

El Desarrollo Regional en México y la Descentralización Industrial

POR P. LAMARTINE YATES

El Departamento de Investigaciones Industriales del Banco de México acaba de publicar un estudio sobre las posibilidades de la descentralización industrial en el país, elaborado recientemente por el economista inglés P. Lamartine Yates, consultor de la Dirección de Operaciones Técnicas de la ONU. En vista de la importancia del trabajo, se reproduce aquí el primer capítulo del estudio que resume el contenido de la obra y las recomendaciones del autor.

1. El presente informe examina el problema de la descentralización de la industria así como los aspectos derivados del desarrollo regional; analiza el desequilibrio existente entre la zona metropolitana y las demás entidades del país, señalando algunas de las causas principales de esta situación y ofrece recomendaciones encaminadas a modificar los factores correspondientes del medio ambiente.

2. En 1960, la zona metropolitana (es decir, el Valle de México y no sólo el Distrito Federal) contaba con una población de más de 5 millones de habitantes y, probablemente, con el 55 por ciento de la producción industrial del país, en comparación con las cifras de 1940 que llegaban a 1.8 millones de habitantes y al 40 por ciento de la producción industrial. Si persisten las tendencias actuales, el Valle de México, alcanzará en 1980 una población de 15 millones de habitantes y más del 60 por ciento de la producción industrial nacional.

3. Hay sólo otra región parcialmente industrializada que comprende a las dos Californias, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. En ella se aloja el 16 por ciento de la población y el 23 por ciento de la industria; la producción industrial aparece concentrada en unas cuantas ciudades, muy distantes unas de otras, y se refiere principalmente al beneficio de los productos agrícolas y mineros para su exportación. El resto de la República, que comprende las dos terceras partes de la población, posee tan sólo el 22 por ciento de la industria.

4. También en lo que concierne a niveles de vida, además del Distrito Federal, el Territorio de Baja California y

los otros seis estados del norte ocupan una posición privilegiada (alcanzan niveles superiores al promedio nacional en proporciones que van del 35 al 100%). En contraste, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Hidalgo, Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas tienen niveles de vida inferiores a las dos terceras partes del promedio nacional. En los diversos aspectos del bienestar: salud, educación, alojamiento, salario mínimo, seguridad social, consumo de alimentos y posesión de bienes durables, como automóviles, los Estados ricos superan con mucho a los Estados pobres.

5. Esa desproporción va en aumento. En 1940, la diferencia del producto nacional bruto *per capita* entre las zonas más ricas antes descritas y los 10 Estados más pobres fue de cerca de 4,500 pesos (valor monetario de 1960); en 1960, la diferencia fue de 6,500 pesos. Aunque la producción por persona está aumentando más rápidamente en los Estados pobres que en los ricos —4.3 por ciento en comparación con 2 por ciento— con dichas tasas de crecimiento tendrían que transcurrir más de 70 años para que las entidades pobres lograsen alcanzar a las prósperas.

6. Sin embargo, mucho antes de esa fecha México había presenciado una extraordinaria expansión industrial a la que las entidades situadas fuera de la zona metropolitana en su conjunto habrán contribuido en gran medida. Si subsisten las tendencias actuales, cuando la población llegue a 60 millones (digamos en un lapso de 25 a 30 años), la producción industrial alcanzará un valor equivalente a 13,000 millones de dólares y por ejemplo, dentro de 50 años, uno de aproximadamente 44,500 millones de dólares en comparación con los 2,500 millones de dólares que suma en la actual

Las actividades correspondientes al comercio y a los servicios se expandirán a un ritmo casi igual.

7. Se estima que aproximadamente el 80 por ciento de la expansión futura de la industria no tendrá que realizarse necesariamente en un lugar determinado. Considerando únicamente el período más breve de una generación, u otro más, la adición al producto nacional bruto procedente de la industria y de su comercio y servicios asociados será unos 18,000 millones de dólares, o sea cerca de cinco veces el producto actual de la industria y de los servicios en el Valle de México. Esto revela la magnitud del crecimiento económico en perspectiva que podría localizarse en su mayor parte fuera de la zona metropolitana, si lo permiten las condiciones que se sigan.

