

123
2-2j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

INDUSTRIALIZACION Y POLITICA INDUSTRIAL EN MEXICO.
EL CASO DE LA RAMA AUTOMOTRIZ, 1925-1982

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A:

LUIS MARIA ZAPATA FERRER

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION

Capitulo I.

INDUSTRIALIZACION EN MEXICO, EVOLUCION Y PROMOCION GUBERNAMENTAL

- I.1. Crecimiento "hacia afuera" (1877-1937)
- I.2. Crecimiento "hacia adentro". Sustitución de importaciones (1935-1982)

NOTAS

Capitulo II.

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ, ORIGENES Y EXPANSION

- II.1. Etapa de conformación (1925-1945)
- II.2. Etapa de ensamble y expansión (1945-1962)

NOTAS

Capitulo III.

PLANES DE DESARROLLO Y FABRICACION INTERNA

- III.1. Evolución del sector (1962-1985)
 - III.1.1. El Decreto de 1962
 - III.1.2. Impacto económico y correcciones al desarrollo
 - III.1.3. Integración Nacional
 - III.1.4. Balanza Comercial Automotriz
- III.2. Política económica
 - III.2.1. Regulación Interna
 - III.2.2. Regulación del Comercio Exterior
- III.3. La Crisis y el Decreto de 1983

NOTAS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, la economía nacional presentaba un cuadro francamente recesivo. A las sucesivas devaluaciones registradas desde la última etapa del sexenio anterior, había que añadir el brusco descenso de la inversión privada y la fuga de capitales con sus inevitables secuelas de caídas encadenadas en la producción, consumo, empleo y salarios reales; además el deterioro de las cuentas con el exterior junto con el déficit comercial crónico derivaron en un verdadero 'crack' de las finanzas nacionales, cuya causa principal no fue tanto el exceso de endeudamiento externo, sino la incapacidad de la estructura productiva para generar divisas.

Por otra parte se heredó un viciado sistema de subsidios, que lejos de jugar un papel redistributivo, servía para financiar al inversionista privado en tanto abarataba el costo de la mano de obra, esto es así ya que al no existir presupuesto equilibrado, el financiamiento de los subsidios a los bienes-salario no corría a cargo de los impuestos al capital, sino que se traducía en déficits públicos que eran sostenidos a costa de mayor endeudamiento externo.

Así mismo, el 100% de las fracciones arancelarias estaban sujetas a permiso previo, ello originó una industria ineficiente que no pagaba altos salarios, era incompetente

en el exterior y, por si fuera poco, vendía en el mercado interno productos de baja calidad y excesivamente caros.

Las políticas comerciales de corte estructuralista permitieron, no obstante, un cierto grado de industrialización e importantes avances en la sustitución de importaciones: a principios de los años setentas ya se habían agotado las posibilidades de sustitución de, prácticamente, todos los bienes 'infantiles', quedando todavía amplio margen para continuar el proceso con los bienes de capital. Sin embargo, dado su tamaño reducido, ese sector (aún creciendo a altas tasas), no tenía capacidad para arrastrar por sí sólo al conjunto de la economía.

Por todo lo anterior se puede afirmar que el desempeño que observaba la economía en 1982, apuntaba hacia la profundización de una crisis, cuyas causas no eran de coyuntura sino de estructura, y estaban relacionadas con un modelo de crecimiento que se había iniciado en los años cuarentas y que, desde principios de la década anterior, ya mostraba signos de agotamiento.

Es por ello necesario analizar cual ha sido el papel del Estado en el proceso industrializador, pues el estudio de sus aciertos y errores debe normar las pautas de una nueva política de regulación y fomento que resuelva los desequilibrios estructurales. Este análisis puede ser

abordado a partir del sector automotriz, pues es una industria cuyo comportamiento muestra con gran claridad la problemática que presenta en la actualidad el conjunto de la industria mexicana.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos, en el primero se tratará de ilustrar brevemente cuál ha sido el desenvolvimiento de la industria en su conjunto, haciendo especial énfasis en el papel del Estado en este proceso.

Los capítulos II y III tratan sobre la industria automotriz y pretenden dar una visión más acabada acerca de las causas que precipitaron la crisis de nuestra economía en los ochentas.

CAPITULO I

**INDUSTRIALIZACION EN MEXICO,
EVOLUCION Y PROMOCION GUBERNAMENTAL**

Desde el último tercio del siglo pasado, época en la que la actividad industrial comienza a tener alguna relevancia en México, hasta nuestros días, el desarrollo económico ha transitado por tres grandes etapas.

Durante el porfiriato y los primeros decenios del siglo actual se siguió un modelo de crecimiento "hacia afuera", cuya dinámica se sustentó en las exportaciones agro-mineras; posteriormente, a partir de finales de la década de los treinta, la economía mexicana se orientó por un esquema de sustitución de importaciones o de crecimiento "hacia adentro", el cual, pese a mostrar signos de agotamiento desde finales de los años sesentas, se prolongó hasta la década de los ochentas. En esta fase, el mercado interno asumió el papel que anteriormente habían tenido las exportaciones primarias: actuar como factor central del crecimiento de la economía basando su dinamismo en el sector industrial.

Como se verá más adelante, el modelo de sustitución de importaciones --favorecido por el contexto internacional y alentado de manera decisiva desde el poder público-- derivó en un tipo de estructura industrial caracterizada, entre otras cosas, por la existencia de grandes desequilibrios sectoriales y por su incapacidad para generar los montos de divisas suficientes para financiar las importaciones de

insumos y equipos requeridos, lo cual, en cierta forma, limitó las posibilidades de avanzar en el proceso sustitutivo: de bienes de consumo no duraderos y algunos bienes intermedios (sustituciones "fáciles") hasta la producción de bienes intermedios complejos, algunos bienes de consumo duradero y bienes de capital (sustituciones "difíciles").

En 1979, con la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el gobierno mostró, por primera vez, decisión de abandonar, al menos parcialmente, el modelo de sustitución de importaciones, reemplazándolo por otro, en donde la exportación de manufacturas habría de constituirse en el elemento dinámico. No obstante el cambio en ese sentido, éste sólo se aprecia con alguna claridad a partir de 1982, después del crack financiero y la inviabilidad manifiesta de seguir sosteniendo las tasas históricas de crecimiento apoyándose en los recursos generados por el petróleo.

En el presente capítulo, se hará una breve reseña de las etapas anteriormente aludidas, analizando el papel del Estado en el proceso de industrialización, y poniendo especial énfasis en los incentivos fiscales, con el objeto de tener una visión más clara de las características del modelo de sustitución de importaciones así como de las causas de su agotamiento y sus consecuencias en la

estructura productiva del país. (Ver cuadro NÚM. 1 al final del capítulo).

I.1. CRECIMIENTO "HACIA AFUERA" (1877-1935)

En los sesenta años que transcurrieron desde el inicio del porfiriato hasta 1935, fecha en que empiezan a ceder los efectos negativos de la crisis mundial, el desarrollo económico en México transitó por cuatro fases:

- Auge porfirista (1877-1910).
- Periodo revolucionario (1911-1929).
- Construcción del estado postrevolucionario (1921-1929) y
- Crisis mundial (1929-1934).

Auge Porfirista (1877-1910).

En México, la inestabilidad política que caracterizaron los primeros años de la vida independiente; la falta de comunicaciones y transportes; la carencia de capitales que mejorarán la economía y aumentarán la producción y las excesivas cargas fiscales heredadas de la administración colonial (1), fueron los principales impedimentos para que se desarrollara la actividad industrial e incluso, para atender la creciente demanda mundial de materias primas que se había observado desde mediados del siglo XIX.

En este contexto, la subida al poder del General Porfirio Díaz (1877) significó un cambio en el panorama de la economía mexicana, en la medida en que se propuso una estrategia centrada "... en tres aspectos principales: crear condiciones que fueran favorables a la inversión extranjera, facilitar y estimular las exportaciones y procurar a todo trance la estabilidad política y la paz social" (2).

Lo anterior permitió lograr éxitos espectaculares en pocos años, si se considera el rezago en que se encontraba el país y la ausencia de periodos continuados de acción gubernamental estable en los años anteriores a 1877.

El fuerte impulso a los ferrocarriles, que unían el centro de la república con los principales centros de producción minera y las fronteras del norte y el Golfo; el desarrollo de una agricultura latifundista basada en la sobreexplotación del peonaje para la producción de exportables; el inicio en la generación de energía eléctrica (todo ello alentado por la inversión extranjera); así como la política proteccionista del gobierno, dieron como resultado la articulación geográfica de los antiguos mercados atomizados y la generación de recursos provenientes de las exportaciones agro-mineras, lo que, a su vez, favoreció el surgimiento de numerosas industrias orientadas al mercado interno, cuya expansión, sin embargo, estaba limitada al ser sumamente vulnerable a las fluctuaciones

cíclicas originadas por la inestabilidad en los precios y volúmenes de la demanda externa de productos primarios.

Los ferrocarriles y la energía eléctrica permitieron en esta etapa (1877-1910) incrementar la productividad, abatir los costos de transportación, facilitar la introducción de progreso técnico en algunas industrias (minera y textil) y propiciar el surgimiento de nuevas actividades como el alumbrado público y el servicio urbano de transporte entre otras. Además, el incremento en la productividad también se vió favorecido por la existencia de una gran oferta de mano de obra barata, compuesta de artesanos desplazados por las fábricas y de campesinos migrantes.

La inversión extranjera apoyó la formación de capital en la industria de manera decisiva, al grado que, entre 1886 y 1910, participaba en la industria manufacturera con alrededor del 71% del total de los recursos invertidos (3).

Por último, la política proteccionista facilitó el progreso de las industrias, aunque también permitió el surgimiento de empresas ineficientes. La protección comercial llegó a imponer aranceles que iban del 50% al 200%, e incluso, en algunos casos como el de la industria textil, contemplaba la prohibición de importaciones. Otra característica de los impuestos a las actividades productivas fué su inequidad,

pues favorecían la concentración de capitales en detrimento de las actividades artesanales (4).

Con todo, este conjunto de políticas--inversión extranjera, creación de infraestructura y proteccionismo discriminatorio, combinado con el dinámico comportamiento de las exportaciones mineras y agrícolas, propició el crecimiento y diversificación de la economía y de la industria, aunque también, como lo señala Leopoldo Solís, sentó las bases de la dependencia económica con los Estados Unidos (5). En síntesis, el sector industrial en el período 1877-1910, tuvo un crecimiento anualizado de 3.6%, siendo las manufacturas tradicionales de bienes de consumo, como la textil, las que alcanzaron mayor importancia y dinamismo.

Período Revolucionario 1911-1920.

La crisis política y social que desembocó en el periodo revolucionario a partir de 1910, también tenía su correlato en el terreno económico. Desde los últimos años del régimen del general Díaz, el desenvolvimiento de la industria había perdido dinamismo. Los costos de producción subieron debido al incremento de los precios de las materias primas internas y de los bienes de capital importados, las utilidades bajaron y la concentración monopólica en el sector industrial se reflejó en su incapacidad para absorber mano de obra y en el deterioro en la distribución del ingreso(6).

La década se inicia pues, con una ruptura del orden establecido en un momento de recesión económica, lo que trajo consigo retrocesos en la producción (cuyo impacto fue distinto según industrias y regiones del país) y frena la inversión. En cualquier caso, salvo un pequeño paréntesis de auge, motivado por la primera guerra mundial (1914-1917), los niveles del producto de 1910 no se volvieron a alcanzar sino hasta después de 1920.

La cuantificación del efecto que tuvo la revolución sobre la actividad económica resulta difícil por la ausencia de estadísticas confiables, sin embargo, existen algunas estimaciones que ilustran, aun sea indicativamente, esta situación: entre 1910 y 1921, el producto minero tuvo un incremento global del 40%, la agricultura descendió a razón de un 5.2% anual, la ganadería y la industria registraron disminuciones anuales promedio de 4.6% y 0.9% respectivamente y por el contrario, al calor de las condiciones creadas por la primera guerra mundial, la industria petrolera tuvo un desarrollo inusitado ya que su producción se incrementó a un ritmo del 46% al año, llegando en 1921 a niveles de extracción sólo superados en 1957. (7).

Construcción del Estado Postrevolucionario 1921-1929.

En términos de crecimiento económico e industrial, la década de los veintes no fue espectacular, su relevancia se debe más bien a su carácter de "conformación", en el sentido de que se sentaron las bases institucionales para un posterior desarrollo de la economía, ya que se reorganizó la administración federal, el sistema financiero (se crea el Banco de México), se fijaron las pautas legales en la relación obrero-patronal y se logró el clima de estabilidad política y de confianza necesario para la reanudación del fenómeno inversionista.

La industria comenzó a reactivarse en esta etapa, y para 1929 su peso relativo en el producto total superaba en importancia al de las actividades extractivas, aún cuando su valor era todavía inferior al del sector agropecuario. A pesar de su evolución errática, en la década de los años veinte, pueden distinguirse dos fases: en la primera (1921-1926), el índice de volumen de la industria manufacturera --que en 1922 había superado el nivel de 1910--, crece ininterrumpidamente, por el contrario, entre 1926 y 1929 la tendencia muestra un ligero estancamiento. En resumen, la economía se reactiva y, en particular, las actividades industriales, debido a que las instalaciones no sufrieron grandes daños en la etapa revolucionaria y al auge pasajero motivado por la primera guerra mundial (8).

1929-1934. La Crisis Mundial.

La crisis económica de 1929, afectó drásticamente a la economía de Estados Unidos arrastrando consigo al resto de los países industrializados y deprimiendo el nivel de actividad económica en las naciones latinoamericanas y en México, al derrumbarse los flujos del comercio internacional y, también, los flujos de capitales.

En sólo cuatro años (1929-1932), el valor en dólares de las exportaciones e importaciones estadounidenses se desplomó un 70%, y el flujo de inversiones de ese país hacia América Latina se contrajo a tal grado que en 1943 todavía era un 20% inferior al registrado en 1929. (9).

En México --cuyas ventas de petróleo al exterior observaban una disminución sostenida desde 1926-- la situación del sector externo se agravó; en 1932 el valor de sus transacciones internacionales representaba la tercera parte de lo registrado en 1929, con lo que los ingresos y gastos del sector público descendieron, entre 1929 y 1933, en alrededor de 25% y 30% respectivamente (10). Lo anterior motivó que el producto interno bruto bajara un 5.6%.

Sin embargo, el impacto de la crisis no fué homogéneo, las actividades más afectadas fueron las primario-exportadoras

(minería, algodón, henequén y café), en las que se concentró la mayoría de la fuerza de trabajo desplazada por la recesión, ya que el sector manufacturero, que dependía del mercado interno, para 1934 superaba los niveles de producción alcanzados antes de la crisis. (11).

El gobierno tomó diferentes medidas de carácter defensivo - incrementó los aranceles, devaluó la moneda y reguló la compra-venta de divisas. Estas políticas estuvieron encaminadas a hacer más competitivas las exportaciones, a recuperar sus niveles de ingreso y a garantizar las importaciones indispensables. La consecuencia económica más importante en el largo plazo de la crisis, fué sin duda el hecho de que a partir de entonces el proceso de expansión de la economía comenzó a ser liderado por las actividades orientadas al mercado interno, en particular por la industria, iniciándose una fase que encontraría continuidad hasta nuestros días. "... Las bases del proceso de industrialización (...) fenómeno de tránsito hacia una forma distinta de inserción en la división internacional del trabajo, cuyo esquema previo se derrumbara con la crisis de 1929, y a un ajuste concomitante en las formas y condiciones de la acumulación interna, que se iría centrando crecientemente en el sector industrial". (12)

I.2. CRECIMIENTO "HACIA ADEENTRO". SUSTITUCION DE IMPORTACIONES (1935-1902).

El Estado jugó un papel decisivo en los años posteriores a la crisis para iniciar el crecimiento, con la industria como eje, sobre la base del mercado interno. En este sentido, durante el gobierno del general Cárdenas se emprendieron una serie de acciones que favorecieron el proceso descrito de una manera determinante, destacando, entre las más relevantes, la profundización de la reforma agraria y el inicio de grandes obras de irrigación que fueron la base para el desarrollo de un sector exportador en el campo y para la ampliación del mercado interno; la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, reservando para el Estado la producción de materias primas e insumos estratégicos; el impulso a la industria eléctrica; el fomento de la organización obrera y patronal; la reorganización y consolidación del sistema financiero; y la creación de empresas paraestatales. (13)

Además, la situación internacional siguió operando en favor del crecimiento industrial, debido a que al estallar la segunda guerra mundial las economías avanzadas orientaron sus esfuerzos hacia la producción de pertrechos bélicos, lo que impulsó el proceso de sustitución de importaciones de algunos productos industriales y amplió el mercado para nuestros productos primarios.

En la dinámica del crecimiento económico durante los años que van de 1935 a 1982, pueden distinguirse tres etapas: Crecimiento con Inflación (1935-1953), Crecimiento con Estabilidad (1953-1970) y Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones (1970-1982).

Crecimiento con Inflación (1935-1953).

Durante este lapso, el incremento anual promedio del PIB fué de 5.8%, en tanto que la inflación lo hizo en un 11.2% (14), asimismo, se observó gran dinamismo en la producción agrícola, como resultado de la inversión pública en obras de irrigación y del uso más intensivo de la tierra por la profundización de la reforma agraria. El crecimiento de este sector fué de 4.6% al año (superior al de la población), lo que le permitió exportar excedentes, reducir presiones sobre la balanza de pagos y generar divisas para financiar el desarrollo industrial.

El crecimiento de la economía se logró también a costa de elevados déficits fiscales, "... los cuales fueron financiados de manera inflacionaria con la emisión primaria de dinero". (15)

La actividad que alcanzó mayores tasas en el crecimiento de su producto fué la industria manufacturera (TMCA, 1935-53 =

6.3%) y, sin lugar a dudas, la que recibió más estímulos por parte del gobierno.

Los estímulos al crecimiento industrial se centraron, fundamentalmente, en tres aspectos: política de asignación de recursos, política impositiva y política comercial. (16)

En cuanto a la asignación de recursos, el estado trató de favorecer el desarrollo industrial a través del crédito, canalizando importantes montos de ahorro interno y externo al sector manufacturero por medio del control selectivo del crédito de la banca privada y a través de Nacional Financiera, que orientaba grandes flujos de capital externo a la industria básica. Por otro lado la inversión pública en obras de infraestructura, así como las políticas de tarifas preferenciales en combustibles, energía eléctrica y transportes también reasignaron recursos a la industria.

La política impositiva también dio preeminencia a las manufacturas sobre otras actividades al otorgarles numerosos incentivos fiscales --exenciones de impuestos sobre la renta; importación; ingresos mercantiles y exportación a "industrias nuevas y necesarias" hasta por diez años--, que favorecieron la inversión privada nacional y extranjera.

En particular, fueron dos los instrumentos de fomento a la inversión industrial más importantes que, junto con la

política comercial, tipos de cambio, arancel y controles cuantitativos, incidieron en el proceso de sustitución de importaciones: La ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la Tarifa General de Importación.

La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias se estableció en 1945 y ampliaba los beneficios otorgados por la Ley de Industrias de Transformación de 1941, la cual a su vez tenía sus raíces en los Decretos de 1939 y 1926.

En esta Ley (1945) se establecía un amplio marco de exenciones fiscales (impuestos a la renta, impuestos a la importación, ventas, utilidades, timbre y contribuciones federales a gravámenes locales) por 10, 7 y 5 años según fueran clasificadas las industrias como: "fundamentales", de "importancia económica" y "otras" respectivamente, contemplándose prórrogas por 5 años o más. No obstante el número de empresas favorecidas no fue, en un inicio, muy amplio, ya que los beneficios sólo alcanzaron a poco más de 900 establecimientos desde 1940. (17)

Por otro lado, mediante la Regla XIV se eliminaban total y parcialmente los impuestos a la importación para maquinaria y equipo en aquellos casos que coadyuvaran a fomentar el desarrollo industrial del país. Las tarifas de 1929 y 1947 observaban este criterio y para 1948, cuando entra en vigor el arancel advalorem, se estableció un impuesto a la

importación de sólo 2% para las fracciones contenidas en este capítulo. En 1953 se excluyeron de esos beneficios una serie de bienes de capital y equipos elaborados en el país (motores, acumuladores, transformadores, etc.) y algunos materiales de construcción y refractarios. Lo que interesa señalar aquí es que se concedía exención arancelaria a las industrias protegidas por la Ley y también que, bajo la conocida Regla XIV, la maquinaria para el establecimiento o expansión de una planta se podía importar con tasas arancelarias muy bajas. Esta exención de impuestos a la importación tenía como objeto estimular la inversión y funcionaba cambiando los precios relativos a favor de los bienes de capital importados. (18)

La política de protección a las ganancias industriales también se reflejaba en las bajas cargas impositivas. Los impuestos directos a la industria, en el período 1940-1950 nunca representaron más del 4% de los ingresos totales del fisco, ni constituyeron un gran sacrificio para el sector ya que, por ese concepto, los industriales sólo erogaron el 0.5% del valor total del producto en 1940 y el 1.6% en 1950. Por su parte, los impuestos sobre las ventas también fueron poco onerosos en relación al nivel de utilidades, 1.3% y 3.6% en 1940 y 1950 respectivamente.

