

CAPÍTULO I. HISTORIA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN MÉXICO.

Orígenes.

La primera planta ensambladora en México se abrió en 1925 por parte de Ford. En los siguientes años, los demás productores estadounidenses así como productores domésticos y extranjeros comenzaron a ensamblar vehículos¹. Para 1960, 53% de la demanda doméstica de automóviles para pasajeros era suplida por importaciones, y cerca del 80% del valor de las partes usadas en la producción nacional era importada. Las exportaciones llegaban a apenas \$200 mil dólares, con un déficit sectorial de más de \$119 millones, del cual cerca del 85% era con los Estados Unidos².

Decretos Automotrices.

Estos hechos motivaron al gobierno mexicano a promulgar el Decreto Automotriz de 1962, el cual establecía un marco regulatorio destinado a fomentar la producción doméstica y a reducir el déficit comercial. Dado que otros países, incluyendo a Brasil y Argentina, tenían políticas proteccionistas, las reglas mexicanas demostraban ser mucho menos restrictivas, esto a causa de sus nexos con la industria automotriz estadounidense³. El decreto regulaba un 60% de contenido doméstico, controles de precios y cuotas a la producción. Los

¹ Los “3 Grandes” (General Motors, Ford y Chrysler) son considerados como los pioneros en la formación de la industria automotriz en México, iniciando las primeras inversiones en la década de 1920; estas mismas empresas tuvieron un papel en las negociaciones TLCAN sobre el sector. Para más información sobre estas negociaciones referirse al documento del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2003) mencionado en la bibliografía.

² Similarmente la estructura comercial no ha cambiado mucho. Ramirez (2001) indica que incluso para 1997 y 1998 el 85% del comercio de automóviles mexicanos era con Estados Unidos.

³ Como se indica en diversas partes del presente trabajo, la industria automotriz en México había comenzado un proceso de integración con el vecino del norte incluso antes de entrado en vigor el TLCAN.

inversionistas extranjeros no tenían restricciones respecto a la producción de automóviles, pero tenían un límite de hasta 40% de la propiedad de las plantas productoras.

El país contó con una industria que consistía de solo 4 empresas de dueños mexicanos. Sin embargo, en 1964 se alcanzó la cantidad de 7 productores: General Motors, Ford, American Motors, Fabricas Automex (con participación de Chrysler), Nissan, Volkswagen, y DINA, una empresa propiedad del gobierno.

De esta manera, las relaciones intersectoriales entre los Estados Unidos y México se hacían más profundas. Para cumplir con el requisito del 60% de contenido doméstico, las subsidiarias estadounidenses guiadas por Ford conectaron a los productores de autopartes con capitalistas mexicanos para crear empresas de autopartes. Tremec y Spicer fueron los resultados de estos esfuerzos, proveyendo la mayor parte del mercado doméstico de transmisiones (y varios componentes además). Otras compañías estadounidenses como Eaton realizaron inversiones directas sustanciales en la industria de componentes.

Aun así, el déficit comercial en la industria persistió. Para 1970 este déficit solo con los Estados Unidos fue de \$170 millones de dólares, cerca del 17% del déficit comercial del país en 1970. Después de varias disputas entre productos domésticos y extranjeros, el gobierno optó por adoptar una política de promoción a la exportación que posteriormente dio lugar al Decreto Automotriz de 1972. Las importaciones debían ser balanceadas por las exportaciones, las cuales debían contener al menos un 40% de autopartes no producidos por la compañía manufacturera del automóvil; esta política favoreció a los productores extranjeros.

El capital doméstico privado en la producción de vehículos desapareció y las exportaciones de autopartes aumentaron, pero el déficit persistía. En 1975 el monto de las importaciones de autopartes desde los Estados Unidos era casi tres veces mayor que el de las exportaciones mexicanas.

El Decreto Automotriz de 1977 creó un nuevo mecanismo para la balanza de pagos, el cual requería que cada productor de automóviles incrementara sus exportaciones para saldar sus importaciones y pagos internacionales (se pretendía alcanzar este objetivo en un plazo de 5 años, es decir, tener un saldo nulo o positivo en la balanza de pagos para 1982). Esto otorgó un incentivo adicional a las multinacionales para enfocarse en estrategias de exportación en vez de invertir en otros países en desarrollo. Para 1981, General Motors incrementó sus operaciones de maquila y abrió dos nuevas plantas para la producción de motores y vehículos. Chrysler también comenzó con la producción de motores, uniéndosele dos años más tarde la planta de Ford de Chihuahua.