8. En México, la industria está constituida principalmente por empresas privadas y son los empresarios los que toman la mayor parte de las decisiones en cuanto a la localización de las nuevas plantas. En la actualidad, poderosas fuerzas impulsan a los empresarios y a sus industrias hacia la zona metropolitana; por ejemplo, debido a los factores del medio ambiente, los costos unitarios de producción son notablemente más bajos en el Valle de México que en el resto del país para muchos tipos de productos manufacturados.

9. La mayoría de las ciudades situadas fuera de la zona metropolitana posee en la actualidad suministros adecuados de agua y electricidad; en muchos casos estos servicios han sido instalados en los últimos cinco años. En algunas de esas ciudades las tarifas por KWH son más altas que en el Distrito Federal. Pocas ciudades gozan de la considerable ventaja que proporciona el gas natural barato.

10. Ninguna de esas ciudades dispone de redes de carreteras y de ferrocarriles tan completas como las del Distrito Federal, que se comunican adecuadamente con todas las regiones del país. El deficiente servicio que prestan los ferrocarriles para el movimiento de las mercancías constituye otra limitación para el desarrollo de las regiones no metropolitanas. Además, las tarifas ferroviarias favorecen el transporte de materias primas, pero son onerosas para los productos terminados, por lo que el industrial prefiere localizar su planta cerca del mercado principal (D.F.) aun cuando se encuentre alejado de la fuente de aprovisionamiento de sus materias primas.

11. Hay dos clases de empresarios: en primer término, el pequeño, que es típico en las localidades situadas fuera de la zona metropolitana, el cual inició sus actividades con un tamaño modesto y lo fue ampliando. En la práctica, los empresarios de este tipo no adoptan decisiones especiales en cuanto a la localización de sus plantas; producen en su lugar de residencia o cerca del mismo y están vinculados a él por la tradición y por sus relaciones personales. Son, con mucho, los más numerosos aun cuando constituyen en sí una fuerza minoritaria de la producción industrial. Después se encuentra el empresario mediano y grande, con ambiciones económicas y sociales; tanto él como su familia prefieren vivir en la ciudad de México, y a menudo, principalmente por esta razón, instala su planta en el Valle de México.

12. En su mayoría, las industrias establecidas fuera de la zona metropolitana producen bienes que no se ven todavía muy afectados por la producción en gran escala. A medida que progresa la industrialización, la producción en masa, con sus economías de escala, invadirá una tras otra las diferentes ramas de la industria, lo que dificultará el desenvolvimiento de esos pequeños productores.

13. Fuera de las zonas ya desarrolladas, la mano de obra no posee experiencia industrial y, virtualmente, carece de medios para su capacitación, salvo los que procuran improvisar sus propias plantas. El Distrito Federal dispone, en cambio, de mano de obra experta en proporción importante; cuenta con amplios y bien organizados servicios de seguridad social y además se ejecutan en él importantes proyectos de edificación de alojamientos populares en conexión con diversos organismos públicos. En las restantes entidades de la Federación tales facilidades no están aún lo suficientemente desarrolladas.

14. En parte con el propósito de retener en ellas a sus habitantes y de atraer a nuevos residentes, estimulando el establecimiento de industrias, las autoridades municipales de las poblaciones situadas fuera de la zona metropolitana tratan

de modernizar éstas, pavimentan sus calles, instalan alcantarillado y alumbrado público, extienden el transporte local y hacen lo posible para obtener más y mejores escuelas y hospitales, pero se enfrentan a grandes dificultades ante la carencia de ingresos. Mientras el ingreso fiscal en el Distrito Federal fue en 1958 de 235 pesos por residente, la mayor parte de las poblaciones de tamaño medio, sólo obtuvieron de 25 a 30 pesos y las más pequeñas de 5 pesos o menos. En muchos casos las empresas en ellas instaladas no contribuyen fiscal y directamente con cantidad alguna a sostener los respectivos servicios municipales.