Los ingresos fiscales se apoyaron principalmente en los impuestos a la importación, producción, comercio y

explotación de recursos naturales, sin afectar la formación de capital privado, pues mientras que en 1940 y 1945 la industria manufacturera y el comercio pagaban cerca del 45% de los impuestos indirectos, en 1950 sólo contribuyeron con el 28.7% del total.

La baja tasa impositiva se reflejó también en la reducida participación de los ingresos fiscales en el producto nacional (durante la década de 1940-50 nunca excedió el 10.5%) lo que, ante el creciente gasto público, originó déficits presupuestales. (19)

El apoyo fiscal, durante el período 1935-1953, se otorgó en mayor medida a las empresas dedicadas a la fabricación de bienes de producción (573) y en menor proporción (318) a las productoras de bienes de consumo.

Dentro del primer tipo de empresas destacan la elaboración de productos metálicos y químicos (30.3%), mientras que en el segundo caso la mayor parte se dedicó a la producción de alimentos, bebidas y tabaco y textiles y sus manufacturas (18.7%). En lo referente a los impuestos a la importación y ventas, el sacrificio fiscal fue de alrededor de 328 377 miles de pesos durante dicho período, concentrándose en las ramas del hierro y el acero y textiles principalmente. (20)

Por otra parte, las zonas con mayor número de exenciones fiscales fueron la centro con 73% del total y la norte con 17.2%.

Claramente se observa la tendencia a la concentración de los estímulos fiscales, en ciertas zonas, sectores e industrias. Este patrón de concentración de "estímulos fiscales, subsidios y tasas preferenciales vinieron a completar el marco que favoreció el desarrollo de una industria costosa, desintegrada, incapaz de crear suficientes empleos". (21)

Las políticas de promoción fiscal mencionadas, junto con dos factores: la expansión del mercado interno propiciado por el crecimiento urbano y la consolidación de la infraestructura (comunicaciones, energía, irrigación, etc.) imprescindible para la actividad manufacturera, hicieron posible el desenvolvimiento de la industria, la cual durante el período de 1935-1953 creció a una tasa del 6.3% en promedio, siendo superior a la tasa de crecimiento que registra el PIB real en el mismo período (5.8%).

Para principios de los años cincuentas, la industria manufacturera generaba el 20% del Producto Interno Bruto y ocupaba el 14% de la fuerza de trabajo, la estructura productiva estaba dominada por industrias de bienes de consumo generalizado y bienes intermedios necesarios para su

producción, ello representaba el 70% de la producción manufacturera y el 80% de las exportaciones del sector. (22)

Crecimiento con estabilidad (1953-1970).

En este período comúnmente llamado de "desarrollo estabilizador", la tasa promedio de incremento del PIB fué todavía mayor (6.6%), mientras que los precios mostraron ritmos de crecimiento considerablemente más bajos y estables que en la fase anterior, pues la inflación sólo aumentó 4.2% al año y el tipo de cambio permaneció invariable en 12.5 pesos por dólar.

Para algunos autores, la principal base sobre la que se sustentó la baja inflación se relaciona con el hecho de que "... el déficit del sector público se mantuvo relativamente bajo. Este fué financiado, en gran parte, con recursos no inflacionarios procedentes del ahorro interno". (23)

El sostén del crecimiento --que entre 1935-1953 había dependido en gran parte del dinamismo de las exportaciones agrícolas--, se explica en mayor medida, durante este lapso, por el auge industrial que estuvo apoyado por el turismo, la inversión extranjera, la deuda externa y el dinamismo de la demanda local. Las manufacturas crecieron un 8.7% al año, mientras que el sector agrícola (3%) comenzó a registrar tasas inferiores al incremento de la población.

Durante la década de los cincuenta, la estructura heredada después del período inflacionario -que provocó concentración económica- y las devaluaciones de la postguerra, posibilitaron que el crecimiento industrial se centrara en las industrias productoras de bienes intermedios, durables y de capital. Las ramas más dinámicas fueron las de aparatos eléctricos, metálicas básicas, químicas, equipo de transporte, hule y productos metálicos.

El Estado aportó infraestructura e insumos estratégicos, interviniendo, por medio de grandes inversiones en equipo de transporte, metálicas básicas y fertilizantes, en el proceso de diversificación de la industria. El capital privado local participó en la producción de bienes intermedios con larga tradición (como siderurgia y papel) en industrias de bienes de consumo y tradicionales y, asociado al capital extranjero, en algunos procesos de ensamble y química básica.

Por su parte, el capital extranjero, sin tener todavía en esta década la importancia que adquirió posteriormente, intervenía en algunas ramas dinámicas, expandiendo su anterior capacidad (química y hule); en nuevas actividades asociado al capital local (aparatos eléctricos) y otras con apoyo estatal (maquinaria agrícola).

A principios de los años sesentas, se observa una desaceleración de los efectos dinámicos de las inversiones hechas en la década anterior y, en 1963-64 se inicia otro periodo de expansión que induce cambios tanto en la relevancia de los sectores más dinámicos como en la importancia relativa de los diferentes agentes inversionistas, observándose una cierta pérdida relativa en la presencia del Estado y el capital local frente a las inversiones extranjeras, que se hicieron hegemónicas en tres de las cuatro actividades más dinámicas -automotriz, maquinaria no eléctrica y aparatos eléctricos- y adquirió relevancia en la cuarta --industria química--, diversificando su actividad en estas ramas y expandiéndose por medio de la absorción de empresas locales. En algunos casos también conformó el núcleo más dinámico de ramas tradicionales --alimentos-- a partir de la diferenciación y diversificación de los productos.

El Estado, salvó en casos específicos --aunque muy significativos-- de regulación y política industrial (industria automotriz), abandonó su carácter activo y promotor restringiéndose a un papel pasivo que consistía en crear infraestructura y proveer insumos estratégicos a bajo costo, sin intervenir (a diferencia de los años cincuentas) como agente productivo directo.

Por otro lado, en el caso del financiamiento industrial a largo plazo, el Estado tendió a transformarse, con recursos crecientes del exterior, en agente financiero de las empresas públicas existentes (24)

Durante los años sesentas, el capital local se consolidó en algunas industrias ya establecidas en las dos décadas anteriores ante la ampliación de la demanda interna, y perdió terreno en otras debido a la absorción por parte del capital extranjero (en el primer caso, productos metálicos, papel y parcialmente en la industria química, en el segundo aparatos eléctricos y algunos segmentos de la industria química). Por lo que se refiere a las industrias tradicionales, la inversión privada nacional en estos años se centró en la modernización de los métodos de producción con el objeto de enfrentar la competencia del capital extranjero.

Como contrapartida a su pérdida de peso relativo en la industria, el capital local registró un "... rápido florecimiento en un conjunto de actividades complementarias como lo son, a fin de cuentas, el negocio bancario, la intermediación comercial y los servicios". (25)

Cabe señalar, por último, que en todo el período 1953-1970, el desarrollo de la industria y su cambio estructural, estuvieron alentados por un proceso de expansión y cambio

permanente en la composición de la demanda interna, observándose un notable incremento de los bienes intermedios en el valor total del producto, relacionado con las altas tasas de crecimiento en las industrias de bienes de capital, lo que quiere decir también que la etapa se caracterizó por un fuerte ritmo en el crecimiento de la inversión.

Durante este período la Regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias siguieron operando prácticamente bajo la misma estructura que en la etapa anterior, aunque en 1955 se expidió la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias con un carácter más selectivo que la anterior.

Los criterios para otorgar exenciones fiscales, se establecían de acuerdo a la importancia que se concediera a la industria para el logro de la integración económica nacional o regional. Los beneficios iban dirigidos a las empresas cuyo giro se orientase a la exportación; la prestación de algunos servicios y al ensamble. Además incluía una clasificación secundaria para determinar la duración de las franquicias: "Industrias Básicas", 10 años; "Industrias Semibásicas, 7 años e "Industrias Secundarias", 5 años, con posibilidad de prórrogas adicionales.

Para poder gozar de las exenciones previstas en la Ley, era necesario que los insumos importados no excedieran del 40% del costo directo de fabricación y que el "grado de

elaboración" (suma de salarios, costo de la energía eléctrica y combustibles utilizados con respecto al costo directo total) en la planta fuera como mínimo el 10%.

Así mismo en el año de 1961 las tarifas a la importación de maquinaria y equipo se elevaron entre un 16% máximo y un 4% mínimo, y para 1963 se creó el requisito de gestionar licencia de la Secretaría de Industria y Comercio para las mercancías susceptibles de recibir los beneficios de la Regla XIV, misma que amparó más del 90% de las importaciones totales de bienes de capital.

La política fiscal se orientó principalmente al objetivo de aumentar el ahorro interno a través de subsidios, exenciones y tarifas bajas de bienes y servicios públicos.

El mecanismo de fomentar el ahorro interno del sector privado de la economía por medio de subsidios y exenciones fiscales, significó que el Estado recurriera a financiar su gasto y déficit crecientes a través de endeudamiento interno y externo y por medio de emisión monetaria. Lo anterior se tradujo en un aumento de la deuda pública (en 1958 representa el 10.2% del PIB, mientras que para 1967 este porcentaje se había elevado al 21%, del cual casi la mitad correspondía a endeudamiento externo) y de los precios, lo cual a su vez ocasionó un descenso en los salarios reales (tanto en las actividades agrícolas como en las no

agrícolas) y un aumento de los niveles de ingreso de los empresarios. (26)

Durante este período, según René Villarreal, la fórmula más utilizada por el gobierno para allegarse recursos fue el endeudamiento interno y externo, pues la oferta monetaria creció únicamente 10.5% promedio anual, con lo cual probablemente las presiones inflacionarias que provenían de la política monetaria disminuyeron en relación a la etapa anterior (1935-1953).

De acuerdo a diversos autores, la política de incentivos fiscales propició un mayor empleo del factor capital, ya que el abaratarse su costo con respecto al del trabajo, se indujo a las empresas a utilizar tecnologías más intensivas en capital. Existen evidencias empíricas que corroboran esta afirmación.

Estimaciones de Ann D. Witte (28) muestran que para el sector de manufacturas en el caso de México, la relación costo del capital/costo del trabajo se redujo en una tasa promedio anual de 5% en el período de 1945 a 1965. En 1950 los costos relativos se habían reducido al 69% respecto a 1945 (año base), a menos del 50% para 1960 y a casi una tercera parte de su nivel original para 1964.

Como consecuencia de la disminución en el precio relativo del capital también se observó una tendencia a absorber menos empleo en el sector de manufacturas, mientras que en 1945 se requerían de 9.6 hombres-año para producir 100 000 pesos reales del valor agregado, en dicho sector, en 1965 solamente eran necesarios 2.8 hombres-año, es decir, el coeficiente de trabajo disminuyó a una tasa promedio anual de 6% en dicha etapa.

Por último, el patrón de concentración de los estímulos fiscales persistió, ya que durante el período de 1953-1970 la zona centro recibió el 78.6% del total de exenciones fiscales, mientras que a la zona norte se le asignó 14.5% y el 6.9% restante se distribuyó entre las demás zonas del país. (29)

De esta forma, la política proteccionista del Estado promovió el proyecto de industrialización y la penetración de capitales extranjeros que se desenvolvían en un mercado oligopolístico, configurándose un nuevo modo de organización del sistema productivo que permitió a la economía mexicana avanzar en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, a lo largo del período 1953-1970. (30)

El Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones
(1970-1982)

A principios de los años setentas, la estructura productiva presentaba un proceso crecientemente orientado hacia la diversificación y diferenciación del consumo de bienes durables modernos; atraso relativo en la industria de bienes de capital y fuerte desarticulación industria-agricultura. El liderazgo recaía, cada vez en mayor medida, en la empresa transnacional (a través de filiales) en detrimento del Estado y del capital local, debido a su mayor disponibilidad de recursos financieros, acceso a la tecnología y tamaño de planta. Asimismo, se presentaba un contexto de mercados segmentados en el que las empresas transnacionales se reservaban las actividades más dinámicas. (31)

Esta etapa se caracterizó por una desaceleración de la expansión industrial y por el agotamiento de los efectos dinámicos de las ramas que venían siendo líderes desde la época anterior, debido a que su crecimiento, aunado a la débil presencia del sector de bienes de capital, producía fuertes presiones en la balanza de pagos y de capital.

A partir de 1977, el auge petrolero impulsó, inicialmente, a estas industrias, pero sin poder garantizar el crecimiento sostenido sobre la base de la estructura industrial heredada de los años sesentas, imponiéndose la necesidad de un cambio

en la estructura productiva que orientara el crecimiento a través de nuevas actividades líderes.

En el sexenio de Luis Echeverría, la economía mexicana presentaba una desaceleración del ritmo de crecimiento con presiones inflacionarias y fuerte desequilibrio externo, coincidiendo con un contexto internacional desfavorable. Se apreció una caída en la inversión privada que fue contrarestada, en parte, por la expansión del gasto público el cual, pese a que sirvió para reactivar el consumo privado (se incrementó el empleo y la masa salarial), no permitió recuperar el crecimiento sostenido de la actividad económica, ya que la fuerte expansión del déficit externo y la fuga de capitales desembocaron en la crisis devaluatoria de fines de 1976 con su consiguiente impacto recesivo.

En efecto, la tasa de crecimiento promedio anual del PIB fue de 5.7% (a precios de 1960) durante el período señalado, sin embargo, en 1975 disminuyó al 4%. Al mismo tiempo, los precios al consumidor crecieron 12% promedio anual, en tanto que al mayoreo se incrementaron 10.8%.

El desequilibrio externo se acentuó drásticamente y pasó de 1115 millones de dólares en 1970 a 3643 en 1975, en este último año el déficit en la balanza de cuenta corriente más los pagos de amortizaciones al capital extranjero alcanzaron

un valor de 4332 millones de dólares que representaban el 68.2% de las exportaciones totales de bienes y servicios.

Las reformas más importantes en lo referente a estímulos fiscales fueron la eliminación de la Regla XIV que otorgaba un subsidio del 65% a la importación de maquinaria y equipo y la Ley de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias que establecía exenciones de impuestos a las importaciones, renta, utilidades, timbre y contribución federal a gravámenes locales. No obstante, se contempló un subsidio hasta el 75% de los impuestos por importación de maquinaria, siempre que se destinara a la producción de exportables o de bienes de capital.

A pesar de la eliminación de la Regla XIV y la Ley de Fomento a Industrias Nuevas y Necesarias, la persistencia del desequilibrio externo originó que, casi a fines de 1975, todas las importaciones quedaran sujetas a control cuantitativo.

Los cambios de la política comercial, consideraron por el lado de las exportaciones una reducción en la base para la concesión de Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) a un mínimo de 40% (en lugar del 50% de los impuestos directos). Si la integración nacional era del 50 al 59%, se concedía el 63.6% de dichos impuestos, y si la integración era mayor del 60%, los CEDIS se otorgaban por el total de

los impuestos indirectos pagados. Asimismo, todos los productos agropecuarios quedaron desagravados.

La política fiscal continuó beneficiando la acumulación industrial, ya que pese a las crecientes dificultades financieras del gobierno, los precios y tarifas de las empresas públicas se mantuvieron por debajo de los costos de producción.

El Estado siguió creando las condiciones favorables para la acumulación privada (a través de las políticas de promoción industrial e incentivos fiscales) interviniendo directamente en el proceso de formación de capital cuando ello era necesario para fortalecer el desarrollo nacional. (32)

Como se dijo, el boom petrolero de la segunda mitad de la década creó un auge temporal, en el que se registraron altas tasas de crecimiento del PIB (8.1%) y una fuerte expansión del gasto público que, sin embargo, no empujó a la inversión privada, "... el esquema de crecimiento por endeudamiento externo y déficit fiscal crecientes no podía sostenerse por mucho tiempo" (33), lo que determinó una revisión de la política económica que se encaminó a frenar el gasto público, controlar las importaciones y devaluar la moneda, provocándose una gran recesión, con alto costo social, a partir de 1981.

Bajo el gobierno de López Portillo (1976-1982), los incentivos fiscales se otorgaron principalmente a la industria de bienes de capital y a la del cemento.

En marzo de 1979 se emitió un decreto para promover la inversión y el empleo, el cual otorgaba incentivos fiscales a las empresas industriales.

Dicho decreto estaba orientado al logro de los siguientes objetivos: 1) el incremento del empleo, 2) la promoción a la inversión en sectores prioritarios y el apoyo al desarrollo de las pequeñas industrias, 3) la promoción de la producción nacional de bienes de capital, 4) propiciar una mayor utilización de la capacidad instalada y 5) la promoción del desarrollo regional equilibrado. Para lograr estos objetivos, el decreto otorgaba incentivos fiscales a la inversión de acuerdo a la localización y al tipo de sector o actividad. Se definieron cinco regiones: en la primera, que incluía el área metropolitana de la Ciudad de México, sólo se otorgaban incentivos para la adquisición de bienes de capital nacionales. Las empresas ubicadas en el área adyacente a la Ciudad de México, sólo eran acreedoras de incentivos para la expansión de sus instalaciones. El incentivo a la inversión se otorgaba a través de un certificado (CEPROFI), el cual podía ser usado para pagar cualquier adeudo fiscal. El porcentaje de la inversión en nuevas construcciones y equipo que podría ser acreditado,

fluctuaba entre el 10 y 20% para todo tipo de empresas excepto para las consideradas pequeñas que podían acreditar hasta el 25%.

Se otorgaba un crédito del 20% sobre los nuevos empleos generados por la inversión hecha o por la adición de nuevos turnos de trabajo, por dos años, cuyo monto se calculaba sobre la nómina correspondiente a los nuevos empleos valuados al salario mínimo.

Para la adquisición de bienes de capital de origen nacional aprobado para el efecto, las empresas podían recibir un crédito del 5% de la inversión, sin tomar en cuenta su localización.

En general el patrón que se observa en relación a los incentivos fiscales que se otorgaban en México, a través de los CEPROFIS a la industria, apoya la hipótesis de que los incentivos fiscales selectivos tienden a favorecer a las grandes empresas. Después de 6 meses de operación, este programa había otorgado incentivos a 936 empresas por un total de 1281 millones de pesos. De este total el 72.3% se otorgó a 18 empresas, el 53% del total fue otorgado a la industria del cemento y dentro de esta industria, una de las empresas recibió el 28% del total de los beneficios.

Durante 1980 se otorgaron 2602 millones de pesos de incentivos a la gran empresa, de los cuales 1513 millones fueron dados a 90 empresas de la industria del cemento y dentro de ésta una sólo empresa recibió el 23% de los beneficios.

La pequeña industria representó el 22% del total de las solicitudes y recibió el 4.3% del valor total de los incentivos. Lo anterior otra vez sugiere que la pequeña empresa, dentro del esquema de los incentivos fiscales, carece de relevancia, ya que su participación en el número de solicitudes es insignificante en relación al volumen de empleo que absorben.

Los incentivos otorgados a nuevos empleos y a turnos adicionales, también tuvieron muy poca importancia dentro del programa, a pesar de que era uno de los principales objetivos, pues sólo se canalizó a tal fin el 2.2% de los beneficios totales.

Los incentivos otorgados a la compra de bienes de capital de origen nacional representan el 40.8% del total de las solicitudes, obteniendo solamente el 9.7% del total de los beneficios. Este incentivo implicaba un procedimiento para solicitud muy sencillo, ya que se otorgaba casi en forma automática al comprador de equipo aprobado.

El 11 de junio de 1981, se reforma el decreto que fomenta el empleo y la inversión en las actividades industriales a fin de estimular con mayores niveles de beneficio el aumento de la capacidad productiva.

En el primer semestre de 1982, se pusieron en operación tres nuevos ordenamientos cuyo propósito ha sido mantener el nivel de generación de empleos; mejorar la calidad en la capacitación y adiestramiento en la mano de obra y apoyar a las empresas a cumplir las recomendaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en materia salarial.

