caso de la industria automotriz, si se considera la gran magnitud de las inversiones que han realizado por primera vez en la posguerra las firmas europeas y japonesas.

Una prueba de la veracidad de esta interpretación de las motivaciones de las compañías automotrices al querer invertir en los países del Tercer Mundo, se desprende de la declaración que formuló en 1973 T.A. Murphy, entonces vicepresidente de General Motors, ante el Subcomité sobre Comercio Internacional del Senado de E.U.A.: "No hay duda de que si General Motors, o las otras firmas automotrices de E.U.A., se despreocupan de la participación en el mercado mundial a través de plantas en el extranjero, existen firmas multinacionales basadas en otros países que estarían alerta y reaccionarían con prontitud para llenar esa necesidad".^{38/}

En el caso particular de México, hacia 1962 era evidente para los funcionarios mexicanos, que no debía autori-

zarse el establecimiento de un número elevado de firmas manufactureras. Para mayor abundamiento, un artículo que apareció en Comercio Exterior de septiembre de 1962, en el que se comentaban los planes que ya entonces tenían Dina, Ford, Volkswagen, Borgward, Reo, Delta y Nissan para fabricar automóviles en México (todos estos serían eventualmente aprobados), concluía diciendo:

"En todo caso, es evidente que todavía sufrirán modificaciones importantes los planes anunciados, porque si bien se trata de proyectos interesados fundamentalmente en las perspectivas del mercado mexicano y su ampliación en el seno de la ALALC y no sólo en las condiciones presentes, la realidad es que la demanda actual podría ser atendida casi íntegramente (en lo que a número de unidades se refiere) por cualquiera de las fábricas anunciadas. De modo que es lógico esperar ajustes en estos planes o por lo menos la posposición de algunos de ellos, de acuerdo con el crecimiento real de la demanda o del mercado para automóviles fabricados en México. Parecería entonces, que el anuncio de los proyectos corresponde sobre todo al interés de las empresas en conservar su parte del mercado mexicano". 39/

Si estaba bien claro que debía restringirse el número de empresas, y por otra parte existía el deseo (casi diríase "compulsión"), de varios fabricantes simultáneamente por participar en la industria, las autoridades mexicanas debieron haber aprovechado la situación para imponer requisitos que garantizaran el inicio de la etapa manufacturera bajo condiciones especialmente favorables para el país en

términos de eficiencia económica, transferencia y asimilación adecuada de la tecnología, desarrollo sano del sector de autopartes, etc. La imposición de tales requisitos habrían coadyuvado a "filtrar" por razones de orden técnico los planes de fabricación presentados por las diversas compañías, y habría permitido preservar el control nacional de la industria. En cambio, la no imposición de los mismos en el momento oportuno fue el "pecado original" que condicionó todo su desarrollo posterior.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Resumen. -

En la parte inicial de este trabajo se describe el panorama general que ofrecía la industria automotriz durante la época del ensamble, que abarca los años anteriores a 1962. Se hace además una glosa de los esfuerzos que hicieron las autoridades mexicanas de la posguerra por reducir la incidencia de esta actividad en el déficit de la balanza comercial, los cuales generalmente se centraron en el establecimiento de cuotas (límites) de producción que se fijaban anualmente a las armadoras, y en la aplicación de elevados aranceles para las unidades que se importaban terminadas.

Durante la etapa del ensamble, se avanzó muy poco en la mexicanización de los vehículos, debido a una serie de obstáculos que impedían la fabricación de componentes en los volúmenes necesarios para el logro de economías de escala: una excesiva proliferación de marcas con respecto al tamaño del mercado; el cambio anual de los modelos de origen norteamericano; y la política de las compañías transnacionales, cuyas casas matrices preferían seguir vendiendo indefinidamente a las armadoras locales casi todas las piezas y subconjuntos integrantes de los vehículos, en vez de permitir su progresiva sustitución por componentes de origen

nacional. El origen de esta política estaba en el interés de las compañías por tener a su disposición un mecanismo que facilitara una transferencia inadvertida (por el gobierno) de recursos hacia el país de origen, y garantizar que las unidades que llevaran su marca en los diferentes países tuvieran una calidad uniforme.

Hacia el final de los cincuentas, el gobierno de López Mateos se avocó a diseñar una política que obligara a elevar el contenido nacional de los vehículos, con el fin de aminorar el costo en divisas que ocasionaba la importación creciente de material de ensamble y refacciones, a la vez que se avanzara en la provisión de empleo y en la asimilación de tecnología industrial moderna en el país.

En 1959, con la intención ulterior de decretar la fabricación integral de los vehículos en el país, se redujeron aranceles y precios a los automóviles pequeños, buscando una mejor utilización de las divisas perdidas por importaciones automotrices. Simultáneamente, se fomentó el ensamble y la importación de vehículos de gran número de marcas de distintos países, con el fin de interesar a muchas de ellas en asegurarse un lugar dentro del mercado mexicano, lo cual se esperaba que facilitaría a las autoridades la negociación del proyectado decreto de integración nacional automotriz.

Originalmente, se buscaba asegurar que la nueva industria quedara bajo control nacional, y para ello se pensa-

ba autorizar únicamente el establecimiento de empresas netamente mexicanas, que podrían trabajar inicialmente sobre la base de licencias de fabricación. Además, para hacer factible el desarrollo de economías de escala, se tenía la intención de limitar a tres, o cuando mucho cinco, el número de empresas que podrían constituir el sector terminal de la industria.

En agosto de 1962, después de un prolongado período de negociación con las compañías y las asociaciones de distribuidores y de fabricantes de partes y refacciones, las autoridades promulgaron un decreto que en esencia solicitaba a las empresas la presentación de proyectos para fabricar totalmente sus motores y transmisiones en México antes de 1965, en el supuesto de que sólo aquellas firmas cuyos planes de fabricación fueren aprobados por la Secretaría de Industria y Comercio podrían seguir vendiendo sus vehículos en el mercado nacional.

Un elemento que contribuyó a precipitar la elaboración del Decreto fue la presión de Argentina y Brasil dentro de la ALALC, ya que ambos países pretendían abastecer el mercado mexicano bajo condiciones de protección arancelaria, que el gobierno de México les asegurara a sus exportaciones frente a la competencia de otros países.

El decreto que finalmente se promulgó no incorporaba la mayoría de las condiciones que en un principio se había planeado imponer a la nueva industria. Las compañías, principalmente Ford y General Motors, lograron movilizar en su favor a las asociaciones de distribuidores y de fabricantes de autopartes, para evitar que se impusieran requisitos tales como el de que las empresas elegibles para participar en la nueva fase de la industria tuviesen participación de capital mexicano, el de que se limitara a priori el número de firmas (y/o líneas de vehículos) a fabricarse en el país, o el de que se congelaran los modelos por varios años con el fin de hacer costeable el estampado de las carrocerías en México.

Aquí conviene recordar que Ford, General Motors y Automex controlaban aproximadamente las tres cuartas partes de las ventas que se realizaban en el mercado nacional, y consecuentemente una mayoría de los distribuidores y fabricantes de partes y refacciones que existían entonces dependían en el corto plazo de que esas tres empresas siguieran operando normalmente. Esto también contribuyó a que la Secretaría de Industria y Comercio evitara excluir a cualquiera de ellas (especialmente las dos primeras), en la nueva etapa que comenzaba en esa época.

Con posterioridad se dieron una serie de fallas y omisiones en la aplicación del decreto. Destaca la admisión extemporánea de Nissan, con el fin de proteger las

exportaciones de algodón a Japón.

Por otra parte, la concesión de cuotas preferenciales de producción a las firmas en que participaban capitales nacionales invalidó automáticamente la razón que se dió oficialmente como justificación para no haber restringido drásticamente a priori el número de firmas que podrían participar en el programa de integración nacional: que se dejaría la racionalización de la estructura de la industria "a que, por razones de competencia comercial, algunas de las empresas se viesen impedidas de continuar dentro del programa". (Supra, pág. 119).

En los últimos años de la década de los sesenta, la política automotriz da un giro al disminuir el énfasis en la sustitución de importaciones, y en cambio empezarse a inducir el crecimiento de las exportaciones del sector para compensar sus importaciones. Como instrumento para implantar esa política, se condicionaron las cuotas anuales de producción de cada firma a sus exportaciones en el año inmediato anterior.

La política de inducir exportaciones compensatorias no fue bien vista por las empresas con participación de capital nacional (Automex, Dina, VAM y Borgward eran las que existían entonces), puesto que las ponía en desventaja frente a las subsidiarias de propiedad totalmente extranjera, en

cuya expansión tenían las casas matrices un interés más directo.

El Decreto de 1972 reiteraba la intención del Acuerdo de 1969 en el sentido de obligar a las empresas del sector terminal a que fueran compensando cada año una proporción mayor de sus importaciones de material de ensamble, antes de que sus exportaciones adicionales pudiesen ganarles extracuotas de producción para el mercado interno. Se ordenaba además que dichas exportaciones compensatorias obligatorias debían estar integradas parcialmente con productos fabricados por las empresas mexicanas de autopartes, pero colocadas en el exterior por las gestiones de las empresas terminales.

Entre otras disposiciones, el Decreto de 1972 también estableció el requisito de que las empresas de autopartes debían ser en un 60 por ciento de capital nacional, y limitaba, aunque laxamente, la proliferación de líneas y modelos por planta.

En 1974 y 1975 las exportaciones de la industria se rezagaron considerablemente, por la recesión en los países industrializados al tiempo que seguía creciendo la demanda, y por consiguiente la producción de automotores en el país. Esta situación dio lugar a que en 1976 se pensara en volver a elevar el porcentaje requerido de integración nacional, no

obstante los mayores costos que ello habría implicado, para sustituir importaciones y reducir los riesgos de excesiva dependencia de los mercados externos que había mostrado tener la política de inducir exportaciones compensatorias por decreto.

