

DESCENTRALIZACIÓN O RECONCENTRACIÓN REGIONAL; RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE LOS DESARROLLOS INDUSTRIALES EN MÉXICO

David Iglesias Piña¹

Javier Jesús Ramírez Hernández²

La industrialización en México iniciada en el porfiriato se vio frenada por la etapa revolucionaria. Hasta la década de los años treinta del siglo XX el proceso de industrialización tomó un mayor ritmo de crecimiento transitando por diferentes etapas, sin embargo, los resultados han sido diversos en cada etapa. A grandes rasgos, el gobierno federal pretendió tanto el crecimiento como el desarrollo económico por medio de la industrialización, adoptando diferentes políticas como la de fomento económico a mediados del siglo XX, que fue una de las más relevantes.

El proceso de industrialización y la operatividad de la política en esta materia inició en la región centro del país, específicamente en el Distrito Federal, posteriormente se expandió hacia las regiones aledañas, así como a los grandes centros urbanos como Monterrey o Guadalajara. Dicha actividad se ordenó y organizó mediante la instrumentación de políticas para la creación de los primeros desarrollos industriales, en forma de ciudades y parques industriales con ubicación fuera de la Ciudad de México.

Inicialmente se asumió que con estas políticas y con la organización territorial de la industria se lograrían integrar económicamente a las diversas regiones del país, principalmente aquellas que estaban muy alejadas de la ciudad capital nacional e integrarlas a la dinámica industrial del país.

Sin embargo, ante la ausencia de condiciones necesarias para la plena operación y funcionalidad de las empresas, un número importante de territorios no fueron lo suficientemente atractivos para la actividad de la transformación, ello les convirtió en meros espacios de

¹ Economista y Maestro en Estudios Urbanos y Regionales. Doctorante en Economía. UNAM.
diglesias22@gmail.com

² Economista y Doctor en Ciencias Sociales. javjes_uaemex@hotmail.com

planeación industrial –regiones plan-, con lo cual se propició la concentración de empresas en determinadas regiones que disponían de las condiciones demandadas para su desarrollo, así se tornaron más acentuadas las diferencias territoriales y de desarrollo industrial.

El objetivo de este trabajo es evidenciar los resultados de la política industrial en términos de descentralización de dicha actividad a nivel regional, obtenidos desde 1953 hasta el inicio de 2010.

PALABRAS CLAVES

Política industrial Desarrollo regional Desarrollos industriales

La política de parques industriales, un primer acercamiento

Hasta 1960 fue cuando la expansión industrial llegó a algunos países latinoamericanos, sin embargo, en México este proceso fue casi paralelo al experimentado en los países europeos en la década de 1950, en parte como producto del vínculo que se estableció desde el porfiriato con los estadounidenses, británicos, franceses y españoles, relaciones que se aprovecharon para iniciar la construcción de las ciudades nuevas -*new towns*- británicas en territorio nacional.

Bajo esa idea, entre 1953 y 1955 surgieron los primeros desarrollos industriales en el país, precisamente llevaron el nombre de ciudades industriales. El primer desarrollo fue Ciudad Industrial Sahagún, localizado en el estado de Hidalgo construido en 1953, en tanto dos años más tarde, Ciudad Industrial Irapuato en el estado de Guanajuato.

Estas dos primeras experiencias industriales marcaron la pauta para el planteamiento de políticas orientadas a fomentar la industrialización como mecanismo de desarrollo económico y social, mediante la canalización de inversiones, así como la creación de instituciones encargadas de atender este cometido.

Tal fue el caso de Nacional Financiera cuyas funciones principales fueron proteger a la industria mediante licencias de importación, otorgar exenciones fiscales a la exportación, controlar los precios, otorgar concesiones a las empresas y otras facilidades fiscales y monetarias que favorecieran el desarrollo industrial descentralizado y organizado. En general, el cometido fue crear un ambiente en el cual fueran cobijados los nuevos empresarios industriales.

Asimismo más tarde, la Secretaría de Obras Públicas y Nacional Financiera intervinieron en 1971 con el Programa para la Promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales, derivado del Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales, con el fin de promover el desarrollo industrial fuera de las concentraciones metropolitanas. Los primeros resultados de la industrialización mostraron una concentración importante en el Distrito Federal.

Paralelo a este programa, en los Decretos de Descentralización Industrial de 1971-1972 se definieron “nuevos” ordenamientos para estimular la descentralización industrial a través de incentivos fiscales. Con el propósito de lograr este cometido, el gobierno dividió al país en tres zonas:

a) Zona I. Áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, por su carácter concentrador no era otorgado incentivo alguno, al contrario, éstos se encarecieron para desestimular el asentamiento de nuevas empresas.

b) Zona II. Localidades cercanas a las áreas metropolitanas de las ciudades de México y Guadalajara, como Lerma, Toluca, Cuernavaca, Jiutepec, Cuautlancingo, Puebla, Cholula, Tlaquepaque, Zapopan y Querétaro, cuyos estímulos eran básicamente de tipo fiscal y exención de pagos de algunos servicios.

c) Zona III. Resto del país, cuyas facilidades para el establecimiento de nuevas empresas consistían en el otorgamiento de estímulos fiscales entre 60 y 100% de los impuestos de importación de maquinaria, del timbre, sobre ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y sobre ingresos mercantiles.