De 1977 a 1981 se concedieron estímulos fiscales por un total de 106 709 millones de pesos, siendo el monto de estímulos otorgados en 1981 prácticamente cuádruple que el de 1977. Estos estímulos se otorgaron principalmente a través de CEPROFIS, CEDIS y acuerdos de vigencia anual.

El sector más beneficiado ha sido la industria de la transformación mientras que el sector agropecuario estuvo al margen de los incentivos por encontrarse bajo un régimen especial de tributación.

Dentro de la industria de la transformación el sector más favorecido, en el período de 1977 a 1981, ha sido el sector de la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de

transporte y sus partes con un total de 36 472.1 millones de pesos equivalente al 43.12% del total.

Por último, en cuanto a la distribución de los estímulos fiscales, del monto total concedido, cinco estados absorbieron el 52% mientras que el 48% restante se distribuyó entre las otras 27 entidades.

De los estímulos otorgados a través de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, el 91% lo captaron seis estados, México, D.F., Queretaro, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas.

Este esquema de concentración de los estímulos fiscales, la inversión y las utilidades, según Fajnzylber, "es en gran medida inevitable en un proceso de industrialización, como también es la necesidad de proteger las actividades incipientes". (34)

(Ver Cuadro Núm. 1)

CUADRO NUM. 1

RESUMEN DE INDICADORES ESTADÍSTICOS BÁSICOS EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO
(Miles de millones de pesos 1970)

Período Indicadores	1925-1934	1934-1940	1940-1954	1954-1970	1970-1982
Producto Interno bruto	1925 = 56 024.0 1934 = 53 757.0	1934 = 53 757.0 1940 = 69 941.0	1940 = 69 941.0 1954 = 154 168.0	1954 = 154 168.0 1970 = 447 271.0	1970 = 447 271.0 1982 = 903 839.0
Tasa de crecimiento promedio	-0.45%	4.48%	5.8%	6.88%	6.03%
Ingresos efectivos del gobierno	1925 = 34 254.0 1934 = 3 831.0	1934 = 3 831.0 1940 = 4 889.0	1940 = 4 889.0 1954 = 16 071.0	1954 = 16 071.0 1970 = 10 064.0	1970 = 109 064.0 1982 = 547 918.0
Tasa de crecimiento promedio	-21.60%	4.15%	8.87%	12.7%	14.40%
Egresos efectivos del gobierno	1925 = 3 117.0 1934 = 3 442.0	1934 = 3 442.0 1940 = 5 355.0	1940 = 5 355.0 1954 = 16 493.0	1954 = 16 493.0 1970 = 109 261.0	1970 = 109 261.0 1982 = 529 469.0
Tasa de crecimiento promedio	1.11%	7.64	8.36%	12.54%	14.05%
Inversión Pública Federal	1925 = 877.0 1934 = 1 272.0	1934 = 1 272.0 1940 = 2 457.0	1940 = 2 457.0 1954 = 8 714.0	1954 = 8 714.0 1970 = 29 205.0	1970 = 29 205.0 1982 = 97 546.0
Tasa de crecimiento promedio	4.72%	11.59%	9.46%	7.85%	10.57%

Comentario

Es un período con fuerte inestabilidad, donde las principales variables macroeconómicas no muestran claras tendencias. Así mismo, se observa un crecimiento económico negativo para el conjunto del período.

La economía mexicana entra en la senda del crecimiento, con una creciente participación estatal. Comienzan a observarse ciertos patrones de comportamientos regulares en algunas variables.

La tasa de crecimiento tiende a elevarse y hacerse más estable con un alto dinamismo tanto del ingreso público como del gasto público.

Durante este período la tasa de crecimiento del PIB (en términos constantes) en conjunto es la más alta que se registra en los distintos períodos.

Si bien se mantiene un relativo alto dinamismo económico, las oscilaciones tienden nuevamente a invertirse.

NOTAS CAPITULO I

1. Solís, M., Leopoldo: "La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas", México, s. XXI, 1979, p. 61.
2. Ayala, José y Blanco, José: "El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas: México, 1877-1930" en el Trimestre Económico No. 39, México, FCE, 1981, p. 16.
3. Solís, M., Leopoldo, op. cit. p. 65.
4. Ibid, p. 63
5. Solís, M., Leopoldo, op. cit. p. 66.
6. Ibid. p. 68.
7. Ibid. p. 89.
8. Ayala, José y Blanco José, op. cit. p. 43
9. Ciro, Velazco: "El desarrollo industrial de México en la década 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización" en El Trimestre Económico No. 39, México, FCE, 1981, pp. 49 y 50.
10. Solís, M., Leopoldo, op. cit., citado por Ciro Velázco, op. cit. p. 53.
11. Ciro Velázco, op. cit. p. 52.
12. Ibid. p. 47.
13. Cordera, Rolando y Orive, B., Adolfo: "México: industrialización subordinada" en El Trimestre Económico No. 39, México, FCE, 1981, p. 155.
14. García Alba, P. y Serra Puche, J., Op. cit. p. 22.
15. Ibid. p. 27.
16. Solís M., Leopoldo, op. cit. p. 223.
17. Villarreal, R. "El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). FCE México 1976. pp. 64-103.
18. Solís, L. "La realidad económica mexicana". S. XXI. México, 1979. pp. 224 y 225.

19. Solís, L. "Inflación, estabilidad y desarrollo: el caso de México". El Trimestre Económico, vol. XXXV, núm. 139, 1968. pp. 486.
20. CEPAL/NAFINSA. "La Política industrial en el desarrollo económico de México, 1971. Ver cuadros 59 y 60. pp. 237-240.
21. Tello, M. "La Política económica en México 1970-1976". S. XXI.
22. Casar, José T. y Ros. J.: "Problemas estructurales de la industrialización en México" en Investigación Económica 164, abril-junio de 1983, México, Facultad de Economía, UNAM, p. 155.
23. García Alba, P. y Serra Puche, J. op. cit. p. 27.
24. Casar, José T. y Ros, J. op. cit. pp. 156-158.
25. Ibid. p. 159.
26. Hansen R. "La Política del desarrollo mexicano". S. XXI. México, 1979.
27. Villarreal, R. op. cit. p. 82.
28. Witte, A.D. "Employment in the manufacturing sector". USA, 1971.
29. Banderas, Gaona, R. "Instrumentos y alcances de la política industrial de México". (1976-1982). Tesis IPN, México, 1984. p. 234.
30. Villarreal, R. op. cit., p. 83.
31. Casar, José T. y Ros, Jaime, op. at.. pp. 159-160, pie de página No. 1, sobre segmentación de mercados.
32. Tello, M., op. cit. p. 204.
33. Ayala, José; Aroche, Fidel y Galindo Luis M., "El papel del Sector Público..." en Investigación económica No. 178, octubre-diciembre de 1986, México Facultad de Economía, UNAM, p. 134.
34. Fanjzylber, F. "La industrialización trunca de América Latina", Nueva Imagen, México, 1983, p. 144.

CAPITULO II

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ.

ORIGENES Y EXPANSION

En 1908 la empresa Ford Motor Co. lanzó al mercado su primer modelo "T", que marcaría un decisivo cambio tecnológico entre las industrias automotrices norteamericanas y europeas, esta diferenciación (1) trajo consigo un proceso de creciente concentración, dentro de los límites nacionales, impulsando a las empresas a buscar nuevos mercados para inversiones.

No obstante, las perspectivas de la industria norteamericana para llevar a cabo sus planes de expansión se vieron afectadas durante toda la década 1910-1920 por una estructura internacional de la industria, cuyo aspecto más relevante consistía en que los principales productores --Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia-- mantenían protegidos sus respectivos mercados internos impidiendo prácticamente cualquier tipo de competencia extranjera.

Aún así fué posible la expansión de algunas empresas norteamericanas que instalaron parques industriales en ciertos países desarrollados (Canadá e Inglaterra) y en desarrollo, con el objeto de ensamblar vehículos destinados a los mercados locales. En América Latina la Ford Motor Company instaló filiales en Argentina (1916) y en Brasil (1919); otras dos empresas, hicieron lo propio en un corto plazo (General Motors en ambos países y la Internacional Harvester sólo en Brasil), atendiendo a los estímulos de

política económica que ofrecían éstas naciones a la inversión extranjera y a las pautas de crecimiento y nivel de desarrollo que observaban sus economías en comparación con las del resto del continente. (2)

Mientras tanto, por razones geográficas y ventajas técnicas en relación a los competidores europeos, el mercado mexicano representaba un coto cerrado para las empresas norteamericanas cuyas exportaciones abastecían el total de la demanda nacional.

Por otro lado, las condiciones oligopolíticas del mercado norteamericano implicaban que "... la opción de invertir, por parte de una empresa, restringía el mercado para las demás con las consiguientes consecuencias sobre la tasa de ganancia; por lo tanto la decisión no era entre exportar y producir en el exterior sino entre exportar y perder parcialmente en el mercado mexicano". (3).

Indudablemente, estos factores fueron haciendo cada vez más viables las inversiones en nuestro país de las industrias automotrices estadounidenses, sin embargo, serían las medidas de política económica adoptadas por el gobierno mexicano el elemento determinante para atraer dichas inversiones, que dado el tamaño de nuestro mercado, y las diferencias de costos con respecto a Estados Unidos, se

dirigieron en su totalidad a las actividades relacionadas con el ensamble.

Pese a todo, la irrupción de empresas norteamericanas en México fué ligeramente más tardía que en Argentina y Brasil, quizá la inestabilidad política y la lenta recuperación de la economía a partir de 1917 expliquen la cautela de las empresas automotrices, en todo caso, ya entrada la década de los veinte la incertidumbre había disminuído y además el Estado, en esta etapa, otorgó a la inversión extranjera un papel clave en el proceso de consolidación y crecimiento económico del país.

.II. 1. (ETAPA DE CONFORMACION, 1925-1945)

En 1925 circulaban por México alrededor de 53 mil vehículos, (el 75 por ciento eran automóviles y el 25 por ciento camiones y autobuses) los cuales habian sido importados, en su totalidad, de los Estados Unidos. Hasta ese momento la intervención del Estado se reducía a la fijación y cobro de los impuestos de importación.

El 23 de junio de ese año Ford Motor Company instaló la primera ensambladora. Tres factores parecen haber estimulado este hecho: por un lado un diferencial de costos salariales sumamente ventajoso, particularmente importante en la etapa de ensamble por ser un proceso intensivo en mano de obra,

por otro lado una demanda creciente de vehículos privados y públicos y, finalmente, la puesta en marcha de políticas favorables a la inversión en esta industria.

La política de apoyo y fomento a la industria automotriz, incluía una extensa gama de medidas que iban desde el estímulo a la producción de algunas materias auxiliares hasta el mejoramiento de la red carretera y, ya establecida en 1925 la primera planta de Ford en México, la reducción del 50% de los impuestos a la importación de partes y material de ensamble.

La conjunción de factores internos (costos, mercado y fomento público) y externos (desarrollo oligopolítico de Ford en EEUU) que permitieron el inicio de la etapa de ensamble en México, no significaron, sin embargo, el fin de las importaciones, por el contrario, debido a la crisis de los primeros treintas, que restringieron el flujo de partes y componentes hacia nuestro país, el mercado interno en la década 1925-35 siguió abasteciéndose, principalmente, por medio de la importación de vehículos totalmente terminados.

El proceso de integración de la industria del automóvil fue lento en sus inicios y estuvo liderado por los empresarios extranjeros; como ejemplo de ello, en 1933 se abrió la empresa productora de neumáticos Good Year que atendía una demanda muy uniforme y se desarrolló en un mercado de

reposición con gran dinamismo. Desde su origen, las inversiones en el sector automotriz generaron una "reacción oligopólica" pues, debido a su rentabilidad atrajo la entrada de nuevos competidores en las actividades de ensamblaje y producción de autopartes, proceso que se consolidó y diversificó en las décadas siguientes.

La actividad cobró impulso en el período 1935-1940 al iniciar sus operaciones tres nuevas ensambladoras: General Motors (1935), Chrysler-Fábricas Automex (1939)- (4) ambas norteamericanas, y Automotriz O'Farril (1935) con licencia alemana. Durante esos años, el número de vehículos en circulación aumentó de 96,000 a 150,000. Dicho aumento se debió también al incremento en las importaciones que representaban, en valor, el doble de lo aportado por las cuatro ensambladoras que operaban en el país.

La absorción de mano obra, que representaba la principal ventaja para los inversionistas debido a los grandes diferenciales de salarios entre México y Estados Unidos, significaba más del 90% del valor de la producción y el grado de integración nacional del producto terminal era escaso, pues el 95% de las materias primas utilizadas eran de importación, aunque en otras actividades menos importantes los insumos nacionales tenían mayor peso, como en la fabricación de carrocerías y en la reparación de autos donde las importaciones ascendían al 15% y 50% del total

respectivamente. En este período, la importancia relativa del sector, incluyendo todas las etapas de producción y servicio, era mínima: 1% del empleo y 3% del valor de la producción industrial.

Quizá lo más importante de este período (1935-1940), aparte de lo descrito anteriormente, por su trascendencia posterior, fue el impulso que recibieron las empresas de autopartes y de servicios de reparación. Con respecto a las primeras destacó la participación del capital nacional, el cual al no enfrentar altos impedimentos para ingresar en el mercado encontró un amplio espacio de expansión, sobre todo por los relativamente bajos requerimientos técnicos y las escalas reducidas de producción, que hacían costeable y competitiva la producción de radiadores, amortiguadores, baterías, equipo eléctrico, resortes de suspensión, bielas, etc., piezas que no tenían un diferencial de precio muy elevado en comparación con los internacionales.

En cuanto a los servicios, de reparación, éstos manifestaron un crecimiento en cierto modo desproporcionado a su demanda, ya que al inicio de la década de los cuarenta, las empresas de prestación de servicios representaban el 83.9 por ciento del número de establecimientos del sector automotriz y ocupaban el 45.4 por ciento de la fuerza de trabajo, generando, sin embargo, sólo el 7.7 por ciento del valor total de la producción de la rama. (5)

Por último, en este lapso es cuando se aprecia con claridad la gestación de un proceso de oligopolización del mercado y el surgimiento de las empresas que asumieron posteriormente el liderazgo del sector cuya presencia en la industria trajo consigo la introducción de una serie de mecanismos de transferencia de excedentes de capital hacia el exterior que se ampliaron conforme se desarrolló la rama y marcaron las pautas de la transnacionalización que continúan vigentes.

(6)

La acción gubernamental elevó los índices de protección arancelaria sobre ciertas autopartes que comenzaron a producirse internamente y, al mismo tiempo se incrementó el financiamiento a la infraestructura industrial entre la que destaca, preeminentemente, el impulso a la red carretera.

En el quinquenio 1940-1945, como consecuencia de la segunda guerra mundial, la producción interna y las importaciones se contrajeron considerablemente, al grado de que en 1945 la oferta total de vehículos era inferior a la registrada en 1942 y en 1944 el ensamble de vehículos en el país fué nulo. Como consecuencia lógica, el crecimiento del parque vehicular fue mínimo y correspondió básicamente al segmento de camiones.

Paradójicamente, en esta época inician sus operaciones cinco nuevas ensambladoras, una extranjera (International Harvester, Co., 1944) dedicada a la producción de camiones y cuatro con participación de capital nacional: Automotriz de México, S.A. (1941); Automotriz Lozano, S.A. (1944); Equipos Automotrices, S.A. (1945); y Armadura Mexicana, S.A. (1945).

Debido a la sensibilidad del sector respecto a las condiciones externas, los efectos ya señalados de la conflagración mundial no permitieron grandes avances en el complejo automotor mexicano en cuanto a su peso relativo en el valor agregado de la economía ni en los porcentajes de integración nacional logrados, sin duda, el desempeño más notable estuvo a cargo de los establecimientos dedicados al servicio y reparación de autos, lo cual se explica por el envejecimiento que sufrió el parque automotriz en esta etapa de contracción de la oferta.

El sector siguió dependiendo de las importaciones de los componentes, cerca del 92 por ciento, mientras la producción de accesorios y la fabricación de carrocerías registró porcentajes de 36.5 y 10.9 por ciento respectivamente. Sin embargo, la apertura de nuevas plantas permitió una mayor diversificación de la oferta interna.

La producción de camiones desplazó, en parte, a la de vehículos, y el mercado de autopartes se diversificó en

alguna medida y estuvo orientado, básicamente, al mercado de reposición que, al igual que la prestación de servicios en talleres mecánicos independientes, se expandió aprovechando el impase en el que se encontraba el aparato productivo.

Así, en las dos primeras décadas de funcionamiento del sector automotriz el panorama que ofrecía era, en términos generales, el siguiente:

- Para diciembre de 1944 operaban en el país siete compañías ensambladoras: Ford Motor Company (Julio 1925); Automotriz O'Farrill (Mayo 1935); General Motors (Octubre 1935); Fábricas Automex (Enero 1939); Automotriz de México (Septiembre 1941); Automotriz Lozano (Diciembre 1944) e International Harvester, Co. (Diciembre 1944).

- El parque vehicular en ese año contaba con 185,538 unidades, de las cuales el 61% correspondía a automóviles, el 7% a autobuses y el 32% a camiones. De 1925 a 1945 la tasa promedio anual de crecimiento del número de vehículos fué del 6.4% y en los segmentos de automóviles, autobuses y camiones del 5.3, 4.3 y el 10.5% respectivamente.

- Las importaciones de automóviles y camiones en los cinco primeros años de la década de los cuarentas

abastecían cerca del 40 por ciento de los requerimientos internos.

- La estructura productiva del sector presentaba las siguientes características:

En 1940 el 16.1% de los establecimientos correspondía a las etapas productivas y el 83.9% a los servicios. En 1945 dicha proporción era de 4.4% para establecimientos de la etapa productiva y el resto (95.6%) a los servicios.

En cuanto a la generación de empleo, la etapa productiva absorbía en 1940 el 54.1% y la de servicios el 45.9%. En tanto que en 1945 los porcentajes eran del 10 y el 90% respectivamente.

Por último, en cuanto valor de producción, en 1940 los establecimientos ubicados en la fase productiva generaban el 92.3% del total, mientras que los localizados en la etapa de servicios producían el 7.7% restante. En 1945 la relación era de 79.5 y 20.5%.

Los niveles de integración nacional alcanzados mostraban gran desigualdad, no sólo entre las etapas o subramas del sector, sino también al interior de éstas. Así por ejemplo, en 1945 el nivel de importación de

materias primas en relación al total de materias primas utilizadas en el bien o servicio final ofrecido por las diversas actividades era el siguiente: En las etapas productivas (construcción, ensamble y armado de vehículos), el 92%; carrocerías el 11%; refacciones el 35%; en la etapa de servicio, las importaciones para reposición de autopartes representaban el 80%, en la vulcanización el 8%, etc.

- Se perfila una clara división entre la localización subsectorial del capital nacional y el extranjero de acuerdo a la capacidad económica y tecnológica de cada uno.

El capital extranjero tendió a instalarse en las etapas productivas y el nacional en las de servicio y en las de autopartes. Con ello se originó una integración horizontal en la que los requerimientos de acumulación del capital transnacional fueron los que determinaron la evolución cuantitativa y cualitativa del sector.

De este conjunto de características podemos derivar que el desarrollo del sector en esta etapa se apoyó en tres aspectos: la transnacionalización de la subrama más dinámica, la terminal, combinada con una participación subordinada del capital nacional; el dinamismo del mercado

interno que fué oligopolizándose y las políticas públicas orientadas al fomento indiscriminado del sector.

II.2. ETAPA DE ENSAMBLE Y EXPANSION, 1945-1962

Finalizada la guerra entre las potencias, la industria recobró su dinamismo, al reactivarse la demanda reprimida por el conflicto bélico y reestablecerse el comercio internacional. El número de vehículos registrado entre 1945 y 1950, creció a una tasa promedio anual de 10.9%, muy superior a la registrada en los diez años anteriores (7.1%) como resultado del crecimiento en la producción interna y las importaciones.

En primer lugar, la utilización de la capacidad instalada aumentó considerablemente, además, se incrementó el número de firmas extranjeras entre 1945 y 1950: Willys Mexicana en 1946 (a mediados de los cincuentas se transformó en Vehículos Automotores Mexicanos, VAM), de procedencia norteamericana y, en noviembre de 1946, se estableció la empresa Automóviles Ingleses, de procedencia británica.

Así el mercado interno tendió a distribuirse de una forma más equitativa, y aunque permaneció el predominio de las importaciones, su proporción descendió en relación a la observada en décadas anteriores. El repunte de la demanda

permitió, a su vez, que esta expansión de la oferta no se estancara por lo menos durante 1945-1947.