El crecimiento de empresas de autopartes, sector que suplía el creciente mercado doméstico con componentes de alta calidad, fue el resultado de una segunda oleada de *joint ventures*⁴ entre los productores de automóviles de Estados Unidos y grupos industriales mexicanos. En 1981 Ford se unió a Grupo Alfa para abrir Nematik, uno de los proveedores más grandes de cabezas para motor de aluminio. Después, General Motors y Grupo Condumex crearon Autopartes Condumex, proveedor de arneses. Otros dos *joint venture* de Ford con Grupo

⁴ Siguiendo a Richards (1994), un *joint venture* es un tipo de colaboración empresarial mediante el cual dos o más empresas se unen en forma momentánea con un objetivo específico.

Vitro y Grupo Visa crearon Vitroflex, un gran productor de vidrio automotriz, y Carplastic, productor de tableros de plástico. Así, los productores automotrices multinacionales se beneficiaron de tales asociaciones. Podían producir y proveer al mercado doméstico con productos de alta calidad, beneficiarse de la ventaja comparativa de sus socios mexicanos, cumplir con los requisitos de exportación, y aun beneficiar sus plantas matrices mediante la reducción de costos de producción.

El decreto de 1977 también incrementó los incentivos para maquilar⁵. Los productores estadounidenses, en particular General Motors, incrementaron su participación en este sector con el ensamblado de componentes eléctricos.

El crecimiento significativo del mercado doméstico, llegando a 600 mil unidades en 1981, también acarrió el empeoramiento de la balanza comercial de la industria haciendo imposible cumplir la meta de llegar a un “crecimiento balanceado”. En este año, el déficit automotriz con los Estados Unidos fue cerca del 27% del déficit comercial total de México.

Posteriormente se emitió el Decreto Automotriz de 1983 con el propósito de establecer medidas más fuertes que permitieran a la industria tener un saldo cero en su balanza comercial. Tres políticas sobresalían: reglas rigurosas de contenido doméstico para vehículos y partes; balanza de pagos sin déficit; y límites de una línea y hasta 5 modelos por productor (para 1987). Estas restricciones junto con un decremento en el mercado

⁵ Los productores estadounidenses aprovecharon este incentivo por la creciente competencia japonesa para reducir los costos; se aplicaban impuestos de importación solo al valor agregado de origen mexicano. Johnson (1999) cita a Womack (1989) quien sugería que México iba a ser una fuente de producción de bajo costo para la región TLCAN, como había sido el caso de España para la Comunidad Europea.

doméstico provocaron que Renault y American Motors terminaran su producción. Entre las empresas de propiedad 100% extranjera, algunas sobrevivieron a estos años de proteccionismo como son los casos de Volkswagen y Nissan.

Para 1989, México se encontró en un sendero de estabilización, liberalización comercial y cambio estructural, pero la industria automotriz permaneció aislada de estos aspectos, llegando al tercer lugar en proteccionismo después del petróleo y el tabaco. Para encontrar una solución a este problema, las partes interesadas de la industria se vieron envueltas en consultas, resultando en tres decretos designados a promover el desarrollo de la industria tanto en el mercado doméstico como en el extranjero.

El mercado mexicano automotriz fue de casi 1/25 del tamaño del de los Estados Unidos, y la relación de carros por consumidor fue casi once veces menor en México. Estos aspectos fueron considerados en el Decreto Automotriz Popular de 1989. Se concedieron exenciones de pagar impuestos a carros populares suscritos en el programa, los cuales requerían al productor reducir los márgenes de beneficios. La idea general era proveer a los consumidores de un carro pequeño a precios accesibles; a lo que solo el Sedán de Volkswagen (bochito) cumplía el cometido.

Para finales del año, Volkswagen se había vuelto el líder en ventas nacionales con un incremento de 70% en producción y ventas de bochos. Para 1990, las ventas mensuales de este vehículo se habían cuadruplicado capturando el 24% de las ventas totales de vehículos para pasajeros en el país.

Para diciembre se emitieron otros dos decretos. Uno relacionado con los autobuses, camiones y vehículos similares que establecía, por primera vez desde 1962, un sendero claro de eliminación de aranceles y barreras arancelarias a alcanzarse en 1994. Finalmente, mediante un tercer decreto se establecieron nuevas reglas relacionadas a la manufactura de vehículos y camiones ligeros de pasajeros, donde se relajaron significativamente las restricciones a los productores extranjeros y comenzó la apertura a las importaciones. Este tercer decreto entró en vigor en noviembre de 1990 para los modelos 1991.

Los productores de vehículos establecidos para 1989 tuvieron algunas libertades para escoger las líneas deseadas de producción en México y aquellas para importarse del exterior por parte de la misma empresa manufacturera. Sin embargo, la importación de vehículos estuvo restringida al 15% de la producción total doméstica (la cual se incrementa a 20% para 1993). Para obtener el permiso de importación, se debía contar con un saldo positivo en la balanza comercial de la empresa, con proporciones decrecientes de exportaciones a importaciones. Las importaciones de autopartes continuaron estando libres al comercio con un arancel promedio de cerca del 10%.