Los resultados de estos programas también fueron limitados, pues a pesar de haberse incrementado los costos fiscales, administrativos y el de los factores de producción en la zona I, éstos no llegaron a representar un impedimento para que las empresas se siguieran concentrando en dicha región, de aquí que la divergencia industrial a nivel regional se siguió acentuando.

Para hacer del conocimiento el papel del Estado en materia de política de fomento y promoción de desarrollos industriales³ en México, se parte de un análisis histórico en el que se consideran tres etapas: la primera conocida como de impulso que abarcó de 1953 a 1970; la segunda

³ Se utiliza el término desarrollos industriales, para englobar a los parques y ciudades industriales, aunque el mayor interés está centrado en los parques industriales.

denominada de expansión y crisis que tuvo duración de 1971 a 1988, y la tercera, llamada de crisis y lenta recuperación comprendida desde 1989 hasta la actualidad, inicios de 2010.

La política de los desarrollos industriales en México

a) Etapa de impulso, 1953-1970

Una de las primeras políticas avocadas en el apoyo de las empresas fue el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana (FOGAIN), con el objeto de i) construir los primeros parques industriales, ii) descentralizar la industria y iii) buscar la integración regional. La creación fue en 1953 por parte de Nacional Financiera (NAFIN), su respaldo se centró en créditos subsidiados a este tipo de industrias (Aguilar, 1993).

Con los recursos de este fondo, entre 1953 y 1970 se instrumentaron diversos programas de descentralización y construcción de desarrollos industriales pioneros en diversos estados del país. La mayoría de ellos concentrados en la región centro, específicamente en la Ciudad de México y en menor cantidad en la frontera norte, tal como se observa en el Mapa 1.

Mapa 1
Localización territorial de los desarrollos industriales creados entre 1953 a 1970



Desarrollos industriales.
FUENTE: Elaboración propia.

En esta etapa se crearon 11 desarrollos industriales entre públicos y privados (Garza, 1999: 70; Aguilar, 1993: 106). Incluso el número podría llegar a 22 si se toma en cuenta aquellas pequeñas agrupaciones de empresas que adicionalmente se establecieron fuera de éstos (Aguilar, 1993: 106). Sin embargo, dado que no disponían de los servicios, equipamiento e

infraestructura necesarias para configurar un parque o ciudad industrial, no pueden considerarse como tales, más bien eran simples aglomeraciones de empresas, es decir, un intento precario de reproducción y ampliación del modelo de parques industriales (SE, 2005; ONUDI, 1979).

En 1953 se construyó Ciudad Industrial Bernardino de Sahagún en el municipio de Tepeapulco, Hidalgo, constituido como el primer desarrollo industrial diseñado bajo el modelo de las nuevas ciudades británicas, el cual siguió los criterios de dotación de infraestructura, equipamiento urbano y recursos naturales (Garza, 1999; Aguilar, 1993).

La relativa cercanía de este desarrollo con la Ciudad de México, a 100 km de distancia, se consideró que sería un factor importante para garantizar la permanencia y el desarrollo de las empresas que ahí se establecieran.⁴ Incluso, los 80 millones de dólares que se invirtieron en dicho lugar generaron mucha confianza tanto al gobierno como a los usuarios.

En contraste, los resultados no fueron muy favorables, ya que la inversión fue insuficiente para dotar de todo lo que demandaban las empresas. No se pudo proveer principalmente de: mano de obra especializada, servicios financieros, administrativos y profesionales, disponibilidad de insumos, infraestructura desarrollada, así como la ausencia de comercios y servicios de ambiente urbano, aunado al escaso ambiente paisajístico, pues el edificarse sobre una zona árida y sin recursos naturales, creaba un clima poco propicio para el pleno desarrollo de las empresas.

Estas restricciones limitaron la atracción de empresas, empresarios y trabajadores acostumbrados al ambiente metropolitano traduciéndose en un bajo nivel de desarrollo, pues las pocas empresas asentadas no pudieron generar las economías de urbanización y aglomeración que se habían considerado, por lo que su incidencia en el desarrollo económico del municipio de Tepeapulco fueron mínimas.

A pesar de esta experiencia poco exitosa, el gobierno mexicano decidió seguir con la política de construcción de parques industriales, hacia 1955 la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con apoyo del gobierno federal, inició el proyecto de la Ciudad Industrial Irapuato⁵. Ésta entró en operación dos años después especializada en empresas agroindustriales.

⁴ La vocación de este parque fue de manufactura de maquinaria pesada y de transporte, ya que las empresas que se establecieron fueron en su mayoría fundidoras, siendo estas Diesel Nacional, S. A.; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A., Fábrica Nacional de Maquinaria, Toyoda de México y Dina Komatsu, S. A.

⁵ Localizado a 290 km de la capital del país y a 6 km del municipio de Irapuato, Guanajuato.

De nueva cuenta los resultados esperados no se alcanzaron. Los factores que contribuyeron al bajo éxito del proyecto⁶ fueron: la disponibilidad limitada de infraestructura y equipamiento, la distancia y el elevado costo del suelo. Para 1960 sólo se había vendido un lote de los 90 disponibles destinados a la industria ligera y 7 años después se lograron vender 10 más pero sólo se ocuparon 6.

En 1960, con la actuación conjunta del gobierno federal y los locales, se construyó el Parque Industrial Privado Delta localizado en León, Guanajuato. Sin embargo, la carencia de vialidades adecuadas y de equipamiento urbano industrial, reflejaron su escasa ocupación, ya que sólo se establecieron cinco empresas,⁷ apoyadas marginalmente por el gobierno local de León, ayuda centrada en algunos trámites administrativos y fiscales.

