

NOTA CRITICA

LA PRODUCCIÓN AUTOMOTRIZ EN MÉXICO Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADÁ

Maritza Sotomayor Yalán*

EL 12 de agosto de 1992, se concluyeron las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC) con la entrega de un borrador a los involucrados¹ para su análisis respectivo en cada uno de los países. Uno de los sectores que generó mayor discusión en la conclusión de las negociaciones fue la industria automotriz. Sin duda, la preocupación de los tres países por asegurar las mejores condiciones de participación fue motivo para sostener innumerables reuniones que dieran cuenta de los intereses particulares de cada país. Para México significó entonces: a) centrar la atención en la definición de reglas de origen que no desviarán la inversión de terceros países, b) proponer un periodo de apertura gradual en vehículos, partes y componentes y así permitir que las empresas nacionales se adecuaran a las nuevas condiciones del acuerdo comercial.

El objetivo del presente artículo es ofrecer algunas reflexiones sobre las implicaciones que representa lo propuesto en el Capítulo Automotriz del TLC sobre la regulación mexicana que a la fecha rige el sector,² y analizar en qué medida se establecen o no diferencias significativas entre ambas, y cómo el nuevo escenario de integración comercial afectaría el comportamiento de la industria automotriz.

1 The Governments of Canada, The United Mexican States and The United States of America, "North American Free Trade Agreement", Description of the proposed, August 12, 1992

2 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Decreto para el fomento y modernización de la Industria Automotriz" en *Diario Oficial*, 11 de diciembre de 1989.

* **Maritza Sotomayor Yalán.** Investigadora del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a: Blvd. Abelardo L. Rodríguez, núm. 21, Zona del Río, Tijuana, Baja California. Teléfonos: 300411, 300412, 300413, 300418.

Estas reflexiones se enmarcan en el contexto de un sector, cuyo desempeño exportador en los ochenta permitió concebir a la industria automotriz como uno de los ejes de la nueva estrategia de desarrollo, con énfasis en el sector exportador. No obstante, el incremento notable de las importaciones en el último año, con la consecuente reducción del saldo comercial, nos indican que es necesario analizar cuidadosamente el marco regulatorio de integración y destacar aquellas áreas donde se afectaría de forma negativa el desarrollo exportador de la industria automotriz.

En primer lugar, señalaremos los principales elementos del Decreto Automotriz. En dicha regulación se destaca el propósito de consolidar el patrón exportador del sector y buscar una mayor especialización para competir en el mercado internacional. En la consecución de tales objetivos se establecen numerosos mecanismos.³ No obstante, aquí nos interesa destacar dos dispositivos que están ligados con la firma del tratado comercial: a) la definición de contenido nacional y b) la balanza comercial.

Respecto del contenido nacional, se sustituye el concepto de Grado de Integración Nacional (GIN) por el de Valor Agregado Nacional (VAN) como el indicador de la incorporación de partes y componentes nacionales. El primero resultaba más específico en cuanto a la sustitución de importaciones por su aplicación sobre los costos directos de producción.⁴ Para la determinación del VAN, entonces, las empresas cuentan con más elementos dentro de sus ventas totales sumando la posibilidad de incluir lo que no está estrictamente relacionado con la fabricación del automóvil. A diferencia de los anteriores decretos que exigían la integración sobre la producción interna, se extiende su aplicación hacia la producción para la exportación, pero el porcentaje exigido se reduce de un 60 a 36 por ciento.⁵

3 Para un análisis del Decreto véase M. Sotomayor, (1990) "Evaluación del Decreto para la Industria Automotriz Mexicana desde la perspectiva de la globalización industrial", ponencia presentada en COLEFI, Tijuana, B.C., octubre, 1990.

4 El GIN se refiere al grado de integración por modelo tomando en cuenta los insumos importados a precios del país de origen. Mientras que el VAN de la industria terminal se determina como la suma del valor total de las ventas anuales

al mercado doméstico más el valor total de sus saldos en balanza comercial.

5 A este respecto el GIN podía ser flexible en tanto que se buscaba fomentar las exportaciones. Así, el GIN de 60 por ciento mínimo podía reducirse a 30 por ciento si el 80 por ciento de la producción se destinaba al mercado externo y a 56 por ciento si éste se dirigía al mercado externo (Decreto Automotriz de 1983).

Por otro lado, el hecho de que la incorporación de partes y componentes se mida por el VAN y no por el GIN fomenta la especialización de las empresas en determinados procesos productivos así como la integración vertical con la casa matriz u otras subsidiarias, dado que ya no se aplica la lista de componentes obligatorios o recomendados. En esa medida, la industria de autopartes estaba obligada a elevar sus niveles de competitividad para enfrentarse a las exigencias del mercado internacional o atender la demanda nacional.

