

## LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN VÍSPERAS DEL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO

*Carlos Fong Reynoso  
Luis Eduardo Turriza Cuevas*

### EN RELACIÓN A LO EXTERNO

Como consecuencia de los grandes desequilibrios macroeconómicos de la economía mexicana, a partir de 1982 ésta se ha reestructurado modificando su estrategia de desarrollo. De un modelo dirigido hacia adentro ha pasado a un modelo dirigido hacia afuera, es decir, a una estrategia de política económica que favorece a las empresas exportadoras, apoyándolas para que enfrenten con éxito la competencia en el mercado mundial, el cual es un mercado más amplio y competitivo, pero también potencialmente más restringido conforme se consolide la formación de bloques económicos regionales.

Desde la década de los ochenta el gobierno mexicano ha realizado una serie de acciones de política económica encaminadas a liberalizar la actividad productiva, reduciendo al máximo las reglamentaciones a las empresas en aspectos que pudieran entorpecer su capacidad exportadora. En este contexto, el acuerdo de libre comercio (ALC) que se negocia con Estados Unidos y Canadá es un instrumento más dentro del paquete de medidas de liberalización económica y representa la fase más acabada en el proceso de cambio del modelo de desarrollo.

La llegada del ALC significará cambios para las empresas, aun para las que se han estado preparando desde hace años para acceder de una manera más fluida al mercado mundial. Desde 1984 la industria automotriz es una de las ramas productivas que se ha distinguido por ser altamente exportadora y tener fuertes vínculos con los países con los que se negocia el acuerdo de libre comercio; por lo mismo, se verá fuertemente beneficiada al asegurar su acceso a esos mercados. El sector automotriz en su conjunto ha llegado a ser el segundo generador de divisas para el

país, después de los hidrocarburos; y su estrategia de volcarse al mercado externo le ha permitido sortear de manera más o menos exitosa la contracción del mercado interno.

Históricamente la industria automotriz mexicana ha respondido positivamente a las medidas gubernamentales de promoción a dicha actividad; sin embargo, es necesario considerar también que esta industria es en su mayoría una prolongación de la de Estados Unidos, ya que las principales marcas son filiales de compañías norteamericanas. Por tanto sus movimientos responden no sólo a los requerimientos de la parte mexicana de la industria, sino también a las necesidades de expansión y control de los mercados de las empresas matrices. Lo anterior es evidente al observar que su evolución reciente se sustenta en la exportación de vehículos armados en México y destinados al mercado de Estados Unidos, mismo que ha determinado la forma que adquiere la industria mexicana, pero ciertamente modificada por los marcos regulatorios del gobierno mexicano.

En 1989 se emitió un nuevo decreto de regulación para este sector, en el cual las restricciones arancelarias, tanto a las importaciones como a las exportaciones, son mínimas; es decir, se ha considerado que la industria automotriz mexicana ya no necesita protección y que se encuentra suficientemente preparada para que en los plazos que se establecen en el decreto participe activamente en el ALC. Lo anterior era ya evidente para la industria terminal, que como ya se dijo, es filial de empresas multinacionales; sin embargo, lo es menos para la industria de autopartes, que es donde principalmente se ubican los capitales mexicanos surgidos directamente del apoyo proporcionado por el gobierno a través de los decretos emitidos desde 1962; dichos decretos exigían mayor grado de integración nacional, esto es, la cantidad de piezas de

construcción nacional que debían incluirse en los automóviles— lo cual creó el mercado para la industria mexicana de autopartes. Lo irónico del nuevo decreto es que considera más preparado al sector de autopartes que al sector terminal de la industria automotriz, ya que para este último se mantendrá la protección no arancelaria durante un nuevo periodo de ajuste. Dicha barrera no arancelaria consiste en la imposibilidad de importar automóviles de otras marcas y por otras instancias ajenas a las mismas compañías filiales de las transnacionales que los producen aquí, así como limitaciones a la importación de vehículos usados de modelos recientes.