15. Por otra parte, los gobiernos de algunos Estados han dejado de percibir parte importante de sus ingresos potenciales al eximir a la industria del pago de ciertos impuestos. Cada entidad federativa compite con la vecina en ofrecer mayores franquicias, pero su influencia sobre las decisiones propias del empresario para la localización de su planta es muy reducida, ya que las concesiones son ahora, en general, muy similares y los impuestos estatales (en contraste con los federales) representan sólo una fracción insignificante de los costos totales de fabricación.

16. Los industriales establecidos fuera de la zona metropolitana se lamentan de la falta de facilidades de crédito; la lamentación puede provenir, en ciertos casos, de empresarios poco solventes o que, por sus antecedentes, no sean merecedores de obtener crédito; pero también es cierto que la mayoría de las instituciones financieras están situadas en el Distrito Federal, y además los bancos comerciales otorgan facultades crediticias limitadas a sus sucursales foráneas. Todavía hay industriales radicados fuera de la metrópoli que no han oído hablar del Fondo de Garantía y Fomento para la Industria Mediana y Pequeña. El resultado consiguiente es que los empresarios del Valle de México encuentran mayor facilidad que los de fuera de él para satisfacer sus necesidades de crédito.

17. El actual régimen de impuestos federales sobre las exportaciones en algunos casos lesiona las regiones donde se obtienen productos exportables; hay personas que atribuyen a esto el estancamiento, cuando no el descenso, que padece la minería. La justificación original de los impuestos para la exportación ha pasado ya de moda; en la actualidad, dichos impuestos desalientan la inversión en actividades productoras de bienes exportables e impiden que México aumente su participación en los mercados mundiales.

18. El sistema de administración centralizada de permisos y regulaciones para la industria es asimismo poco favorable para los empresarios de la provincia. Cada caso particular requiere que, de un modo personal, el empresario exhiba los méritos y condiciones de su producción ante las autoridades gubernamentales correspondientes. Los industriales del Valle de México efectúan dichas gestiones con relativa facilidad; incluso frecuentemente, las empresas grandes ubicadas fuera de la zona metropolitana mantienen oficinas en la capital del país, principalmente con este propósito; pero la mayoría de los empresarios cuyas actividades se desarrollan lejos de esa zona no están en condiciones de incurrir en el gasto y en la pérdida de tiempo que requieren los viajes a la capital.

19. En el intento de desarrollar la industria y de mejorar, por tanto, los niveles de vida de la población, las desventajas de las restantes regiones en comparación con la metropolitana se asemejan mucho a las que resienten las naciones subdesarrolladas si se les compara con los países ya industrializados. Sólo un esfuerzo sostenido tanto de los sectores privilegiados como de los menos dotados del país podrá engendrar una mayor igualdad.

20. No todas las regiones de México pueden progresar al mismo ritmo; algunas poseen un ambiente natural más favorable que otras para el crecimiento industrial. En el futuro inmediato, la expansión será más factible en las ciudades cercanas a las áreas que ya se encuentran en proceso de crecimiento. Puede suponerse, aunque con muchas reservas, que esas áreas comprenden: (a) las ciudades ya parcialmente industrializadas de los Estados fronterizos del norte que, sin embargo, dependen en gran medida de las industrias de exportación; (b) la zona media de la República, dentro del triángulo Querétaro-Guadalajara-San Luis Potosí, la cual a pesar de encontrarse aún poco desarrollada, es la más cercana al mercado de la capital y la mejor comunicada con ésta, y (c) cierto número de poblaciones diseminadas, cada

una de las cuales goza de alguna ventaja especial, por ejemplo para el desarrollo de industrias petroquímicas adyacentes a las refinerías petroleras.