En 1977, la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial optó por una solución intermedia, el publicar un decreto todavía vigente, que exigió elevar en cierta medida el contenido nacional de las unidades y las autopartes, pero a la vez ir compensando gradualmente el valor del material complementario de ensamble, del contenido importado de las autopartes, de los pagos que se efectúan por concepto de regalías, intereses y asistencia técnica, etc., con exportaciones que provengan en un 50 por ciento de las empresas de autopartes, y en el 50 por ciento restante del propio sector terminal. En la medida en que cada empresa cumpliera con ese doble objetivo, (de incrementar su integración y sus exportaciones), podrían contar con un presupuesto más amplio de divisas, pero con la salvedad de que (teóricamente) se reducirá cada año el presupuesto global de divisas conferido a la industria, de manera que éste debería desaparecer a partir de 1982.

Existe cierta flexibilidad en este último decreto, pues una vez cubierto el porcentaje mínimo de contenido nacional (50 por ciento en el caso de los automóviles de pasajeros), las compañías podrán optar por compensar con exportaciones el contenido de importación, o bien seguir

aumentando su incorporación de autopartes nacionales hasta el porcentaje "recomendado" (74 por ciento en el caso citado).

Por otra parte, el ordenamiento vigente sustituye la antigua fórmula de "costo directo de producción", por otra llamada "costo-partes", para medir la proporción de contenido nacional incorporado a los vehículos. En esta nueva fórmula no cuenta el precio que alcancen las autopartes hechas en México, sino el que éstas tendrían en caso de adquirirse en el país de origen de la unidad. Esto elimina el "premio a la ineficiencia" que trafa implícita la anterior fórmula de medición.

El decreto de 1977 también liberó los precios de los autos de pasajeros, para fomentar la inversión y para que las empresas pudiesen financiar la incorporación de partes nacionales que el propio decreto prevé; así como permitir a los fabricantes de autopartes que, mediante la aplicación de una fórmula especial, contabilicen las exportaciones que realizan directamente para complementar el contenido nacional real de su producción, y así acceder más fácilmente a la proporción mínima establecida de valor agregado en el país (80 por ciento del costo de producción), para que las autopartes sean consideradas "de incorporación obligatoria".

Por último, en este decreto se hace oficial la política de dar trato preferente a las compañías del sector terminal en las que existe capital nacional (en la actualidad, solamente las de capital estatal VAM y Renault de México)

Aunque la existencia de este ordenamiento ha contribuido en forma importante a acelerar el ritmo de inversión en ambos sectores de la industria, la recesión actual en Estados Unidos y la persistencia de una fuerte demanda interna en México hacen suponer que la industria seguirá arrojando una balanza comercial deficitaria durante un tiempo indefinido derrotando los fines del Decreto. Esto sólo podría evitarse si el gobierno detuviera el crecimiento de la producción restringiendo el presupuesto global de divisas que otorga anualmente el sector terminal, lo cual parece remoto.

La parte final del presente estudio se inicia con una evaluación de la forma como el Estado Mexicano ha participado directamente en la industria, llegándose a la conclusión de que se ha desaprovechado la oportunidad de establecer una colaboración más estrecha entre Dina (ahora Renault de México), VAM y las fábricas de autopartes en que participa el Estado, para buscar el logro de una mayor eficiencia en su operación.

En el siguiente capítulo (VII), se exponen las razones por las que una política indiscriminada de promoción de exportaciones favorecería principalmente a las subsidiarias de empresas transnacionales que operan en el sector de autopartes, los cuales están en mejor posición para vender sus productos en el extranjero (muchas veces a otras filiales), que las firmas netamente nacionales.

En cambio, una política de mayor sustitución de importaciones reduciría la dependencia del exterior y ayudaría a generar mayores ventas para las firmas nacionales que fabrican autopartes, pero tiene el inconveniente de propiciar que se eleven los costos del sector terminal.

Frente al dilema planteado: promoción de exportaciones y desnacionalización, o sustitución de importaciones e ineficiencia, mi opinión es que la solución podría radicar en que se ordenara al sector terminal para que fabrique un mínimo de modelos durante un máximo de tiempo, y se pueda avanzar en el uso de componentes tipificados. Así se generarían economías de escala, que facilitarían tanto el incremento de las exportaciones como la elevación del contenido nacional.

Más adelante se analiza el caso de Automex, mencionándose que la expectativa de una fuerte protección gubernamental pudo haber estado en el origen de una excesiva liberalidad en su política inicial de inversiones, que indujo a Automex a construir las mayores plantas a mediados de los sesenta.

Esta empresa siempre luchó por que se optara por elevar el contenido nacional de los vehículos en vez de instaurar una política de exportaciones compensatorias. Ello se explica por la desventaja en que esta última política situaba a Automex frente a Ford y General Motors.

Cuando finalmente el gobierno se vió impleido a inducir exportaciones compensatorias, el Banco de México se alió a Automex para presionar en el sentido de que concertara una fusión de las cuatro empresas del sector terminal en las que participaban capitales mexicanos de origen público y privado, y simultáneamente desapareciera las marcas que hasta entonces producían Dina, Vam y Borgward. Este proyecto naturalmente se enfrentó a la oposición de estas últimas, y finalmente se abandonó.

Mientras tanto, el virtual congelamiento de los pre-

cios autorizados y la acumulación de inventarios que sufrió Automex al término de varios años consecutivos, fueron perjudicando su situación financiera.

Simultáneamente a lo anterior, las ventajas que en un principio le había reportado a Chrysler el contar con socios mexicanos iban desapareciendo: si en la fase inicial había sido conveniente minimizar riesgos y costos aliándose con capitalistas locales, que conocían bien a las empresas de la industria auxiliar y eran capaces de negociar en favor de Automex ventajas crediticias para erigir las plantas y las cuotas de producción más elevadas de la industria, posteriormente el giro que dió la política gubernamental hacia imperativo, generar crecientemente extracuotas de producción por exportaciones.

Es muy posible que en esas condiciones, Chrysler haya empezado a maniobrar con el fin de eliminar a sus socios y hacerse del control absoluto de la empresa y de toda la utilidad que le correspondiera por las ventas realizadas en el mercado interno, así como por las exportaciones. Dicho proceso culminó en 1971. (La asociación de Chrysler con Fevre y Basset en Argentina siguió un curso muy similar).

El penúltimo capítulo señala que existen grandes dificultades para predecir con exactitud las relaciones entre costo y volumen que se podrían generar a diversas escalas de fabricación de vehículos similares. Además, los cálculos

que se hagan variarían dependiendo del costo de los factores y la tecnología utilizada en cada país.

Pero a pesar de esos problemas de medición, tanto la práctica en los países donde la industria es eficiente, como los resultados obtenidos por una larga serie de estudios sobre este tema, y finalmente la experiencia operativa que en el país se ha tenido en el caso del Volkswagen Sedán, respaldan la hipótesis de que sería factible elevar significativamente el contenido nacional de los vehículos (y reducir concomitantemente el costo del material de importación), sin que ello implicara mayores precios al consumidor, si de cada línea autorizada para fabricarse en México se produjeran por lo menos cien mil unidades antes de que fuera reemplazada.

El último capítulo hace un esbozo de la perspectiva empresarial a nivel global: como existe un oligopolio, las diez o doce compañías más importantes están constatemente preocupadas porque alguna firma de la competencia se apodere en exclusiva de nuevos mercados en el Tercer Mundo, que tienden a crecer muy rápidamente y casi siempre a corto plazo pueden empezar a ser redituables.

Esta situación explica por qué cada vez que un país latinoamericano ha decretado la elevación del contenido nacional de los vehículos ensamblados localmente, y el cierre de la frontera a los de importación, han acudido muchas más compañías integrantes del oligopolio de lo que sería conve-

niente para no obstaculizar el desarrollo de una industria eficiente con una excesiva fragmentación del mercado.

El móvil de esta peculiar conducta radica en que una vez que alguna de las grandes firmas ha decidido aceptar las condiciones establecidas por el país en cuestión para seguir participando en su mercado, se genera una reacción imitativa en varias de sus competidoras, que hacen entonces lo posible por impedir que la primera compañía se les adelante en la competencia por aprovechar, bajo una alta protección, la rápida expansión que presentan los mercados automotrices de los países en desarrollo.

En el caso particular de México, el interés de varias grandes compañías las motivó a concertar una serie de presiones para asegurarse una participación, bajo sus propios términos, en la nueva fase de la industria. El gran reto para la política industrial nacional en aquel momento consistía en aprovechar ese interés de las compañías para imponerles condiciones que habrían asegurado el control nacional de la industria en el largo plazo, y permitir el establecimiento sólo de aquellas que estuvieran dispuestas a aceptarlas.

Sin embargo, condicionamientos de orden político se aunaron a cierta debilidad mostrada en el proceso decisorio de las autoridades para impedir que el Estado Mexicano pudiera responder satisfactoriamente al reto planteado.

Conclusiones.-

En la política que se ha seguido en materia automotriz a partir de 1962 se pueden señalar dos inconvenientes fundamentales:

I) Permitir el establecimiento de subsidiarias de todas las compañías norteamericanas, que transplantaron intacto a México el patrón de competencia que siguen en los Estados Unidos, y que ocasiona un mal uso de recursos humanos y de capital. Este patrón se canaliza a través de una gran proliferación de modelos y del cambio frecuente de los mismos (sin que ello implique la adopción de avances tecnológicos), para anticipar, en la mente del consumidor, la obsolescencia de los vehículos.

II) No preservar el control nacional de la industria, lo cual hace muy difícil que alguna vez puedan dejar de pagar se dividendos, cuotas por licencias de fabricación y transferencia de tecnología, etc., a las compañías transnacionales que dominan la industria. Esto es especialmente grave si se considera que las tres empresas que mayores ventas realizan (Chrysler, Ford y Volkswagen), y que figuran entre las diez firmas más importantes del país*, son subsidiarias controladas totalmente por sus respectivas casas matrices.

La pregunta relevante es: ¿Se deben estos inconvenientes a condicionamientos políticos ineludibles o existió un margen de acción no aprovechado por el Estado Mexicano

* Cf. Expansión, 30.VIII.78

en el momento de elaborar el decreto definitivo de integración automotriz? En los párrafos que siguen se intenta responder brevemente a esta interrogante.

Si se dejan de lado momentáneamente las restricciones de orden político, es válido imaginar tres alternativas diferentes a la que finalmente se siguió como un medio para inducir el paso del mero ensamble al inicio de la integración nacional: otorgar a una entidad del Estado el monopolio de la fabricación de automóviles, autorizar únicamente el establecimiento de empresas netamente mexicanas, o bien permitir la participación de sólo tres firmas; una mexicana, otra norteamericana y la tercera europea o japonesa.