La historia de la industria automotriz en México se inició en 1925 al instalarse la primera armadora Ford en territorio nacional. En ese tiempo la importancia de dicha industria era mínima debido a que la planta armadora importaba todos los componentes de los vehículos y solamente aprovechaba el diferencial entre el costo del salario en México y en Estados Unidos, y evitaba el pago de aranceles sobre la importación de vehículos terminados, los cuales no afectaban a los componentes. A pesar de la instalación de la planta Ford, la satisfacción de la demanda de automóviles se lograba principalmente mediante la importación de vehículos. En la década de los cuarenta, en el contexto del esquema de sustitución de importaciones, se dieron los primeros pasos importantes en la formación de la industria nacional al prohibirse la importación de componentes y neumáticos. En 1962 se publicó el primer decreto de fomento a la industria automotriz, cuyo propósito fue alcanzar un mínimo de integración nacional (60 por ciento) con respecto al costo directo de fabricación del vehículo. Para alcanzar este objetivo, a partir de 1964 se prohibió la importación de motores y de unidades completas. En 1972 se publicó un segundo decreto cuyo propósito era conseguir mayor participación nacional en el sector; en ese momento el gobierno federal creó la industria nacional de autopartes y estableció premios para la industria terminal que superara el 60 por ciento de integración nacional. A partir de 1974 las empresas terminales deberían generar al menos el 40 por ciento de las divisas que necesitaran. En 1977 se publicó el tercer decreto, el cual contenía como principal adelanto aumentar a 50 por ciento la participación de la industria de autopartes en las exportaciones de la industria terminal. En 1983, un cuarto decreto

señaló la necesidad de que el sector fuera más eficiente y competitivo en el exterior; las empresas deberían generar las divisas que requirieran para sus importaciones y otros pagos al exterior, y se eliminó el esquema de subsidios.

Durante los años ochenta, las tendencias internacionales de globalización de la industria automotriz y los profundos cambios que experimentó la estructura del mercado norteamericano influyeron de manera significativa para que en México se orientara la producción hacia la exportación. Dado que México se encuentra tan vinculado con el mercado norteamericano resulta importante conocer sus características. Los fabricantes estadounidenses de vehículos tuvieron el mercado de su país para ellos solos desde el fin de la segunda guerra mundial hasta los setenta; en la actualidad el número de productores norteamericanos ha disminuido de seis a tres y el mercado total está constituido por 40; es decir, se ha vuelto mucho más competitivo y ha obligado a las empresas a tomar importantes medidas para mantener o aumentar su participación en el mercado. "De 1982 a 1989 las empresas japonesas construyeron diez plantas en Estados Unidos y Canadá con capacidad de producción de 2.5 millones de unidades anuales. El mercado estadounidense de automóviles es de 10 millones de vehículos y es satisfecho con 30 por ciento de importaciones y 70 por ciento de producción interna, la cual 14 por ciento es cubierta por plantas niponas".<sup>1</sup> Durante 1989 México colocó 175 mil unidades en el mercado estadounidense; 90 por ciento de las ventas al exterior de automóviles mexicanos fueron a Estados Unidos y Canadá, y de ellas las plantas mexicanas de General Motors, Ford y Chrysler vendieron el 80 por ciento. Se creía que las exportaciones mexicanas serían afectadas por la baja dinámica de las ventas en Norteamérica, sin embargo ocurrió lo contrario: las empresas automotrices han aumentado el papel de sus inversiones en México en la estrategia global de control del mercado.<sup>2</sup>

Según cifras de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, durante enero de 1991 la producción de la industria terminal registró un incremento de 59.6 por ciento respecto al mismo periodo del año anterior. A pesar de la recesión en los Estados Unidos, en enero de este año las ventas al exterior de unidades terminadas sumaron 24 mil 413 unidades, más

del doble de las registradas un año atrás. Al parecer, la contracción económica que actualmente vive Estados Unidos ha acentuado la competencia entre productores por captar las ventas, las cuales se encuentran a la baja. Para las empresas norteamericanas, así como para Nissan y Volkswagen, que también se encuentran en esta competencia, la contribución que hagan sus filiales en México resulta de gran importancia, ya que su producción, además de ser eficiente debido a los cambios que se registraron en la década de los ochenta, tiene un costo menor que en las plantas matrices, debido al bajo nivel del salario mexicano.

En esta perspectiva es posible entender que para la industria automotriz de los países que participarán en el ALC, éste les significará importantes beneficios, ya que de esta manera habrá menores obstáculos para que las empresas matrices cubran la demanda del mercado estadounidense desde sus plantas de México, con las ventajas que esto significa en términos de costos, cuestión de gran importancia en un mercado con alto nivel de competencia. Por otra parte, el largo camino que ya ha recorrido la industria automotriz mexicana desde principios de la década pasada, y la pausada y restringida apertura a las importaciones de vehículos, le permitirá participar en el ALC de una manera más cómoda que a la mayor parte de otras ramas de la industria mexicana.

