

La Marcha de la Integración

de la

Industria Automovilística

Por JORGE EDUARDO NAVARRETE L.

EL Decreto de 25 de agosto de 1962 que dispone la sucesiva integración de la industria automovilística dentro de un plazo que concluye en septiembre de 1964, fue la culminación de una serie muy amplia de declaraciones y disposiciones aisladas respecto de la integración de esa rama industrial. En palabras de un industrial mexicano: el Decreto pone fin "a una época de incertidumbre y es el fundamento en el que se apoyará una de las industrias básicas de mayor importancia en el país" (1). Los antecedentes del Decreto han de encontrarse en las numerosas declaraciones —tanto de funcionarios como de empresarios— que aludieron, en ocasiones en forma contradictoria, a los proyectos de integración, así como en un cúmulo de disposiciones administrativas que sentaron las bases sobre las que se fundamenta el Decreto. (2)

Desde que el Decreto entró en vigor legalmente hasta la fecha, las declaraciones de las partes interesadas se han multiplicado y la "época de incertidumbre" a que aludía el industrial citado aún no se disipa; sin embargo, los aconteci-

mientos claramente importantes dentro de la marcha del proceso de integración pueden ser analizados con relativa seguridad. Ello pretende el presente artículo. A fin de encuadrarlo en algo parecido a un esquema conviene observar primeramente, el sentido general y las disposiciones básicas contenidas en el Decreto, para después hacer referencia a los acontecimientos que con sujeción a él se han producido. Se intentará, a pesar de las no muy sólidas bases sobre las que sea dable fundarlo, un enfoque crítico del Decreto y de su aplicación.

La política general de integración de la industria automovilística persigue la progresiva "mexicanización" de esta rama industrial, es decir, se plantea como meta el obtener que en un futuro cercano la fabricación de los automotores, o cuando menos la de las partes vitales que los integran, se realice en México. Tal meta encuadra a esta política específica dentro de la política más general de sustitución de importaciones y dentro, al mismo tiempo, de las metas generales de industrialización del país. La política general de sustitución de importaciones persigue un uso más racional, y más acorde con el desarrollo económico del país, de las disponibilidades nacionales de divisas. Para esto es urgente que las divisas dejen de usarse en la compra en el extranjero de bienes que no sean coadyuvantes activos del proceso de industrialización

(1) Declaraciones del Presidente y Director General de Automex, S. A.

(2) Una exposición detallada de estos antecedentes aparece en el artículo "Hacia una política de integración industrial" en "Comercio Exterior"; agosto de 1962 y en la Sección Síntesis Económica Nacional de diversos números de esa revista.

avance económico. Aunque no hay bases ciertas para suponer —en ausencia de mecanismos de control del empleo de las divisas— que las divisas ahorradas mediante el avance de los programas de sustitución de importaciones se dedicaran, precisamente, a la compra en el extranjero de bienes de inversión, es evidente que su desviación de la importación de bienes de consumo las deja, cuando menos, disponibles para otros usos, uno de los cuales puede ser la compra de bienes de inversión que aceleren nuestro proceso de desenvolvimiento económico. Por otro lado, la sustitución de importaciones supone la producción en el país de los bienes que dejan de importarse o de algún sustituto alguno de estos; en ocasiones y debido a las características del sistema industrial y a las condiciones del carácter interno de nuestro país, esa producción no podrá obtenerse a los niveles y volúmenes requeridos por una política industrial sana. Nuevamente, aunque no se cuenta con bases suficientes para asegurarlo, existe la posibilidad de que la política de sustitución de importaciones se traduzca, en la práctica, en una política de protección a actividades productivas desarrolladas en el país cuyas estructuras de costos estén lejos de ser competitivas con las obtenidas en otros países de estructura industrial más avanzada.