21. Hay dos maneras de impulsar la descentralización de la industria mexicana: una de ellas dictando disposiciones que prohíban el establecimiento de nuevas plantas en el Valle de México y seleccionando un grupo de ciudades enclavadas fuera de la zona metropolitana en las cuales las actividades industriales habrán de instalarse en lo sucesivo; este procedimiento no se ajusta a las tradiciones liberales de México. Otra manera consistiría en la adopción de medidas incentivas y de otras desalentadoras tendientes a influir en las decisiones de miles de empresarios en lo que respecta a la localización. Dichas medidas habrían de ser muy vigorosas ya que las fuerzas centrípetas son muchas y muy poderosas y las desventajas del medio ambiente fuera de la zona metropolitana también lo son. En los párrafos siguientes se sugieren algunas medidas que, según los casos, son alentadoras o desalentadoras.

22. Cualquier inversión adicional en la infraestructura de México ayudará a todas las regiones en su conjunto, pero tres renglones de la infraestructura deberán gozar de una prioridad especial: (1) construcción de gasoductos, especialmente en el triángulo central y en la zona norte; (2) mejoras en los servicios ferroviarios, con vistas a incrementar el promedio de velocidad de operación de los trenes y a reducir los tiempos de carga y descarga en las terminales; (3) orientación vocacional y adiestramiento técnico del mayor número de trabajadores para que se conviertan en obreros industriales calificados.

23. Podrían tal vez revisarse las políticas de las dependencias encargadas del estudio y autorización de las tarifas de energía y de las del transporte. La electricidad podría venderse a un precio uniforme por KWH en todo el país (a consumidores de cualquier cantidad); asimismo, los precios del gas natural y del petróleo combustible debieran ser aproximadamente uniformes. Un adecuado reajuste de las tarifas ferroviarias para la mayoría de los bienes manufacturados y la prudente elevación de los fletes para ciertas materias primas escogidas, alentaría a las plantas a instalarse a una mayor distancia del mercado del Distrito Federal.

24. Toda empresa industrial debería pagar un impuesto municipal; se sugiere que éste sea del uno por ciento del importe de las remuneraciones del personal de todas clases que en ella trabaje.

25. En los Estados, los catastros podrían ser mejorados, lo que incrementaría el ingreso por concepto del impuesto predial. Los gobiernos estatales deberían ponerse de acuerdo para abolir las exenciones de impuestos otorgadas a la industria. Las exenciones ya concedidas, por cualquier período que fuere, deberían expirar, por ejemplo, transcurridos cinco años.

26. Para contrarrestar los efectos de la medida antes recomendada, se sugiere que a las nuevas plantas que se establezcan fuera del Valle de México se les exima, incluso totalmente, del impuesto sobre la renta durante un lapso de cinco años, que sería improrrogable. La posición competitiva de las plantas existentes podría protegerse, concediéndoles, por ejemplo, durante el mismo período una reducción de un 10 por ciento de dicho impuesto.

27. A estos efectos el Valle de México podría definirse como la zona comprendida entre una línea trazada a lo largo de las cimas de las montañas situadas al oeste, al sur y al este de la ciudad y, al norte, no muy al sur de Pachuca y Tula. Se sugiere que las nuevas empresas que se establezcan en dicha zona paguen un nuevo impuesto federal igual al cinco por ciento del importe total de las remuneraciones de su personal. Las empresas existentes pagarían uno por ciento durante el primer año, dos por ciento en el segundo, y así sucesivamente hasta pagar la cuota completa. Se prestaría ayuda financiera a las empresas que ofrecieran trasladar su instalación fuera de la zona metropolitana.

28. Todos los subsidios que se conceden en el Distrito Federal deberán suprimirse, de modo gradual, en un lapso de cinco años, comprendidos los de la gasolina, maíz, harina de trigo —para ciertos usos— y también la congelación de las rentas de las viviendas más modestas. La eliminación de todos estos subsidios, que parecen injustificados, ya que se

aplican en forma demasiado generalizada, ayudará seguramente a establecer una relación más normal entre el costo la vida en la capital y el que rige en el resto del país.