### EN RELACIÓN A LO INTERNO

Durante los años ochenta, la industria automotriz mexicana experimentó cambios significativos. Sus avances en materia de inversión, producción y generación de empleos habían sido muy importantes, por ejemplo, las inversiones totales en la planta productiva se habían incrementado 365 por ciento en términos reales entre 1977 y 1982; sin embargo, todavía existían algunos problemas de origen y otros que fueron surgiendo a lo largo del tiempo que requerían una solución de fondo. Los principales problemas eran su déficit de divisas, la insuficiente integración nacional, los excesivos estímulos fiscales por el paternalismo existente y la gran cantidad de líneas y modelos. Con relación al déficit de divisas, éste se recrudeció en los últimos años a pesar de lo estipulado en un decreto de 1977 mediante el cual se exigía un presupuesto equilibrado. La balanza comercial de la industria de

automotores se fue deteriorando cada vez más de tal forma que para 1981 representaba 58 por ciento del déficit comercial de todo el país. Asimismo, desde sus inicios la industria automovilística se caracterizó por el excesivo número de empresas, líneas y modelos, lo cual impedía aprovechar las ventajas de estandarizar la producción y, por tanto, de alcanzar niveles internacionales de competitividad.<sup>3</sup>

El decreto para la racionalización de la industria automotriz que entró en vigor a partir de 1984 pretendió resolver esa problemática. Sus objetivos eran lograr que el sector fuera autosuficiente en divisas, mejorar su integración nacional y, sobre todo, modificar su estructura a fin de hacerla competitiva a nivel internacional, tanto en precio como en calidad. Hubo en este decreto otra consideración de gran importancia para propiciar el ahorro de energéticos: la nueva reglamentación estipuló que "a partir de noviembre de 1984 la industria terminal deberá cumplir con la obligación ya establecida de no incorporar motores de gasolina de ocho cilindros en los automóviles".<sup>4</sup>

Los principales efectos del decreto fueron el inicio de un proceso de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones, así como mantener en actividad la planta productiva y conservar su nivel de ocupación, el cual incluso registró un incremento de 7.2 por ciento en 1984. En ese año esta industria realizó inversiones por 585 millones de dólares para el desarrollo de nuevos programas y exportó 1 110 millones de dólares. Por su parte, el saldo de la balanza comercial pasó de un déficit de 512 millones de dólares en 1982 a 10 millones en 1984 y a un superávit de 200 millones en 1985.<sup>5</sup> Para 1987 el superávit de la industria automovilística alcanzó el nivel de 2 mil millones de dólares.

A partir de entonces la producción automotriz ha logrado eficiencia en términos internacionales gracias a la inversión en modernización y construcción de plantas de nivel de excelencia mundial. Las empresas terminales alcanzaron un nivel de integración nacional de 63 por ciento en automóviles, 76 por ciento en camiones y 93 por ciento en tractocamiones; asimismo, diversificaron su localización mediante la descentralización hacia el norte del país, acercándose de esta manera a su principal mercado: Estados Unidos. Un informe de la industria automotriz indica que se

ha consolidado como el sector exportador más importante del país, después de la petroquímica y antes de la industria maquiladora y del turismo. Así, por ejemplo, en 1989 la industria automotriz participó con el 1.5 por ciento del producto interno bruto (PIB) nacional y el 8 por ciento del PIB manufacturero. En 1989, las ventas al exterior de la industria automotriz ascendieron a 4 mil 200 millones de dólares, monto que representó 17 por ciento de las exportaciones totales de bienes del país. Y para enero de 1991 la producción de la industria terminal automotriz registró un incremento de 59.6 por ciento (57.9 por ciento en ventas) respecto al mismo periodo del año anterior, con un monto de 53 805 unidades; asimismo, a pesar de la recesión en Estados Unidos, país hacia el cual se dirige cerca del 80 por ciento de las exportaciones de la industria automotriz nacional, las ventas aumentaron más del doble, sumando 24 413 unidades en enero.