Sobre la balanza comercial, se sustituye el término de presupuesto equilibrado de divisas establecido por vez primera en 1977, por el concepto de Balanza Comercial. Un aspecto relevante del Decreto Automotriz es el permitir la importación de vehículos nuevos, siempre y cuando las empresas dispongan de saldos positivos en su Balanza Comercial.⁶ La importación cumpliría un doble objetivo: a) servir como un regulador de los precios domésticos y b) como medio para que las empresas racionalicen su producción especializándose en algunas líneas que atiendan al mercado interno y puedan exportar.

Aunque el superávit de la balanza comercial debía quedar asegurado con la exigencia de tener saldos positivos para poder importar, el comportamiento que ha mostrado la tasa de crecimiento de las importaciones desde la promulgación del Decreto no hace más que indicar una reducción del saldo comercial. Y es que los mecanismos establecidos en la regulación permiten que las empresas puedan siempre contar con la posibilidad de importar.⁷

No obstante, entre 1990-1991 las importaciones crecieron en 32.5 por ciento mientras que las exportaciones lo hicieron a una tasa de

6 La importación está referida en los próximos años a vehículos con motores de una cilindrada mayor a 1,800 cc. Esto indica la importación de vehículos de lujo, camiones comerciales ligeros.

7 El saldo comercial puede incrementarse por lo siguiente: a) en 20 por ciento que podrá compensar el valor de las importaciones de partes y componentes que realicen las empresas terminales que sean directa o indirectamente accionistas de la industria maquiladora; b) en 30 por ciento del valor de las inversiones que las terminales hagan en la adquisición de activos fijos nacionales que se destinen a la producción permanente en el país; c) además se tiene un dispositivo transitorio por el cual las empresas con saldos positivos en su balanza, podrán incrementarla por los saldos acumulados en los cinco años, con los modelos anteriores a 1991, y d) adicionalmente, las empresas con déficits pueden enajenar dichos saldos con otras empresas que terminen con saldos positivos. En esa medida todas las empresas estarían en disposición para importar hasta agotar sus saldos de balanza comercial.

19.1 por ciento. De hecho para 1991 se registra un déficit en las cuentas automotrices de 1,274 millones de dólares (lo que representa cerca del 10 por ciento del déficit total privado de la balanza comercial). El saldo negativo puede ser explicado, entre otros, por la dependencia de las importaciones de material de ensamble (aproximadamente el 76 por ciento de las importaciones automotrices se componen de este rubro), acceso a la importación de vehículos nuevos para atender el mercado interno y por una disminución en la demanda por productos domésticos.

En este marco, con una cuenta automotriz deficitaria tendiente a mantenerse e incluso incrementarse a finales de este año, se negoció el Capítulo Automotor. Aquí se quiere destacar algunos puntos de la propuesta, antes de realizar las respectivas comparaciones con el Decreto Automotriz.

Primero, la reducción gradual y diferenciada de los aranceles para la industria terminal y de autopartes. Con un plazo máximo que prolonga hasta diez años. Para Estados Unidos el proceso de apertura es inmediato para vehículos y en los aranceles para vehículos de mayor cilindrada cuenta con una disminución de 10 por ciento. Mientras que Canadá sigue el mismo calendario de desgravación que México. Segundo, la regla de origen, comenzando con 50 por ciento exigible de contenido neto regional y manteniéndose en 62.5 por ciento a partir del noveno año. Tercero, queda sin efecto el Decreto de la Industria de Autotransporte, que cubre camiones y autobuses. Por último, se consideran las modificaciones para posibilitar la participación del capital extranjero en la industria de autopartes a partir del sexto año.

Ahora bien, la conclusión de las negociaciones en la industria automotriz puede pensarse como la consolidación de la apertura y la desregulación en el sector que en buena medida ya venía estipulada en el Decreto de 1989. En ese sentido lo que manifiesta la propuesta del Capítulo Automotriz es la aceleración de ese proceso, siendo específico en las reglas para la integración en lo que puede convertirse un bloque comercial. Aunque, el documento final de negociación plantea modificaciones al Decreto Automotriz, el mismo que quedara sin efecto luego del periodo de transición (10 años). En primer lugar, la posibilidad de importar vehículos nuevos se da a partir del Decreto de 1989. Con el Tratado, dado que existe la posibilidad de importar, lo que se propone es reducir los aranceles y hacer extensiva en esa importación a todas las categorías (de lujo, compactos, deportivos) y segmentos de vehículos (automóviles, camiones, autobuses integrales). La modificación que se establece

respecto de este punto es no limitar la importación de vehículos a la restricción de ventas en el mercado interno (artículo 12 de Decreto).