Examinemos una opinión sobre este problema. Los procesos de industrialización emprendidos por numerosos países subdesarrollados consisten “mas que nada en esfuerzos —no selectivos— por sustituir importaciones, con detrimento de la expansión de la capacidad de exportar. Es indudable que la mayor parte de los países subdesarrollados obtendría mejores resultados tanto en lo que concierne al nivel general de eficiencia y del ingreso real, como a la flexibilidad, si se esforzaran más por incrementar sus exportaciones en vez de producir sustitutos para toda clase de importaciones. La producción de artículos exportables es sin duda mucho más variada que la de bienes que sustituyen a otros del exterior, pues los primeros —como el comodín de la baraja— pueden ser intercambiados por cualquier clase de producto gracias al comercio internacional” (3). Aunque, como se ha dicho, no es posible dejar de reconocer que la política de integración de la industria automovilística, al perseguir la sustitución de importaciones, pueda traducirse en la protección de actividades industriales cuyos costos —debido a la estructura industrial misma o a la naturaleza del mercado— resulten elevados en exceso, han de considerarse otros factores que no son meramente accesorios. La cuantía del ahorro de divisas que se logre con la producción nacional de automotores es considerable; entre 1957 y 1961 la importación de vehículos y sus refacciones significó un gasto que se elevó ininterrumpidamente de 1,687.5 millones de pesos en el año inicial a 2,338 millones en el último de los años citados —en ambos casos significó más del 10% del valor total de las importaciones. (4). Desde luego, no cabe esperar y menos aún en los años iniciales de operación del programa de integración, una reducción drástica de estos gastos; sin embargo, las propias metas de integración señaladas en el Decreto hacen pensar en reducciones sustanciales progresivas de estos volúmenes de importación. Más claro aún parece el hecho de que el programa de integración automovilística no frenará la expansión de la capacidad de exportar. Este punto merece ser considerado un poco más detalladamente. Recientemente, y a la luz de los resultados de nuestro comercio exterior en 1962, se ha reconocido que “existen perspectivas de exportación bastante alentadoras en dos campos, el de la agricultura tecnificada, comprendida la ganadería, y el de la industria. En el primer caso existen posibilidades todavía poco aprovechadas en los mercados de los países industriales, en el segundo, en el resto del mundo, incluyendo por supuesto los mercados latinoamericanos” (5). No parece haber dudas respecto a que en las etapas últimas de integración, la industria automovilística localizada en México puede tener amplias posibilidades de exportación de automotores, conjuntos mecánicos, partes y herramientas, principalmente dentro de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio. A este respecto es bastante significativo que en la mayoría de las declaraciones de empresarios en torno al programa de integración no se olvide mencionar las posibilidades de expansión de exportaciones.

Creemos que de lo anterior puede concluirse que, bajo sus aspectos más generales, el programa de integración de la industria automovilística parece representar —a pesar de la posibilidad de proteger actividades industriales con estructuras de costos no competitivas— un avance positivo, tanto en la sustitución de importaciones como en el proceso de industrialización del país. La medida en que haya de modificarse esta conclusión preliminar, dependerá del examen de aspectos más específicos del programa de integración y de su aplicación práctica que se intentará en seguida.

Los aspectos más importantes del Decreto de 25 de agosto de 1962 (6) son los que a continuación se enumeran:

1.—La prohibición, a partir del 1o. de septiembre de 1964, de importar motores como unidades completas para automóviles y camiones y conjuntos mecánicos armados para uso o ensamble en esos vehículos, así como la autorización para importar partes, mencionadas en los programas de fabricación de las empresas automovilísticas a que más adelante se hace referencia, requeridas para la fabricación nacional de motores o conjuntos mecánicos. Esta disposición parece evidenciar que es el deseo de sustituir importaciones la primera motivación del programa de integración; sin embargo, como se verá más adelante, es por medio del acceso de las empresas a los permisos de importación como operan los aspectos limitativos del programa.

