

# Hacia una Política de Integración Industrial en México

Por JORGE EDUARDO NAVARRETE LÓPEZ

UNA serie de disposiciones gubernamentales tomadas en los últimos tres años y que afectan a dos ramas industriales: la automovilística y la productora de máquinas de escribir, permiten suponer, cada vez con mayor razón la existencia de una política definida de integración industrial. Tal política se desprende de un complejo de condiciones obstaculizadoras de la formación de una base sólida para el desarrollo industrial en las ramas mencionadas, pero en modo alguno son condiciones privativas de estas ramas.

Parece claro que las motivaciones y objetivos de la política de integración, si bien se han estudiado y previsto con arreglo a casos particulares, son aplicables, en términos generales, a otras ramas industriales con las que guardan similitud. Por ello es lícito pensar en una política de aplicación amplia, que atendiendo a las características peculiares de cada caso, plantee medios y soluciones de orden general.

Dentro de un orden global de ideas es posible exponer los objetivos comunes de la política de integración en los casos en que se ha aplicado. El impulso del desarrollo industrial autónomo del país, que la política prevé, persigue lograr la fabricación nacional de los productos que tradicionalmente se han importado y, como paso previo, conseguir la incorporación de una proporción cada vez más importante de partes de fabricación nacional. Para que esta incorporación pueda lograrse a niveles económicos es preciso que su fabricación aproveche las ventajas que brindan las economías de la producción en gran escala, al contar con un mercado amplio por abastecer, lo que no sería factible de continuar la extrema diversidad de características en productos de la misma rama industrial. Por ello, uno de los objetivos de naturaleza accesoria es alcanzar un grado importante de tipificación de los productos de cada rama industrial, que permita que los productores nacionales de partes y refacciones, cuenten con un mercado suficientemente amplio para la explotación de su capacidad instalada a altos niveles. Adicionalmente, se lograría la eliminación de la competencia dispendiosa que se basa en la exaltación de características secundarias del producto, e incrementa notablemente los costos de producción.

Parece claro que los incrementos en el nivel de inversión que lo anterior supone, permitirían un aprovechamiento más cabal de nuestros recursos humanos y materiales, al abrir nuevas fuentes de trabajo para obreros con alto nivel de calificación, al tiempo que forzarían la preparación de obreros calificados. Estos incrementos claramente previsible en el nivel de ocupación constituyen otro de los fines de la política de integración, junto con el mejoramiento de la estructura ocupacional de nuestro país.

Es evidente asimismo que otra de las finalidades que la política contempla es la reducción sustancial de las importaciones de partes, refacciones y bienes terminados que, en el caso particular de las industrias automovilística y productora de máquinas de escribir, representa un gasto de importancia dentro del conjunto de las compras nacionales al extranjero. Esta finalidad entronca con la política de sustitución de importaciones que por su mayor antigüedad tiene ya repercusiones más evidentes.

Al momento de entrar en prensa las presentes notas, se anunció que el Lic. Francisco Villarreal, presidente municipal de Tampico, Tamps., había dado a conocer planes para la instalación de la primera planta que fabricaría totalmente automóviles en México, con una inversión de \$300 millones. De confirmarse esta noticia, se habría logrado en cierto modo la culminación de un aspecto de la política que se menciona. (Nota de la Redacción).

Otro de los objetivos, y no el menos importante, es mejorar las condiciones de venta de los productos para hacerlos accesibles a mayores núcleos de la población. Se prevé que las ramas industriales integradas ofrezcan sus productos a precios más acordes con los niveles de ingreso de los grandes sectores de nuestra población, condición indispensable para producir a niveles económicos por la ampliación de mercado que supone.

Para la comprensión más cabal de los medios, logros y objetivos de la política de integración industrial emprendida se hace necesario examinar, así sea sucintamente, las modalidades particulares que ha adoptado en dos casos de aplicación.

Aunque es posible que en el caso de la industria automovilística se haya contado con una política definida desde un principio, parecería más bien que ésta fue tomando forma en la práctica. De modo que en sus inicios, en vez de los objetivos enunciados, acaso se preveían otros más modestos y sólo posteriormente se planteó la posibilidad de una política a largo plazo aplicable a un conjunto de ramas industriales.