La primera alternativa, establecer un monopolio estatal automotriz, se podría haber realizado aprovechando la infraestructura que podía ofrecer DINA, perteneciente a Nacional Financiera y que desde 1959 había establecido un contrato de licencia de fabricación con Renault.

La segunda alternativa, restringir la participación en la industria a capitales mexicanos, podría haber seguido las pautas marcadas por las recomendaciones del estudio elaborado por Nacional Financiera en 1960: permitir que se fundaran no más de siete empresas (cinco para automóviles y dos para camiones), que adquirieran licencias de fabricación en el extranjero e incorporaran en sus unidades un máximo de componentes tipificados.

Cualquiera de las dos alternativas citadas habría reportado una serie de ventajas:

A) Mantener un control nacional sobre las decisiones que fuera tomando la industria, con lo que al cabo de algunos años se podría haber comenzado a exportar partes y/o vehículos a dondequiera que pudiesen tener demanda, sin tomar en cuenta los intereses de otras empresas en el extranjero (como ocurre frecuentemente en el caso de las subsidiarias de compañías transnacionales establecidas en México).

B) Fabricar durante varios años los mismos modelos, en volúmenes tales que se habría generado mayores economías de escala, volviendo factible la fabricación integral de las carrocerías en el país.

C) Sentar las bases de una auténtica asimilación de la tecnología en el país, lo que quizá habría posibilitado, con el transcurso del tiempo, el diseño de autos integralmente mexicanos. Esto a su vez habría traído beneficios en términos de la balanza de pagos y de una menor dependencia tecnológica del exterior.

D) Tener la posibilidad de planear, en forma racional y ordenada, el incremento en el grado de integración nacional de los vehículos. (En el caso de la primera alternativa planteada, estos se habrían proyectado a partir del desglose de precios de las partes en Francia, que Renault había provisto a DINA desde un principio).

E) Hacer factible la reducción del precio de los auto
móviles cada vez que lo permitieran los aumentos de producti-
vidad. (En el caso de la segunda alternativa mencionada, es-
to se podría haber logrado autorizando la importación de cier
to número de automóviles terminados sujetos a aranceles, al
término de algunos años de operación de la industria en Mé-
xico).

Una tercera alternativa que podría haberse elegido
es la que proponía un anteproyecto de decreto elaborado por
la Secretaría de Industria y Comercio: autorizar el estable-
cimiento de sólo tres compañías, de origen mexicano, nortea
americano y europeo o japonés, respectivamente. Esta posibi-
lidad, aunque subóptima, habría tenido la ventaja de propi-
ciar economías de escala y una mayor eficiencia en la indus
tria.

Al incorporar el análisis los elementos de orden po-
lítico, debe tomarse en cuenta que las decisiones de esta
índole nunca se realizan en abstracto, sino dentro de un de
terminado contexto histórico y político . En el caso particu-
lar que nos ocupa, es evidente que el modelo de desarrollo glo
bal que se sigue en México asigna un papel fundamental a la
inversión privada y al influjo continuo y creciente de capi-
tal extranjero. Bajo esas circunstancias, difícilmente se
podían plantear con éxito las alternativas de política que tu
vieran visos de radicalismo, particularmente en el ambiente
de Guerra Fría que todavía imperaba en los primeros años se-
senta.

Con ese antecedente, habría que descartar la posibilidad de que se otorgara a DINA el monopolio de la producción - automotriz. Restringir la participación en la industria a capitales mexicanos habría contado con el apoyo de una parte de los empresarios nacionales, aunque seguramente habría ocasionado fricciones con compañías como Ford y General Motors. Finalmente, la opción de limitar a tres el número de fabricantes habría contribuido a dividir en los ámbitos interno y externo aquéllos capitales que podrían haberse opuesto a que se llevara a cabo la integración de la industria de una manera - racional.

En retrospectiva, parece difícil de aceptar que el márgen de maniobra con que contaba el Estado Mexicano era tan rigido como parece mostrar el radical abismo que se observa entre las intenciones del proyecto elaborado en 1960 y la realidad del decreto que finalmente se promulgó en 1962.

Tanto en la anterior época del ensamble como en la actual de manufactura parcial de los automóviles en México, se observan dos problemas constantes: la excesiva fragmentación de la producción y la persistencia del déficit en la balanza-comercial de la industria.

En estas páginas se han mencionado las medidas que, -- con éxito variable, se han ido adoptando en los últimos treinta años para atenuar ese déficit en el corto plazo, eliminarlo en el mediano y, tal vez, lograr que la industria se transforme en generadora neta de divisas en el más largo plazo.

Sin embargo, pocos han sido los esfuerzos que se han hecho por racionalizar lo más posible la estructura de la oferta automotriz, aún cuando el logro de una mayor eficiencia podría ser el mejor camino para eliminar el déficit, al propiciar un aumento en la integración nacional y/o en las exportaciones.

En opinión de este autor, la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial debería comisionar la elaboración de un estudio técnico para analizar la factibilidad de instrumentar las propuestas esbozadas en el Capítulo IX de esta tesis, u otras que persigan fines parecidos.

Simultáneamente, convendría que se planeara un mecanismo eficaz para coordinar la operación de las empresas ubicadas en los sectores terminal y de autopartes en las que participa alguna entidad del sector público, con el fin de que puedan ser utilizados como un instrumento que ayude a regular a la industria en su conjunto.

Desde una perspectiva más amplia, conviene recalcar que la demanda automotriz en México, tanto de automóviles como de camiones, seguirá creciendo a tasas del quince o más por ciento cada año en el futuro previsible. Consecuentemente, el Estado Mexicano cuenta con un elemento a su favor para imponer una mayor racionalización a la operación de la industria: la capacidad de determinar las condiciones para obtener acceso al mercado nacional. Corresponde a las autoridades responsables de fijar normas a la industria, el hacer valer ese elemento en un futuro próximo.

NOTAS PRIMERA PARTE

- 1/ Esto es, totalmente desensamblado. La solicitud de la Ford se menciona en Michael Gudger, "The Regulation of Multinational Corporations in the Mexican Automotive Industry", University of Wisconsin, 1975. (Tesis doctoral). pág. 76.
- 2/ Resulta más barato transportar las piezas CKD que en forma de unidades terminadas.
- 3/ Cf. Carlos Sánchez Marco, "Introduction to the Mexican Automobile Industry", OCDE, Paris, 1968. (Preliminary Draft). pág. 2-4.
- 4/ Cf. Michael Gudger, Op.Cit., pág. 91. No deja de ser extraño que por un lado se redujeran los aranceles y por el otro se restringiera la importación de material de ensamble. La adopción de ambas medidas en el período 1947-1950 es muestra palpable de que el gobierno seguía dos objetivos de política incompatibles entre sí: por un lado, facilitar que los sectores urbanos de ingresos medios tuviesen acceso a una oferta automotriz creciente y a precios razonables. Por el otro, impedir que las importaciones automotrices representaran una carga demasiado pesada dentro de la cuenta comercial de la balanza de pagos.
- 5/ Véase Comercio Exterior, agosto 1953, pág. 286.
- 6/ Comercio Exterior, Idem. Allí se dice también que "el gran déficit de la balanza comercial de México en 1951 se debió a la política expresa del Gobierno de fomento a las importaciones de bienes de capital y materias primas necesarias a la industrialización". Es válido interpretar que se consideraba a los camiones y vehículos comerciales como ejemplo de lo primero y al material de ensamble como ejemplo de lo segundo, en tanto que el resto de los vehículos de pasajeros entran en el rubro de bienes de consumo durables.
- 7/ Véase Edgardo Sotelo O., "Las plantas armadoras de automóviles en México", Tesis, UNAM, 1952.

- 8/ Cf. Carlos Sánchez Marco, Op. cit., Cuadro 2. Dicha estimación parece a primera vista demasiado alta, pero debe tomarse en cuenta que se están considerando también los autos que circulaban irregularmente en la frontera. Según esto, 175 mil de los 875 mil vehículos que -se calcula- comenzaron a circular por el país en esos 10 años, lo hicieron en forma ilegal.
- 9/ Como ya se vió (supra p. 3) estos mismos objetivos sirvieron para justificar la reducción arancelaria de 1947, que buscaba en principio abaratar la importación de material de ensamble y facilitar con ello la expansión de la producción local a precios más bajos. En la nota 4 se menciona el obstáculo que para el éxito de dicha política constituía el déficit en la cuenta corriente. Esto último obligó al Gobierno a imponer una y otra vez el control directo de las importaciones por medio del establecimiento de cuotas y permisos.
- 10/ Asimismo, una parte del sobreprecio excesivo al que se vendían los vehículos se debía a la ineficiencia del aparato distributivo, pues como había tantas marcas, el costo por unidad vendida del mantenimiento de inventarios y otros costos fijos, resultaba muy elevado desde el punto de vista del distribuidor.
- 11/ En la práctica, esto equivalía a imponer cuotas de producción, dada la inexistencia de una industria de partes local suficientemente desarrollada.
- 12/ Wionczek, Bueno, Navarrete, La Transferencia Internacional de Tecnología - El Caso de México, FCE, México, 1974, pág. 74. Debe aclararse que la importación de unidades terminadas podía llevarse a cabo con sólo pagar los aranceles respectivos, que generalmente eran del ciento por ciento o más sobre los "precios oficiales", una vez obtenido el permiso de importación de la Secretaría de Hacienda. (Véase Cuadro 6).
- 13/ José Barona, "La Intervención de la Administración Pública en la Integración de la Industria Automovilística", Tesis UNAM, 1965, pág. 200.
- 14/ Rafael Vizcaino V. "La Industria Automotriz Mexicana, Análisis, Evolución y Perspectivas", Tesis UNAM, 1969, pág. 158.