2.—Se concede un plazo hasta el 30 de septiembre de 1962 para que las empresas formulen y presenten programas de integración que necesariamente han de incluir la fabricación o maquinado en el país de motores y conjuntos mecánicos; los programas incluirán los datos suficientes —partes que se fabricarán en el país, partes que se seguirán importando, partes cuya fabricación en el país se contratará con industrias auxiliares, inversiones a realizar, contratos de licencia de fabricación y de asistencia técnica que se firmen— para que la Secretaría de Industria y Comercio esté en posibilidad de dictaminar sobre ellos, y han de alcanzar, cuando menos, para que el 1o. de septiembre de 1964 las partes fabricadas en el país representen el 60% del costo directo del vehículo. Los requerimientos de los programas no incluyen estudios comparativos de la estructura de costos de fabricación en el país de origen del vehículo y en México, ni estudios o estimaciones acerca de la cuantía del mercado que cada empresa espera cubrir; a esto se debe que estos dos elementos, básicos para el dictamen, se ignoren en la mayoría de los casos. Por otro lado, no se establece ningún criterio limitativo en cuanto a la aceptación de programas; dado el número excesivo de importadores y empresas ensambladoras que quedaron en posibilidad de presentar programas de integración quizá hubiera sido deseable que se estableciera algún criterio limitativo que hubiera podido basarse, por ejemplo, en la antigüedad en el mercado o en la preferencia pública por la marca manifestada en los volúmenes de ventas.

3.—Los permisos de importación para el segundo semestre de 1963, que se otorgarán en abril de este año, sólo se concederán a aquellas empresas cuyo programa haya sido aprobado y que hayan comprobado estar en posesión de maquinaria y equipo adecuados para cumplir con el programa. Los permisos de importación para los semestres posteriores, hasta el segundo de 1964, se concederán sólo a aquellas empresas que demuestren ir cumpliendo oportunamente los programas aprobados. Como se ve es a través de la imposibilidad de obtener permisos de importación como las empresas que no cumplan con el Decreto irán siendo eliminadas del mercado. Acaso hubiera sido deseable algún otro criterio de eliminación, basado, por ejemplo, en la obligación de igualar progresivamente las estructuras de costos de fabricación en el país de origen del vehículo y en México, que permitiera la salida del mercado de empresas con estructuras de costos muy elevados.

4.—Adicionalmente, el Decreto dispone que aquellas empresas cuyo programa de integración haya sido cumplido y que incorporen a los vehículos que fabrican partes de fabricación nacional que representen cuando menos el 70% del costo directo, podrán ser eximidas del requisito del permiso

(3) Kaldor, Nicholas. Ensayos sobre desarrollo económico. CEMLA/ Conferencias México, 1961. Pág. 48.

(4) “Comercio Exterior de México, 1960”. Banco Nacional de Comercio Exterior, Informe, 1961.

(5) Comercio Exterior. Febrero de 1963. Editorial, p. 75.

(6) El texto del Decreto apareció en el Diario Oficial de la Federación de 25 de agosto de 1962. Una transcripción literal del mismo apareció en Comercio Exterior de septiembre de 1962, sección Documentos, p. 582.

previo para la importación de las partes de fabricación extranjera; por otro lado, las empresas que exporten vehículos, partes o herramientas podrán, previo permiso, importar partes y vehículos de características especiales que no se fabriquen en el país y cuyo valor no exceda del valor de las exportaciones realizadas por la empresa. Ambas disposiciones obedecen al deseo de estimular a las empresas a que rebasen las metas de integración generales o que incrementen las exportaciones nacionales.

En resumen: el Decreto proporciona un sistema adecuado en líneas generales para la eliminación del mercado de las empresas que no cumplen sus programas de integración: la no disponibilidad de permisos de importación para estas empresas asegura su no permanencia en el mercado. Las metas que el Decreto se plantea en cuanto a introducción de partes de fabricación nacional son factibles, incluso algunas declaraciones de empresarios han anunciado su intención de superar

sustancialmente la meta señalada. Los estímulos para las empresas que superen las metas señaladas y que realicen exportaciones son adecuados. Por otro lado, quizá hubiera sido deseable que el Decreto dispusiera la posibilidad de asignar participaciones cuantitativas a las empresas en el mercado nacional de automotores. Posiblemente también hubiera sido deseable la introducción de criterios de eliminación de empresas que no cumplan con el programa de integración diferentes de los incluidos.

El 20 de diciembre de 1962 la Secretaría de Industria y Comercio anunció oficialmente que entre los programas de integración recibidos dentro del plazo legal, para esa fecha habían quedado aprobados los de seis empresas. Posteriormente (9 y 17 de enero) se anunció la aprobación oficial de los programas de integración de dos empresas más. En la última fecha permanecieron sin dictámenes definitivos los planes de integración de dos empresas más.