La situación previa dentro de la rama automovilística puede definirse en pocas líneas: importación de vehículos totalmente ensamblados, existencia de plantas ensambladoras situadas en territorio nacional que incorporaban a los vehículos un porcentaje muy exiguo de partes de fabricación nacional, existencia de un gran número de marcas y modelos competidores en un mercado de escasa amplitud, y caos en la distribución y el servicio.

El número de vehículos ensamblados en el país aumentó ininterrumpidamente entre 1956 y 1961; los incrementos más notables y rápidos se registraron en el ensamble de automóviles, aunque el de camiones también se incrementó. Los últimos dos años del período mencionado se vieron afectados por los pasos iniciales, un tanto erráticos, de la política de integración.

## ENSAMBLE DE VEHICULOS DE MOTOR

(Miles de piezas)

Años	Total	%	Automóviles	%	Camiones	%
1955	32.3	100.0	12.4	100.0	19.9	100.0
1956	39.4	122.0	13.1	105.6	26.3	132.2
1957	41.1	127.2	18.3	147.6	22.8	114.6
1958	39.0	120.7	20.4	164.5	18.6	93.5
1959	51.1	158.2	27.2	219.4	23.9	120.1
1960	49.8	154.2	28.1	226.6	21.7	109.0
1961	61.6	190.7	38.6	311.3	23.0	115.6

FUENTE: "Mercado de Valores", 28 de mayo de 1962.

En parte como fruto de la política de integración, una de cuyas primeras manifestaciones fue la fijación de elevados impuestos a la importación de vehículos ensamblados, se ha registrado una marcada tendencia decreciente en la importación de vehículos armados, sólo interrumpida por movimientos extraordinarios como los provocados, entre 1959 y 1960, por la regularización de automóviles ordenada por la Dirección del Registro Federal de Automóviles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## IMPORTACION DE VEHICULOS DE MOTOR ENSAMBLADOS

(miles de piezas)

Años	Total	%	Automóviles	%	Camiones	%
1955	30.5	100.0	18.2	100.0	12.3	100.0
1956	24.9	81.6	18.5	101.6	6.4	52.0
1957	24.3	79.7	19.0	104.4	5.3	43.1
1958	21.4	70.2	16.1	88.5	5.4	43.9
1959	24.6	80.7	21.5	118.1	3.1	25.2
1960	38.4	125.9	32.7	179.7	5.7	46.3
1961	24.7	81.0	17.8	97.8	6.8	55.3

FUENTE: "El Mercado de Valores", 28 de mayo de 1962.

Del resto de los puntos señalados como característicos de la situación previa a la aplicación de la política de integración, cabe destacar, por haber sido uno de los que primeramente se atacaron, el que se refiere a la existencia de una gran diversidad de marcas y modelos en el mercado nacional de vehículos. Este hecho, grato a quienes defienden los principios de la "soberanía del consumidor", daba lugar, adicionalmente, a un caos de la distribución. El mercado mexicano para los automóviles de marca y modelo lujoso es restringido, por lo cual era preciso importar armados automóviles de marcas cuyos volúmenes de ventas no hacían costear su ensamble en plantas situadas en el país. Este tipo de automóviles competía con los ensamblados en el país, que así veían reducido su mercado. La escasa importancia relativa de muchas marcas y modelos hizo pensar en la conveniencia de su eliminación bajo criterios definidos que se examinarán más adelante.

No es de escasa importancia el hecho de que en muchas marcas, especialmente las de reducido nivel de ventas, no se atendiera, ni en forma mínima, el suministro de refacciones y servicio indispensable para el mantenimiento de los vehículos.

Parece sensato afirmar que fueron las condiciones existentes las que orillaron a las autoridades a la búsqueda de una política, que si bien no se definió claramente desde un principio, sí tuvo orientaciones comunes en sus etapas de aplicación.

Las restricciones fiscales a la importación de vehículos ensamblados y la prohibición de importar ciertos modelos de lujo tuvo un alcance mayor que el simple ahorro de recursos en divisas: evitar la competencia que ejercía contra los vehículos ensamblados en el país, si bien éstos todavía contenían un alto porcentaje de piezas importadas.