- 15/ Héctor Sánchez M., "La fijación de precios en la industria automotriz", Tesis UNAM, 1964, pág. 21.
- 16/ Romero Kolbeck, en La participación pasada, actual y futura del sector distribuidor de vehículos en el desarrollo de la actividad Automotriz Mexicana, Consejo Nacional de Concesionarios Ford, México, 1968, pág. 16, calculó en 16 por ciento la proporción promedio del valor de los bienes nacionales incorporados respecto del costo directo de fabricación de las unidades entre 1955 y 1962. Franco R., en "Problemas y perspectivas de la industria automotriz en México", Tesis UNAM 1971, pág. 10, menciona 15 por ciento. Wionczek, Bueno y Navarrete, Op. Cit. pág. 96, mencionan "alrededor del 20 por ciento, del cual un 12 por ciento se debía a la operación de ensamble, y el resto a la incorporación de partes y componentes de fabricación relativamente sencilla" cuyo sobreprecio no fuera excesivo.
- 17/ Cf. Comercio Exterior agosto 1956, pág. 342-3.
- 18/ Jorge Orvañanos, "Aspectos de la demanda y oferta automotriz", Tesis, ITAM, 1967, pág. 81.
- 19/ Esto último sin contar pagos al extranjero por tecnología, licencias, dividendos y compra de máquinas herramientas, que realizaban principalmente las tres grandes armadoras, en las que tenía participación el capital extranjero.
- 20/ También existía un Comité de Mexicanización de Partes de Automóviles, formado por representantes de la SHCP y CNIT. Como puede imaginarse, su ineficacia fue manifiesta.
- 21/ Cf. Edelberg, "The Procurement Practices of the Mexican Affiliates of Selected U.S. Automotive Firms", Harvard University, 1963. (Tesis de maestría). pág. 48-50. En dicho estudio se analizaron las operaciones de cuatro subsidiarias (General Motors, Ford, Chrysler-Automex e International Harvester), y una empresa nacional que trabajaba bajo licencia de fabricación (Willys de México). En este último caso, a diferencia de los demás, la empresa recibía cada vez una factura detallada por parte del licenciante, en donde se definía claramente

qué parte de lo que la empresa nacional debía pagar correspondía al cobro por el uso de la licencia.

- 22/ Edelberg, idem pág. 159. Traducción del autor. Cabe añadir que los gerentes de las armadoras no sabían de antemano el precio de cada una de las partes integrantes del juego CKD que importaban. Sólo cuando había la posibilidad de sustituir una pieza importada por otra de origen nacional, se escribía a la matriz pidiendo el descuento que se otorgaría a la subsidiaria por cesar el envío de dicha pieza; ello hacía más incierta aún la posibilidad de determinar el valor real de cada pieza dentro del CKD, a fin de analizar la conveniencia de sustituir importaciones.
- 23/ Aún en el caso de productos de proveedores externos, las compañías matrices generalmente preferían que no se sustituyeran, ya que acostumbraban comprar esas piezas en el país de origen, y sus "divisiones internacionales" procedían entonces a revender (a un precio mayor) esas mismas partes a las filiales en el extranjero, con el objeto de transferir recursos por el mecanismo de precios, en forma inconspicua.
- 24/ Pagliai ya era socio de una empresa donde existía capital italiano (Tubacero). Montes de Oca, quien fuera director del Banco de México, había fundado el Banco Internacional. (Cf. Bennett, Sharpe, "The Last Resort.." pág. 27).
- 25/ Villaseñor, "Memorias de un Hombre de Izquierda", Ed. Grifalbo, México, 1976. (Tomo 2), pág. 243.
- 26/ Idem.
- 27/ Cita de Daniel Seligman, "The Maddening Promise of the Mexican Market". Fortune, Traducción del Autor, Jan. 1956, pág. 107.
- 28/ Esta actitud también tiene su razón de ser. Se debe a la existencia de una situación que en inglés se llama "forcing", y que en pocas palabras consiste en lo siguiente: para que un distribuidor no pierda la concesión que en exclusiva le ha dado el fabricante, tiene que comprometerse a vender un número elevado de unidades por período de tiempo. Como la única manera de

vender más unidades es bajando el precio, la mayor parte de las ventas se realizan con un descuento que repercute sobre el concesionario, quien por ello no gana todo el margen que quisiera en la venta de cada unidad.

- 29/ El Secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano, el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, el Secretario de Patrimonio Nacional, Eduardo Bustamante, el Subsecretario de Industria, Plácido García Reynoso, el Director General de Industria de la Secretaría de Industria y Comercio, Sr. Jorge Espinoza de los Reyes, y sus respectivos asesores. Además, el propio Presidente, que desde un principio mostró especial interés en el desarrollo de esta industria.
- 30/ El decreto brasileño respectivo data de 1956; el argentino se promulgó durante 1959.
- 31/ En el Brasil, el mayor mercado de América Latina, se ofrecieron fuertes incentivos a las empresas que decidieran cumplir con el plan de fabricación local: exenciones de aranceles sobre las piezas, maquinaria y equipo importados que necesitaran, y asistencia financiera del Banco Nacional de Desarrollo. En Argentina, las empresas podrían beneficiarse de un decreto promulgado en 1958, que "permitía a las compañías extranjeras hacer sus inversiones en forma de bienes y equipo, o patentes y aportaciones invisibles necesarias para la producción, así como en divisas; y garantizaba un trato judicial idéntico para el capital extranjero y para el nacional". (Jenkins, "Dependent Industrialization in Latin America", pág. 53-4. Traducción del autor). Este decreto sería aprovechado por varias empresas norteamericanas, que evitaron totalmente aportar divisas en las inversiones que realizaron en dicho país.
- 32/ R. Salinas Lozano, cita en "Comercio Exterior", agosto 1964, pág. 547.
- 33/ Véase "Comercio Exterior", marzo 1959, pág. 130.
- 34/ Tomada de "Comercio Exterior", marzo 1959, pág. 131.
- 35/ Cuyo ensamble quedaría prohibido en noviembre de 1960, como se verá un poco más adelante.

- 36/ Gudger, pág. 178. Esto se compara con los siguientes diferenciales existentes en el precio LAB-fábrica de los vehículos producidos durante 1971: 32 por ciento en promedio para los populares, 53 por ciento los compactos, 70 por ciento las camionetas y 42 por ciento los camiones. Cf. Wionczek, Bueno, Navarrete, Op. cit., pág. 83-4. Estos diferenciales han disminuido en casi todos los casos, pues las revaluaciones del yen y del marco y la devaluación del peso a partir de entonces han contribuido a mejorar la competitividad internacional de los productos mexicanos. (Aún así, en 1979 los diferenciales en el precio al público de los autos de origen norteamericano siguen siendo mayores al 60 por ciento, lo cual es ciertamente elevado).
- 37/ Comercio Exterior , junio 1959, pág. 309.
- 38/ "Elementos para una Política de Desarrollo de la Fabricación de Vehículos Automotrices en México", (doc. mimeog.), Nacional Financiera 1960.
- 39/ Idem, pág. 54. Más abajo se analiza este documento con mayor detalle.
- 40/ Ibidem, pág. 55. Los redactores de este documento deben haber tenido en mente la experiencia de Japón, que siguió esos lineamientos.
- 41/ Paradójicamente, durante 1977 y 1978 se llevó a cabo otra reestructuración, esta vez para separar la operación de las mismas tres empresas.
- 42/ Villaseñor, op. cit., pág. 249.
- 43/ Idem, pág. 262.
- 44/ Informe citado en ib., pág. 263.
- 45/ Cf. Comercio Exterior. agosto 1960, pág. 414 y noviembre 1960, pág. 598-9.

- 46/ Al desempolvarse estos tres criterios que hacía tiempo habían caído en desuso, se decidió reducir a cero las cuotas de aquellas marcas que no tuviesen suficiente demanda, para lograr economías de escala que beneficiaran la producción y venta de los modelos que sí tuvieran una demanda considerable.
- 47/ Véase, por ejemplo, U.S. News & World Report , 24-X-60; y Financial Times , 25-X-60.
- 48/ En 1961, cesaron de importarse ocho marcas de alto precio y/o escasa demanda en el mercado, y en 1962 catorce más.
- 49/ Jenkins, op. cit., pág. 51-2 (Esta valuación se hizo a precios al consumidor en el país de origen, no a precios al mayoreo, que debe ser la base para calcular el ahorro de divisas realizado).
- 50/ Todos estos datos proceden de Sánchez Marco, op. cit., pág. 8-10, y AMIA, La Industria Automotriz en Cifras, 1972, pág. 69.
- 51/ En julio de 1960, México presentó la primera lista de productos que proponía exportar a la ALALC (Argentina, Chile, Perú, Brasil, Uruguay y Paraguay). De estos, que sumaban 407, "el 85 por ciento correspondían a bienes elaborados o semielaborados, y el resto a materias primas". (Véase Comercio Exterior, agosto de 1960, pág. 414).
- 52/ En enero de 1967, el vehículo argentino promedio tenía un contenido nacional de 83 por ciento y costaba 154 por ciento más que en su país de origen. El vehículo brasileño, con 99 por ciento de integración, costaba 71 por ciento más que en su país de origen. (Véase Baranson, La Industria Automotriz en los Países en Desarrollo, Birf, Madrid 1971, pág. 48-9).
- 53/ Discurso reproducido en Comercio Exterior, agosto 1964, pág. 547.

- 54/ Prólogo de Raúl Salinas Lozano a Vázquez T., Una Década de Política sobre Industria Automotriz, Ed. Tecnos, México 1975. (pág. 7-8).
- 55/ Cf. Comercio Exterior, abril 1962, pág. 223.
- 56/ Cf. Gudger, op. cit., pág. 200.
- 57/ Cf. Comercio Exterior, mayo 1962, págs. 287-88. Y Paquién, La Industria Automotriz en la ALALC, Bid, Washington, 1971. (pág. 15).
- 58/ "Elementos..." pág. 58
- 59/ Idem, pág. 56.
- 60/ Ib., pág. 60.
- 61/ Cf. Bennett/Sharpe, "The assembly and Disassembly of Automobile Policy", doc. mecanog. 1977, pág. 18.
- 62/ Villaseñor, op. Cit., pág. 252.
- 63/ Ford Motor Co., "Estudio de la fabricación de automóviles en México", México 1960. (Documento mecanografiado).
- 64/ Si bien es sabido que los funcionarios sostenían frecuentes "pláticas" con los ensambladores, la prensa de la época sólo mencionaba que éstas habían tenido lugar "para diseñar la política de integración industrial automotriz". Sin embargo parece válido deducir que en esas reuniones se daban a conocer a los ensambladores diversas partes de los sucesivos proyectos de decreto, y se les consultaba acerca del impacto que las diversas medidas podían tener sobre sus decisiones. (Cf. Gudger, pág. 205).
- 65/ T. King, México: Industrialization and Trade Policies

since 1940, OECD, Oxford 1970, pág. 62. Cabe añadir que, curiosamente, Automex fue defendida por la Embajada Americana junto con Ford y General Motors, tratamiento del que no disfrutó Willys, a pesar de ser también una empresa de asociación de capitales nacionales y extranjeros. Además, Automex recibió hasta 1970 las cuotas básicas de producción más elevadas de la industria; ese trato preferencial se le daba para protegerla por ser "empresa nacional". (Véase Bennett y Sharpe, op. cit., pág. 42).