Este dinamismo se tradujo también en una mayor integración hacia atrás, hacia el sector de autopartes, cuyo desarrollo benefició, principalmente, a la pequeña y mediana industria nacional. Por su parte, el subsector de ensamblaje siguió registrando pautas de integración más bien endebles y un saldo comercial crecientemente deficitario. Sumado a ello el aún alto volumen de importación de vehículos terminados y la nula capacidad exportadora, originaron grandes presiones sobre la balanza de pagos de la economía mexicana.

En este contexto, en 1947 el gobierno estableció, por primera vez, cuotas a la importación de vehículos para contrarrestar las presiones ejercidas sobre el balance comercial e intentó incentivar el ensamble local, disminuyendo las tarifas para la importación de material de ensamble. Estas medidas tuvieron un efecto favorable, en tanto que el número de unidades importadas comenzó a disminuir rápidamente al grado de que hacia 1950 la producción nacional representaba cerca del 90% de la oferta interna, sin embargo, el éxito de las medidas fue sólo aparente pues este hecho se debió más a la disminución de las importaciones que a un crecimiento de la oferta, ya que los niveles de producción de la industria nacional permanecieron prácticamente estancados durante el último

tercio de la década, e incluso, para el último año el monto absoluto de vehículos y camiones ensamblados era inferior al de 1945 en un 4.4%.

Igualmente, si observamos los grados de integración del sector, tenemos que los índices obtenidos fueron menores a los esperados. Además, los incentivos a la inversión no estimularon a ésta sino hasta la década siguiente y bajo un contexto prácticamente distinto. En resumen, lo que se logró fue inducir la ineficiencia del sector automovilístico con el consecuente costo económico. A ello responden las modificaciones sustanciales que, durante los cincuenta y principios de los sesenta, se dan en la política económica en un intento de regular, con alcances a mediano plazo, el desenvolvimiento del sector.

Durante la década 1950-1960, el número de vehículos ensamblados por la industria mexicana se mantuvo estancado pese a que se incorporaron otras nueve empresas en esta actividad.

De hecho, el número de empresas ensambladoras que se instalaron durante 1950-1961 fue superior al registrado en cualquier otro período y prácticamente culmina la entrada de nuevas empresas al ramo. El origen de las nuevas plantas era más diversificado e incluyó, por vez primera, participación estatal. La relación es la siguiente: Diesel

Nacional (1951), Autos Packard (1951), Studebaker de México (1953), Representaciones Delta (1953), Promexa (1954, durante los años setenta toma la denominación de Volkswagen Mexicana), Planta Kes de México (1955), Industria Automotriz (1958), Mexicana de Autobuses (1959) y Nissan (1961).

A partir de esta nueva estructura productiva, era de esperar un crecimiento continuo de la oferta. Sin embargo, los cambios más significativos en ésta fueron más de orden cualitativo que de orden cuantitativo.

La producción pasó de 46,081 unidades en 1951 a 49,807 en 1960 y ello gracias a una breve recuperación en los últimos años de la década, ya que en la primera mitad de la década, la tendencia mostraba un franco descenso (32,275 en 1955).

Por su parte, las modificaciones cualitativas se refieren al cambio en la composición de la producción en favor del segmento de camiones y a una diversificación en las marcas y modelos. Este último hecho repercutió en los niveles de eficiencia de las empresas al disminuir las ventajas del uso de economías de escala, mismas que redujeron su promedio sectorial por la instalación de ensambladoras menores. Las empresas de autopartes, por el contrario, aumentaron el tamaño medio de sus instalaciones.

La explicación de este comportamiento se relaciona con las condiciones de la producción y el mercado que imperaron en esos años, pero sobre todo con las políticas que instrumentó el gobierno hacia el sector.

A principios de 1950 se impusieron cuotas de producción a las empresas y se puso en práctica un sistema de precios oficiales, además se levantaron las medidas restrictivas de 1947 volviéndose a liberalizar la importación de autos, todo ello propició el incremento de las compras en el exterior y desestimuló el crecimiento de la oferta interna en la etapa 1950-1955, pero además creó fuertes presiones en la balanza, de tal manera que para 1954, las importaciones automotrices representaban un 14% del déficit comercial del país.

La participación de la oferta interna en el total declinó considerablemente, pues mientras que en 1950 representaba aproximadamente un 90%, en 1954 sólo simplificaba un 50% de la oferta total de vehículos.

Si bien el alto nivel de precios fijados estimulaba la inversión, la apertura externa la inhibía, al introducir desventajas competitivas dada la "obsolescencia tecnológica relativa" de la industria nacional que se reflejaba en un sistema de formación de costos más altos. (7)

Debido a lo anterior, se optó por regular la composición de la oferta interna a través de un sistema de cuotas productivas. Estas debían fijarse de acuerdo a tres criterios: la diferencia de precios internos y del país de origen; las preferencias del consumidor y, por último, la amplitud de la red de servicios y distribución con que contarán las empresas. Estas medidas impactaron en la composición de la oferta, que como ya se mencionó, estimuló la producción de camiones sin que se operara una homogenización de la producción de automóviles. En suma, las medidas de 1950 no lograron validar las expectativas que se esperaba de ellas, e incluso resultaron contraproducentes para el proceso sustitutivo de importaciones.

En el período 1955-1960, el abandono de la política de cuotas a las ensambladoras permitió una cierta recuperación de la oferta doméstica cuya participación alcanzó un 60% del total a fines de la década.

Por otro lado, el gobierno también tomó medidas para regular el mercado en esta etapa al reducir a la mitad el número de marcas, que ya eran 75, y congelar los precios oficiales (1958) que operaban desde 1950 y eran reajustados anualmente. Con lo anterior se logró como veremos a continuación que el número de marcas producidas por las ensambladoras existentes, se redujera de una forma notable, sin que, de todas formas, ello permitiera aprovechar las

economías de escala que hubieran podido lograrse en un mercado más unificado.

La economía nacional inició un período de redefinición en sus relaciones económicas con el exterior para enfrentar el déficit comercial, por lo que en 1954 el gobierno devaluó la moneda y aumentó las restricciones a ciertas importaciones. De hecho la política comercial adquirió mayor autonomía al desvincularse o ejercerse preferentemente en función de objetivos de recaudación y atender la problemática relacionada con la balanza de pagos y la protección a la industria.

En relación al sector automotriz, esto se tradujo en un aumento a las restricciones cuantitativas a la importación de autopartes y material de ensamble, con el objeto de proteger la industria y procurar un incremento en el índice de integración nacional del sector, así como disminuir el déficit externo del mismo. No obstante, el nivel de desarrollo obtenido por las empresas oferentes de insumos, la oferta externa de éstos fue insuficiente, de tal suerte que las terminales iniciaron su recuperación a un ritmo menos acelerado del que podía esperarse dada la caída de las importaciones de vehículos producto de la devaluación.

Si bien la devaluación alteró los precios relativos de los vehículos, aumentando el diferencial de precios entre los

importados y los de producción local, fue el consumidor, quien al sustituir su demanda de importaciones en favor de vehículos nacionales, trasladó ingresos a las empresas locales ya que éstas no compensaron en precio las ventajas derivadas de su estructura oligopólica.

Además, pese a que la industria local captó parte del mercado, ésta no registró altos ritmos de crecimiento ya que los sectores de mayores ingresos siguieron importando vehículos.

En este contexto, entre 1958 y 1960 el gobierno intentó, por tercera vez en la década, modificar el desempeño del sector.

Así en 1958 se congelaron los precios cuyo tope máximo en 1960 fue fijado en 55 mil pesos por unidad. Además del sistema de cuotas de producción, se trató de disminuir en un 50% la cantidad de marcas y modelos existentes y se permitieron cuotas extras de producción en función directa y proporcional al nivel de integración nacional.

Optimizar el uso de la planta instalada, estimular la integración del sector, regular el mercado interno y corregir el déficit comercial, fueron los objetivos planteados. De ellos, el logro más evidente de las nuevas políticas consistió en reducir de 75 a 25 el número de marcas, disminución que, de acuerdo al tamaño del mercado,

era aun insuficiente. Por lo que respecta al resto de los objetivos, apenas se modificaron las tendencias históricas: el grado de integración nacional a principios de los sesentas era inferior al 30% (8) y las importaciones siguieron abasteciendo un segmento considerable del mercado interno, tanto en número de unidades como en valor de ventas.

A pesar de todo, en este decenio se comenzaron a producir algunas partes y accesorios de bajo contenido tecnológico en empresas nacionales, tales como: acumuladores, amortiguadores, arneses eléctricos, vidrios planos, asientos, herramientas de mano, muelles de hoja y radios, así como el 100% de las llantas y lámparas cuya importación estaba prohibida. Empero, el grado de integración nacional continuó avanzando muy lentamente, ya que la etapa terminal seguía importando el 80% del valor de sus insumos, lo que aunado a las importantes cantidades de vehículos completos que se adquirían en el extranjero, seguían presionando fuertemente la balanza de pagos; así, en 1960 las exportaciones eran casi inexistentes (40 millones de pesos) mientras que las compras en el exterior de los insumos requeridos en las etapas terminal y de autopartes, sumaban 1096 millones de pesos, esto significaba un 20% de las importaciones industriales totales.

La importancia relativa de la industria creció moderadamente en estos diez años, tanto en su participación en el empleo industrial (41) como en el valor agregado (6.51 del PIB manufacturero).

Desde el punto de vista de la política de sustitución de importaciones, el período de ensamble (1925-1962), estuvo lejos de cumplir las metas prometidas en cuanto a creación de empleos, integración nacional y cabal aprovechamiento de la potencialidad que ofrecía el sector en cuanto a erigirse en factor dinámico y de arrastre del conjunto de la actividad industrial.

A pesar de que los procesos de ensamble, la producción de piezas y los servicios auxiliares operaron con alta intensidad en el uso de mano de obra, el escaso nivel sustitutivo alcanzado impidió que la absorción de empleo fuera significativa. En 1960, la etapa terminal daba ocupación a 5,700 obreros y el conjunto de actividades relacionadas (terminal, autopartes y servicios) contaba con apenas 20,000 trabajadores, lo cual demuestra la importancia marginal que tenía la generación de empleos con respecto al conjunto de la industria, máxime si se considera que de no haber existido la rama automotriz, las actividades relacionadas con los servicios hubieran tenido una planta laboral semejante.

Por su parte, la excesiva cantidad de ensambladoras con la consiguiente proliferación de marcas y modelos, no sólo resultaba inexplicablemente alta, en una industria que desde sus inicios estuvo regulada por el Estado y que contaba con un mercado reducido, sino que impidió, o al menos limitó, las posibilidades de integración, al desestimular la producción de las industrias proveedoras para las que resultaba antieconómico fabricar una gama tan diversificada de partes en cantidades muy pequeñas.

Por último, la participación del capital nacional, privado y público, fue secundaria frente al que provenía del exterior que, prácticamente, encabezó durante todo el período el desarrollo de la industria, aprovechando las ventajas que ofreció el Estado. La oportunidad de inversión y la maximización de sus ganancias correspondió plenamente con los procesos de acumulación de sus casas matrices. La presencia de la empresa transnacional no supuso conflicto alguno con los proyectos del Estado, lo cual explica las continuas modificaciones en la política económica, que en lugar de ajustarse a los cambios en el aparato productivo careció de coherencia y continuidad debido a su carácter coyuntural que no contempló metas de largo plazo.

En 1960, la demanda interna se abastecía a través de 18 empresas terminales y otras veinte que importaban unidades terminadas que absorbían una importante proporción del

mercado nacional. En ese año, de acuerdo a diagnósticos elaborados por NAFINSA y el Banco de México, se recomendó, de nueva cuenta, simplificar la oferta, pues debido a la profusión de marcas y modelos, no era factible avanzar en la incorporación progresiva de partes nacionales y en el logro de niveles de producción que lograsen abatir los costos unitarios, por lo que, utilizando cuotas de producción, se consiguió reducir el número de plantas y marcas, dando preferencia a las empresas que produjeran vehículos populares con menores precios de venta; a los que incorporaran mayor número de partes nacionales; y a los que tuvieran menores diferencias de precio con relación al país de origen.

Si bien todos los factores y reglamentaciones que se promulgaron desde el inicio de la actividad en 1925 hasta el año 1960, sirvieron en alguna medida para proteger a la industria de la competencia externa y favorecer su desarrollo, la intervención gubernamental, hasta ese momento, no tuvo un objetivo claro ni se tradujo en un plan explícito para el desenvolvimiento futuro de la industria, sino más bien se limitó a acciones esporádicas que no diferían gran cosa de los lineamientos generales para la industrialización del país, basados en la sustitución de importaciones que se inició en los años cuarenta, es decir, no hubo una política claramente diferenciada hacia el sector.

A partir de 1962 se trató de enfrentar esta problemática, iniciándose la segunda etapa de la industria automotriz del país. Esta será tratada en el siguiente capítulo, por el momento podemos concluir enumerando las características que presentaba el sector a principios de la década de los sesenta:

- En 1960 existían 18 empresas ensambladoras de vehículos. A las siete instaladas durante 1925-1944 se agregaron once firmas más: Equipos Automotrices, enero de 1945; Armadora Mexicana, junio de 1945; Willys Mexicana, mayo de 1946; Automóviles Ingleses, noviembre de 1946; Diesel Nacional, febrero de 1951; Autos Packard, mayo de 1951; Studebaker de México, marzo de 1953; Representaciones Delta, junio de 1953; Volkswagen, enero de 1954; Planta Keo, marzo de 1955; e Industrias Automotrices, noviembre de 1958.

- El parque automotriz nacional en 1960 contaba con 827,010 unidades, de los cuales el 58% eran automóviles, el 3% autobuses y el 35% restante camiones de carga. Ello indica que de 1945 a 1962 apenas se alteró su composición porcentual. La tasa anual promedio de crecimiento de vehículos entre 1946 y 1960 fue del 15.7% y la de los camiones del 8.6 por ciento. En cada caso se superaron las tasas medias registradas

durante los primeros veinte años de actividades del sector.

- Las importaciones cubrían, en 1960, el 43% del mercado nacional del total de vehículos (el 54% de automóviles y el 21% de camiones).

- En 1960 las etapas productivas del sector automotriz representaban el 3.4% del total de establecimientos del sector; el 54% del empleo y el 92% del valor de la producción. Por su parte, las etapas de servicio representaban el 96.6, el 46 y el 8% de cada rubro respectivamente. En ambas etapas se observó una diversificación de la oferta.

- El grado de integración nacional del sector en su conjunto, no varió significativamente en relación a las tendencias observadas históricamente, de ahí que el saldo de la balanza pasó de un déficit de 60 millones de pesos en 1950 a uno de 5,583.2 millones en 1960, es decir que tuvo un incremento del 3,349%, (57% anual).

- El capital nacional, de origen privado y público, se incorporó en la etapa de ensamble, sin lograr desplazar significativamente al capital extranjero que alcanzó una mayor diferenciación en cuanto a su procedencia.

En conclusión, el período 1925-1962 se caracterizó por un desarrollo de la industria automotriz paralelo al observado por el resto del sector manufacturero, en consonancia con la estrategia global del Estado que, a partir de la década del cuarenta, tuvo como objetivo la sustitución creciente de importaciones, en un marco de alta protección comercial y basada en el dinamismo de la demanda interna.

NOTAS CAPITULO II

1. El cambio tecnológico consistía, principalmente, en la incorporación de la caja de velocidades, que dotaba a los vehículos de diferentes relaciones, velocidad/potencia, lográndose un mejor aprovechamiento de sus motores.
2. Para un estudio de la industria en Argentina y Brasil: Consúltese Juan Sourroville: Transnacionales en América: El Complejo automotor en Argentina (ILET-Nueva Imagen, México 1979) y Francisco de Oliveira y María Angélica Travolo Popoutchi: Transnacionales en América Latina: El Complejo automotor en Brasil (ILET-Nueva Imagen, México, 1979).
3. Lifschitz, Edgardo: "El Complejo automotor en México" ILET, México, 1979, pp. 6 y 7.
4. Existe discrepancia en cuanto a la fecha en que inició su operación esta empresa, Automex, (la que por cierto en 1971 trasladó el 90.5 por ciento del capital social a la Chrysler). Aguilar la sitúa el 31 de octubre de 1938, mientras Lifschitz en enero de 1939. Vease Javier Aguilar: La política sindical en México: Industria del automóvil (Era, México, 1982) y Edgardo Lifschitz: op.cit. Sobre la desaparición de Auto-Mex,

Antonio Juárez: Las Corporaciones Transnacionales y los trabajadores mexicanos. (Siglo XXI, México, 1979), en especial el capítulo 7.

Una discrepancia mayor en las fechas se da, según las fuentes, en el caso de la Internacional Harvester: Para Aguilar (op. cit.) en julio de 1934, para Lifschitz (op. cit.) en diciembre de 1944 y para Cordero, el año 1947. El tercer texto referido es Salvador Cordero: Concentración Industrial y poder económico en México (Colegio de México, Cuadernos del CES, # 18, México 1979).

5. Esta es una característica muy peculiar de la prestación de servicios en una economía en desarrollo, es decir la gran desproporción entre el valor generado y el número de obreros y establecimientos que ocupa.
6. Nos estamos refiriendo a la transferencia de excedentes generados en la economía nacional hacia el exterior por encima de decisiones económicas que han de ser tomadas en el país sede de las empresas foráneas, pero que tienen una incidencia muy significativa en las pautas de desarrollo de las economías nacionales por las presiones que internamente despliegan dichas empresas en la búsqueda de la maximización de sus ganancias.

7. La "obsolescencia tecnológica relativa" es el lapso que transcurre entre la demostración comercial de las bondades de un nuevo proceso técnico en términos de ahorro de capital, fuerza de trabajo e insumos productivos y su eventual aplicación productiva. En el caso de la industria automotriz mexicana esta obsolescencia siempre ha estado operando, al respecto véase Gerardo Bueno: La Industria siderúrgica y la Industria Automotriz, en El Perfil de México en 1980, Vol. 2, (Siglo XXI-UNAM, 4a. Edición.)

8. Para estos mismos años, los niveles de integración en Argentina y Brasil eran cercanos al 40%. Esto definió los niveles de integración que incentivaron los diferentes países para las décadas siguientes, en tanto Argentina y Brasil fijaron un mínimo de 80 y 90% respectivamente, en México se fijó en 60%. Consúltese Edgardo Lifschitz: Comportamiento y Proyección de la Industria de Automotores en América Latina. Los Casos de Argentina, Brasil y México, en Comercio Exterior, Vol. 32, No. 7, México, julio de 1982.

CAPITULO III

**PLANES DE DESARROLLO Y
FABRICACION INTERNA**

La inexistencia de una política definida hacia la industria automotriz, hizo que su desempeño se viera limitado. El hecho de que en 1962 se expidiera un Decreto para la regulación detallada del sector, con ser una importante contribución para enfrentar las deficiencias estructurales que lo aquejaban y servir de modelo para todas las regulaciones que operaron en los siguientes veinte años, contribuyó también a profundizar las tendencias desequilibradoras de la economía.

Las políticas de "cambio estructural" puestas en práctica a partir de 1982, obedecieron a un diagnóstico de la economía cuyos rasgos esenciales se presentaban con mayor claridad, que en cualquier otro segmento de la economía, en la industria automotriz, a saber: desequilibrios en el aparato productivo y distributivo; insuficiencia de divisas; insuficiente ahorro interno y concentración del ingreso.

Por otra parte, el Decreto de 1962 no presentaba grandes novedades, su originalidad residía, más bien, en el hecho de aglutinar en un sólo paquete una serie de medidas que ya habían sido señaladas y puestas en práctica, de una manera parcial. Su gran deficiencia, cuestión no subsanada en la actualidad, radicaba en no estar inscrito (el Decreto) en una política sectorial más amplia, sin lo cual no era posible lograr un desenvolvimiento armónico y descentralizado de la industria.

En el presente capítulo se tratará de ilustrar cómo la acción gubernamental hacia la industria automotriz, significó una sobrevaluación de su importancia en el conjunto de la economía, que no se justifica por su costo económico y social y que reprodujo, en versión corregida y aumentada las, ya de por sí inherentes, tendencias al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Tanto el déficit crónico de la balanza automotriz, como la importante proporción absorbida del sacrificio fiscal, no sólo impidieron el desarrollo de actividades alternativas más acordes con nuestras dotaciones de recursos, sino que, por estar orientadas a satisfacer la demanda de los sectores más pudientes, operaron en favor de la tendencia regresiva en la distribución del ingreso, además, la canalización de tan inmensos recursos a las compañías extranjeras aportó pobres resultados en cuanto a la generación de empleos directos e indirectos.