Siguiendo con la balanza comercial automotriz, el Decreto establecía una razón de unidades de exportación por unidades de importación. El objetivo de la medida era asegurar los saldos positivos en la industria automotriz, lo que permitiría la importación de vehículos.⁸ Ahora se plantea la flexibilización de la balanza comercial con 80 centavos de dólar de exportación por cada dólar de importación. Si ese fuese el caso, el crecimiento de las exportaciones debería ser de tal forma sostenido que la brecha entre exportaciones e importaciones, en el peor de los casos, resulte negativo en un margen mínimo. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, la creciente dependencia de importaciones ha llevado a la industria automotriz a registrar déficits para 1991, que a *su vez* presionan sobre el total de la cuenta comercial.

En este punto, la preocupación se centra en la vulnerabilidad de las exportaciones mexicanas, por cuanto dependen en más del 70 por ciento de la demanda de Estados Unidos. Y por cuanto se basa en un comercio intrafirma, donde las decisiones de compra de componentes y partes de la casa matriz se hace después de evaluar condiciones de precio y calidad entre las filiales de los corporativos a nivel mundial y donde México estaría compitiendo por colocar sus exportaciones. La pregunta relevante aquí, sería ¿en qué medida el Tratado asegura el mercado norteamericano para las exportaciones mexicanas cuando las decisiones de compra están en función de las estrategias de las grandes empresas transnacionales?

En segundo lugar, se encuentra la discutida regla de origen. Aquí son varios puntos a considerar: a) lo ya establecido en el Tratado bilateral Estados Unidos-Canadá; b) los porcentajes de VAN estipulados en el Decreto Automotriz, y c) lo que se acordó finalmente en la propuesta del TLC. Lo relevante en esta área de las negociaciones fue conciliar la divergencia de intereses por parte de los países, dada la importancia estratégica que tiene la regla de origen como política comercial. Dado que, puede ser utilizada para promover determinadas actividades industriales o compensar parcialmente los efectos de las prácticas discriminatorias de otros países.⁹

8 Dicha razón se iniciaba con 2.5 pesos de exportación por cada peso de Importación hasta llegar en 1994 a una razón de 1.75 pesos, lo que mantiene el saldo positivo.

La experiencia en las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Canadá respecto del sector automotriz, desde el Auto Pact, en 1965 y luego con el Tratado de 1989 dan cuenta de la necesidad de controlar el contenido regional en el comercio bilateral ante la presencia de terceros países como Japón, cuyas importaciones de vehículos terminados y luego la presencia de filiales han provocado, en la década de los ochenta, una disminución en la participación del mercado de las empresas estadounidenses. En términos generales, se establece en el capítulo 10 del *Free Trade Agreement* (FTA), la eliminación en el comercio bilateral, de aranceles sobre vehículos y partes que cumplan con 50 por ciento de contenido de materiales y costos directos de producción de los países firmantes.

En el caso de México, el mecanismo para asegurar la integración de partes nacionales era el VAN, definido en 36 por ciento según el Decreto de 1989. Este porcentaje también resulta flexible respecto de las anteriores regulaciones, por cuanto la política automotriz desde 1962 se preocupó de fomentar el crecimiento de una industria de autopartes nacionales que se viera beneficiada con la dinámica de las empresas terminales y así producir eslabonamientos para el resto de la economía nacional.

Con la nueva disposición, se permite una mayor integración vertical de las terminales y participación de los capitales extranjeros en el sector de autopartes. Adicionalmente, la propuesta del TLC plantea el cambio en la reglas del VAN con la reducción de los porcentajes exigidos e incorporando en su contabilización las compras de las maquiladoras. De igual forma, al terminar el periodo de transición se elimina el requerimiento del VAN.

Las implicaciones que se derivan de la adecuación en el periodo de transición para la industria de autopartes son significativas. En ese sentido, es factible pensar en efectos diferenciados sobre la producción nacional de autopartes. Si bien es cierto que la protección ha sido causa de las ineficiencias en la producción y crecimiento bajo la dinámica de la industria terminal, aunado a la apertura que ahora se promueve, en el espíritu de la eficiencia, encuentra a muchas empresas medianas y pequeñas en una situación desventajosa, sobre todo si se produce efectivamente la inversión de capitales foráneos en la industria de autopartes. Es muy

9 Peter Morici, "Rules of Origin in a North American Trade Accord" in *Studies on the Economic Future of North America*. The Fraser Institute, Centre for International Studies University of Toronto, november 1991.

probable que algunas empresas nacionales cierren y otras elijan fusionarse entre sí para seguir manteniéndose en el mercado. De cualquier forma, el resultado redundará en el empleo, pues las empresas medianas y pequeñas ocupan considerable mano de obra por ser en trabajo intensivas.