- 66/ Esta fue la razón que oficialmente se dio cuando en 1960 la Ford de Estados Unidos compró el 45 por ciento de las acciones de la Ford de Inglaterra, que hasta entonces estaban en manos de inversionistas locales. En la carta que al respecto la Ford de Estados Unidos envió a la Ford inglesa se decía que dicha compra era: "para obtener mayor flexibilidad operacional, y permitirnos coordinar mejor nuestras operaciones de manufactura en Europa y América, e integrar mejor nuestras líneas de productos y operaciones desde una perspectiva mundial". Cita en Jenkins, op. cit., pág. 20.
- 67/ También se estampan las carrocerías de los autobuses, el V. W. Safari y algunas partes de las destinadas a los camiones. Ello es posible porque los moldes usados en esos casos son muy simples, gracias a que las piezas estampadas son casi planas. Asimismo, pueden moldearse costeablemente a bajos volúmenes las partes de fibra de vidrio, como es el caso de las salpicaderas de camión.
- 68/ Raúl Salinas Lozano, prólogo a Vázquez Tercero, op. cit., 1975. (págs. 6-7).
- 69/ El estudio de Nafinsa fue elaborado tomando en cuenta exclusivamente criterios técnicos. De ahí se partió para redactar el primer proyecto de decreto de la Secretaría de Industria y Comercio, que si bien tomaba ya en cuenta algunas consideraciones prácticas (tales como la inconveniencia de fabricar integralmente los vehículos en México), aún insistía en proponer la tipificación de motores y transmisiones y el establecimiento de una planta central para estampar todas las carrocerías. (La idea era usar un solo juego de pre

sas, a las que se les cambiarían frecuentemente los moldes, para estampar diversas carrocerías). En el proyecto de la Secretaría de Industria y Comercio también se mencionaban: limitación a un máximo de tres empresas, congelamiento de modelos por cinco años, descontinuación de autos grandes, participación obligatoria de capital nacional en las compañías terminales, y exclusión total del capital extranjero en la industria auxiliar. Cf. Bennett y Sharpe, op. cit., pág. 21.

- 70/ En la práctica, el sistema de otorgar cuotas preferenciales a las compañías mexicanas y el hecho de que Dina y VAM pasaran a depender del gobierno impidió esta racionalización.
- 71/ Cf. Bennett/Sharpe, op. cit., pág. 33. (Los argumentos expuestos en la parte final de este capítulo están basados en ese ensayo).
- 72/ A fines de 1961, el Secretario de Industria y Comercio reiteró su invitación a las empresas para que formularan recomendaciones sobre la forma de llevar a cabo el plan de integración. (Véase Comercio Exterior diciembre 1961, pág. 725). Esta fue la señal que motivó a todas las empresas del sector a movilizarse para defender sus intereses.
- 73/ Como ya vimos, resultaba incosteable establecer más de una planta estampadora central, dados los volúmenes restringidos que imponía el mercado mexicano.
- 74/ Hubo algunas excepciones: durante varios años, para la fundición de sus motores y la fundición, forja y maquinado de sus cajas de velocidades, Nissan Mexicana contrató los servicios de Siderúrgica Nacional, ubicada en Ciudad Sahagún, empresa que desde entonces realizaba las mismas operaciones para los motores y transmisiones de Dina. Asimismo, todas las transmisiones manuales de los autos americanos en México son fabricadas por Tremec.
- 75/ A partir del decreto de junio de 1977, cada modelo de be cumplir individualmente con el porcentaje de inte-

gración requerido. En vista de lo anterior, debe suponerse que los modelos de escasa demanda irán desapareciendo paulatinamente, y/o subirán más de precio en los próximos años, al aumentar forzosamente la incorporación de piezas mexicanas en esas unidades. (El porcentaje de incorporación nacional obligatorio fue en 1979 de 65 por ciento según la fórmula costo-partes, y deberá llegar al 75 por ciento en 1981).

- 76/ Por supuesto, se dan excepciones; el hecho de que en España la fábrica Pasa siguiera produciendo el Renault 8 varios años después de que éste se descontinuara en Francia hizo posible que en México este modelo se ofreciera hasta 1975. Asimismo, el V.W. Sedan se produce hoy sólo en México y en Brasil. Esto ha hecho posible exportarlo a Europa (inclusive Alemania) y otras partes del mundo, desde México.
- 77/ Cf. Sánchez Marco, op. cit., pág. 13.
- 78/ Cf. Comercio Exterior, junio 1962, págs. 354-5.
- 79/ En Baranson, La Industria Automotriz en los Países en Desarrollo, BIRF-Tecnos, Barcelona 1971 (págs. 48-9), puede verse un cuadro comparativo que ilustra los aumentos de costos en cada fase de fabricación en Argentina, Brasil y México, para el año 1967.
- 80/ En aquel momento, Toyota y V.W. estaban asociados todavía con capitalistas mexicanos.
- 81/ El artículo 5o. del decreto decía así: "La Secretaría de Industria y Comercio formulará un dictamen que permita conocer si los programas presentados a su consideración cumplen los requisitos establecidos en este decreto. En caso necesario, en el referido dictamen se formularán las observaciones correspondientes, las cuales se darán a conocer a las empresas interesadas a más tardar el 30 de noviembre del presente año".
- 82/ (Artículo 9).- Esto se relacionaba con el requisito inicial de presentar un calendario que precisara en

- qué fechas se iría cumpliendo el programa, como parte del documento que debía entregarse a la Secretaría de Industria y Comercio el 30 de septiembre de 1962.
- 83/ Estos porcentajes estaban vigentes desde 1959, y eran: 45 por ciento para los autos populares, 60 por ciento los compactos, 70 por ciento los estándar y 83 por ciento las "camionetas".
- 84/ (Artículo 12).- La mención de "herramientas" se incluyó a petición de la Ford, que desde tiempo atrás había comenzado a exportar desde México herramental para ensamble de vehículos. Cabe aclarar que el decreto de 1962, sólo regulaba la manufactura de automóviles y camiones de hasta 13.5 toneladas de peso. Los camiones de más de 13.5 toneladas de peso bruto vehicular, tractocamiones y autobuses siguieron sujetos al régimen de ensamble hasta 1977.
- 85/ Cf. Comercio Exterior, octubre 1962, pág. 671.
- 86/ Como veremos, en un principio se rechazó el programa de Datsun, cuya empresa fabricante, Nissan Mexicana, no se readmitió formalmente en México sino hasta 1966. Se daba información sobre los planes iniciales de estas compañías en Comercio Exterior, septiembre 1962, págs. 596-7; y octubre 1962, págs. 670-2.
- 87/ Artículo 8º del Decreto.
- 88/ La complementación dentro de la ALALC exigía que en los países con industria automotriz integrada se fabricasen los mismos modelos para que fuese posible intercambiar partes. Por su parte las "tres grandes" opinaban que aún seis o siete fábricas eran demasiadas para funcionar lucrativamente en el mercado mexicano. Cf. Comercio Exterior, septiembre 1962, pág. 597.
- 89/ Cf. Bennett/Sharpe, op. cit., págs. 40-1. Secretaría de Industria y Comercio, Memoria de Labores 1963, págs. 136-7. Comercio Exterior, mayo 1961, pág. 287.

- 90/ Bennett/Sharpe, ídem. Cf. también Comercio Exterior, marzo 1963, pág. 167.
- 91/ Véase Supra, pág. 71.
- 92/ Cf. Villaseñor, op. cit., pág. 350.
- 93/ Cf. Comercio Exterior, septiembre 1962, pág. 596.
- 94/ Cf. Wionczek, Bueno y Navarrete, op. cit., pág. 85.
- 95/ Véase Bennett/Sharpe. "The Last Resort Character of the Mexican State's Economic Intervention" (doc. mecanog.), 1978.
- 96/ Jorge E. Navarrete, "La Marcha de la Integración de la Industria Automovilística", en Comercio Exterior, marzo 1963, págs. 157-8.
- 97/ Wionczek, Bueno y Navarrete, op. cit., pág. 79.
- 98/ La cita aparece en Gudger, op. cit., pág. 253, y proviene de La Distribución de Automóviles y Camiones y el Desarrollo General de la Rama Automotriz en México, AMIA, México 1967. (págs. 43-3).
- 99/ Cf. Vázquez T., op. cit., pág. 54-6.
- 100/ Idem. pág. 54.
- 101/ Jenkins, Dependent Industrialization in Latin America, Praeger, New York, 1977. (pág. 114).
- 102/ Idem., pág. 219. Esta cifra discrepa de la más optimista que da la AMIA para 1965: 19,308.
- 103/ Sánchez Marco, op. cit., págs. 16 y 23. No debe per-

derse de vista que estas cifras son meramente indicativas de que ocurrió un crecimiento substancial en el empleo provisto por la industria, especialmente en la primera mitad de la década. Los grandes márgenes de variación entre las diferentes estimaciones consultadas aconsejan prudencia en el manejo de estos datos. En cualquier caso, el Censo Industrial de 1965 apunta que el empleo total en la producción de vehículos y sus partes sumaba 40,018 plazas; en 1960, la cifra correspondiente era de sólo 18,488. (Cf. Jenkins, op. cit., pág. 219).