29. La mayor parte de los impuestos que gravan exportaciones deberán reducirse o abolirse en un período 3 a 5 años, especialmente los que afectan a los productos agrícolas y a ciertos minerales, lo que ayudaría a la vez las regiones menos industrializadas y estimularía la exportación de las exportaciones.

30. Los planos reguladores, que muchos municipios adoptaron ya, constituyen un elemento vital de la planificación urbana en una era de rápido crecimiento económico. En otras cosas, esos planos delimitan una o varias zonas industriales, que serán establecidas por lo general en los alrededores de la ciudad. En algunos casos, el trazado ha sido hecho en un área distante de cualquier ciudad, lo que implica que, de llegar a realizarse el proyecto, se instalarían fábricas y tal vez se edificarían casas, con lo cual dicha área se convertiría en una nueva población. Algunas zonas han sido auspiciadas por la Comisión Federal de Electricidad y simultáneamente "urbanizadas" antes de venderse los lotes. Dicha urbanización implica cuantiosas inversiones que hacen poco atractivo el precio de los lotes —unos 25 a 30 pesos por metro cuadrado— para la mayoría de los propósitos industriales.

31. Se recomienda que en lo que respecta a las zonas industriales, la acción pública se limite a delinear el fraccionamiento y a congelar los precios de los lotes. De esta manera los lotes podrían ofrecerse a 5 o 10 pesos el m², precio que seguramente sería aceptable para la mayoría de las empresas. La urbanización debe dejarse en manos de los industriales. Cuanto antes debiera revisarse la estructura y funcionamiento de las instituciones que desarrollan una actividad reguladora en el Valle de México, con el fin de coordinar la planificación urbana de dicha área.

32. La creación de nuevas poblaciones implica cuantiosas inversiones en la infraestructura —viviendas y dotación de servicios municipales, escuelas, hospitales, centros deportivos y culturales, etc.— y la nación se enfrenta a una escasez perenne de capital. Las poblaciones existentes podrían ofrecer muchos de esos servicios públicos, sin que el gobierno incurriera en gasto alguno. Mientras antiguos centros de población intenten afanosamente atraer a nuevas industrias (y esta situación perdurará muchos años aún), se considera discutible la creación de nuevas ciudades industriales.

33. Algunos Estados y varios municipios editan material de propaganda en el que describen lo que pueden ofrecer las nuevas plantas industriales. Esos documentos suelen ser demasiado extensos y contienen material poco útil, formulando en ellos afirmaciones y promesas quizás excesivas inspiradas en sentimientos localistas. Es indispensable disponer de información referente a las diversas regiones, para poder ser objetiva, precisa y digna de confianza; deben existir un modelo general de informe al que podrían sujetar todas las autoridades locales. Se sugiere que la dependencia correspondiente del Gobierno Federal prepare un proyecto de modelo.

34. La actividad reguladora que el Gobierno Federal ejerce para orientar la economía en pro del interés general del país, es moderada en su extensión, pero su administración centralizada en la capital de la República crea ciertas dificultades a los empresarios residentes en las otras regiones. Además, existen excesivas reglamentaciones, algunas de las cuales afectan a aspectos de poco interés. Se sugiere que proceda a una revisión de tales reglamentos por un organismo adecuado, con vistas a eliminar en lo posible disposiciones innecesarias.

35. Muchas de las instituciones financieras y de las dependencias gubernamentales de la capital podrían ayudar al desarrollo regional estableciendo sucursales en seis u ocho regiones y, delegando en ellas más autoridad de la que habitualmente tienen asignada. En particular, las secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público podrían delegar ciertas actividades administrativas en esas oficinas regionales. Igualmente, parte de las actividades de la Nacional Financiera y de otras instituciones financieras privadas podría transferirse a ciudades situadas fuera de la zona metropolitana y ciertas dependencias del Gobierno Federal podrían incluso ser instaladas en otras regiones de un modo completo y permanente.