Otro proyecto fue el Parque Industrial Lagunero construido en 1962 al oriente de Gómez Palacio, Durango por la misma Comisión Federal de Electricidad. La diferencia de este parque con los anteriormente creados fue que se construyó por etapas además se segmentó el espacio para diversos usos, es decir, se definieron espacios para uso industrial, habitacional, comercial, servicios comunes y áreas verdes así como vialidades.

No menos importante y que incluso pretendió seguir el modelo innovador de organización del parque lagunero fue la construcción en 1963 de Ciudad Industrial Valle de Oro, localizado en San Juan del Río, Querétaro y considerado como la primera ciudad industrial privada. A diferencia de los casos anteriores, este complejo privado además de ofrecer lotes urbanizados, también alquiló lotes y naves industriales, pues a pesar de que disponía sólo 300 hectáreas, la promotora privada organizó el espacio para prestar estos servicios adicionales como estrategia de ocupación total, arrojando favorables resultados.

Con resultados favorables, principalmente con el parque industrial Lagunero y ciudad industrial Valle de Oro, se tomaron como casos exitosos para seguir con las políticas y programas de construcción de parques industriales, construyéndose seis desarrollos más entre 1965 y 1970, localizados en Baja California, Chihuahua, Puebla, Sonora y en el Estado de México, tal como se aprecia en el Cuadro 1.

En términos regionales, la concentración industrial prevaleció en el centro del país, con marginal expansión hacia el norte, tal como se muestra en el Mapa 2.

⁶ A decir de Garza (1999), la localización de este desarrollo fuera del área de influencia de la ZMCM si constituye el primer intento real de descentralización regional de la industria, por lo que este puede ser un acierto de la política industrial, aunque es opacada por el fracaso casi total del proyecto.

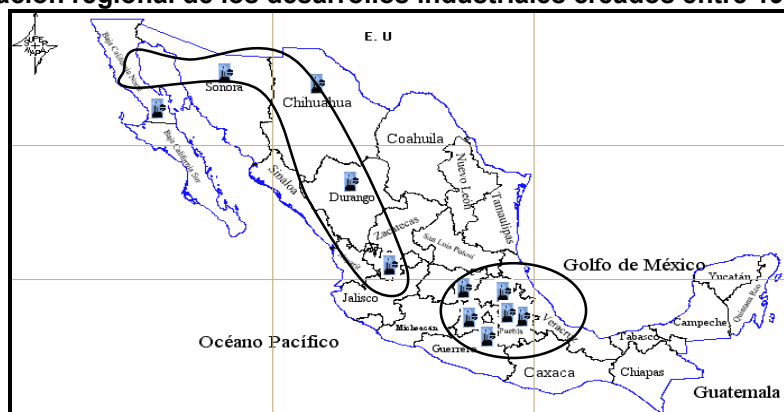
⁷ Gamesa, S. A.; Delso, S. A. de C. V.; Gonher, S. A.; Pilsa, S. A., y Nibco de México, S. A. de C. V.

Cuadro 1
Desarrollos industriales creados en la etapa de impulso, 1953-1970

Desarrollo	Características			
	Año de constitución	Ubicación	Extensión en hectáreas	Tipo de propiedad
C. I. Sahagún	1953	Tepeapulco, Hidalgo	88	Federal
C. I. Irapuato	1955	Irapuato, Guanajuato	33.8	Federal
P. I. Delta	1960	León, Guanajuato		Privado
P. I. Lagunero	1962	Gómez Palacio, Durango	364	Estatad
C. I. Valle de Oro	1963	San Juan del Río, Querétaro	300	Privado
C. I. del Valle de Cuernavaca (Civac)	1966	Cuernavaca, Morelos	43	Estatad
P. I. El Vigía	1966	Mexicali, Baja California	23	Privado
P. I. Antonio J. Bermúdez	1967	Ciudad Juárez, Chihuahua	142	Privado
P. I. Nogales	1968	Nogales, Sonora	57	Privado
P. I. Cartagena	1969	Tultitlán, Estado de México	63	Privado
P. I. 5 de mayo	1973	Puebla	33.2	Estatad

FUENTE: Elaboración propia con base en Garza, 1999; INEGI, 1999; AMPIP, 2010 y ProMéxico, 2010.

Mapa 2
Localización regional de los desarrollos industriales creados entre 1953 a 1970



 Desarrollos industriales.  Región centro y expansión hacia el norte.
FUENTE: Elaboración propia.

Así, con este conjunto de experiencias, a pesar de que sólo el 36% del total de los desarrollos industriales creados en esta etapa fueron objeto de plena ocupación, las bases fueron sentadas y se brindaron las evidencias suficientes para continuar con el proceso de desarrollo regional de

la industria, se dio prioridad a los espacios menos desarrollados pero con condiciones para favorecer este tipo de actividades.

b) Etapa de expansión y crisis, 1971-1988

Durante el gobierno de Luis Echeverría, se creó en 1972 el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN). Dicho fideicomiso en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) fueron las instituciones encargadas de realizar estudios técnicos que se orientaron a fomentar la creación de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales, promoviendo su localización y desarrollo en localidades que reunieran las condiciones demandadas por las empresas.