El paso inicial más importante y trascendental fue la eliminación de un número considerable de marcas y modelos del mercado nacional con arreglo a los siguientes criterios: *Permanecerían en el mercado preferentemente los vehículos que por su precio y mantenimiento económicos pudieran considerarse populares; los vehículos que en su ensamble, realizado en el país, incorporaran un mayor porcentaje de piezas de fabricación nacional; los vehículos que gozaran de amplia demanda; los vehículos cuya diferencia de precio respecto a los establecidos en el país de origen fuera menor; los vehículos cuyos diseños persistiesen por más tiempo, sin que esto frenara las innovaciones técnicas; y los vehículos que garantizaran mejor abastecimiento de refacciones y servicio de mantenimiento.* Con estos criterios, de cuarenta y cuatro marcas existentes en el mercado en el año de 1959, se conservaron veintidós para el año en curso.

Estos pasos iniciales condujeron a la estructuración de una política definida de integración industrial, cuyos objetivos específicos se examinan ahora.

◆ Lograr, con la colaboración financiera y técnica de compañías extranjeras, la fabricación total de vehículos en el país.

◆ Lograr que el porcentaje de partes de fabricación nacional incorporadas a los vehículos que se ensamblen en el país aumente sensiblemente. De un 20 a 24% a un 65 a 75%.

◆ Lograr el ensamble de vehículos con un alto grado de tipificación que permita impulsar la producción nacional de partes y refacciones.

◆ Abatir los precios de venta de las unidades producidas o ensambladas para que la consiguiente ampliación de la de-

manda permita elevar la producción a niveles de operación más económicos.

En consecuencia, podrían seguir operando en el mercado nacional las plantas ensambladoras que se plegasen, en sus políticas de producción, a la consecución de estos objetivos.

Más aún, en el año actual se otorgarán, según declaración de la Secretaría de Industria y Comercio, las últimas cuotas de importación de material de ensamble, para que en lo sucesivo queden en el mercado sólo las empresas que se avoquen al logro del objetivo central de la política: la fabricación nacional de vehículos automotrices.

Si se intenta una evaluación de los posibles resultados de la política es fácil afirmar que si bien será reducido el número de marcas que se conserven en el mercado, esto, lejos de perjudicar a la industria automovilística, permitirá el más rápido cumplimiento de los objetivos centrales señalados, pues propiciará un mejor control sobre los pasos que se vayan dando hacia su consecución; por otro lado, tanto las industrias productoras de partes y refacciones como las industrias auxiliares y las de servicios complementarios recibirán un fuerte impulso merced a la tipificación y aumento del número de unidades producidas que se prevé; y, lo que quizá sea más importante, existen perspectivas sólidas para hacer llegar estos productos a sectores de nuestra población tradicionalmente privados de ellos.

Evidentemente, es aún prematuro tratar de examinar los frutos concretos de la política de integración de la industria automotriz. Sin embargo, hay acontecimientos importantes que merecen ser mencionados; dos fábricas de automóviles han mostrado interés concreto en establecer plantas en el país para la fabricación total de vehículos: la Regie National des Usines Renault de Francia, en colaboración con la Diesel Nacional y la Siderúrgica Nacional, y la Nissan Motor Co. de Japón. No es éste el lugar para entrar en el examen detallado de los proyectos de ambas firmas, ni para dar cabida a los rumores que tanto respecto a la viabilidad de los proyectos como respecto a su retiro por parte de los fabricantes, han circulado en el país; pero baste decir que ambas contemplan como posibilidad futura cercana la total fabricación de sus vehículos en nuestro país. Es importante no olvidar que ambas producen automóviles de tipo popular: el Renault Dauphine y el Datsun Bluebird.

Por otro lado, la producción de materiales para proceso de fabricación, abrasivos, adhesivos, y partes de fabricación nacional es ya importante, pues incluye, entre otras, abrazaderas de muelle, acumuladores, amortiguadores, asientos, bocinas, cables de batería, colas de tubo de escape, cristales planos, defensas, cables de instalación eléctrica, interruptores de bocina, llantas, llave de ruedas, silenciadores, sobredefensas, tanques de gasolina, tapones de radiador, tapones cromados de rueda, topes de defensa, tuercas para abrazaderas, tuercas para rueda, vestiduras completas; y hay posibilidades firmes de ampliación en la fabricación de bastidores de chasis, radiadores, anillos de pistón, engranes, embragues, batallas, etc. (El Mercado de Valores, 28 de mayo de 1962).