Para este entonces los requisitos de contenido individual doméstico para automóviles, camiones y autopartes se había eliminado. Un valor agregado nacional de 36% proveniente de proveedores nacionales se estableció para toda la producción de automóviles. La desregulación del sector en general incluyó la eliminación de: límites en líneas y modelos, la lista de componentes domésticos a incluirse en la producción de vehículos, la obligación

de incluir motores a gasolina para camionetas y camiones de tamaño mediano, y las restricciones a la proporción de vehículos puestos a la venta en el mercado.

La estructura de la balanza comercial anterior fue reemplazada por un mecanismo menos restrictivo eliminando la necesidad de compensar pagos al exterior. Los excedentes comerciales se podían acumular empezando por los modelos 1992. Incluso la transferencia de derechos de excedentes comerciales entre manufactureros fue permitida. Además, el precio establecido a vehículos importados es observado por las autoridades. Una manufacturera podía perder temporalmente sus derechos exclusivos de importación si su lista de precios excedía los precios públicos internacionales para vehículos equivalentes.

Resultados en la estructura de la industria. La industria automotriz antes del TLCAN.

La industria automotriz a principios de la década de los noventa fue el resultado de la serie de decretos descritos anteriormente⁶, así como de las condiciones macroeconómicas que tuvo el país y la competencia internacional intensa en el mercado⁷.

Una razón importante para el fracaso de las medidas de promoción de exportaciones tomadas entre 1969 y 1982 fue el flujo de incentivos favoreciendo lo contrario: producción para el mercado doméstico. Esto creó una industria doméstica de ensamblado relativamente ineficiente, la cual se basaba en técnicas de producción anticuadas y series de producción

⁶ En el Anexo A.1 se incluye un resumen de los decretos automotrices.

⁷ El Decreto Automotriz tenía un esquema regulatorio más restrictivo que el Auto Pact establecido entre Canadá y los Estados Unidos, aunque los dos tenían el objetivo de mantener un nivel de valor agregado nacional en la producción de automóviles.

cortas; esto no daba posibilidad a la industria de sobrevivir algún tipo de acuerdo de libre comercio.

Así, las medidas de liberación tomadas en la década de los ochenta pudieron eliminar algo este sesgo anti-exportación. De hecho, las reglas estrictas sobre la balanza de pagos podían verse como un subsidio implícito a la exportación. Las empresas manufactureras estadounidenses, así como grandes productoras de componentes, estuvieron entre las más favorecidas por la implementación de los programas especiales de exportación.

La industria automotriz mexicana se podía dividir en términos generales en tres partes: las plantas de motores, plantas maquiladoras de autopartes, y las ensambladoras de alta tecnología. Dado que gran parte de la industria se localiza en el norte del país, la industria estadounidense sale beneficiada por la proximidad, los costos relativos bajos y la alta tecnología de las plantas mexicanas. De los tres grupos de la industria, las de motores y ensamblado son las que tiene más parecido con la industria de producción en Estados Unidos.

Perspectiva del mercado doméstico pre-TLCAN.

Entre 1977 y 1981 la producción de autos para pasajeros creció a un promedio de 25% anual. La producción total de vehículos alcanzó en 1981 cerca de las 600 mil unidades, representando cerca del 7.1% del PIB total del sector manufacturero. Sin embargo, como en los últimos 20 años, el aumento de la producción iba acompañado de incrementos en las importaciones y de un déficit en la industria que explicó cerca del 40% del déficit total nacional en 1981. El periodo de una inflación elevada y una caída en el ingreso real per

cápita afectó seriamente el mercado doméstico hasta 1988. De 1981 a 1983, las ventas de autos para pasajeros cayó un 43% (hubo una devaluación del peso de 581% en 1982).

La estabilización de la economía desde 1988 y la aplicación de políticas especiales como el Decreto Automotriz Popular y ciertos controles de precios provocaron una recuperación significativa en las ventas domésticas, llegando en 1990 a más del doble de las ventas de 1987: más de 550 mil vehículos.

Las importaciones siguieron de cerca el rumbo de la producción de la década de los 80, reflejado en las exportaciones y ventas domésticas. Sin embargo, la introducción de decretos menos exigentes en 1989 marcó el final de 6 años de superávit en la industria. La desregulación parcial y la creciente apertura en la industria provocaron que las importaciones de componentes aumentaran de \$1700 millones en 1988 a \$4600 millones en 1990.