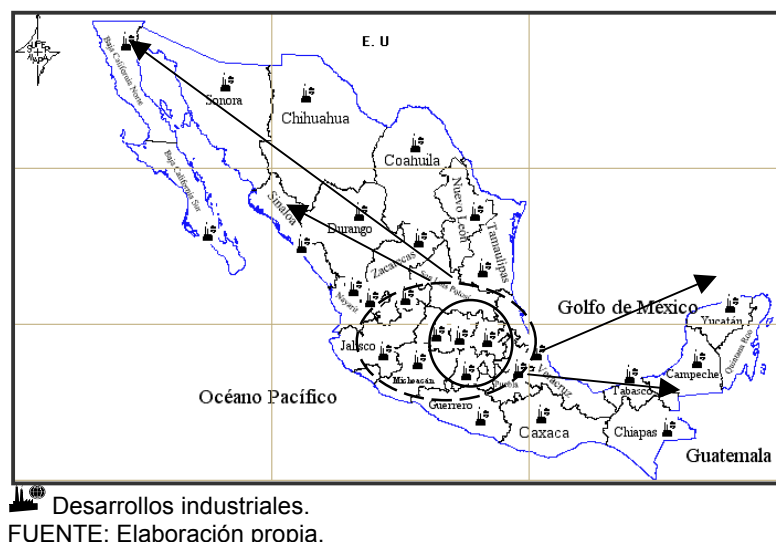
Con esta coordinación institucional y gubernamental se obtuvieron resultados favorables en la expansión de los desarrollos industriales. En este periodo se crearon 120 nuevos desarrollos más. Éstos fueron 105 en forma de parques y 15 como ciudades industriales que significó un crecimiento cercano al 1200%.

La distribución por periodos de la apertura de desarrollos industriales presenta diferencias marcadas. El 34.1% de los 120 desarrollos construidos en este periodo se crearon en el gobierno de Luis Echeverría, etapa que se llegó a conocer como *de multiplicación de los parques industriales*. Posteriormente en el gobierno de José López Portillo de 1977 a 1982, periodo conocido como *etapa de aceleración de la construcción de parques industriales*, se construyeron 60 nuevos desarrollos industriales. El restante 15.8% de estos desarrollos industriales se instalaron entre 1983 a 1988, periodo conocido como *de crisis y declinación* de dichos desarrollos.

A pesar de haberse incrementado el número de desarrollos industriales, la ubicación de estos siguió una tendencia similar a las creadas en la etapa de impulso, es decir, se concentraron en la región centro. Dicha región representa el primer anillo industrial del país, integrado por el Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala.

Esta situación propició la expansión de la región de concentración hacia el centro oeste del país en los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco y Michoacán, formando el segundo anillo de industrialización, que en términos urbanos significó el crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) tal como se aprecia en el Mapa 3.

Mapa 3
Localización regional de los desarrollos industriales creados entre 1971 a 1988



Con el Programa de Parques y Ciudades Industriales de 1970, en el periodo de 1971 a 1976 conocido como *de multiplicación de parques industriales* se construyeron 41 desarrollos industriales, de las cuáles, el 12% se ubicó en el Estado de Nuevo León, el 9.7% el Estado de México y Coahuila, en tanto el restante en otros estados del país, tal como se aprecia en el Cuadro 2.

Sin embargo, al igual que en el periodo de impulso, varios parques no pudieron desarrollarse adecuadamente. En esta situación se encontraron ciudad industrial Mitras, ubicado en el municipio de Villa de García, Nuevo León, el de Nayarit y el parque industrial puerto Madero de Chiapas, los que fueron claros ejemplos de la disponibilidad limitada de planeación, infraestructura y equipamiento urbano-industrial.

Por el contrario, casos exitosos se presentaron entre ellos el parque industrial Bruno Pagliani en Veracruz; el de Alfredo J. Bonfil en Mazatlán, Sinaloa y la ciudad industrial Aguascalientes, cuyos programas de administración y planeación interna así como las características de sus servicios y equipamiento permitieron una alta atracción de empresas, el éxito fue alcanzado a pesar de haberse localizado fuera de la influencia inmediata de los principales centros industriales del país.

En 1977 se creó el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), que en coordinación con el Plan Nacional para Áreas Atrasadas y Grupos Marginados (COPLAMAR) dotó de infraestructura y servicios básicos a las localidades con estas características que se

encontraban cerca de los desarrollos industriales. Las acciones se enfocaron en ofrecer algunos servicios básicos a la fuerza de trabajo que se encontraba ocupada en las industrias de los diferentes parques industriales, de esta manera se evitaba su desplazamiento hacia otros lugares.