Aunque los actuales niveles de importación son muy elevados, como puede notarse en el cuadro abajo inserto, uno de los frutos inmediatos de la política será la reducción drástica de los mismos.

## IMPORTACION DE VEHICULOS Y SUS REFACCIONES

(Valor en millones de pesos)

Concepto	1957	1958	1959	1960	1961
TOTAL:	1 687.5	1 810.0	2 008.6	2 318.5	2 338.0
Automóviles	500.7	566.9	676.9	727.8	739.9
Camiones	502.2	414.3	455.7	457.2	508.3
Refacciones para automóviles	188.6	300.8	299.3	369.6	377.9
Motores para automóviles	171.2	80.8	78.9	124.4	152.6
Chasis para automóviles	49.1	81.7	99.3	162.1	125.3
Otros *	275.7	365.5	398.5	477.4	434.0

\* Incluye: Omnibus, tractores y refacciones para tractores.

FUENTE: Comercio Exterior, Mayo de 1962.

Referirse a las perspectivas que se abren ante la política de integración de la industria automovilística sería abundar en lo ya expresado al referirnos a sus consecuencias previsibles.

En el caso de la aplicación de la política de integración a la industria productora de máquinas de escribir, a diferencia del caso anterior, los esfuerzos se inician con base en una política definitivamente estructurada, inclusive en los períodos en que se prevé alcanzar las metas que se plantea. La política respectiva puede identificarse en sus objetivos generales con la ya analizada, y surge de una situación semejante: importación de máquinas de escribir ensambladas totalmente en volúmenes importantes, existencia de un gran número de marcas y tipos en el mercado y escasa incorporación de partes de fabricación nacional en las plantas ensambladoras.

Un buen panorama de la situación previa existente nos lo muestra el cuadro de importaciones de máquinas de escribir, de calcular y sus refacciones que se inserta. Aunque su importancia en valor no es muy alta, comparándola con la de vehículos, representa un egreso de alrededor de cien millones de pesos anuales, de los cuales sólo una pequeña parte (entre el uno y el cinco por ciento), se dedica a la importación de partes sueltas y refacciones, lo que indica claramente que el gasto esencial se realiza en la importación de máquinas armadas totalmente.

Al anunciar la adopción de la política de integración en esta rama industrial, la Secretaría de Industria y Comercio definió claramente sus objetivos y procedimientos. El acuerdo establece la fabricación en el país de máquinas de escribir mecánicas de los tipos portátil, semi-portátil y estándar mediante un programa técnico de integración creciente a realizarse en un plazo máximo de cinco semestres.

Al cumplirse este plazo, las empresas que hayan manifestado su conformidad con el plan y que, por consiguiente, hayan permanecido en el mercado, deberán incorporar una proporción de partes nacionales que no será menor del 95% del costo directo en las máquinas portátiles y semi-portátiles y del 70% en las máquinas estándar. Los planes de la Secretaría de Industria y Comercio prevén para la integración de este sector industrial, dentro de un plazo razonable, la fabricación nacional de máquinas de escribir eléctricas y de máquinas de calcular y de contabilidad mecánicas y eléctricas.

#### IMPORTACION DE MAQUINAS DE ESCRIBIR Y CALCULAR Y SUS PARTES Y REFACCIONES

(Cantidad en toneladas y valor en miles de pesos)

Año y concepto	Partes sueltas y refacciones	Máquinas de calcular	Máquinas de escribir
1956			
Cantidad	10	614	944
Valor	258	63 859	44 875
1957			
Cantidad	3	535	971
Valor	92	57 119	42 092
1958			
Cantidad	4	623	837
Valor	92	62 761	37 536
1959			
Cantidad	133	382	811
Valor	6 257	42 974	36 720
1960			
Cantidad	131	562	879
Valor	5 882	62 339	43 277
1961			
Cantidad	647	691	687
Valor	26 672	87 679	34 087

FUENTE: "Comercio Exterior de México, 1960".