- 104/ Cf. La Industria Fabricante de Vehículos Automotores en México 1960-66, AMIA, México 1967. (pág. 23).
- 105/ Cf. Sánchez Marco, pág. 23. Debe advertirse que aún sin el decreto, la industria auxiliar nacional habría contado con cierto margen de protección.
- 106/ Este ejemplo proviene de Bueno, "La Industria Siderúrgica y la Automotriz", en El perfil de México en 1980, Siglo XXI, México 1970. (Vol. 2); allí se añade que los diferenciales entre el precio al público de los vehículos en México y en su país de origen eran aún mayores, por razón de "los más amplios márgenes efectivos que por concepto de distribución se tienen en México". (pág. 96).
- 107/ Sánchez Marco, op. cit., cuadro 6 y 10.
- 108/ Aparentemente, no se estudiaron otras.
- 109/ Jenkins, op. cit., pág. 108. (Traducción del autor).
- 110/ T. King. en otro estudio de OCDE: México, Industrialization and Trade Policies since 1940, Oxford University Press, London 1970, menciona esto mismo en las págs. 148-9. Pero curiosamente, no habla de la posibilidad de que se estuvieran sobrevaluando las importaciones en las ventas intra-compañías.
- 111/ Gabriel Fernández Sáyo; intervención en "Junta que

se llevó a cabo en la Secretaría de Hacienda, con la presencia de los Secretarios de Hacienda e Industria y Comercio" (9-I-67). Doc. mimeog. págs. 77-8.

- 112/ Para aclarar; de cada 100 pesos que pagara el distribuidor a la fábrica, \$93.50 debía ser el costo de producción para la empresa terminal, y \$6.50 su utilidad.

- 113/ Intervención del Ing. Francisco Rangel, en ídem, pág.80

- 114/ Gudger, op. cit., pág. 319. Esta información apareció por primera vez en la publicación anual de la CAMCO correspondiente a 1971, y se le concedió total credibilidad en el artículo de Carlos Vidali, "La Industria Automotriz -máximo crecimiento, mínimo rendimiento", en Expansión. 13-XII-72.

- 115/ Su dueño, Héctor Cortés, fue arrestado en Monterrey a principios de 1963, acusado de cometer ciertos fraudes.

- 116/ Comercio Exterior, noviembre 1963, pág. 814. (Un fragmento se cita también en Bennett/Sharpe, op. cit., pág. 41).

- 117/ Bennett/Sharpe, op. cit., pág. 49. Por cierto, la exportación mexicana de algodón declinó de todos modos durante el resto de la década.

- 118/ Cf. Villaseñor, pág. 329. Este memorándum data del 22-III-63. (Ver también nota 115, supra).

- 119/ La indecisión del gobierno acerca del destino que tocaría a la Nissan en México, no retrasó demasiado el cumplimiento del requisito de integración en el caso del Datsun, ya que las cajas de velocidad y los monoblocks se fundían bajo contrato en Sahagún, donde además se maquinaban los engranes de la transmisión.

- 120/ Artículos 1 y 2 del decreto.

- 121/ Por supuesto, no existe ninguna prueba fehaciente de que existieron dichos sobornos. Lo que sí resulta obvio es que el razonamiento dado por Salinas Lozano, de que dejaría la eliminación de las empresas excedentes al incumplimiento de los requisitos señalados en el decreto (ver pág. 119), fue dicho sólo "para salir del paso", pero nunca lo tomaron realmente en serio los funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio, y menos todavía los industriales.
- 122/ Villaseñor, pág. 337.
- 123/ Comercio Exterior, mayo de 1964, pág. 337 (Subrayado del autor).
- 124/ Villaseñor, págs. 337-43.
- 125/ Idem, pág. 343. (Subrayado del autor).
- 126/ Esta condición fue revelada por Campos Salas en el Consejo de Administración de Dina durante julio de 1965, y se transcribe en fb., pág. 343. La Planta de V.W. de México en Puebla se empezó a construir el 27 de febrero de 1965.
- 127/ Por ejemplo, las cuotas de producción se daban a conocer a cada empresa en lo particular, sin que nunca se anunciaran oficialmente.
- 128/ Cf. Sánchez Marco, pág. 25
- 129/ Cf. Comercio Exterior, agosto de 1964, pág. 548.
- 130/ Si bien la cuota básica asignada a cada firma en lo particular osciló a lo largo del período, estas variaciones fueron de escasa magnitud, y en consecuencia la cuota básica global de la industria, que sumaba 130,400 unidades en 1966, sólo creció a 136,750 en 1975. (Cf. Vázquez T., op. cit., apéndice 2, págs. 95-109; y Gudger, op. cit., Cuadro 48, pág. 310).

- 131/ Para dar un ejemplo: si comprar 100 mil unidades de determinada pieza (v.g., muelles) en México resultaba 10 por ciento más caro que adquirirla en otro lado, difícilmente podrían VAM o Automex -y con mayor razón Dina- exportarla. En cambio, la Ford de E.U. podría tener interés en comprarla, puesto que el hacerle significaría ganar extracuotas de producción en México, y en cualquier caso podría fácilmente repercutir cualquier incremento de sus costos en el precio que alcanza el producto final en los Estados Unidos, dado que allá vende la Ford anualmente más de un millón de unidades de un sólo modelo, y el 10 por ciento de costo adicional que tuvieran cien mil unidades de una sola pieza no habría aumentado más que unos dólares el precio al consumidor de cada unidad terminada. Consecuentemente, sus ventas no se habrían visto afectadas.
- 132/ Gabriel Fernández Sáyagó, intervención en "Junta..." (op. cit.), pág. 136.
- 133/ Idem. pág. 34-8. Hemos procurado citar aquí sólo lo indispensable para dar una idea clara sobre el contenido y el tenor de esta intervención, que es muy extensa. No obstante, se procuró que esta transcripción fuera fiel al sentido de la intervención original.
- 134/ Cf. Sánchez Marco. págs. 17 y 18.
- 135/ Idem, pág. 18.
- 136/ Sr. Richard Erlich, intervención en Junta... (op. cit), pág. 33.
- 137/ Vázquez T., op. cit., pág. 33.
- 138/ "Acuerdo...", D.O.F., 21-X-69, pág. 3.
- 139/ "Decreto que fija las Bases para el Desarrollo de la Industria Automotriz", D.O.F., 24-X-72. Debe advertirse que tanto en el Acuerdo como en el Decreto, estaba previsto que se podrían seguir ganando extracuotas por

exportación, una vez cubierto el porcentaje de compensación obligatoria -que se incrementaba cada año- de las importaciones para la fabricación de la cuota básica.

- 140/ En realidad, también se concedían extracotas por otros conceptos, pero éstas siempre fueron de escasa magnitud y no es del caso analizarlas aquí. Estas eran: cuotas especiales para importar vehículos militares y gubernamentales, cuota fronteriza, cuota mostreca para carroceros, cuotas adicionales otorgadas por compras sustanciales de la producción de una sola empresa por parte de organismos gubernamentales, y otras más. Debe advertirse que las empresas con mayoría de capital nacional siguieron gozando de cierta protección aún después de implantado el esquema de las extracotas, por razón de la mayor amplitud relativa de sus cuotas básicas.
- 141/ Cf. Vázquez T., op. cit., pág. 32. También se preveía en el Acuerdo de 1969 otorgar extracotas por disminuciones absolutas en el precio de los vehículos, pero esto nunca ocurrió. (El del Renault R-8 en 1967 fue el único caso en este período de reducción en el precio al público de algún modelo).
- 142/ En el Decreto de 1972, se aclaró que la compensación de importaciones, al igual que la obtención de extracotas por exportación, se contabilizaría tomando en cuenta sólo la generación neta de divisas lograda mediante la exportación. (Arts. 11, 12 y 22).
- 143/ Cf. Wionczec, Bueno, Navarrete, op. cit., pág. 82.
- 144/ Cf. Bennett y Sharpe, "The Political Economy of export Promotion", (doc. mimeog.), pág. 9.
- 145/ "Decreto que fija las Bases ...", Artículo 23.
- 146/ Idem, Art. 11. Allí se añadía que "en 1975, la Secretaría de Industria y Comercio fijará las proporciones anuales conforme a las cuales se compense el 100% de la cuota básica para 1979".

- 147/ Para favorecer aún más las exportaciones de las compañías de auto partes mexicanas, el Art. 37 del Decreto y el Art. 17 del Acuerdo que Reglamenta las Disposiciones del Decreto, autorizaba a la SIC a computar las divisas netas generadas por la exportación de sus productos en una proporción mayor a su monto real, según el siguiente calendario:

Porcentaje autorizado de sobrevaloración (de las divisas netas generadas por exportaciones de partes automotrices producidas por las empresas de autopartes que son en un 60% o más propiedad de mexicanos):

30% en 1974
20% en 1975
20% en 1976

- 148/ En el artículo 16 del Acuerdo Reglamentario del Decreto, se establecía que las empresas fabricantes de autopartes dividirían su capital social en acciones series A y B. Las serie "A" serían nominativas, representarían el 60% del capital social y sólo podrían ser de mexicanos. La SIC podría verificar en cualquier momento el cumplimiento de lo anterior. En caso de violación, las acciones se perderían en beneficio de la nación mexicana".

- 149/ Véase artículo 34 y artículo 1º del Acuerdo Reglamentario del Decreto.

- 150/ Estos eran: motor, transmisión, clutch, flecha cardánica, ejes y diferenciales, ruedas y frenos. En la industria, a éstas se les conoce como "partes mandatorias".

- 151/ Cf. Vázquez Tercero, op. cit., pág. 31. Este autor opina que habría sido mejor dejar que cada empresa incorporara su 60% de integración nacional escogiendo libremente aquellos componentes que más le conviniera adquirir en México. Es decir, quizá no se justifique que determinados componentes, y no otros, sean de incorporación obligatoria.

- 152/ Idem, pág. 32.

153/ Ibidem.

154/ Los fabricantes aducían que de poco les servía el permiso de ensamblar más unidades "ganado" con mayores niveles de integración, si el régimen de control de precios no se flexibilizaba conforme se elevara dicho nivel de integración.

155/ Cf. Vázquez Tercero, "La Nueva Política Automotriz", en Expansión, 20. VII. 77. (pág. 29).

156/ El Art. 21 definía los tres "motores básicos", como los que tienen cilindros en línea, en "v" y horizontales.