Cuadro 2
Desarrollos industriales creados entre 1971 a 1976

Desarrollo	Características			
	Año de constitución	Ubicación	Extensión en hectáreas	Tipo de propiedad
PI Piedras Negras	1971	Piedras Negras, Coahuila	63	Privado
PI Sahagún		Tepeapulco, Hidalgo	n.d.	Estatad
PI Santiago		S. Tianguistenco, Edomex	38	Estatad
Tianguistenco		Durango, Durango	623	Estatad
CI Durango		Monterrey, Nuevo León	1,651	Privado
CI Mitras				
PI Acuña	1972	Acuña, Coahuila	163	Federal
CI Celaya		Celaya, Guanajuato	491	Estatad
CI Nayarit		Nayarit, Nayarit	452	Estatad
CI Villahermosa		Villahermosa, Tabasco	142	Estatad
CI Carrillo Puerto		C. Puerto, Yucatán	414	Estatad
PI Bruno Pagliani		Veracruz	411	Estatad
PI Allende	1973	Allende, Coahuila	35	Privado
PI El Oro		El Oro, Edomex	107	Estatad
PI Tenango		Tenango, Edomex	20.76	Privado
CI Nueva Tijuana		Tijuana, Baja Calif.	403	Federal
PI El Trébol	1974	Edomex	52	Privado
PI L. Cárdenas		Michoacán	240	Federal
PI Terrazas Cid		Sonora	4	Privado
PI Aguascalientes	1975	Aguascalientes, Ags.	213	Estatad
PI del Valle		Aguascalientes, Ags.	114	Estatad
PI Chihuahua		Chihuahua, Chih.	75	Privado
CI Tizayuca		Tizayuca, Hidalgo	300	Estatad
PI San Felipe	1976	San Felipe, Baja Cal.	22	Federal
PI Pichilingue		Pichilingue, B. C. S.	18	Federal
PI Zaragoza		Zaragoza, Coahuila	3	Privado
PI Pto. Madero		Madero, Chis.	234	Federal
CI Morelia		Morelia, Michoacán	354	Estatad
PI San Blas		Nayarit	11	Federal
PI El Carmen		Nuevo León	74	Estatad
PI Yakalpetén		Yucatán	121	Federal

NOTA: Los desarrollos aperturados del periodo no se presentan en su totalidad. Se tomaron aleatoriamente algunos desarrollos por cada estado.

FUENTE: Elaboración propia con base en Garza, 1999; INEGI, 1999; AMPIP, 2010; SIMPPI, 2010 y ProMéxico, 2010.

Asimismo, con el Programa de provisión de infraestructura y apoyo a puertos industriales, creado en 1979, se pretendió proveer de servicios de infraestructura urbana a los desarrollos industriales creados cerca de los puertos del país, para una mayor conectividad vial.

Estos programas permitieron la creación de 60 nuevos desarrollos industriales entre 1977 y 1982, es decir, 6 veces más que en la etapa experimental y 31% más que en los periodos de 1971 a 1976 y de 1983 a 1988. Este periodo fue conocido como de *aceleración de la construcción de parques industriales*. El ritmo de creación de desarrollos industriales se explica por la vorágine petrolera que proveyó de recursos financieros suficientes, no sólo para construir propiamente a dichos desarrollos, sino para dotarles de infraestructura básica, así como abrir y ampliar vialidades que facilitasen su comunicación.

El referido crecimiento exponencial abarcó casi todos los estados del país, tal como se aprecia en el Cuadro 3, excepto el Distrito Federal. Puede identificarse que fue hasta este periodo donde se observó con mayor claridad la descentralización de la industria, aunque ello no significó que se diera de manera equilibrada a lo largo del país, ya que poco más de una tercera parte se concentró en la región norte, específicamente en Sonora y Chihuahua, que albergaron al 20 y 13% de los desarrollos respectivamente.

Cuadro 3
Concentración territorial de los desarrollos industriales creados entre 1977 a 1982

Estado	% de concentración*
Sonora	20.3
Chihuahua	13.5
Estado de México y Querétaro	6.7**
Nuevo León, Tamaulipas, Campeche, Coahuila y Hidalgo	5%**
Guanajuato, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Zacatecas	3.3**
Guerrero, Tlaxcala, Baja California, Morelos, Oaxaca y Veracruz	1.7**

* Respecto a los 60 desarrollos creados.

** Por cada estado.

FUENTE: Elaboración propia con base en Garza, 1999.

En contraparte, estados como Guerrero, Tlaxcala, Baja California y Veracruz, entre otros, dada sus condiciones económicas y geográficas se vieron beneficiadas marginalmente, pues en cada uno de estos apenas se pudo construir un parque industrial, situación que evidenció un importante desequilibrio regional.

De nuevo, no todos los parques funcionaron eficientemente. Algunos de los factores que contribuyeron al bajo desarrollo de estos fueron: la distancia de la región centro hacia estos nuevos desarrollos, el encarecimiento de los costos de transporte, de insumos, los equipos para la producción, los servicios administrativos y los productos terminados. Casos como el parque industrial La Amistad, de Ciudad Acuña (Coahuila), el de Tula (Hidalgo), el parque industrial de

Tepeji del Río, el de Delicias (Chihuahua), El Zauzal en Ensenada, Baja California, entre otros, fueron los que experimentaron dicho problema.

Contrario a estos casos, algunos tuvieron un crecimiento considerado satisfactorio tales como el parque industrial Guadalupe, en Guadalupe Zacatecas; el de Torreón Coahuila; el de Hermosillo Sonora, el de Puebla 2000, el de Atlacomulco en el Estado de México entre otros. Las razones se encontraron en su ubicación geográfica, la adecuada conectividad vial, la marcada vocación industrial, la adecuada administración, los usos de suelos plenamente definidos, las vinculaciones que se establecieron con otros parques aledaños además de la planeación de todo el conjunto, todo ello en conjunto favorecieron una gran atracción de empresas.

Por su parte ante estas experiencias, en el periodo de 1983 a 1988 el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). El propósito era no sólo para proteger el empleo de este sector, sino para continuar con la ampliación de infraestructura industrial que quedó inconclusa en el periodo anterior, además canalizar los limitados créditos al fomento de actividades prioritarias de este sector como infraestructura, subsidios a empresas y algunos estímulos fiscales.