III.1. EVOLUCION DEL SECTOR, 1962-1985

III.1.1. El Decreto de 1962.

Como ya se mencionó, en 1960 fue creada una omisión denominada "Comité de Programación del Desarrollo de la Industria Automotriz", con el objeto de analizar y proponer

un proyecto integral para la industria. Paralelamente, el Estado solicitó a las compañías automotrices la elaboración de un documento alternativo (1), es decir, las nuevas políticas surgirían de la negociación entre las partes de un nuevo marco institucional para normar el sector que debía sentar las bases de su futura expansión.

El resultado de la negociación se materializó en el Decreto del 25 de agosto de 1962 promulgado por la Secretaría de Industria y Comercio (2), que reflejaba, en gran medida, la capacidad de las compañías para orientar la política económica y la debilidad del Estado para hacer valer sus propuestas de reforma. (Cuadro No. 2.).

Dicho Decreto obligaba a las empresas que integraban la industria terminal, a partir de 1964, a elevar el contenido nacional de las unidades hasta un 60%; prohibía la importación de motores, unidades completas y conjuntos mecánicos para ensamble, con el objeto de estimular el surgimiento de nuevas industrias de autopartes; contemplaba el aprovechamiento de las industrias auxiliares existentes en el país, a través de un control de precios con base en costos de producción; promover la creación de empleos; reducir el déficit de la balanza de pagos y estimular el crecimiento económico por medio del efecto multiplicador de la industria automotriz.

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
PROCESO DE REGULACION DEL SECTOR

AMBITO	Proyecto del "Comité de Programación del desarrollo de la Industria automotriz"	Proyecto de las Compañías Privadas	Decreto 25 de Agosto de 1962
Participación de capital en el sector terminal	Exclusión de todas las empresas extranjeras de la industria terminal con excepción de dos o tres.	El mercado decidiría que empresas se excluyen sin considerar el origen de su capital	Participan las empresas que cubran los requisitos del presente decreto
id. en el sector de partes	Exclusión total del capital extranjero	No hay exclusiones. El mercado debe decidir	No existe ninguna mención
Relaciones Inter-sectoriales	Limitación de la integración vertical		No hay referencias
Integración nacional	Producción interna del 70 u 80% del contenido de los vehículos	Integración nacional del 40% del valor	Mínimo de un 60%, calculado sobre el costo directo del vehículo
Estructura de la oferta	Un modelo popular Un modelo compacto Un camión de 6 toneladas	Número de modelos según su demanda	No hay menciones
Variación de modelos	Congelamiento durante cinco años	Convienes introducir nuevos y mejores modelos	No hay menciones
Oferta de Partes	Estandarización		No hay menciones
Localización	Plantas fuera del Valle de México y un sólo establecimiento para la impresión de marcas.	No se menciona nada al respecto	No hay menciones

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

FUENTE: Elaboración propia con base en el Decreto publicado en el Diario Oficial del 25 de Agosto de 1962 y Guevara, X.: La Industria Automotriz Terminal en México, Tesis de Licenciatura, UNAM, 1982.

Como complemento del Decreto, el 11 de julio de 1963 se fijaron los estímulos fiscales a los cuales se harían acreedoras aquellas empresas que cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.

No obstante, el Decreto dice más por sus omisiones, pues al no tomar en cuenta los aspectos más avanzados del proyecto de NAFINSA-BM-SHCP-SIC, prácticamente se neutralizaron los efectos de éste, permitiendo que prevalecieran las propuestas del sector privado.

Dos elementos se desprenden de la parte medular del Decreto que conviene señalar, pues tuvieron una gran incidencia en el desarrollo del sector, como veremos más adelante.

El primero de ellos se refiere a la formación de costos. La decisión de fijar en 60% como el mínimo requerido para el grado de integración nacional, estuvo en función de los riesgos de incrementar los costos y, por ende, los precios, conforme aumentaba el nivel de integración. Se consideraba que bajo dicho margen no se alteraría significativamente el sistema de costos y permitiría, en cambio, desincentivar las importaciones de vehículos y promover su exportación (3) al mantener un nivel de precios internos bastante cercano al de los países de origen.

En segundo lugar, el sistema de integración nacional ofrecía a las empresas la posibilidad de aumentar proporcionalmente sus cuotas de producción: cada punto de integración por encima del mínimo representaba 50 unidades de cuota extra. Al llegar el nivel de integración al 70 por ciento, cada punto adicional significaba 100 unidades más.

El efecto inmediato del Decreto, fue la salida del mercado de varias empresas que no estaban en posibilidad de operar en los términos del mismo, pero también dió como resultado un crecimiento substancial en la producción de autos y partes, un importante ahorro de divisas y una acelerada generación de empleos.

Dieciocho compañías solicitaron permiso para iniciar actividades en los términos establecidos. Sólo se aprobaron diez de ellas: Diesel Nacional (DINA), Auto-Mex (posteriormente se llamó Chrysler), Ford, General Motors, Willys (Rambler-VAM), Reo (Toyota), Promexa (VW), Delta (DKW Mercedes Benz), Nissan y Fábrica Nacional de Automóviles (FANASA Borgward). Esta última, junto con Reo y Delta --empresas que de hecho no realizaron actividades en términos de mercado-- cerró más tarde.

Se estableció, entonces, una competencia en la que continuaron predominando las firmas extranjeras, principalmente dos empresas norteamericanas: la Ford y la

General Motors. Estas dos, más una de capital nacional que trabajaba con licencia de Chrysler, captaban, en 1962, más del 65% de las ventas totales.

En el segmento de camiones y vehículos pesados se aceptaron seis programas: Trailers de Monterrey, Kenworth, Mexicana de Autobuses, Trailers del Norte, Victor Patrón y Autocar Mexicana.

De esta forma, el sector terminal contaba, a principios de 1963, con quince empresas: nueve para vehículos livianos y medianos y seis para camiones pesados.

Otro hecho destacable fue el acelerado crecimiento de las inversiones en el sector de autopartes, al grado de que desde 1962 a 1976 sus tasas de crecimiento han sido mayores que las correspondientes en el subsector terminal (4). Además, también, proliferó el número de nuevas empresas, a tal grado que, en 1975, el subsector contaba con 754 establecimientos de los cuales 233 (el 29.6%) fabricaban carrocerías y 263 (el 34.9%) partes y accesorios diversos.

En este subsector la participación de capital nacional fue mayor y tendió a localizarse en la fabricación de las partes relativamente menos complejas, en tanto el capital extranjero se dedicó a producir aquellas partes con mayor requerimiento técnico y de inversión.

III.1.2. Impacto económico y correcciones al desarrollo.

Como puede observarse en el cuadro No. 3, los activos de la industria crecieron de una forma sostenida a lo largo de las dos décadas.

En consecuencia, la producción se incrementó a un ritmo que prácticamente se mantuvo hasta principios de los setenta, años en que la tasa de crecimiento se desaceleró hasta que en 1976 y 1977 se presentaron tasas negativas; sin embargo la recuperación fue inmediata y para los siguientes cuatro años las altas tasas de crecimiento continuaron. (Cuadro No. 4).

La producción bruta del sector entre 1961 y 1970, creció a razón de 16.9% al año, siendo mayor la tasa registrada en la rama de autopartes (28.4%) que la alcanzada por el segmento terminal (13.8%), lo que refleja sin duda los logros conseguidos en el aspecto de la integración. Otro aspecto destacable fue el hecho de que a partir de 1965, dejaron de importarse vehículos terminados

La participación valor bruto de la producción de la industria automotriz terminal en la industria manufacturera pasó de 2.7% a 4.4% en los años referidos; en tanto que el PIB de la rama terminal, que en 1960 representaba el 1.7%

CUADRO NUM. 3

Industria Automotriz Inversión en
millones de pesos corrientes¹
1960-1976

AÑO	ACTIVOS TOTALES	ACTIVOS FIJOS
1960	1578	341
1965	3977	1322
1970	6282	1855
1971	6561	1862
1972	7214	2234
1973	10504	3155
1974	14029	3497
1975	16414	3793
1976	20471	5237

1. Solamente incluye datos de Chrysler, General Motors, International Harvester, Nissan, VAM y Volkswagen.

FUENTE: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz.
Tomado de Aguilar, J., Op. Cit., p. 146.

CUADRO NUM. 4
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
PRODUCCION ANUAL DE VEHICULOS, 1965-1981
(Unidades)

AÑO	CHRYSLER	FORD	GENERAL MOTORS	INTERNATIONAL HARVESTER	NISSAN	VAM	VOLKSWAGEN	DINA	OTROS	TOTAL
1965	20875	22216	22033	3137	1105	6140	13189	6808	23	102508
1966	26041	26969	21840	1866	1346	7874	18519	8929	207	113605
1967	29293	21643	21419	322	6642	9134	17630	12946	224	119253
1968	29180	31643	27756	391	9674	10280	23790	11629	1498	145466
1969	35526	34659	27000	468	12907	10993	24437	16561	1111	163596
1970	38820	36984	27859	591	15629	13314	35626	18521	609	187953
1971	35300	41659	31972	770	17859	14164	48219	19299	75	209081
1972	38267	43209	28932	844	22212	14300	58468	21001	210	227449
1973	47864	44512	37170	905	24635	16993	89624	20785	150	282638
1974	62839	55170	40159	1205	26807	21800	114504	24400	89	346952
1975	65032	55772	36286	1439	30871	24145	104570	34008	70	352193
1976	56642	46147	37624	1161	34332	25146	83452	36882	7	321393
1977	57956	50503	34638	772	37066	18564	52143	6216	-	278460
1978	76806	67663	49424	972	39505	23113	93980	15423	-	380458
1979	90720	74321	54418	965	50867	24729	109464	18193	-	438152
1980	106363	86859	38774	-	51327	27556	127381	19751	-	481512
1981	116074	111695	67236	-	72132	34365	138390	22094	-	587460

FUENTE: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), La Industria Automotriz en cifras, México, 1977 y 1982

del PIB industrial total, en 1970 pasó a significar un 2.9%. (5). Las diferentes proporciones entre el PIB y el VBP arriba señalados, se deben a que en la industria terminal, el consumo intermedio es siempre más elevado que en la manufacturera, así, en 1970 el porcentaje consumo intermedio-valor bruto de la producción, para la industria terminal fue de 74% mientras que para las manufactureras era de 60% y considerando el conjunto de la economía, esa relación era tan sólo el 38%.

Entre 1970 y 1981, la industria automotriz en su conjunto, mantuvo tasas de crecimiento más elevadas que la manufacturera y que el PIB total de la economía, registrando mayor dinamismo la industria terminal, cuyo valor agregado se incrementó 12.6% en promedio al año, que la de autopartes (9.5%). Una característica relevante fue su comportamiento cíclico con marcadas etapas de auge y recesión, estrechamente asociada a las políticas de fomento.

Como ya se mencionó, desde sus inicios la industria automotriz fue objeto de prioridad por parte del gobierno, gozando de una política comercial proteccionista. Ello permitió consolidar un fuerte grupo de empresas que amplió sus inversiones y sostuvo un crecimiento acelerado hasta convertirse en la industria de punta de la economía mexicana, tanto por su creciente participación en el PIB y su capacidad para generar empleos directos como por su

impacto en otras industrias estratégicas, a las que contribuye ensanchando sus mercados.

De hecho entre 1970 y 1961 la industria automotriz mexicana fue la que mayor crecimiento tuvo en el mundo (11.3% en promedio) en un momento en que, debido a la crisis petrolera de 1973 principalmente, se observó una fuerte contracción del sector a nivel internacional.

No obstante, en los primeros años de la década, el ritmo de crecimiento, aun siendo alto, declinó ligeramente en relación a los inmediatamente anteriores, "en parte por la recesión que afectó a la economía de México y también debido a factores tales como las medidas fiscales dirigidas a gravar el consumo de autos de lujo y las restricciones del gasto de 1971" (6). En 1971 la industria terminal ya tenía una inversión acumulada de 7,800 millones de pesos, el valor de su producción era de 9,973 millones; producía 40 distintos modelos y daba empleo a 24,000 personas.

En este contexto, se expidió un nuevo Decreto sobre la industria que apareció el 23 de octubre de 1972 en el Diario Oficial con su respectivo reglamento, con el se pretendía, en síntesis, reducir el número de modelos para mejorar la eficiencia en productividad de las plantas; generar 75,000 nuevos empleos en el sector (industria terminal y de autopartes); abatir el déficit externo y convertir la rama

en generadora neta de divisas; otorgar estímulos fiscales para alentar la inversión; favorecer la producción de autos populares y regular la inversión extranjera para la creación de capitales nacionales en la industria.

En cuanto a la dinámica del crecimiento, el Decreto tuvo efectos positivos inmediatos: 1973 y 1974 fueron los años en que la industria alcanzó sus mayores incrementos (23.2 y 23.8% respectivamente), en 1975 hubo una drástica desaceleración (1.7%) y al año siguiente se registró una reducción de 8.9% debido a varios factores. Por un lado el crecimiento de la inflación (se elevaron precios de autos y gasolina) se contrajo la demanda interna, asimismo, las adecuaciones fiscales de 1974 aumentaron los impuestos sobre los autos, duplicándose el impuesto sobre uso y tenencia, además se registró escasez de crédito por falta de liquidez en la economía y se suscitaron problemas de suministro y laborales. En cualquier caso, la causa principal del descenso en la producción fue la devaluación que tuvo lugar en el segundo semestre de ese año, que tuvo un fuerte impacto en los costos (se importaba más del 40% de los componentes), hizo que el crédito desapareciera casi totalmente, incrementó la deuda de las empresas y contrajo la demanda interna por nuevos incrementos en los precios.

"... El año siguiente la industria automotriz fue quizá la rama fabril que más se vió afectada por la reducción de la

demanda global de la economía, ante el freno que tuvo el ingreso real disponible a partir de finales de 1976 y a lo largo de 1977" (6), en este último año la producción creció nuevamente 8.8%.

El gobierno respondió a esta situación de una forma expedita, emitiendo a mediados de 1977 un nuevo Decreto que insistía en los mismos propósitos que los anteriores, aunque procuraba que el fomento a esta industria tuviera bases más sólidas. En efecto, si bien reiteraba algunas metas --reducir el déficit de la balanza comercial y convertir en el mediano plazo a la rama en generadora de divisas; aprovechar al máximo las posibilidades de fabricar artículos manufacturados que generaran más empleos y racionalizar la fabricación de automóviles, camiones y tractores agrícolas para aprovechar eficientemente los recursos disponibles y alimentar la productividad-- presentaba, también, algunos mecanismos novedosos.

Para reducir el déficit externo se ofrecieron dos opciones a los fabricantes: compensar importaciones con exportaciones o elevar sus niveles de integración nacional, incentivando a los productores, en caso de cumplir las metas, con estímulos fiscales. A este respecto se estableció un presupuesto anual de divisas a partir de los modelos de 1978 y se otorgaba una cuota de exportación ficticia a las empresas, a fin de que contaran con un plazo para operar en condiciones

del Decreto. Esta cuota era inicialmente de 12,779 millones de pesos, se asignaba con base en la balanza histórica de divisas de cada empresa; la participación de capital local y el grado de integración nacional de los vehículos. La cuota debería desaparecer, de acuerdo con el Decreto, en 1982.

El cálculo del grado de integración nacional se hacía con base en el valor que tenían, en el país de origen, todas las piezas integrantes del vehículo, además, a diferencia de otras regulaciones anteriores, el mínimo se aplicaba a cada módulo y no al promedio de la planta. Dicho porcentaje quedó establecido como sigue: automóviles, 75%; camiones, 80%; autobuses y tractocamiones, 90%.

En este capítulo otra novedad consistió en la elevación a un 80%, en comparación al 60% que se exigía anteriormente, en la producción de autopartes. En concreto, el objetivo era superar el déficit de divisas en cuatro años o, al menos, reducirlo en un 50%.

Otro aspecto novedoso fue la liberación de precios al productor y al distribuidor en el caso de los vehículos para menos de diez personas con el objeto de "...observar el comportamiento del mercado en condiciones de libre competencia (para) así poder analizar sabiamente las reacciones de productores, distribuidores y consumidores" (8) o, según otros analistas se trataba de un experimento

que tenía "el propósito de permitir a las empresas terminales que obtengan ganancias para estimular el desarrollo de este sector industrial." (9)

Por último, en cuanto a las nuevas metas de racionalizar la industria, las autoridades recomendaron la adopción de un modelo básico, pero permitiendo a las empresas producir cualquier otro tipo de modelo grande siempre y cuando cumplieran con las cuotas establecidas en la nueva reglamentación.

En 1977, con la entrada en vigor del Decreto, terminó el ciclo descendente y para el año siguiente, la rama mostró nuevamente una gran recuperación: su PIB creció 27.6% y su participación en el correspondiente manufacturero se incrementó en cinco décimas de punto porcentual. En los siguientes años el crecimiento no fue tan espectacular, pero alcanzó niveles superiores a los del resto de la economía (1979: 17.1%; 1980: 12.4%), por lo que su significación en el PIB manufacturero siguió cobrando importancia. Finalmente, 1981 constituyó el punto más alto de la historia en cuanto al número de vehículos producidos, alcanzándose una cifra cercana a las 600,000 unidades.

El acelerado crecimiento fue, sin embargo, desigual en lo que respecta a las distintas empresas, operándose una recomposición del mercado. Destaca, en particular, el

descenso de la General Motors y su reemplazo por la Volkswagen y en menor medida por la Nissan como nuevas empresas líderes. También se observa cierta declinación de Ford y el auge de la Chrysler. Las otras dos compañías de importancia DINA y VAM, mantuvieron su posición media, por lo menos hasta finales de los setenta. Esto se puede observar en los Cuadros No. 5 y 6.

La explicación de lo anterior, se relaciona con el hecho de que los autos populares son los que mayor demanda tienen, por lo que las compañías que producen esta línea son las únicas que han aumentado su penetración en el mercado. Las firmas que cuentan con un mayor número de líneas, fueron las que, a su vez, diversificaron más sus estrategias de penetración. Las tres compañías norteamericanas fabrican, por lo menos, un modelo en cada categoría de autos, concentrándose en los compactos una mayor competencia por ser, después de los populares, los que mayor demanda presentan. En esta categoría (compactos) estas compañías tienen varios modelos: la Ford, dos, en tanto que Chevrolet y VAM tres cada una. En la categoría de estándar de lujo el número de modelos es menor y prácticamente los primeros desaparecieron, por lo que se refiere a los de lujo, Chrysler mantiene una línea muy diversificada: de los cinco

CUADRO NUM. 5

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
COMPOSICION PORCENTUAL DE LAS VENTAS
POR CATEGORIAS DE AUTOMOVIL 1970-1981

CATEGORIA ¹⁾	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Popular	44.3	50.1	52.0	53.9	54.4	53.9	52.9	49.8	47.3	50.1	53.3	52.8
Compacto	28.2	25.8	28.1	27.4	28.5	32.6	35.4	38.8	39.8	35.6	32.5	32.2
Estandar	8.4	6.4	4.7	4.6	4.3	2.7	0.9	-	-	-	-	-
Lujo	12.0	10.6	10.2	10.4	9.3	8.1	8.2	8.6	9.9	10.6	10.0	11.0
Deportivo	7.1	7.1	5.0	3.7	3.5	2.7	2.6	2.8	3.0	3.7	4.1	4.0

1) Popular: Datsun (Nissan), Renault (Diesel) y Volkswagen; Compactos: American (VAM), Chevy Nova (GM), Dodge Dart, Volare, Duster (Chrysler), Maverick, Fairmont (Ford), Gremlin, Pacer (VAM), Opel y Chevelle-Malibu (GM); Estandar: Charger (Chrysler), Chevelle Classic (GM), Coronet (Chrysler); Lujo: M6naco, LeBaron, Cordova (Chrysler), Ford LTD (Ford), Impala-Caprice (GM); Deportivos: Mustang (Ford), Javelin (VAM), Super Bee, (Chrysler).

FUENTE: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA).