PROGRAMAS DE INTEGRACION APROBADOS HASTA ENERO DE 1963

Empresas	Vehículos (marcas de fábrica)		País(es) de Origen
	Automóviles	Camiones	
Diesel Nacional, S. A.	Renault	DINA	Francia, Estados Unidos
Willys de México, S. A. C. V.	Willys, Rambler		Estados Unidos
Automex, S. A.	Valiant, Plymouth Fiat	Fargo	Estados Unidos, Italia
Promexa, S. A.	Volkswagen		Alemania
General Motors, S. A.	Chevrolet, Opel		Estados Unidos, Alemania
Ford Motors, Co.	Ford, (Galaxie, 200) y Taunus	Ford	Estados Unidos
Reo de México, S. A.	Toyota	Reo	Japón, Estados Unidos
Impulsora Mexicana Automotriz, S. A.	Borgward		Alemania

La sola mención de las empresas cuyos planes de fabricación han sido aprobados y la de las marcas de los vehículos que se proponen fabricar —aun sin hacer mención de los diferentes modelos— permite ver claramente que se ha excedido el número de marcas aconsejado por una sana política industrial, aun en el supuesto de que los planes todavía en estudio no fueran aprobados. Tal conclusión se hace evidente al considerar, por ejemplo, la magnitud del mercado interno para automóviles, por un lado; y por el otro, los niveles mínimos de producción costeable. Según se desprende de un estudio formulado por la Rootes Motors de México, S. A. —cuyo programa de integración es uno de los que no han recibido dictamen definitivo— la capacidad actual del mercado nacional de automóviles es de 50,000 unidades por año (20,000 unidades de coches tipo norteamericano, igual número de tipo europeo y 10,000 unidades de coches tipo económico). En el mismo estudio se indica que la producción costeable mínima se sitúa alrededor de 10,000 unidades al año. Se prevé que la capacidad del mercado nacional se incrementará hasta las 75,000 unidades para 1970. Conviene tener en cuenta que, aparte lo señalado, es posible una ampliación de mercado vía exportaciones, sobre todo a los países de la ALALC, aunque a plazo corto la ampliación que pudiera lograrse es sumamente reducida; y que para los coches de alto precio el límite de producción costeable puede situarse considerablemente por encima de las 10,000 unidades al año, parecen confirmar esta apreciación declaraciones como las de los representantes de Automex, S. A., que sitúan su nivel de producción entre 20 y 25 mil unidades anuales. Aun en el caso de los automóviles de tipo popular el límite de producción mínima costeable en 10,000 unidades parece reducido; representantes de

Diesel Nacional estimaron ese límite en 12,000 unidades y la capacidad del mercado para automóviles de este tipo en 18,000 unidades anuales.

A la luz de los datos anteriores resulta claro que las empresas cuyos planes de integración han sido aprobados quizá se vean orilladas a producir a escalas incosteables, lo que agudizará la deficiente estructura de costos de la industria. No es previsible una ampliación a corto plazo del mercado interno de la cuantía suficiente para hacer que las empresas que permanecen en el mercado puedan operar con amplitud por encima de los niveles mínimos de costeabilidad de la producción, la salida de este problema puede, sin embargo, venir de otro lado; la estrechez del mercado interno quizá determine que algunas empresas dejen de cumplir sus programas de integración, lo que acarrearía su eliminación en etapas subsecuentes del programa general de integración. Puede concluirse que es conveniente una revisión a fondo de la operación del programa para que, en las etapas posteriores a la fecha, se concilie completamente con las condiciones del mercado interno y evite la protección a industrias de elevadas estructuras de costos que gravitarían pesadamente sobre el proceso de industrialización del país.

Las limitaciones de espacio de este trabajo han hecho dejar de lado una serie de aspectos adicionales de importancia más que secundaria como son: el impulso a las industrias auxiliares productoras de partes, los programas de inversión de las empresas que permanecen en el mercado, la demanda de mano de obra calificada que el proceso de integración trae consigo. Es indudable que estos aspectos merecen consideración detallada.