Asimismo, entraron en marcha como mecanismos para enfrentar la crisis económica del país y continuar con la construcción de nuevos parques industriales: el Programa Nacional de Financiamiento y Desarrollo; el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior; el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico; el Programa Nacional de Capacitación y Productividad y el Programa Nacional de Desarrollo Regional.

De esta manera, se lograron crear 19 nuevos desarrollos industriales, el 50% de estos se hicieron con capital privado en algunas localidades del estado de Jalisco y Baja California; y el restante 50% fueron construidos con recursos del gobierno federal y estatal, en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Estado de México, Sinaloa, Veracruz y Yucatán. Esto se observa en el Cuadro 4.

A nivel regional, Jalisco concentró el 21% de los desarrollos industriales, expandiéndose ligeramente el segundo anillo de la región centro este a la región centro oeste, mientras que Baja California, Colima, Estado de México, Tamaulipas y Yucatán, sólo albergaron 10.5% por cada estado, y el restante se distribuyó en algunas localidades de los estados de

Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Veracruz, tal como se aprecia en el Mapa 5.

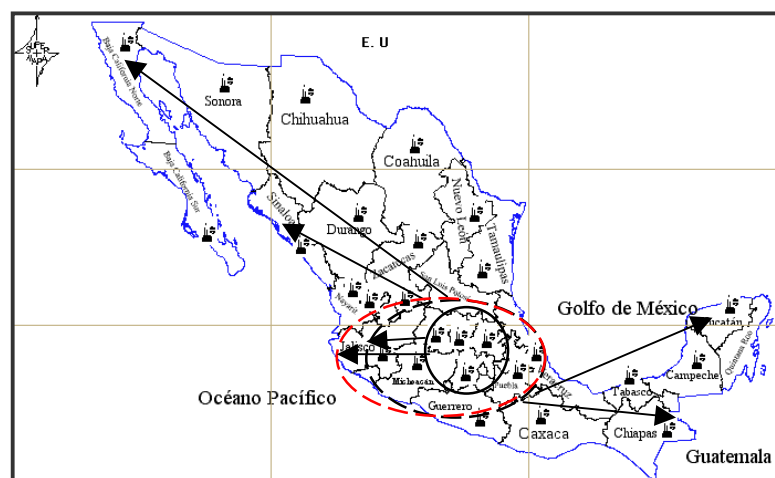
Cuadro 4
Desarrollos industriales creados entre 1983 a 1988

Desarrollo	Características		
	Año de creación	Ubicación	Tipo de propiedad
PI El Laurel	1983	Zapopan, Jalisco	Privada
PI San Antonio Buenavista		Toluca, Estado de México	Estatal
PI Colima	1984	Colima	Estatal
PI Francisco Ramírez		Manzanillo, Colima	Estatal
PI Yucatán		Progreso, Yucatán	Mixto*
PI Marán	1985	Baja California	Privada
PI Paquime		Casas Grandes, Chihuahua	Estatal
PI El Salto		El Santo, Jalisco	Privada
PI Exportec		Toluca, Estado de México	Estatal
PI Río Grande		Nuevo Laredo, Tamaulipas	Privada
PI Tuxpan		Tuxpan, Veracruz	Federal
PI Yucatán		Mérida, Yucatán	Municipal
PI El Vergel	1986	Aguascalientes	Privada
CI El Florido		Tijuana, B. California	Privada
Nuevo Parque Industrial		B. California Sur	Estatal
PI Guadalajara		El Salto, Jalisco	Estatal
PI Belenes del Norte		Zapopan, Jalisco	Privada
PI Nueva Estación Dos		Culiacán, Sinaloa	Privada
PI Puerto de Altamira		Altamira, Tamaulipas	Federal

* Conjunción de derechos público con privado.

FUENTE: Elaboración propia con base en Garza, 1999; INEGI, 1999; AMPIP, 2010 y ProMéxico, 2010.

Mapa 5
Localización regional de los desarrollos industriales creados entre 1983 a 1988



Ampliación del anillo regional centro este hacia el centro oeste.

FUENTE: Elaboración propia.

De este grupo, pocos fueron los que pudieron desarrollarse rápidamente, tales como el parque industrial de Colima y el de San Antonio Buenavista, ubicado Toluca, Estado de México; convirtiéndose en importantes nodos atrayentes de pequeñas empresas. En resultados contrarios, la disponibilidad limitada de infraestructura y equipamiento urbano industrial restringió la plena ocupación del parque industrial Tuxpan (Veracruz); el de Francisco Ramírez Villareal, de Manzanillo Colima, entre otros.

c) Etapa de crisis y lenta recuperación, 1989-2010

En una situación de inestabilidad macroeconómica iniciada en 1982 y con algunos efectos de los desastres que provocó el sismo de 1985, hacia 1988 la economía mexicana se encontraba en una marcada recesión económica. Dicha situación limitó ampliamente el presupuesto destinado a la industria y a la creación de parques industriales. A pesar de haberse considerado una prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, no fue posible financiar totalmente los pendientes de infraestructura, créditos y apoyos fiscales y administrativos.