CUADRO NUM 6
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
COMPOSICION PORCENTUAL DE LA OFERTA
(1965-1981)

EMPRESA	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Chrysler	29.2	13.3	15.4	15.3	15.3	15.3	14.4	16.7	25.8	20.1	20.7	22.0	19.7
Ford	22.3	17.2	16.7	15.8	13.7	14.2	14.5	11.0	11.9	17.0	16.9	18.0	19.0
General Motors	17.4	9.9	9.3	8.3	8.3	7.7	7.9	9.5	7.6	13.0	12.4	8.0	11.4
Nissan	1.2	8.8	9.6	10.4	10.9	8.5	10.7	11.8	11.5	9.7	11.6	10.6	12.4
VAM	6.4	9.1	8.4	8.3	8.8	8.4	9.3	10.6	8.4	4.8	5.6	5.7	6.0
Volkswagen	13.6	26.8	32.1	32.8	35.2	37.6	35.1	29.1	26.0	14.0	25.0	26.4	23.5
Diesel	6.7	8.9	8.5	8.9	7.8	8.3	8.1	12.0	8.8	1.6	4.1	4.3	8.1
Otros	3.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

FUENTE: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA).

modelos, tres son de su firma. Por último en la categoría de autos deportivos (la de menor penetración), las líneas han tendido a desaparecer siendo el modelo de la Ford el único que se ofrece en el mercado.

En resumen, el sector automotriz presenta una clara tendencia a incentivar la producción de los autos populares que se refleja, en primer lugar, por un mayor crecimiento en la producción y ventas de las compañías que mantienen esta línea y, en segundo lugar, por una re-estructuración de las líneas que manejan las otras compañías, al abandonar la fabricación de los modelos tipo estándar y deportivos, concentrándose en la de compactos y, en menor medida, en los de lujo. Esto último indica que el mercado interno tiene aún considerables fragmentos tradicionales que explotar. La lógica de estos cambios puede apreciarse en los mecanismos de competencia del sector.

Las características de la competencia en el sector han estado determinadas por el nivel de concentración que, a partir de 1962, con la desaparición de varias firmas, se observa en la estructura de la industria. Según un estudio reciente (10) el nivel de concentración existente en 1963 era muy semejante al de 1981.

De acuerdo al índice de participación en las ventas de las cuatro mayores empresas en el mercado local, el grado de

concentración en 1963 fue de 76.8% y en 1981 del 75% observándose ligeras fluctuaciones. En cuanto a los activos totales, los niveles de concentración son menores, pero con una clara tendencia a aumentar, así en 1974 dicho índice era de 66.7% y en 1979 de 72.4%. (11)

De lo anterior se desprende que si bien el índice de concentración no ha variado significativamente, éste era ya lo suficientemente grande a inicios de la década de los setenta como para perfilar una estructura claramente oligopólica, en otras palabras, lo inalterable de los mecanismos de competencia, permiten afirmar que existe una competencia oligopólica en este mercado, es decir, una competencia no sustentada en la disminución de precios, sino en la diversificación del producto, la prestación de servicios, el manejo de propagandístico y el crédito al consumidor.

Ello supone, que la apropiación del mercado interno es de tipo intensivo más que expansivo, lo que se relaciona con el carácter concentrado en la distribución del ingreso nacional y se refleja en la segmentación del mercado.

El que la apropiación del mercado interno sea de tipo intensivo, significa que el espacio de realización del producto no lo constituyen los sectores de bajos ingresos, sino aquellos con un nivel medio y alto y, consecuentemente,

97

permite que las ventajas tecnológicas o administrativas que inducen a una disminución de costos no se trasladen a los precios, sino que sean retenidas por las compañías.

Esta segmentación del mercado, implica que las diferentes categorías de autos se dirigen a diferentes segmentos de consumidores y ofrecen distintas opciones en cuanto a los mecanismos de venta. Así, en la categoría de autos populares y compactos, que como vimos son los de mayor penetración, no se observa una gran diversificación en comparación con los de lujo o deportivos y sí, en cambio, cuentan con atractivos planes de crédito para su venta.

El subsector de autopartes posee dos mecanismos de competencia que son diferentes al del subsector terminal en la medida en que sus bienes son principalmente insumos productivos y, en menor escala, bienes de reposición o de consumo final.

El primer tipo de bienes, intermedios, cuenta con un mercado que depende del subsector terminal, pues es en éste en el que tiene lugar el diseño del vehículo y, por ende, de las partes a integrar. En este sentido son las empresas de capital extranjero las que gozan de mejor posición en el mercado ya que, como se mencionó, el capital extranjero estuvo en mejores condiciones de instalarse en la producción de partes con mayor requerimiento tecnológico y de

inversión, además, su relación con las terminales no se origina en el mercado local, sino que, se produce a través de convenios entre las casas matrices de las empresas en cuestión, con ello las "barreras a la entrada" son mayores para el capital nacional.

Para el caso de piezas de reposición, por lo general partes no sofisticadas, la distribución del mercado local también es desventajosa para el capital nacional aunque en menor grado. Mientras que el principal destinatario es el consumidor final del vehículo, el capital local está en posibilidades de disputar la preferencia de éstos. Sin embargo, el elemento de "prestigio de marca" ha favorecido a las marcas foráneas, inclusive en los casos en que los precios y la calidad de las marcas nacionales no desmerece nada ante aquéllas.

En síntesis, los mecanismos de la competencia, tanto para el sector terminal como para el de autopartes, acusa una alta correspondencia con la estructura oligopólica que predomina en la industria terminal. En tanto ésta se ha mantenido inalterable, las estrategias del mercado tampoco han variado. Los cambios que se han manifestado en los últimos años en la recomposición de la oferta, el desplazamiento hacia los autos pequeños y medianos, no ha inducido modificaciones en este sentido, sino una gradual reorientación a intensificar el mercado de esas líneas de

producción sin abandonar la franja de autos de lujo que sigue siendo dinámica.

III.1.3. Integración Nacional (11)

A nueve años del decreto de 1962, el índice de integración nacional pasó del 20 al 63% y a partir de 1971 el índice no aumentó más que en 0.5%. Este índice registra el promedio de la rama y no el de las distintas líneas de producción que tienen índices variables. En efecto, el índice para los camiones es de 75% y para los automóviles populares y compactos de 65%, mientras que para los de lujo del 35%. Por su parte el subsector de autopartes tuvo un índice de integración mucho más alto: 84%. (13)

Pese a la existencia de incentivos fiscales para aumentar el índice de integración, las compañías terminales se mostraron poco interesadas en sobrepasar los mínimos legales. La razón principal de ello se encuentra en el alza de los costos que implica aumentar el grado de integración. En este sentido, parecía claro que el proceso de sustitución de importaciones, en lo que respecta al sector, había cerrado su primer ciclo, es decir el correspondiente a la sustitución de insumos básicos que era posible producir internamente con costos similares a los de los países de origen.

Sin embargo, las partes o insumos que siguieron importándose eran los más complejos y sus costos de producción muy elevados, por lo que producirlos en el país requería de gran inversión, además se continuaron importando bienes de capital y asistencia técnica, con el consiguiente aumento en los costos de producción y el impacto negativo en la cuenta corriente del sector.

El aumento de los costos se trasladaba totalmente a los precios, lo que ocasionaba un freno en la demanda y al proceso de crecimiento del sector. El estancamiento en el proceso de integración nacional de la industria automotriz tuvo consecuencias importantes en los flujos comerciales con el exterior. Por un lado conformó una demanda de importaciones de bienes de capital e insumos sofisticados que manifestó un gran dinamismo y, por otro, estimuló una estructura de exportaciones en donde las autopartes prevalecían sobre los vehículos terminales.

Esta estructura del comercio exterior del sector no hace sino manifestar su nivel de desarrollo en comparación con el de los países desarrollados, por lo que a continuación pasaremos a analizar esta problemática.

III.1.4. Balanza Comercial Automotriz

Como se aprecia en el Cuadro No. 7, el saldo negativo de la cuenta corriente del sector permaneció creciente a lo largo de todo el período y en función de la dinámica de crecimiento del sector, éste es, existe una correlación entre las variaciones del crecimiento de la industria (Cuadro Núm. 4) y las oscilaciones de su balanza comercial.

La evolución del saldo comercial presenta tres etapas muy definidas. En la primera de ellas (1960-1975), se aprecia un ritmo de crecimiento constante en las importaciones, en tanto que las exportaciones son inexistentes hasta finales de los sesenta y observan entre 1970-1975, un ligero crecimiento, que se explica por la expansión de la producción, que en este período se triplica sin que en ningún año se observe una disminución absoluta, aunque sí una baja en las tasas de crecimiento de 1970 a 1972. (14)

La segunda etapa comprende el lapso de 1975-1977, es decir los años en que se agudizan las tendencias recesivas del conjunto de la economía. En este periodo la industria automotriz registra, por primera vez, tasas decrecientes en su producción (el volumen de unidades producidas en el año 1977 es inferior al de 1973). En consecuencia, el nivel de importaciones disminuyó en términos absolutos en tanto que las exportaciones aumentaron. Así, el saldo negativo

CUADRO NUM. 7

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
BALANZA COMERCIAL, 1950-1981
(Millones de dólares)

AÑO	Saldo Comercial de México (1)	Balanza Comercial del Sector Automovilístico			Participación % (4/1)
		Importaciones (2)	Exportaciones (3)	Saldo (4=3-2)	
1950	-62.3	55.3		-55.3	88.8
1955	-145.1	93.7		-93.7	64.6
1960	-447.7	146.7		-146.7	32.8
1965	-458.3	202.8		-202.8	44.3
1970	-1038.7	256.7	26.3	-230.3	22.2
1975	-3637.0	750.3	122.2	-628.3	17.3
1976	-2644.4	718.7	192.3	-526.4	19.9
1977	-1056.7	638.3	253.4	-385.4	36.5
1978	-1854.4	893.0	333.9	-559.1	30.1
1979	-3162.0	1426.3	376.8	-1049.5	33.2
1980	-3178.7	1903.1	404.3	-1498.4	47.2
1981	-3725.4	2518.6	370.3	-2148.3	57.7
TMCA ¹	20.4	19.9	28.6	19.0	

¹ Tasa media de crecimiento anual.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de México.

disminuyó de 628.3 millones de dólares en 1975 a 385.4 en 1977.

La recuperación de la economía iniciada a partir de 1978, constituye la tercera etapa. A partir del año mencionado, la producción del sector creció continuamente y con ella el nivel de importaciones, que en 1981 cuadruplicaron la cifra de 1977. Inversamente, las exportaciones crecieron a un ritmo bajo y para 1980-1981 disminuyeron en términos absolutos.

En cuanto a la composición entre autopartes y vehículos terminados (Cuadro Núm. 8), observamos lo siguiente: tanto en importaciones como exportaciones, es claro el predominio de las autopartes sobre los vehículos, manifestándose más pronunciadamente este predominio en los flujos de exportación, sin embargo, su proporción es decreciente. En efecto, en 1970, las autopartes cubrían prácticamente la totalidad de las exportaciones, en cambio, en los tres últimos años (1979-1981), las exportaciones de vehículos alcanzaron una participación del 30%. La dinámica de este cambio no se debe tanto al crecimiento absoluto de las exportaciones de vehículos terminados, sino al bajo crecimiento en las exportaciones de autopartes en ese período.

CUADRO NUM. 8

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
COMPOSICION DEL COMERCIO EXTERIOR
(Millones de dólares)

AÑO	I M P O R T A C I O N E S					E X P O R T A C I O N E S				
	TOTAL (1)	VEHICULOS (2)	Z (2/1)	AUTOPARTES (3)	Z (3/1)	TOTAL (4)	VEHICULOS (5)	Z (5/4)	AUTOPARTES (6)	Z (6/4)
1970	256.7	127.5	49.5	129.2	50.5	26.3	-	-	26.3	100.0
1975	750.3	88.5	11.8	661.8	88.2	122.2	8.6	7.0	113.4	93.0
1976	718.7	80.4	11.9	638.3	88.1	192.3	18.4	9.5	173.9	90.5
1977	638.8	50.6	7.9	588.2	92.1	253.4	29.8	11.8	223.6	88.2
1978	893.0	74.7	8.4	818.3	91.6	333.9	67.8	20.3	266.1	79.7
1979	1426.2	270.7	19.0	1155.5	81.0	376.8	116.7	30.9	260.1	69.1
1980	1903.1	391.0	20.5	1512.1	79.5	404.3	128.6	31.8	275.7	68.2
1981	2518.6	589.1	20.6	1936.7	79.4	370.3	106.2	28.9	264.1	71.1

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de México

Por su parte, las importaciones manifiestan otra dinámica: En 1970 se observaba un equilibrio en la participación de autopartes y vehículos; situación que se modificó sustancialmente para 1985, cuando las autopartes explican el 80% de estos flujos.

Estos cambios no siguieron una tendencia lineal. De 1970 a 1975 las importaciones de vehículos disminuyeron en cerca del 50%, mientras las de autopartes aumentaron en más de cinco veces. Entre 1975 y 1977, como consecuencia de la crisis, las importaciones totales disminuyeron, principalmente las de vehículos. A partir de 1978, ambos rubros recuperaron su dinamismo y los vehículos importados aumentaron su participación, de 8.4% en 1978 a 20.6% en 1981, mientras que el aparato productivo acrecentó, también, sus niveles de importación.

El comportamiento de la balanza comercial del sector y su composición, sugieren que la industria automotriz mexicana no sólo carece de competitividad internacional, sino que el proceso de sustitución se detuvo en las etapas intermedias, lo que significa cierta especialización en la producción de determinadas autopartes, de las cuales una parte es transferida al exterior.

De lo expuesto hasta aquí, las principales características que se aprecian en la industria pueden sintetizarse en los siguientes términos:

- Crecimiento acelerado de la producción, como tendencia prevalecte hasta 1981.
- Oferta diversificada con cierta preminencia, en los últimos años, a atender la demanda de autos populares y compactos, en un mercado oligopólico.
- Integración horizontal.
- Predominio, en el subsector terminal y de autopartes, del capital transnacional.
- Estancamiento del proceso de integración nacional en el sector terminal.
- Déficit crónico y creciente en la balanza comercial del sector, con predominio de las autopartes en la composición de flujos.

Estas características son fruto, en gran medida del marco institucional en que se ha desenvuelto el sector, por lo que en el apartado que sigue se tratarán de analizar cuales han

sido las pautas de política económica que ha seguido el Estado respecto a la industria.

III.2. POLITICA ECONOMICA.

A la fecha, toda actividad relacionada con el sector se encuentra bajo regulación oficial, lo cual no implica que se hayan logrado alcanzar los objetivos que se definen en el discurso oficial, pero sí indica la importancia que se le ha concedido. Nos avocaremos aquí a revisar dichos objetivos y sus resultados, y no tanto a describir en detalle cada una de las medidas decretadas. Con lo anterior se trata de obtener una visión global acerca de la influencia que la política económica ha ejercido sobre el sector, para estar en la posibilidad de evaluar la eficiencia de la misma.

III.2.1 Regulación Interna.

La política económica en México desde el año de 1940 ha estado dirigida, sobre todo, a estimular el proceso de industrialización. En la medida que el sector automotriz fue adquiriendo importancia, la promoción de éste fue aumentando. Hemos visto como el Decreto de agosto de 1962 sintetizó, por un lado, los requerimientos de las empresas para expandirse, y por otro la falta de autonomía del Estado, para marcar las pautas de crecimiento de la industria.

En el ámbito de regulación interna destacan dos líneas de políticas: las de promoción de la industria y las de regulación de la competencia.

Políticas de promoción.

Bajo este concepto se agrupan el fomento a la integración nacional, la política fiscal y la de subsidios. Con respecto a la primera, ya hemos visto los niveles que a la fecha se han conseguido. Vimos también el por qué en el subsector terminal se ha operado un estancamiento una vez rebasado, por escaso margen, el mínimo legal de nivel de integración. No obstante, cabe agregar lo siguiente: si bien en el Decreto de 1962, la meta principal era alcanzar una integración del 60% (lo cual se logró), al sujetar su dinámica a la voluntad e intereses de las empresas (el incentivo de extra-cuotas aunque en cierta forma fue efectivo, se detuvo en otras consideraciones, como la de los costos) se limitó la posibilidad de alcanzar grados más altos. De hecho, el desarrollo de la industria no resultó acorde con la evolución de la producción automotriz. Las medidas que se introdujeron a finales de 1969 y durante los setentas (15), con respecto al grado de integración nacional, más que avanzar en la incorporación de partes nacionales, tenían como objetivo corregir sus fórmulas de medición y ponderar los niveles desarrollados para finales

de la década de los sesenta. Más aún, los estímulos de extra-cuotas fueron derogados y los incentivos para incrementar el nivel de integración estaban orientados a equilibrar la balanza comercial, más que a lograr la nacionalización del sector tal como originalmente se les consideró.

Así los puntos de integración que se lograban servían para incrementar los requerimientos de compensación de importaciones y exportaciones. En última instancia, fueron los intereses de las empresas los que siguieron rigiendo en esta materia.

Un segundo conjunto de políticas de apoyo al sector han sido los regímenes fiscales y de subsidio. A un año del Decreto de 1962 la industria automotriz fue considerada bajo el rubro de "nueva" y "necesaria" por lo que gozó de un tratamiento fiscal preferente, sobre todo en lo relativo a reducciones y exenciones tributarias que legalmente corresponden a dichas industrias. Dos años después el subsector terminal obtuvo un subsidio del 100% correspondiente al impuesto de importación de material de ensamble y un 80% del impuesto por ensamblaje, a la vez que se permitía la depreciación acelerada de la maquinaria y equipo.

Durante 1969 y 1971 se establecieron más exenciones fiscales de hasta el 100% en las importaciones que las empresas podían realizar siempre y cuando se cumplieran con los requisitos de integración. En el Decreto de 1977 ésta política continuó: Se estableció una reducción de hasta el 100% en los impuestos de importación de la maquinaria y equipo no producidos interiormente, excepto si eran destinados a la fabricación de componentes de lujo; para la industria terminal una reducción, también equivalente al 100%, de la participación neta federal del impuesto especial de ensamblaje, (Cap. IV, Art. 35). Igualmente se ofreció a las empresas la devolución del 100% de los impuestos a la exportación (Cap. IV, Art. 36).

El principal beneficiario de esta política ha sido el subsector terminal, ya que no fue sino hasta 1977 cuando el subsector de autopartes se benefició en forma total. Anteriormente sólo había recibido las ventajas de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, y se le había marginado de las nuevas disposiciones. Ello es relevante si consideramos la mayor presencia de capital nacional en el subsector de autopartes.

En el Cuadro No. 9 se aprecia el nivel del sacrificio fiscal destinado a la industria automotriz y su participación en el total ejercido en el conjunto de la economía durante la última década. Como se observa, esta participación siempre

CUADRO NUM. 9

Participación de la Industria
Automotriz Terminal en el
Sacrificio Fiscal (1970, 81)

(Millones de Pesos)

AÑO	Subsidios a la industria terminal (1)		Sacrificio fiscal total (2)		Participación %, (1/2)
	VALOR	A%	VALOR	A%	
1970	1567.7	-	3797.0	-	41.3
1971	1360.5	-13.2	3776.6	- 1.6	36.0
1972	1605.6	18.0	3661.8	- 3.0	43.8
1973	2016.1	25.6	4555.5	24.4	44.3
1974	2978.5	47.7	7125.8	56.4	41.8
1975	3203.8	7.6	10181.5	42.9	31.5
1976	3234.4	1.0	9540.0	- 6.3	33.9
1977	3256.0	0.7	10248.0	7.4	31.8
1978	4641.1	42.5	16128.0	57.4	28.8
1979	7446.1	64.7	22417.0	39.0	34.1
1980	4128.0	-54.0	20274.0	- 9.6	20.4
1981	6552.0	58.7	23424.0	15.5	28.0

FUENTE: SPP y SEPAFIN. La Industria Automotriz en México.
Dir. Gral. de Industrias.

se ha mantenido por encima del 40% excepto en los años en que disminuyó el ritmo de crecimiento del subsector terminal. Esto sugiere que para mantenerse en condiciones de crecimiento el subsector requirió de gran ayuda fiscal.

Los instrumentos fiscales, que han predominado son los referidos a los flujos internacionales, éstos es las exenciones por importaciones, (Acuerdos de Vigencia Anual, AVA) y exportaciones (CEDI, devolución del impuesto por exportación hasta el 100%, si ésta aumentaba en un mínimo del 25%), y en menor medida los asociados al crecimiento de la inversión y el empleo (CEPROFI), a la descentralización o al fomento industrial en sí. En efecto, en un trabajo reciente (16) se muestra como para 1979-1980, el AVA era el instrumento más utilizado (94.1 y 75.6% respectivamente) del total de las transferencias fiscales recibidas por la industria automotriz. En ese mismo período los CEDI significaron el 2.5% y el 18.2% respectivamente. En 1981, se reflejó más agudamente la caída del primero y su reemplazo por el segundo, pues este último ya explicaba el 60.5% mientras aquél bajó hasta el 21.1%. De los tres restantes instrumentos sólo los CEPROFI han adquirido cierta relevancia pues pasaron del 10.0% en 1979 al 13.6% en 1981.