Aquellas empresas de autopartes que abastecen a las terminales en componentes para la producción de exportación han demostrado que pueden alcanzar los estándares internacionales y su demanda se verá incrementada en la medida que la producción de la industria *se* dirija a la exportación. En consecuencia también se puede pensar en un escenario de mediano plazo donde cambie la estructura de mercado de la industria de autopartes haciéndola más concentrada, con participación mayoritaria de empresas extranjeras y con un número menor de empresas.

Por último, se debe destacar la presencia de la actividad maquiladora en el sector automotriz. Si bien predominan los capitales estadounidenses en la actividad y no se generan problemas para la determinación de contenido regional de las empresas norteamericanas que realizan parte del proceso productivo *en* el país, sí se discute la presencia del número de plantas maquiladoras asiáticas que operan sobre todo en Baja California y que aprovechan la localización para entrar al mercado estadounidense.¹⁰

En este contexto, quedaron establecidos los porcentajes de las reglas de origen a un esquema gradual que se encuentra por encima de lo acordado en el Tratado bilateral entre Estados Unidos y Canadá (50 por ciento), y por mucho el porcentaje de VAN establecido por el Decreto Automotriz (36 por ciento). Para México, el esquema gradual puede ser útil en la adecuación de los capitales existentes de terceros países a las nuevas reglas de juego. Sin embargo, sobre la perspectiva de inversión nueva de los capitales asiáticos, las reglas establecidas, pueden convertirse en un factor que aleje los capitales de la región. Ello implica que México debe compensar esa pérdida de ventaja con otros factores, como son la mano de obra calificada, infraestructura adecuada, experiencia administrativa entre otros, y no eliminar las posibilidades de seguir recibiendo capitales de terceros países, de manera que también se diversifique la inversión y reducir la mencionada vulnerabilidad.

10 El número de plantas maquiladoras se ha incrementado en un 10.1 por ciento promedio anual entre 1980 y 1990.

En suma, la propuesta del TLC del 12 de agosto implica cambios en las regulaciones mexicanas a fin de hacer operativo los puntos del Acuerdo. En el caso particular de la automotriz, la diferencia entre el Decreto y el Tratado no es amplia en términos cualitativos. Es decir, el Decreto automotriz promueve la apertura y desregulación del sector. Mientras que el Tratado hace aún más flexibles los porcentajes y los tiempos.

Asimismo, ambas regulaciones fomentan la especialización de la producción, con la integración vertical de la industria terminal y la posibilidad de perfilarse en la producción de autopartes. Un resultado sería entonces la exportación de partes y componentes como especialización generada a partir de una mayor intervención de los capitales extranjeros en el sector de autopartes. En esa perspectiva el mercado interno de vehículos terminados sería atendido vía importaciones, lo que en última instancia presiona sobre el saldo comercial.

Dicha especialización resulta muy factible en un bloque comercial donde Canadá se concentraría en la exportación de vehículos terminados.¹¹ En esta medida, tanto México como Canadá resultarían complementarios para el mercado estadounidense. Ello significa que el TLC favorecerá una creación de comercio. Sin embargo, no hay que olvidarse que es necesario agregar un análisis de aquellos productos que pueden resultar sustitutos. En ese caso, ambos países se vuelven competitivos por el mercado estadounidense y se promueve una desviación del comercio.¹²

Finalmente, en esta nueva especialización, uno de los resultados se reflejará en el desempeño de la balanza comercial automotriz, hasta diciembre de 1991 deficitaria y que nos recuerda lo acontecido en la década de los setenta cuando los déficits del sector presionaban sobre el saldo de la cuenta comercial total. Otro resultado es el cambio en la estructura de mercado de la industria de autopartes con una tendencia a la concentración por la eminente presencia de capitales extranjeros que desplazarían a las medianas y pequeñas empresas que no puedan alcanzar los niveles de competitividad de las empresas extranjeras.

11 Debemos anotar que la balanza comercial de la Industria automotriz canadiense con respecto a Estados Unidos resulta superavitaria en vehículos terminados y deficitaria en partes y componentes.

12 Noé Fuentes Flores y Maritza Sotomayor Yalán, "Impactos de la Integración Comercial México-Estados Unidos-Canadá: Una aproximación por el análisis de la creación y desviación de; comercio." Ponencia presentada en la Reunión Anual de Borderland Studies, El Paso Texas, febrero 1992.