El gobierno de Salinas de Gortari instrumentó el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y en Empleo, que fue una medida que pretendió darle continuidad al Pacto de Solidaridad Económica de 1987. El propósito principal de la política económica se encaminó a la recuperación de la estabilidad macroeconómica, para ello el objetivo era el combate a la inflación con el tipo de cambio nominal como instrumento base. Una de sus medidas se enfocó en alcanzar y mantener la estabilidad de las finanzas públicas, con el fin de seguir apoyando la industria y el resto de los sectores productivos. De tal forma, sentar las bases para la recuperación gradual de la economía.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se instrumentó el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, cuyo objetivo fue no sólo apoyar a la industria con la escasa inversión existente, sino dar oportunidad al capital privado para modernizar la tecnología y los procesos de producción, a fin de reactivar este sector y así poder competir con el exterior. En este sentido, en 1991 la iniciativa privada contribuyó a ampliar la cantidad de parques industriales, con la construcción del Exportec II, ubicado en el municipio de Toluca y El Cerrillo II en Lerma, ambos en la entidad mexiquense.

Este programa de modernización industrial, se centró en realizar algunas reformas del sistema fiscal y financiero del país, ya que era prioridad nacional insertar a la economía mexicana al

mercado mundial y formar uno de los mercados económicos más importantes a nivel internacional con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

La política económica tuvo como prioridad la estabilidad macroeconómica y el cambio estructural. En este contexto, el fomento de polos de desarrollo industrial no constituyó una prioridad, pues ahora la visión de menor intervención estatal en la economía traía consigo la idea de que el libre mercado orientaría el crecimiento del sector secundario según el nuevo ambiente de apertura económica. En otras palabras, la libertad de mercados no hace necesaria una política activa de fomento industrial, al contrario, podría estar en contra de la eficiencia que señala el mercado. A mediados de los años noventa se entra en una nueva situación de desequilibrios macroeconómicos, la crisis de 1994, agravando el desarrollo de los parques industriales, el sector industrial y toda la economía nacional.

Con la aplicación de las reformas estructurales como la desregulación económica y la reducción del tamaño del gobierno conllevan a que las políticas de fomento industrial del gobierno queden en el papel. Ante tal situación, la iniciativa privada tanto nacional como extranjera aprovecharon la coyuntura para realizar inversiones en sectores estratégicos de la industria, comprando empresas, naves industriales, terrenos y otras propiedades. De esta manera, tomaron el control de diversos desarrollos industriales, principalmente los ubicados en la región norte y centro del país.

La apertura económica de México con el resto del mundo trajo graves consecuencias: el proceso de debilitamiento de la estructura productiva nacional y el desmantelamiento del tejido industrial (iniciado en la segunda mitad de la década de 1980 y primera mitad de la de 1990). El gobierno federal continua con la idea de que la mejor política industrial es la que no existe, es decir, no se consideró necesario el apoyo de desarrollos industriales como en el pasado, pues el libre mercado conduce a que la iniciativa privada tome decisiones eficientes en el terreno de la producción y distribución. En la inestabilidad macroeconómica iniciada en 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo, puso en marcha en marzo de 1995 el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE), cuyo objetivo central fue la estabilización macroeconómica. Una de las medidas fue la creación de las Unidades de Inversión (UDIs) para apoyar a los deudores y a los inversionistas que se vieron afectados por la coyuntura económica, medida orientada en evitar el resquebrajamiento del sistema productivo industrial.

Estas acciones fueron insuficientes para apoyar la recuperación de dicha actividad, dado que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el desarrollo industrial no fue considerado como actividad sectorial prioritario. A pesar de ello, se pudieron crear otros nuevos desarrollos industriales, tales como el Parque Microindustrial Cuautitlán Izcalli (1996), ubicado en el municipio con el mismo nombre y el Hermandad Estado de México (1997), localizado en Ixtlahuaca en el Estado de México. Ahora los desarrollos industriales no son de diseño exclusivo del gobierno federal, sino participan los gobiernos locales.

En este contexto, en la primera mitad de la década inicial del siglo XXI, la creación de estos nuevos parques fue posible en virtud de la emisión de un decreto para fomentar el desarrollo de la industria maquiladora de exportación, privilegiando la operatividad de dicho programa en los desarrollos industriales ya existentes en las diversas regiones del país, asumiendo que era una de las formas directas para apoyar la lenta recuperación de dichos conglomerados.

Así, entre el año 2000 al 2006, sólo se lograron crear pocos desarrollos públicos, siendo algunos de estos el Parque Industrial San Cayetano (2004) y Santa Barbará (2005), ubicados en los municipios de Toluca e Ixtlahuaca respectivamente, en el Estado de México.

En el sexenio siguiente hasta inicios de 2010, con estabilidad macroeconómica, salvo los efectos provocados por la crisis financiera estadounidense, el gobierno actual retomó de manera decidida el apoyo a la industria y el fomento de los desarrollos industriales, con el fin no sólo de modernizar al país, fortalecer el tejido industrial y ordenar la industria, sino aprovechar las ventajas que ofrece el mercado internacional y la zona de libre comercio creada entre los Estados Unidos y Canadá.

Para lograr este cometido, el gobierno de Felipe Calderón ha implementado el Programa PYME, con los siguientes objetivos (Secretaría de Economía, 2010):

- 1.- Fortalecer, crear y promover los parques industriales, como un mecanismo para impulsar la consolidación de cadenas productivas que sirva de elemento detonador del desarrollo económico regional.
- 2.- Promover el establecimiento de las MIPYMES en los parques industriales.
- 3.- Promover a nivel internacional la oferta de infraestructura existente en los parques industriales, a través del Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales (SIMPPI), para atraer inversión extranjera.

- 4.- Elevar la calidad de los parques industriales.
- 5.- Fomentar la integración de cadenas productivas a través de los parques industriales.
- 6.- Promover la capacitación de recursos humanos, como factor fundamental de funcionamiento de los parques industriales.