En síntesis, la política de promoción benefició principalmente al subsector terminal, éste es, a las

empresas transnacionales. Indudablemente de esta situación se derivan aumentos en la inversión, el empleo y la productividad, no obstante, son éstas empresas las que retienen los beneficios de ello. (Cuadro Núm. 16)

Un último conjunto de políticas de promoción se relaciona con la construcción de carreteras y con la política de precios subsidiados que han seguido, las empresas paraestatales que proveen de energéticos y otros insumos a la industria. Así, en 1960 se contaba con una red de 33,392 kilómetros, cifra que en 1976 alcanzaba 191,830 kilómetros. En relación a la política de precios, son bastante conocidos los déficits de empresas como CFE y PEMEX generados por mantener precios por debajo de sus costos de producción y, aunque en los últimos años se hayan operado cambios en esta política, durante mucho tiempo significó un gran ahorro para la industria automotriz.

La Regulación de la Competencia

En este apartado se analizarán las medidas orientadas a regular la oferta y los mecanismos para la fijación de precios. El proceso de competencia se sustenta como ya se señaló en una estructura oligopólica. Ello incide directamente en los alcances de cualquier política.

CUADRO NIM. 10

SACRIFICIO FISCAL DE LAS EMPRESAS DE LA MUESTRA DE AUTOPARTES
(Miles de pesos constantes base 1970)
(43 empresas)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	TOTAL	Z
LEY DE IND. NUEVAS Y NECESARIAS	40 290	47 776	51 244	47 476	31 683	33 846	32 231	26 611	18 881	28 333	40 377	7 351	406 099	37.
IMP. DE MAT.PRIMAS PARTES Y EFECT.	-	-	-	-	389	30	-	-	-	-	1 806	2 133	4 358	0.
CEDIS	-	-	-	-	-	71 692	75 745	39 714	94 173	69 242	86 095	81 675	518 336	47.
DECRETO DE DESC. IND.	-	-	-	-	-	-	-	2 559	8 708	8 566	686	-	20 519	1.
MANUFACTURAS DE EXPORTACION	-	-	-	-	-	-	-	897	2 070	5 574	-	-	8 541	0.
DECRETO IND. AUTOMOTRIZ	-	-	-	-	-	-	-	-	7 244	27 063	31 491	32 206	97 984	9.
CEPROFIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	121	9 050	11 203	20 374	1.
Maq. y Equipo Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	111	135	-	367	-
Industria Prioritaria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8 281	10 297	18 578	1.
Generación de empleos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	642	766	1 408	0.
Pequeña Industria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	5	21	-
IMP. DE TRACTOCAMIONES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9	-	-	9	-
FAB. DE BIENES DE CAPITAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	127	9 136	9 236	0.
VARIOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14 933	-	14 933	1.
TOTAL	40 290	47 776	51 244	47 476	32 072	105 568	107 976	69 791	131 056	138 908	184 565	143 704	1 109 416	100.

FUENTE: Subdirección de Evaluación, Departamento de Industrias.

Según las disposiciones oficiales, las ensambladoras tendrían asignada una cuota fija de producción que podría modificarse de acuerdo a cuatro modalidades extra-cuota: integración, exportación, fronteriza y "mostrenca para carroceros" (producción de camiones-chasis, es decir carrozados por terceras compañías).

De acuerdo a estas normas, las empresas duplicaron, en 1975, sus cuotas básicas de producción (17), haciendo uso, sobre todo, de la modalidad de exportación (18). Las empresas con capital nacional, ya sea mayoritariamente como Dina, o minoritaria como VAM, no aumentaron su cuota. Ello se debe, entre otras cosas, a la mayor capacidad de comercialización internacional de las compañías transnacionales, así como una mejor utilización de sus economías de escala.

El sistema de cuotas fue combinado con otro que fijaba la cantidad de modelos y tipos de vehículos que cada empresa podía ofrecer en el mercado, con el objeto de procurar la utilización más racional de los recursos de inversión y aprovechar más intensamente la capacidad instalada de las empresas esperando que los costos no aumentaran demasiado.

Este sistema de regulación del tipo de oferta contó con dos instancias: una fragmentaba el mercado por empresas, y prohibía a las compañías que fabricaban una línea de vehículos (estándar de lujo o deportivo) trasladarse a la

línea de autos populares y viceversa. La segunda que tenía como objetivo lograr que el subsector autopartes adquiriera las ventajas de una producción tipificada, limitando el número de líneas y modelos que cada empresa podía fabricar. Así las compañías dedicadas a la producción de autos populares, sólo podían ofrecer cuatro líneas con tres modelos como máximo para cada una de ellas y las de segmento diferenciado, podían ofrecer un máximo de siete modelos en total.

Se cuenta también, con otros dos elementos de regulación del mercado. El primero de ellos prohíbe la integración vertical de las empresas terminales. Con ello se pretende alentar al capital nacional en el subsector de autopartes y, además, combatir las tendencias digopólicas en el sector automotriz, lo que hasta ahora no se ha logrado debido, en primer lugar a que el capital extranjero, y con éste su dotación tecnológica y vinculaciones entre casas matrices de empresas terminales de autopartes, tendió también a localizarse en este subsector y lo hizo con mayores ventajas que el capital nacional. Así, aunque se estimuló la participación del capital nacional, su presencia siguió siendo secundaria.

Respecto al grado de concentración en el subsector terminal, conviene mencionar los límites que enfrentó el Estado para actuar en una industria tan oligopólica, situación que

constituye la principal premisa del poder negociador de las empresas y que se ha reflejado en la orientación de la política económica. El Decreto de 1962 y las posteriores regulaciones confirman esta situación.

Por su parte, el sistema de precios. Este sistema ha transitado por dos etapas: una que va de 1962 a 1977 en que existía control de precios, y la otra de 1978 en adelante, en que se liberaron los mismos. Durante toda la década de los sesenta y hasta mediados de los setenta no hubo grandes alteraciones en los precios, guardando una relación directa con la estabilidad que caracterizó a la economía en ese período de hecho sólo en un año, 1966, se autorizaron incrementos en los precios de los vehículos.

En comparación con los precios de los países desarrollados, los de México, en todos los tipos de vehículos, eran mucho mayores. Así por ejemplo para 1971, los precios que regían en el mercado nacional para los autos populares compactos, intermedios, estándares y deportivos eran superiores a los de los países de origen en un 32, 53, 70 y 85% respectivamente. Los camiones comerciales tenían una diferencia del 24%; las camionetas del 76% y para los camiones de 6 y 20 mil libras, la diferencia fluctuaba entre el 36 y 47%. (19)

Es importante señalar que, bajo un ambiente de estabilidad de precios, subsidios fiscales y protección, se conformó una estructura de costos, que se tradujo en mayor competitividad internacional. Una de las razones de esto radica en la "obsolescencia tecnológica relativa" en que se encontraba la industria nacional ya que, en primer lugar, el costo de la dependencia de bienes de capital y asistencia técnica que es característica de la industria nacional, es un costo que no enfrenta la industria en los países. Es decir, aunque no existan alteraciones en la formación de costos internos, el desfase tecnológico imposibilita la igualación de los niveles de precios. Además, existe otro problema que consiste en el nivel de protección que goza la industria nacional sobre su mercado. Esta política, ha tenido como consecuencia no sólo en las empresas automotrices sino en la mayoría del sector manufacturero, el hecho de mantener una cierta despreocupación por obtener mayores grados de eficiencia que se traduzcan en disminuciones de costos y de precios. En otras palabras, el no enfrentar la presión de las importaciones de vehículos terminados ni la urgencia de exportarlos, aunado al grado de concentración prevaleciente, así como a la preferencia de un mercado intensivo, generó, finalmente, que las empresas del sector sostuvieran un alto ritmo de expansión no asociado a una política de reducción de precios. Por ello el control de éstos, que prevaleció hasta finales de la década de los setenta, no fue un obstáculo para que las utilidades fuesen atractivas.

Esta situación se modificó sustancialmente a partir de la aparición de los procesos inflacionarios en la economía internacional. Conforme este proceso se fue acelerando, fueron más frecuentes las presiones de las compañías por el aumento de los precios de tal forma que durante el periodo 1971-1976 no hubo ningún año en que no se autorizaran aumentos. En 1977 se eliminó el control de precios permitiéndose que las fuerzas del mercado fijaran su nivel bajo el supuesto de que así se incentivarían las utilidades lo que, a su vez, estimularía aumentos progresivos en la inversión. Y de hecho, en cierto modo, ocurrió así bajo el agravante de que el nivel de inflación lejos de reducirse como se esperaba, aumentó progresivamente.

A finales de 1981 las autoridades públicas lo reconocieron "La política de liberación de precios no dió los resultados esperados. Los precios se han desatado. Hoy en día un vehículo adquirido en México puede resultar hasta tres veces más caro que un similar en otros países." (20)

Pese a ésto se mantuvo el régimen liberal de precios, fortaleciendo a los oligopolios y postergando, simultaneamente, la posibilidad de concurrir a los mercados de exportación de vehículos.

III.2.2. Regulación del Comercio Exterior.

Se ha señalado que el déficit crónico en la cuenta corriente del sector ha sido una constante a lo largo de toda su existencia. Aunque las magnitudes han variado, nunca han dejado de ser una fuerte carga para la economía nacional. Es por ello comprensible la permanente atención por parte del Estado para promover el logro del equilibrio externo de la industria. Los esfuerzos gubernamentales en este sentido, han estado limitados, como ya se mencionó, por la dinámica de expansión que ha convenido a las compañías transnacionales. A continuación analizaremos esta problemática.

Problemática de las importaciones.

Con el decreto de 1962 se buscaba, a través del proceso de integración nacional, una disminución de las importaciones y, paralelamente, el fomento de las ventas al exterior. Los incentivos fiscales, el proteccionismo, la proliferación de empresas de autopartes, etc., tenderían a conformar una estructura productiva, por medio de la cual, se lograría convertir el déficit en superávit. Por el contrario, conforme fue expandiéndose el sector, el problema tendió a agravarse. Nuevamente la estructura de la industria limitó las posibilidades de regular su dinámica.

Una de las claves que explican este fenómeno tiene que ver con el modelo de sustitución de importaciones en el que se desarrolló la industria manufacturera que estuvo condicionado por la insuficiente oferta interna de bienes de intermedios y de capital que demandaba el crecimiento del sector. En la rama que nos ocupa, el aumento de la integración nacional permitió disminuir las importaciones de importantes componentes, pero a su vez generó una demanda creciente de aquellos bienes necesarios para la fabricación de éstos mismos. Así, al carecer de un sector capaz de generar esa oferta, la política sustitutiva de importaciones fue perdiendo vigencia y, desde principios de los setenta, la estrategia fue más bien, de sustitución de exportaciones.

En el subsector de autopartes, la situación fue similar aunque su impacto negativo menor ya que menores son también sus requerimientos de inversión de capital fijo. Con todo las importaciones de autopartes continuaron siendo significativas, y el signo del saldo en cuenta corriente negativo. Empero su potencialidad exportadora motivó que se contemplara al subsector como uno de los puntos esenciales en la redefinición de las políticas de comercio internacional del sector.

Otro elemento que impactó negativamente en la balanza, fue la magnitud de importaciones de partes y accesorios de lujo que acompañó a la diversificación del sector. Antes de 1977

estas mercancías podían importarse sin mayores restricciones, pero en el Decreto de junio de ese año fueron prohibidas con el propósito de abatir y de promover una mayor diversificación en los modelos.

Para las políticas de las casas matrices, las importaciones de las filiales les significaba un mercado muy importante, sobre todo, por la integración internacional que estaban impulsando. Además, siempre recurrieron a la sobrefacturación de las importaciones, lo que constituía un mecanismo de transferencia de excedente de capital que es muy frecuente y que se facilita cuando la magnitud de las importaciones es considerable, pues bajo estas condiciones existen mayores obstáculos para su cuantificación y control.

Con respecto al flujo de importaciones, se presenta uno de los más graves problemas del sector, que enfrenta la necesidad de sostener en marcha el aparato productivo sin capacidad para autofinanciarse y que por otro lado, enfrenta el problema del lento tránsito hacia la creación de su sector de bienes de capital idóneo. Este problema, y el poco éxito de la política seguida hasta finales de la década de los sesenta, obligó a una reformulación en la estrategia a seguir, haciendo mayor hincapié en el fomento de las exportaciones.

El Fomento a las Exportaciones.

La necesidad de fomentar las exportaciones se constituyó en un imperativo básico para equilibrar las cuentas externas. De 1969 a la fecha ésta ha sido una de las preocupaciones básicas para los regímenes presidenciales que se han sucedido desde entonces.

El primer paso se dió en 1969 cuando se exigió a las empresas del subsector terminal que fuesen compensando progresivamente sus importaciones con exportaciones. Durante el régimen de Luis Echeverría se continuó con ésta línea a la vez que se revaluó el mecanismo de la integración nacional. Finalmente, en 1977, se concilió una posición que contempla ambas exigencias: aumentar el nivel de integración y compensar el saldo negativo de la balanza.

(21)

Ahora bien, ¿cómo hacer coincidir la necesidad de captación de divisas con las estrategias transnacionales de las casas matrices a las cuales las filiales locales deberían ajustarse?. Ante ésto era necesario que el Estado mantuviera una relación de fuerzas adecuada.

En principio, en 1969, se actuó sobre aquel renglón en que se suponía mantener un mayor control: el mercado local. En efecto, el acceso al mercado interno vía cuotas de

producción se condicionó a los niveles de compensación de las importaciones. En el año 1972 esta política se confirmó y se fijó que para 1979 se debería obtener un equilibrio total en el intercambio comercial. (22)

Hasta 1973 los niveles de compensación se lograron, sin embargo para 1974-1975 los niveles establecidos no fueron alcanzados. En opinión de las compañías ésto se debía tanto a la sobrevaluación de la moneda nacional como a la recesión mundial. Por su parte, las autoridades profundizaron la estrategia del "contenido nacional". En 1976 se decretó una reorientación en este sentido. Con todo su duración no fue por mucho tiempo y un año después, se optó por una combinación de ambas estrategias, pero con la fuerte intención de enfatizar en la promoción de exportaciones. En relación a ésto, la principal medida apareció en el Decreto de 1977, donde se estableció un programa de incentivos a la exportación y un desestímulo a las importaciones, contemplándose un "presupuesto de divisas", según el cual las empresas habrían de alcanzar para 1982 un equilibrio total en sus cuentas externas.

El presupuesto de divisas se definió como "el monto anual de las mismas que podían ejercer las empresas de la industria terminal para la importación de material de ensamble y de repuesto, de vehículos nuevos y de herramientas para ensamble, así como para los pagos del contenido importado de

los componentes nacionales, de regalías al extranjero para uso de patentes y marcas, componentes técnicos y administrativos, ingeniería básica y de detalle de cualquier otro gasto en divisas" (Artículo 2o., fracción IX del Decreto del 20 de junio de 1977). (23).

Durante 1978 y 1979 (Cuadro Núm. 11), las compañías obtuvieron un superávit debido, a las magnitudes de la cuota inicial que se transfirieron a las industrias terminales. En los dos años siguientes, conforme disminuyó el monto de dicha cuota, se revirtió el signo del saldo de tal modo que en 1981 el déficit era superior a doce mil millones pesos. Además, los componentes más dinámicos del rubro de ingresos son las inversiones, es decir flujos de capital más que movimientos de mercancías hacia el exterior; en tanto en el rubro de egresos no existen grandes alteraciones en sus componentes.

El poco éxito de la política exportadora basada en el presupuesto de divisas también estuvo relacionado en la recesión internacional, sin embargo, más importantes fueron las condiciones internas que han caracterizado al sector, es decir su incapacidad estructural para levantar proyectos sostenidos de exportación. Esto significa, que para intensificar el proceso de sustitución de exportaciones se depende, en gran medida, de la capacidad y voluntad de las empresas transnacionales. De su capacidad, en tanto que el desarrollo productivo y tecnológico esté a un nivel que le

DESARROLLO DEL PRESUPUESTO DE DIVISAS DE LA INDUSTRIA TERMINAL
(Millones de pesos)

	1978	%	1979	%	1980	%	1981	%
INGRESOS								
a) Cuota Inicial	12779.32	58.1	10285.96	40.3	6224.22	27.2	3164.83	13.9
b) VNX	8475.80	38.3	8791.06	34.5	7106.67	30.9	9004.17	39.5
ventas en frontera	764.48	3.6	1637.99	6.4	2377.32	10.3	3302.08	14.5
a1) Saldo anterior	-	0	4441.06	17.4	4552.59	19.8	2353.09	10.3
b1) Inversiones	-	0	361.10	1.4	2731.01	11.8	4973.11	21.8
Subtotal	22019.67	100.0	25517.16	100.0	22994.31	100.0	22797.28	100.0
EGRESOS								
c) CMV	12244.69	81.2	17561.68	79.4	19811.24	73.3	25737.31	72.9
d) CID	1677.67	11.1	2662.31	12.0	4661.55	17.2	5609.48	15.9
e) Refacciones (M)	933.93	6.2	1517.71	6.9	2184.46	8.1	3136.48	8.9
f) Automoviles (M)	220.28	1.5	360.64	1.6	374.92	1.4	824.91	2.3
g) Especiales (M)	-	0	2.3	++	-	0	-	0
Subtotal	15076.57	100.0	22104.64	100.0	27030.17	100.0	35308.18	100.0
Saldo	6944.10		3412.52		-4035.36		-12510.90	

INGRESOS: a) Cuota Inicial: asignación de divisas a la industria terminal conforme al Decreto de 1977 (Véase nota); b) Valor Neto Exportado (VNX): exportación de vehículos y partes, deduciendo el contenido importado de las mismas; a1) Saldo anterior: excedente de divisas generadas en el ejercicio anterior (sin incluir parte no ejercida en la cuota inicial); b1) Inversiones: a partir de 1979 (año modelo) y para efecto del presupuesto de divisas, toda inversión en la industria terminal que se origina en el exterior (aumentos de activos fijos nacionales) es considerada como exportación.

EGRESOS: c) CMV: Contenido importado del vehículo (para su fórmula de cálculo véase la nota (4)); d) CID: gastos indirectos de divisas, todos los pagos al exterior realizados por cada empresa (regalías, asistencia técnica, viáticos, etc.); e) Refacciones (M): importaciones de componentes para repuesto, incluyendo las que realizan las plantas para el mercado de repuesto; f) Automóviles (M): importaciones de vehículos nuevos a la franja fronteriza y zonas libres del norte del país; g) Especiales (M): importaciones de vehículos con equipos especiales.

+ No incluye anticipo de divisas

++ Menor a 0.1

FUENTE: SEPAPIN, Subdirección de la Industria Automotriz y del Transporte, tomado de "Industrialización y Transnacionalización en México. El caso del sector automotriz," Roberto Arturo Chávez Garrido, Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM.

permita competir internacionalmente. De su voluntad, en tanto las estrategias de internacionalización en que están inscritas se orienten en ese sentido.

En conclusión no parece exagerado sugerir que los lineamientos de política económica hacia el sector han tendido a ajustarse a los procesos de internacionalización productiva.

III.3. La crisis y el Decreto de 1983.

A partir de 1981, la industria ha tenido un comportamiento errático, con tendencia a la baja en el bienio 1982-1983 y crecimiento posterior asociado a las nuevas políticas que, al parecer, le han dado al sector mayor competitividad en los mercados externos, salvándole, en parte, del derrumbe del mercado interno a partir de 1982.

En efecto, en 1982 registró una caída en la producción y ventas sin precedente, el PIB decreció el 26.7% y el número de vehículos vendidos en 20.8% en relación a 1981. El fenómeno devaluatorio afectó grandemente a la industria y fue necesario reorientar las políticas una vez más.

Así, el 15 de septiembre de 1983 apareció en el Diario Oficial el "Decreto para la Racionalización de la Industria

Automotriz" cuyas "Reglas de Aplicación" se publicaron en la misma fuente el 28 de agosto de 1984.

El decreto de 1983 tiene los siguientes objetivos básicos:

1o. Transformar la industria en un sector autosuficiente en divisas.

Como se observa en el conjunto de regulaciones formuladas hasta la fecha, éste ha sido el problema que más ha preocupado a las autoridades, los diversos intentos que se han hecho --desde sustituir importaciones a promover exportaciones,-- han tenido resultados fallidos, ya que si bien es cierto que las políticas han logrado dinamizar el sector, el déficit comercial creció constantemente: en 1974 representó el 22.5% del déficit total de la balanza de pagos, bajó ligeramente los dos años siguientes (17.3% en 1975 y 19.9% en 1976) y alcanzó un 36.7% en 1977, año en el que se emitió el "Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz".