En el nuevo decreto de 1989 se mantienen algunas de las características del anterior y se introducen nuevas condiciones: 1. Racionalizar la operación de la industria por medio de una producción a escala más eficiente; 2. Orientar la industria hacia la participación en el mercado exterior para mantener su autosuficiencia en divisas; y 3. Reafirmar la participación de la industria nacional de autopartes en la generación de valor agregado. Además, se sustituye el concepto de grado de integración nacional por el de valor agregado nacional, y se elimina la obligatoriedad en el uso de partes y componentes fabricados en el país para incorporarlos a los vehículos. Esta es una significativa medida de liberalización económica, pues otorga a las empresas armadoras la posibilidad de importar los insumos que requiera, dándole mayor autonomía respecto de los fabricantes de autopartes nacionales. Es también una prueba que tendrá que pasar esta industria, pues la obliga a ser más eficiente si quiere sobrevivir.

Estas medidas constituyen mecanismos de ajuste a las condiciones que habrá de generar el ALC, puesto que se espera que el nivel de valor agregado nacional sea uno de los requisitos más importantes para considerar que un bien es producto de cualquiera de los países que participan en el acuerdo y, por tanto, que goce de las ventajas que ello supone. Así, un auto armado en México pero que no contiene prácticamente ningún insumo mexicano no se consideraría pro-

ducto mexicano dentro del ALC. El significado de esto es que las industrias exportadoras deberán consumir necesariamente un porcentaje específico de insumos nacionales, generando un efecto multiplicador que beneficiará a otros sectores del resto de la economía.

El mencionado decreto también elimina la restricción a la instalación de motores de ocho cilindros en automóviles fabricados en el país, lo cual contradice otros objetivos nacionales, como es la lucha contra la contaminación ambiental y el uso más racional de los hidrocarburos; respecto a esto último, durante la pasada crisis del Golfo Pérsico se demostró que el país no pudo aumentar sus exportaciones por el excesivo consumo interno de petróleo. Otro aspecto notable del decreto es que, después de más de 26 años, las empresas productoras de automóviles podrán importar vehículos de lujo de sus casas matrices establecidas en otros países. Esta medida, en opinión de círculos oficiales, tiene como objetivo desalentar en el país la fabricación de líneas de lujo y fomentar la producción de vehículos más populares; sin embargo, desde otra perspectiva, responde a satisfacer las características del mercado, en el cual existe una reducida porción de consumidores con capacidad para consumir vehículos costosos; en realidad el decreto mantiene como mercado cautivo a los consumidores de ingresos medios.

Como ya se había señalado, el decreto establece algunas barreras no arancelarias a la importación de vehículos, por lo que se considera que los cambios económicos de México no se han reflejado en la apertura del sector automotriz, puesto que sólo a quienes ya tenían plantas se les ha permitido el acceso al mercado mexicano.<sup>6</sup> La real trascendencia para el sector automotriz mexicano del ALC en el mercado interno será la llegada de competidores nuevos que ofrezcan vehículos de consumo popular, ya que los actuales automotores importados de hecho no modifican la estructura del mercado, tanto porque son de las mismas empresas que ya estaban, como porque los vehículos importados son de lujo. Sólo pocas personas en este país tienen capacidad de comprar un automóvil que cuesta aproximadamente 69 mil dólares, si el producto *per cápita* en México es de 2 mil dólares anuales; expresado en salarios mínimos mexicanos, la adquisición de un vehículo así representa cerca de 58 años

de trabajo de un asalariado. Si el ALC permite el acceso a todas las empresas de Estados Unidos y Canadá al mercado mexicano, necesariamente habrán de llegar también otras alternativas que compitan con los automóviles de amplio consumo dentro del mercado nacional; entonces el consumidor nacional tendrá la posibilidad de elegir entre las opciones que ofrece un mercado competitivo. Sólo bajo esta óptica mejorará para los consumidores el actual mercado, y ya no sólo para la oferta. □

## NOTAS

<sup>1</sup> Alfonso Fernández de Córdova, "El claroscuro de la industria automotriz de México y Estados Unidos", en *Auto industria*, octubre, 1990.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Guillermo de Miguel de la Madrid Hurtado. *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*. Primer año, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> SPP, *Antología de la planeación en México 1917-1985*, FCE. México, 1985.

<sup>6</sup> Keniehi Kato, director de Toyota para Latinoamérica, en ocasión de la XXII reunión del Banco Interamericano de Desarrollo en Nagoya, Japón, declaró que "El adelanto (en los cambios económicos) no se ha visto reflejado en la apertura del sector automotriz. Sólo quienes ya tenían plantas les está permitido el acceso al mercado mexicano así que por el momento sigue el proteccionismo", *El Financiero*, 11 de abril de 1991, p. 22.