157/ Cf. Jenkins, op. cit., pág. 230. Según ese decreto, las exportaciones de la industria terminal argentina durante 1974 debían ser iguales al 15% de sus ventas en 1973, y la compensación ya debía ser completa para 1978. (Como era de esperarse, dicha disposición no se pudo cumplir en la práctica).

158/ Cf. Comercio Exterior, noviembre de 1965, pág. 807.

159/ Gudger, op. cit., pág. 260.

160/ Sánchez Marco, op. cit., pág. 28 (Aunque es posible que esta apreciación resulte un tanto exagerada, es innegable la influencia que tiene el proceso inflacionario en el crecimiento de la demanda automotriz).

161/ Esto último porque habría sido muy difícil políticamente explicar que se estaba limitando la producción -y el empleo- debido a que las transnacionales de esta industria no habían cumplido con las exportaciones compensatorias que el decreto vigente les ordenaba realizar.

162/ Vázquez Tercero, Una Década..., pág. 43.

- 163/ Salinas Lozano, prólogo a Vázquez Tercero, op. cit.,
pág. 8.
- 164/ Ford Motor Company, "Estudio sobre contenido nacional
y generación de divisas por exportaciones" (doc. mimeog),
1976.
- 165/ Juan Wolffer, entonces Subdirector de la Industria Au-
tomotriz y del Transporte, dependiente de la SEPAFIN.
Entrevista en Expansión, 11-X-78. (pág. 34).
- 166/ Vázquez Tercero, "Reglas del Juego de la Nueva Políti-
ca Automotriz", en Memoria del Primer Simposium de Ac-
tualización Operacional de la Industria Automotriz en
México", México 1978. (pág. 45).
- 167/ Francisco Labastida, "Política de Estímulos Fiscales",
en ídem, pág. 66.
- 168/ Ibid. pág. 53.
- 169/ Wolffer, entrevista en op. cit., pág. 35.

NOTAS SEGUNDA PARTE

- 1/ René y Norma R. de Villarreal, "La Empresa Pública", en Opciones de Política Económica después de la Devaluación, Tecnos, México, 1977.
- 2/ Jenkins, op. cit., pág. 127. (Traducción del autor).
- 3/ Bennett y Sharpe, "The Political Economy of Export Promotion" (doc. mecanog.), 1978.
- 4/ Por ejemplo, la GM de Estados Unidos no comprará ciertos productos elaborados por su filial en México, aún cuando éstos resulten más baratos, en el caso de que la casa matriz desee reservarse por alguna razón a sí misma o a otras subsidiarias, determinados mercados.
- 5/ Más adelante se analiza este proceso en detalle.
- 6/ Jenkins, "The Motor Industry", (doc. mimeog.), 1976, cuadro 8.
- 7/ Aquí cabe hacer notar que varias de las principales empresas de autopartes de México pertenecen en un 60 por ciento a Somex (Mex-Par Blachstone, Buías Champion y BOrg and Beck), a Altos Hornos de México (Rossini Rheem), a Nafinsa y Dina (Dina Rockwell y Dina Komatsu), o en porcentajes diversos, a Dina (Motores Perkins y Cummins Diesel); en los porcentajes restantes participan las empresas extranjeras poseedoras de la tecnología. Este hecho ilustra que, en general, mientras mayor sea la complejidad de la tecnología requerida y el monto de la inversión por realizar, mayor es la probabilidad de que empresas transnacionales participen en el capital de las compañías de autopartes mexicanas, aún en aquellos casos en que el socio mayoritario es una entidad del sector público.
- 8/ A estas compañías pronto se sumará Nemark, que será en un 60 por ciento del Grupo Alfa y 40 por ciento de la Ford.

- 9/ Cf. Expansión, 11-X-78, pág. 40.
- 10/ Cf. intervención de Azcárraga en "Junta..." (op. cit.), pág. 35.
- 11/ A pesar de la ventaja que teóricamente le significaba a Automex recibir cuotas básicas de producción superiores a las de su competencia, en la práctica no podía hacer pleno uso de ellas, debido a que la demanda existente para sus productos no era tan elevada. Consecuentemente, en los primeros años no llenó la cuota autorizada, y posteriormente tuvo que "malbaratar" sus unidades al terminar cada año-modelo, para salir de inventarios.
- 12/ Comercio Exterior, noviembre 1965, pág. 807.
- 13/ Villaseñor, op. cit., pág. 349. (El anuncio fue hecho en julio de 1968).
- 14/ Este Comité Técnico era presidido por Rodrigo Gómez, y en él figuraban representantes de las Secretarías de Hacienda, Industria y Comercio y Patrimonio Nacional.
- 15/ Villaseñor, id., pág. 352.
- 16/ Cf. Jenkins, op. cit., pág. 167. Además, la relación de deuda a capital social se incrementó de 1.5 en 1968 a 2.1 en 1969 y 3.4 en 1970.
- 17/ En esa época las acciones de Automex, con un valor nominal de 100 pesos, se cotejaban alrededor de 30 pesos, y rara vez se negociaban. (Cf. Expansión, 13-XII-72, pág. 72).
- 18/ Wionczek, Bueno y Navarrete, op. cit., pág. 85.
- 19/ Todas las empresas procuraban resarcirse parcialmente

del bajo rendimiento que causaba el control de precios, elevando el precio de las refacciones.

- 20/ Las ventajas que dicha asociación inicial le reportaba a Chrysler eran: a) mayor conocimiento de la industria auxiliar mexicana y facultad de negociar mejor con los proveedores potenciales, a través de los socios y administradores mexicanos, en el momento de incrementar el suministro local de componentes. b) ahorro de algunos gastos de inversión al establecer las instalaciones fabriles. c) posibilidad de recibir trato preferencial en el otorgamiento de créditos, cuotas de producción, etc.
- 21/ La historia de Chrysler en Argentina siguió un curso paralelo: tras asociarse en el inicio de la fase manufacturera con Favre y Basset, la firma local que hasta entonces había comercializado sus productos en ese país, la transnacional desplazó a sus socios locales a fines de la década de los sesentas. (Cf. Jenkins, op. cit., pág. 153).
- 22/ Expansión, 13-XII-72, pág. 62.
- 23/ Comercio Exterior, enero 1970, pág. 53.
- 24/ Visión, 1-VII-72, pág. 17.
- 25/ Comercio Exterior, enero 1972, pág. 26.
- 26/ El diferencial en el precio final que alcanzan los autos europeos y japoneses en sus países de origen comparados con los modelos similares que se venden en México es algo menor, por la mayor incidencia de impuestos al consumo en esos países.
- 27/ Cf. Jenkins, op. cit., apéndice "A", págs. 265-71.
- 28/ Idem.

- 29/ Cepal, "Perspectivas y Modalidades de Integración Regional en América Latina", 1973. (Cita en Jenkins, op. cit., pág. 15).
- 30/ Jorge Orvañanos, op. cit.
- 31/ Boranson, Finanzas y Desarrollo No. 4, 1968. (Cita en Gudger, op. cit., pág. 342).
- 32/ Cita en idem.
- 33/ C. Pratten, Economies of Scale in Manufacturing Industry, 1971. (Cita en Jenkins, "International Oligopoly and Dependent Industrialization in the Latin American Motor Industry", (doc. mimeog, 1976, pág. 15). En Jenkins, Dependent...; pág. 268, aparece un cuadro en el que se compendia la mayor parte de las estimaciones recientes sobre economías de escala en la industria automotriz.
- 34/ Cf. Jenkins, op. cit., pág. 2.
- 35/ Por supuesto, mientras mayor sea el costo del transporte, más pronto se establecen las armadoras. Por ello, General Motors construyó la suya en Argentina desde 1916, mientras que en México lo hizo casi 20 años después.
- 36/ Cuando esa esperanza se acaba, como en el caso de la fábrica de General Motors en Argentina, las casas matrices simplemente liquidan sus inversiones, pudiendo entonces invertir en otro país que les ofrezca mejores perspectivas. (En este caso España).
- 37/ Disertación doctoral presentada en Harvard Business School, 1972.
- 38/ Cita en Jenkins, op. cit., pág. 7. (Trad. del autor).
- 39/ Comercio Exterior, septiembre 1962, pág. 596.

I LIBROS

- Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, La Industria Automotriz, en Cifras. México, 1967.
- _____, México, 1973.
- _____, La Industria Fabricante de Vehículos Automotores en México, 1960-66. México, 1967.
- Jack Baranson, La Industria Automotriz en los Países en Desarrollo. Editorial Tecnos Para el Banco Mundial, Madrid, 1971.
- Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, Las Empresas Transnacionales. Fondo de Cultura Económica, México. 1976.
- Celso Furtado, La Economía Latinoamericana. Siglo XXI Editores, México 1978.
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Memoria del Primer Simposium de Actualización Operacional de la Industria Automotriz en México. México, 1978.
- Rhys O. Jenkins, Dependent Industrialization in Latin America. The automotive Industry in Argentina, Chile and México. Praeger Publishers, New York, 1977.
- Timothy King, México, Industrialization and Trade Policies since 1940. Oxford University Press for OECD, London 1970.
- Frederich T. Knickerbocker, Oligopolistic Reaction and multinational Enterprise. Harvard University Press, Cambridge, 1973.
- Alejandro Nadal Ages, Instrumentos de Política Científica y Tecnológica en México. El Colegio de México, México 1976.

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Establecimiento y Desarrollo de la Industria del Automóvil en los Países en Desarrollo. (Vol. II). Naciones Unidas, Nueva York 1972.

Jorge Luis Paquien, La Industria Automotriz en la ALALC, ALAC/Bid/Intal, Washington, 1971.

Gustavo Romero Kolbeck, La Participación Pasada, Actual y Futura del Sector Distribuidor de Vehículos en el Desarrollo de la Actividad Automotriz Mexicana. Consejo Nacional de Concesionarios Ford, México 1968.

Secretaría de Industria y Comercio, Memoria de Labores, 1962, México 1963.

_____, Memoria de Labores 1963, México 1964.

_____, Memoria de Labores 1959-1964, México 1964.

Héctor Vázquez Tercero, Una Década de Política sobre Industria Automotriz. Editorial Tecnos, México, 1975.

René Villarreal, El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975). Fondo de Cultura Económica, México 1976.