La reactivación del período 1978-1981 no se tradujo, tampoco, en una mejora de su sector externo, por el contrario su contribución al déficit en la balanza del país pasó de 30.1% en 1978 a 32.1% en 1979; 47.2% en 1980 y 57.7% en 1981, incluso en 1982 la industria tuvo un saldo negativo superior a los 700 millones de dólares, en tanto la balanza comercial mexicana registró un superávit global.

Entre las principales medidas que contempla el Decreto de 1983 para revertir esta situación, y lograr el viejo propósito de hacer a la industria exportadora meta, destacan: la reducción de líneas y modelos para hacer competitivos los precios en el mercado internacional; la aprobación de líneas y modelos que no cumplan los requisitos de integración nacional pero exporten más del 50% de las unidades; la autorización para que las empresas de la industria terminal fabriquen partes con destino al mercado internacional y el otorgamiento de estímulos fiscales a la exportación.

2o. Reestructurar el sistema de subsidios que se venía aplicando en la industria.

El costo fiscal del auge en la rama ha sido tradicionalmente muy elevado. La participación de la industria en el sacrificio fiscal total en el período 1970-1974 fue del orden del 41.3%; entre 1974 y 1976 del 36.3%, sin que ello significara una disminución en el monto de los subsidios recibidos, sino que el Estado incrementó el apoyo a otros sectores en una cantidad más que proporcional; en 1978 el subsidio significó el 36.5% y en 1979 y 1980 de 41.6 y 26.2% respectivamente, lo que indica que se ha mantenido en altísimos niveles considerando la contribución de la industria al valor agregado total.

30. Racionalizar la estructura de la industria para lograr escalas de producción que permitan alcanzar condiciones competitivas de precios y calidad en el mercado internacional.

La brecha de costos con el exterior está vinculada con el exagerado número de líneas y modelos. En 1977, las siete armadoras que existían operaban 15 líneas de producción y 37 diferentes modelos; en 1981 el número de modelos era 47, es decir se producían tan sólo 13,000 unidades por modelo en promedio, siendo que se consideraba que el mínimo para lograr economías de escala era de 50,000. A este respecto, el Decreto limitaba a tres las líneas de producción de cada empresa y el de modelos a siete. Para 1985 y 1986, dos líneas y cinco modelos y a partir de 1987 sólo se autorizará una línea y hasta cinco modelos por empresa, pudiéndose introducir nuevas líneas sólo en el caso de cumplir estrictos requisitos de exportación, productividad e integración nacional. Los grados de integración nacional se modificaron en los siguientes términos: para automóviles 50% en 84 y 85, 55% en 1986 y 60% de 1987 en adelante; camiones comerciales y ligeros: 65% en 1984 y 70% en 1985 en adelante; camiones medianos y pesados 80% a partir de 1987 y autobuses integrales 90%.

El Decreto buscaba también otras metas relacionadas con aspectos tecnológicos, de integración nacional y de divisas, destacando:

- a) Prohibir la incorporación de motores de ocho cilindros de automóviles a partir de 1984 y en camiones comerciales desde noviembre de 1985.

- b) Autorizar únicamente a empresas con mayoría de capital mexicano la producción de motores diesel y de camiones pesados con ese tipo de motor.

- c) Garantizar un 60% mínimo de capital nacional en las empresas de autopartes y lograr, en ésta industria, un grado de integración nacional mayor del 60% a partir de 1987.

- d) El pago de los financiamientos externos de las empresas y sus intereses, habrá de hacerse con divisas generadas por las propias empresas.

Como ha sucedido siempre después de la expedición de un nuevo Decreto, la industria reaccionó con gran agilidad en 1984 y 1985, el crecimiento volvió a alcanzar altas tasas; 25.4% y 28.1% respectivamente. Sin embargo el éxito más sorprendente es el relativo a la balanza comercial.

En 1984, se logró un superávit, por primera vez en la historia, de 326.3 millones de dólares. Para 1984 y 1985, se superó esa cifra, aún cuando el mercado interno se recuperó. No obstante cabe señalar que éstos éxitos se han logrado gracias a las nuevas inversiones que han efectuado

las plantas matrices, (en el contexto de la reestructuración inmediata del sector). "...La contradicción entre un mercado interno cada vez más estrecho y uno de exportación en auge ha generado dos visiones pesimistas en uno y otro sentido. La primera de ellas prevé para la industria un riesgo inmediato de paralización si no se reactiva el mercado interno; la segunda coloca a la industria en un papel de maquila internacional de autopartes y unidades terminadas, a raíz de la disputa por el mercado que se da entre los gigantes mundiales de la industria del automóvil."
(23).

NOTAS CAPITULO III

1. Las compañías extranjeras ya habían anticipado esta solicitud, de hecho la Ford Motors presentó al gobierno en 1962 un proyecto de integración que, si bien no prosperó en lo inmediato, seguramente sirvió de borrador para el proyecto que elaboraron el conjunto de las compañías automotrices, pues la Ford fue la principal impulsora del documento.
2. Diario Oficial, tomo CCLIII, No. 48, 25 de agosto de 1962.
3. Al respecto, se contaba con la experiencia de Argentina y Brasil, donde el aumento de la integración nacional a niveles superiores al 80% se había traducido en una formación de costos dos o tres veces mayor que la de los países desarrollados.
4. De 1962 a 1970 la tasa de crecimiento de la rama auxiliar fue del 18% anual, en tanto para la terminal del 40%; para 1970-1976 fue del 13 y del 9% respectivamente, Cf. Aguilar, Javier, La Política Sindical en México: La Industria del Automóvil, Ed. Era, Col. Problemas de México, México, 1982, pp. 122-123.

5. Las diferentes proporciones entre el PIB y el VBP arriba señalados, se deben a que en la industria terminal, el consumo intermedio es siempre más elevado que en la manufacturera, así, en 1970 el porcentaje consumo intermedio-valor bruto de la producción, para la industria terminal fue de 74% mientras que para las manufactureras era de 60% y considerando el conjunto de la economía, esa relación era tan sólo el 38%.
6. Comercio Exterior, Vol. XXII, Núm. 7, México, Julio de 1972, pp. 609.
7. Examen de la Situación Económica de México, Banamex, México, Febrero de 1978.
8. "La Afinación de una Industria", Expansión, Vol. IX, Núm. 220, México, 20 de julio de 1977, pp. 18-21.
9. Héctor Vázquez Tercero, "La Nueva Política Automotriz", Expansión Ibid., pp. 27-29.
10. Guevara, Xóchitl: La Industria Automotriz Terminal en México 1962-1982, Tesis de licenciatura, UNAM, 1982.
11. Ibid, pp. 79-83.
12. El concepto de integración nacional alude a la participación del valor de los insumos de origen nacional que integran el producto final. La medición del grado de integración ha variado. De 1962 a 1982 se

calculaba sobre los costos directos de producción: materia prima, componentes, combustible, energía, materiales auxiliares, mano de obra y depreciación de maquinaria y equipo. Esta sumatoria de componentes se relacionaba con las importaciones de insumos intermedios y obtenía así el grado de integración nacional. En 1977 se modificó el criterio de medición pues se consideraba que se sobreestimaba grandemente los índices reales ya que no estaba considerado el contenido importado de los insumos nacionales, tampoco se hacía distinción entre las distintas líneas de fabricación, puesto que el cálculo era sobre la planta y, finalmente, el sistema de precios utilizado tendía a subestimar el nivel de inflación local. Para modificar la fórmula de cálculo se optó por hacerlo en función del costo de las partes, estableciéndose la diferencia entre vehículos y autopartes. Así como medir el grado de integración nacional (GIN) de los vehículos se estableció la siguiente ecuación: $GIN = (1 - VMM/VTP) 100$. Donde VMM es el valor del material de importación en cada vehículo y VTP el valor total de las partes que integran cada modelo a precio del país de origen.

Para las autopartes se aplicó la fórmula siguiente: $GIN = (CN/CM - X) 100$. Donde CN es el costo total de fabricación, CM es el costo total de los insumos importados (precios FOB) y X representa la exportación directa.

13. Lifschitz, Edgardo, El Complejo Automotor en México, ILET, DEE/D/30, México, 1979, pp. 38.
14. Recuérdese que es en éstos años cuando comienza a manifestarse una crisis en la estructura global de la economía mexicana que se tradujo, entre otras cosas, en una reducción de las tasas de crecimiento que históricamente se venían observando.
15. Cd. Diario Oficial, Decreto que fija las bases para el desarrollo de la industria automotriz, Tomo CCXIV, No. 44, 24 de octubre de 1972, pp. 3-8 y Decreto para el fomento de la industria automotriz, Tomo CCXLIII, No. 35, 20 de junio de 1977, pp. 2-3.
16. Micheli, Jordy, Las transferencias fiscales hacia la rama automotriz en México, CIDE, mimeo, México, 1982.
17. Lifschitz, Edgardo, Op. Cit. pp. 71.
18. Cf. Vázquez, T. N., Una década de política sobre industria automotriz, Tecnos, México, 1975, pp. 40-41.
19. Bueno, Gerardo M., La transferencia internacional de tecnología. El caso de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 84-85.

20. Silva Herzog, F., Jesús, Intervención del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público ante el III Simposium de la Industria Automotriz Mexicana (San Juan del Rio, Queretaro, 11 de noviembre de 1981), reproducida en El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLII, No. 46, pp. 1195.
21. Al respecto veáse los siguientes trabajos de Bennett, Douglas y Sharpe Kenneth, La industria automotriz y ... Op. Cit. y Transnational Corporation, export-promotion policies and US-México automotive trade, Woodican, Wilson International Center, Washington, D.C., 1981.
22. Las cuotas de compensación deberían de ser progresivas. En 1970 deberían ser del 5%, en 1971 del 15% y así sucesivamente de modo que para 1975 fuese del 60% y para 1979 del 100%.
23. La fórmula de cálculo del presupuesto es la siguiente:

$$PD = C + EXP - (VMI + CIA) (1 + IR - RE) + PN.T + 1REF.$$

$$C = \frac{A(4 - M)}{M} + (1 - IR) VTP \text{ NAF.}$$
 donde: PD: Presupuesto de divisas; C: Factor que incrementa a la cifra real de exportaciones; EXP: Exportaciones; VMI: Valor de Material Importado; CIA: Contenido Importado de Autopartes; IR: Porcentaje de integración recomendado; RE: Integración Real; PN.t: Precio neto de venta de la unidad básica por un factor determinado; IRER: Valor material importado por repuesto; A: Cantidad a determinar por la Secretaría; M: 1, 2, 3 y 4 de acuerdo al año; VTP: Valor total de las partes; NA: Número de

unidades: F: Factor en razón del porcentaje de
mecanización de la empresa.

24. Jesús Miguel López: "Automotores: una industria, que
sin embargo, se mueve", Comercio Exterior, Nov. 1986.

CONCLUSIONES

No cabe ninguna duda, que, en México, el crecimiento económico y en particular el proceso de industrialización, no se puede entender sin considerar el papel del Estado, como agente que interviene directamente en la producción, distribución y financiamiento, y como entidad que fomenta y regula, mediante un amplio abanico de medidas de política económica, las actividades de los agentes privados, nacionales y extranjeros

No obstante -y lo dicho aquí sobre la industria automotriz es un ejemplo suficiente-, el Estado no regula el sentido del crecimiento industrial, sea porque desconoce a priori los efectos desequilibradores del crecimiento, sea porque el ambiente externo condiciona más allá de lo deseable las tendencias sectoriales del aparato productivo, los modelos de consumo de la población o, en definitiva, el ahorro interno, es decir, canaliza en su beneficio el esfuerzo productivo de la sociedad. La debilidad como resultado, nuestro país cuenta con un mercado segmentado, con diversificación y diferenciación del consumo hacia bienes modernos, una escasa integración sectorial donde destaca la desarticulación industria-agricultura, el atraso en el sector de bienes de capital y el liderazgo transnacional en los sectores dinámicos de la economía.

Ante la ausencia de una política de crecimiento que contemplara globalmente todos los sectores, el estímulo de

algunos siempre estuvo acompañado por la descapitalización de otros: Primero la industria que absorbió el excedente agrícola hasta agotar sus posibilidades de crecimiento, paralelamente, el desarrollo en la producción de bienes de consumo duradero sin prevenir el acopio y generación de las tecnologías adecuadas que hicieran autofinanciable esas ramas, y en detrimento de las industrias cuyos mayores encadenamientos podrían facilitar un crecimiento con menor requerimientos de divisas y mayor empleo del trabajo como recurso abundante. La debilidad de la moneda, el déficit crónico en la cuenta comercial y de capitales y la concentración de los estímulos en unas cuantas actividades son rasgos que están relacionados con este comentario.

Si algún sector refleja las limitaciones y logros del desarrollo del país, este es el automotriz. Su desenvolvimiento ha transitado por dos etapas muy definidas: la que va de 1925 a 1962 se caracterizó por el predominio del ensamblaje y fue generando dos aspectos determinantes en la conformación y dinámica del sector: su oligopolización y su desnacionalización. En este período hay una proliferación de empresas ensambladoras y una gran debilidad en la producción de autopartes. Las medidas de política económica favorecieron esta situación, se permitían las importaciones sin restricción alguna, y la participación del Estado como productor en esta industria fue notable.

De 1962 en adelante, se agudizó el predominio del subsector terminal, aún cuando se observó una desminución del número de firmas competidoras y la industria automotriz de autopartes creció ligeramente. La participación del Estado en la elaboración de las políticas hacia el sector estuvo siempre limitada por los intereses del capital extranjero.

De 1925 a 1945 la conformación del sector obedeció, internamente, a los impulsos dados a la industrialización del país; externamente, a la reacción oligopólica de las empresas transnacionales para no perder mercados potenciales en los países en desarrollo.

A partir de estos imperativos, el sector automotriz tuvo su primera expansión, estimulada por los efectos de inversión y consumo que fue induciendo y favorecida por las importaciones de vehículos terminados. La localización en cada subsector (terminal y autopartes) estuvo determinada por los niveles de complejidad tecnológica y los requisitos de inversión fija que cada uno demandaba. Así, el capital extranjero tendió hacia el ensamblaje y el nacional hacia el de autopartes. Entre ambos se creó una vinculación de carácter vertical que se reflejó en escasos niveles de integración nacional y, por tanto, en déficits en la cuenta corriente del sector.

En el período 1945-1962 se inició un proceso de transición estructural que condujo, paulatinamente, al abandono del ensamblaje y su sustitución por la etapa terminal. Ello permitió avanzar en la integración nacional pero no modificó la localización del capital. El sector fue "quemando" las fases del ciclo sustitutivo de importaciones, sin embargo, conforme se expandía el mercado automotriz el déficit de balanza de pagos se incrementaba.

La década de los sesenta representó una nueva fase en el desarrollo de esta industria, por un lado se operó un "reajuste endógeno" que se orientaba hacia tres objetivos: fortalecer las relaciones intersectoriales del sector; abatir el déficit y aumentar el nivel de regulación estatal. Por otro lado, se inició una "reconversión exógena" que, a su vez, buscaba orientar hacia el mercado externo la oferta del sector; incorporar esta orientación aperturista a las tendencias de redefinición interna en el marco de una nueva división internacional del trabajo del sector y participar en los proyectos de administración de la crisis mundial de la industria automotriz que concentraban las principales firmas transnacionales.

El primer aspecto tuvo mayor relevancia durante el período 1962-1973, en tanto que el segundo predominó en la segunda etapa de la década de los setenta y principios de los años ochenta.

Adicionalmente la industria fue acentuando su correspondencia con una distribución del ingreso regresiva, ya que la dinámica del mercado dependió de una demanda concentrada en los sectores de mayor ingreso. Si en los países desarrollados el sector automotriz indujo la masificación del consumo, en los países subdesarrollados requirió de una fragmentación del mercado para explotar los hábitos de consumo de las capas con mayores ingresos.

Para mediados de la década de los sesenta, el crecimiento del sector comenzó a enfrentar serias limitaciones. Por un lado se llegó a una cierta saturación del mercado interno y por otro, se agravaron los problemas del déficit externo. Ello condujo al igual que en el resto de la economía, a que se empezaran a buscar alternativas de expansión en el mercado externo, cerrando un ciclo en el modelo de crecimiento nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar, J. La política sindical en México: La industria del automóvil. ERA, México, 1982.
2. Ayala, J.
Aroche, F. y
Galindo, L.M. El papel del sector público en la dinámica de largo plazo del desarrollo económico mexicano, un enfoque de interpretación y periodización, revista Investigación Económica # 178, UNAM, México, octubre/diciembre de 1986.
3. Ayala, J. y
Blanco, J. El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas: México, 1877-1930. Trimestre Económico # 39, FCE, México, 1981
4. Bueno, G. La industria siderúrgica y la industria automotriz. Perfil de México en 1980, Vol. 2, Siglo XXI/UNAM, México, 1970
5. Bueno, G.
et. al. La transferencia internacional de tecnología. El caso de México, FCE, México, 1974
6. Casar, J. y
Ros, J. Problemas estructurales de la industrialización en México. Investigación Económica # 164, UNAM, México, abril/junio de 1983
7. CEPAL/NAFINSA La política industrial en el desarrollo económico de México, México, 1971
8. Ciro, V. El desarrollo industrial en México en la década 1930-1940. Las Bases del proceso de industrialización. Trimestre Económico # 39, FCE, México, 1981
9. Cordera, R. y
Orive, B. México: industrialización subordinada. Trimestre Económico # 39, FCE, México, 1981
10. Cordero, S. Concentración industrial y poder económico en México. El Colegio de México, Cuadernos del CES, México, 1979
11. Dryden, W.A. Employment in the manufacturing sector. USA, 1971

12. Fanjzylver, F. La industrialización trunca de América Latina. Nueva Imagen, México, 1983
13. García Alba, P. y Serra Pucho, J. Causas y efectos de la crisis económica en México. El Colegio de México, México, 1984
14. Hansen, R. La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI, México, 1979
15. Juárez, A. Las corporaciones transnacionales y los trabajadores mexicanos. Siglo XXI, México, 1979
16. Lifschitz, E. El complejo automotor en México. ILET, México, 1979
17. Lifschitz, E. Comportamiento y proyección de la industria de automotores en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y México. Comercio Exterior, vol. # 32, No. 7, México, 1982
18. Manzanera, L. "Repercusiones económicas derivadas de una política de protección de contenido en la industria mexicana productora de automóviles". Tesis de licenciatura, ITAM, México, 1986
19. López, J. M. Automotores: una industria, que sin embargo, se mueve. Comercio Exterior, México, noviembre de 1986
20. Micheli, J. Las transferencias fiscales hacia la rama automotriz en México. CIDE, mimeo, México, 1982
21. Oliveira, F. y Transnacionales en América Latina: El complejo automotor en Brasil. ILET/Nueva Imagen, México, 1979
22. Silva Herzog, J. Intervención ante el III Simposium de la industria automotriz mexicana. El Mercado de Valores, México, noviembre de 1981
23. Solís, M., L. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI, México, 1979

24. Sourroville, J. Transnacionales en América Latina: El complejo automotor en Argentina. ILET/Nueva Imagen, México, 1979
25. Tello, M. La política económica en México 1970-1976. Siglo XXI, México, 1979
26. Vázquez, T., H. La nueva política automotriz. Revista Expansión Núm. 220, México, 1977
27. Vázquez, T., H. Una década de política sobre industria automotriz. Tecnos, México, 1955
28. Villarreal, R. El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). FCE, México, 1976
29. Guevara, X. La industria automotriz terminal en México 1962-1982. Tesis de licenciatura, UNAM, México, 1982
30. Asociación Mexicana de la industria Automotriz Boletines: 217, enero de 1984; 229, enero de 1985
31. Revista Expansión Número 319, abril de 1985
Número 424, septiembre de 1985
Número 425, octubre de 1985
Número 426, noviembre de 1985
Número 433, febrero de 1986
32. El Mercado de Valores (NAFINSA) Número 14, abril de 1986
Número 34, agosto de 1986
Número 44, noviembre de 1986
33. Revista "CIEN" Febrero de 1983; agosto de 1983; diciembre de 1983; febrero de 1985; marzo de 1985; mayo de 1985; agosto de 1985
34. Secretaría de Programación y Presupuesto La industria automotriz en México 1979-1983. La industria automotriz en México, 1980-1985
35. Asociación Mexicana de Distribuidores de Automóviles (AMDA) Diez años del sector automotriz en México, 1973-1982
36. Revista de "Comercio Exterior" Julio de 1977; marzo de 1983