Precedió a la adopción de la medida un estudio de las condiciones de operación de los importadores y ensambladores de las máquinas de escribir afectadas y a todos se co-

municó las condiciones que se establecerían para llevar a cabo la instalación y operación de plantas para fabricar los tipos de máquinas de escribir mencionadas. De este modo, las empresas importadoras o ensambladoras que no se mostraran de acuerdo con el plan, dejarían de operar en el mercado, pues a partir del año próximo no se concederán permisos de importación de máquinas o sus partes a las empresas que no hayan suscrito las bases establecidas. Es importante aclarar que podrán seguirse importando las refacciones de las marcas que queden excluidas del mercado.

Es obligación de las empresas que acepten las bases presentar un plan de integración con duración de cinco semestres, en el que se prevea el alcance de las metas señaladas. "El programa contendrá el calendario del proceso de integración: marcas y tipos de máquinas a fabricarse; monto de la inversión proyectada; estructura jurídica de la empresa, participación que en su capital tengan o puedan tener personas e instituciones; partes que provecte fabricar la misma empresa y partes que se proponga adquirir de las industrias auxiliares; y, en su caso, contratos de licencia para la fabricación de las máquinas de escribir de que se trate, así como la ayuda técnica y el monto de las regalías respectivas." (Secretaría de Industria y Comercio, Boletín de Prensa, Julio 26 de 1962).

Se dispone asimismo que los precios de venta de las máquinas que se fabriquen o ensamblen en el país no podrán exceder a los que esas máquinas tienen en la actualidad, so pena de suspender los permisos de importación.

Cuatro empresas aceptaron las bases planteadas por el gobierno mexicano: Olympia Mexicana, S. A., con matriz en la República Federal Alemana; Olivetti Mexicana, S. A., con matriz en Ivrea, Italia; Meximex, S. A., importadora de las máquinas de escribir Reinmethall fabricadas en la República Democrática Alemana; y Remington Rand, S. A. de C. V., con matriz en los Estados Unidos de Norteamérica. De las declaraciones periodísticas de los directivos de las empresas se colige que todas se disponen a realizar fuertes inversiones a fin de establecer y ampliar considerablemente sus plantas.

De manera que resulta claro que la política de integración permitirá, al aplicarse en esta rama industrial, la consecución de los objetivos generales y particulares que se señalaron al adoptarla: la fabricación nacional de máquinas de escribir mecánicas, en una primera etapa, y, posteriormente, máquinas de escribir eléctricas y calculadoras y máquinas para contabilidad; impulso a las industrias nacionales auxiliares y productoras de partes; reducción drástica de los niveles de importación de estos artículos; y mantenimiento de precios que permitan altos niveles de demanda y que permitan una producción a niveles plenamente costables.

El examen de los casos en que se ha aplicado la política de integración industrial deja ver con toda claridad que las condiciones previas a su aplicación existen no sólo en la industria automovilística y en la productora de máquinas de escribir, sino en otras ramas industriales en las que, en principio, es aplicable una política similar.

En estos casos, la consecución de objetivos similares a los anotados en los casos examinados puede considerarse conveniente a la luz de los fines generales que persigue la política de integración y que quedaron anotados arriba.

Es posible que sea prudente esperar a que puedan apreciarse los primeros resultados prácticos definitivos de la política aplicada antes de pensar en nuevas posibilidades de integración; sin embargo, no es erróneo afirmar que la producción y ensamble de bienes de consumo duraderos es una rama en la que sería factible intentar una ampliación inmediata de la política.

Parece claro, además que se trata de una política conveniente para el desarrollo industrial del país, aunque no sería prudente olvidar que su aplicación presenta algunos peligros que es necesario conjurar a tiempo: a cambio de los objetivos benéficos que se consiguen, se otorga a las empresas que aceptan las bases señaladas la situación de una virtual condición oligopolista que las coloca en una posición de privilegio para el dominio del mercado. Depende de la fuerza, eficacia y oportunidad de los controles gubernamentales el que esta situación redunde en beneficio general y no exclusivamente en el de los industriales favorecidos. Finalmente, es indispensable que en la formulación final de la política gubernamental respectiva se tomen en cuenta las posibilidades del mercado latinoamericano, y en particular las condiciones vinculadas a la ALALC.