Víctor Manuel Villaseñor, Memorias de un Hombre de Izquierda (dos tomos). Editorial Grijalbo, México 1976.

Lawrence J. White, The Automobile Industry since 1945. Harvard University Press, Cambridge 1971.

Miguel S. Wionczek, México y la Inversión Extranjera. Siglo XXI Editores, México, 1977.

_____, (compilador) Política Tecnológica y Desarrollo Socioeconómico. Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1975.

Miguel S. Wionczek, Gerardo Bueno y Jorge Eduardo Navarrete, La Transferencia Internacional de Tecnología - El Caso de México. Fondo de Cultura Económica, México 1974.

II TESIS

José Barona Chambón, "La Intervención de la Administración Pública en la Integración de la Industria Automovilística". Tesis de licenciatura en ciencias políticas y administración pública, UNAM 1965.

Guillermo S. Edelberg, "The Procurement Practices of the Mexican Affiliates of Selected U.S. Automobile Firms". MBA dissertation, Harvard Business School 1963.

William Michael Gudger, "The Regulation of Multinational Corporations in the Mexican Automobile Industry". Ph. D. dissertation, University of Wisconsin 1975.

Jorge Orvañanos Lascuáin, "Aspectos de la Demanda y Oferta Automotriz". Tesis de licenciatura en economía, ITAM 1967.

K. Rethwisch, "An Economic Analysis of the Mexican System of Developing an Automotive Industry and Some Proposed Alternatives", Ph. D. dissertation, University of Maryland 1969.

Héctor Sánchez Meza, "La fijación de Precios en la Industria Automotriz". Tesis de licenciatura en economía, UNAM 1964.

Edgardo Sotelo Ortiz, "Las Plantas Armadoras de Automóviles en México". Tesis de licenciatura en economía, UNAM 1952.

Rafael Vizcaíno Velasco, "La Industria Automotriz Mexicana; Análisis, Evolución y Perspectivas". Tesis de licenciatura en ciencias políticas y administración pública, UNAM. 1969.

III ENSAYOS Y ARTICULOS FIRNADOS

Gerardo Bueno, "La Industria Siderúrgica y la Automotriz", en El Perfil de México en 1980. (Vol. 2). Siglo XXI Editores, México 1970.

Bartolomé Contreras, "El Futuro de la Industria de Automotores en México", en Comercio Exterior, Agosto 1962.

"La Marcha de la Integración Automovilística", en Comercio Exterior, marzo 1963.

Alfonso Ponce Robles y Rafael González Lamadrid, "La Reunión Sectorial de la Industria Automovilística", en Comercio Exterior, octubre 1965.

Daniel Seligman, "The Maddening Promise of the Mexican Market", en Fortune, January 1956.

Héctor Vázquez Tercero, "La Nueva Política Automotriz", en Expansión, 20-VII-77.

Carlos Vidali, "La Industria Automotriz - Máximo Crecimiento, Mínimo Rendimiento", en Expansión, 13-XII-72.

, "¿Se Estará Llegando al Punto de Saturación?", en Visión, 1-VII-72.

René y Norma R. de Villarreal, "La Empresa Pública", en Opciones de Política Económica después de la Devaluación. Editorial Tecnos, México 1977.

IV DOCUMENTOS INEDITOS

Douglas Bennett and Kenneth Sharpe, "Controlling the Multinationals. The Ill-Logic of Mexicanization". S/f. 1977.

"The State as Banker and Entrepreneur. The Last Resort Character of the Mexican State's Economic Intervention 1917-70" S/f. 1978.

"Transnational Corporations and the Political Economy of Export Promotion. The Case of the Mexican Automobile Industry". S/f. 1978.

"Transnational Corporations vs. The Mexican State. The Assembly and Disassembly of Automobile Policy 1958-62". S/f. 1977.

Ford Motor Company, "Estudio de la Fabricación de Automóviles en México", México 1960.

, "Estudio sobre Contenido Nacional y Generación de Divisas por Exportaciones" Mexico 1976.

Rhys O. Jenkins, "International Oligopoly and Dependent Industrialization in the Latin American Motor Industry". University of East Anglia Discussion Paper No. 13, octubre 1976.

, "Multinational Corporations and the Denationalization, of Latin American Industry; the Case of the Motor Industry". University of East Anglia Discussion Paper No. 14, octubre 1976.

, "The Motor Industry". (Preliminary draft). S/l. s/f.

"Junta que se llevó a cabo en la Secretaría de Hacienda, con la presencia de los Secretarios de Hacienda e Industria y Comercio, el día 9 de enero de 1967". México, 1967.

Nacional Financiera, "Elementos para la Programación del Desarrollo de la Industria Automotriz en México". México 1960.

Carlos Sánchez Marco, "Introduction to the mexican automobile Industry". (Preliminary draft). O.E.C.D. Development Centre, Paris 1968.

"Volkswagen case Study", Harvard Business School, 1974.

V REVISTAS Y OTRAS PUBLICACIONES PERIODICAS

Boletín de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz,
varios números 1978-79.

Comercio Exterior, varios números 1953-78.

Diario Oficial de la Federación, varios decretos, reglamentos, declaratorias y acuerdos 1959-77.

El Mercado de Valores, 4-VII-77.

Expansión, varios números 1972-78.

Financial Times, 25-X-60.

U. S. News and World Report, 24-X-60.

Transformación, septiembre 1974.

INDICE DE CUADROS

	Págs.
1 Plantas armadoras establecidas en México, 1947 _____	2
2 Ensamble e importación de Automotores, 1941-1952. _____	4
3 Crecimiento de la oferta automotriz en la década de los cincuentas. (Datos Nafinsa) _____	14
4 Producción, Importaciones y valor de las importaciones automotrices 1950, 1955 y 1960. (Datos D.G.E.) _____	15
5 Ventas de las Plantas Armadoras que operaban en México en 1958. (No se incluyen camiones ni vehículos utilitarios) _____	17
6 Tarifas arancelarias sobre automóviles, 1958 (Categorías seleccionadas) _____	19
7 Recursos totales canalizados por Nacional Financiera a las Industrias de Transformación _____	21
8 Ventas de Automóviles por tamaño _____	35
9 La Industria Automotriz en la Balanza Comercial. 1950-1959 _____	41
10 Ventas de las Plantas Armadoras que operaban en México en 1962. (No se incluyen camiones ni vehículos utilitarios) _____	46

	Págs.
11 Habitantes, consumo aparente y Parque de Automóviles; vehículos por cada mil habitantes en Brasil, Argentina y México, 1958-1966. _____	52
12 Estructura del Mercado Nacional de Automóviles, 1965-1978 _____	83
13 Compras realizadas por el Sector Terminal (Millones de pesos) _____	91
14 Costo de Importación del Material Complementario y ahorro por el Programa de Fabricación. (Millones de Pesos) _____	92
15 Ventas de Vehículos en el País, 1960-1973. _____	93
16 Pago de Impuestos en la Industria Automotriz, 1960-1966 (Millones de pesos) _____	104
17 Cuotas Básicas otorgadas a AUTOMEX, FORD y GENERAL MOTORS. _____	121
18 Participación en el Mercado Nacional de las Empresas de la Industria Terminal en función del origen de su Capital, 1966, 1970 y 1974. (En porcentajes sobre las ventas anuales totales, incluyendo autos y camiones) _____	123
19 La Industria Automotriz en la Balanza Comercial, 1961-1972. (Millones de Dólares) _____	126
20 Integración Nacional sobre el costo directo de producción. _____	127

	Págs.
21 Generación Neta de Divisas por las Exportaciones Automotrices, 1965-1976 (En millones de pesos) _____	133
22 Las Importaciones Automotrices en la Balanza Comercial, 1965-1976. (Millones de Pesos)	134
23 Avance de la Compensación de Importaciones Automotrices, 1967-1976 _____	135
24 Producción de Vehículos en México, 1965-1979 _____	166
25 La Industria Automotriz en la Balanza Comercial de México, 1977-1979: Indicadores _____	168
26 Producción de Automóviles de Pasajeros por líneas en 1979 _____	170
27 Posesión de Automóviles por grupos de Ingreso en México, en el año de 1963 _____	175
28 Exportaciones Automotrices Mexicanas realizadas por las siete Empresas fabricantes de Automóviles, 1975. (En miles de pesos, datos SIC) _____	181
29 Industria Terminal: Capacidad de Manufactura y Aprovechamiento, 1969 _____	187
30 Diferencial entre los precios al Consumidor en México y en los Estados Unidos en el año 1979 (Modelos Seleccionados) _____	199

Págs.

31	Las nueve principales firmas Automotrices en el Mundo (1973)	207
----	---	-----

INDICE GENERAL

Págs.

PREFACIO _____

INTRODUCCION _____

PRIMERA PARTE: EN BUSQUEDA DE LA FABRICACION NACIONAL. TEORIA Y PRACTICA.

I	El Ensamble (1926-1962). _____	1
II	Cambios en la Política Automotriz durante los años de Transición (1959-1962). _____	29
III	La Negociación con las Compañías Previa al Decreto de Integración de Agosto de 1962. _____	56
IV	La Manufactura. Fase Inicial (1962-1972).	
	A) Inducción a la Fabricación Nacional (1962-1969). -----	77
	B) Análisis del Comportamiento de la Industria en el período 1963-1972. -----	100
V	Las Exportaciones por Decreto. De 1970 en Adelante.	
	A) El Decreto de 1972. -----	138
	B) El Decreto de 1977. -----	159

SEGUNDA PARTE:
ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA EVOLUCION
DE LA INDUSTRIA EN MEXICO.

VI	Papel Desempeñado por las Empresas de Participación Estatal en la Industria Terminal. _____	171
VII	Exportaciones Compensatorias y Empresas Nacionales. La Tendencia a la Desnacionalización de la Industria. _____	177
VIII	De Automex a Chrysler de México: 1968-1971. Un caso de Desnacionalización en la Industria Terminal. _____	186
IX	El Problema de las Economías de Escala. _____	198
X	La Perspectiva Empresarial. Los Gigantes de la Industria y su Proyección en México. _____	206
	RESUMEN Y CONCLUSIONES. _____	214
	NOTAS. _____	233
	BIBLIOGRAFIA. _____	258
	INDICE DE CUADROS. _____	266
	INDICE GENERAL. _____	270