Los objetivos están encaminados a estimular el establecimiento de empresas en áreas que requieren generar desarrollo y por ende empleos y bienestar social y económico; contribuir al desarrollo regional; atraer inversión extranjera directa (IED) y crear economías de escala para fomentar el nacimiento de nuevas empresas.

Asimismo, con el establecimiento de nuevas empresas en los desarrollos industriales ya existentes, puede contribuirse a crear importantes nodos de atracción para otras empresas que presten servicios complementarios a las empresas establecidas, es decir, se pretende fomentar la creación de *cluster* intersectoriales, capaces de favorecer la transferencia de tecnología, el reordenamiento industrial y la descentralización regional de la industria.

Acompañado de esta política, se implementó el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), para el crecimiento de infraestructura industrial, apoyando a los diferentes desarrollos industriales existentes para la construcción, ampliación o mantenimiento de infraestructura, siempre y cuando privilegieran la instalación de MPYMES en sus polígonos definidos para tal actividad.

Pero el aspecto más importante de este programa fue el incentivo que se le otorga tanto a los estados, municipios y la iniciativa privada para la construcción de nuevos desarrollos industriales, esto es, se les otorgaba un porcentaje del costo total, dependiendo de la vocación proyectada, el lugar donde se ubicará⁸ y las preferencias para el establecimiento de empresas,⁹ adicional a las asesorías que la Secretaría de Economía les brinda para estudios técnicos de factibilidad y viabilidad de localización.

⁸ El porcentaje es mayor y puede llegar hasta 50% si la ubicación de estos desarrollos se localizan fuera de la región centro del país o en algunas localidades no industrializadas pero que reúnan condiciones mínimas que permitan el funcionamiento adecuado de las empresas.

⁹ Dicho programa privilegia el apoyo para aquellos desarrollos que favorezcan el establecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas, pues es una forma de reordenar los asentamientos industriales irregulares en términos de localización y uso de suelo, así como desconcentrarlas de las zonas urbanas y metropolitanas.

Se implementó el Sistema Mexicano de Promoción de Parques Industriales (SIMPPI), como un instrumento para promover la oferta de infraestructura industrial que ofrecen los parques industriales instalados en todo el país, así como para atraer inversionistas nacionales y extranjeros a los desarrollos industriales.

A pesar de estos importantes programas presentados en los años transcurridos de este sexenio, no se han logrado crear nuevos desarrollos, al parecer, se ha tratado de promocionar las ya existentes para propiciar su saturación.

A MANERA DE CONCLUSIONES

En el presente las medidas existentes, si bien están contribuyendo a fortalecer la estructura industrial del país, el desarrollo organizado del mismo y el reintento de convergencia regional en tal actividad, no se ha logrado estimular la ocupación total de los parques industriales existentes, producto de las deficiencias en su planeación, organización y administración, así como la disponibilidad limitada de infraestructura y equipamiento urbano industrial.

Esto significa que las políticas de desarrollo industrial en nuestro país, casi siempre han formado parte esencial de la política económica, sin embargo, los programas específicos en esta materia se han visto limitados por las coyunturas económicas que ha experimentado la economía nacional, aunado a la competencia internacional que se ha acentuado en las últimas tres décadas.

Se deben resaltar las limitaciones observadas en los programas de desarrollo industrial en virtud de que han afectado las medidas para apoyar el crecimiento y la expansión de los parques industriales, con ello se ha retardado su recuperación, la descentralización de dicha actividad y el desarrollo regional parece prolongarse más allá de los escasos efectos inerciales.

Es posible asumir que dichas políticas no han incentivado seriamente la plena actividad de los parques industriales que estaría reflejando su desarrollo. Una parte importante de éstos todavía no reúnen las condiciones necesarias en términos de servicios, infraestructura y equipamiento demandas por las empresas, ni mucho menos por las consideraciones a nivel internacional, lo que ha retardado su saturación y efectos multiplicadores sobre la economía regional.

La prioridad de las políticas industriales en los desarrollos industriales debe estar enfocada a crear las condiciones necesarias para atraer a las empresas y saturar estos espacios, antes de construir nuevos. Dado que en el mediano y largo plazos implicarán altos costos los cuales regularmente son asumidos por el propio Estado, además, lejos de generar convergencia regional, las brechas entre las localidades con esta actividad y las que carecen de la misma se ampliarán cada vez más.

Asimismo, cuando las empresas no encuentran las condiciones y características necesarias en estos desarrollos están lejos de verse incentivadas a permanecer, en consecuencia optan por la movilidad para reconcentrarse en las regiones o localidades donde dicha actividad ha madurado, o al menos, reúnen las condiciones necesarias para su pleno funcionamiento.

Frente a estas deficiencias, la descentralización industrial se prolonga más allá del tiempo considerado en cada sexenio de gobierno, de nueva cuenta es urgente crear las condiciones pertinentes para que los desarrollos industriales ya existentes realmente funjan como nodos atractivos de empresas y detonantes de desarrollo regional.

BIBLIOGRAFÍA

- **Aguilar, Ismael** (1993). *Descentralización industrial y desarrollo regional en México*. El Colegio de México. México.
- **AMPIP** (2010). *Los parques industriales en México*. Disponible en <http://www.ampip.org.mx/>. Consultado en enero de 2010.
- **Garza, Gustavo** (1999). *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México*. El Colegio de México. México.
- **INEGI** (1999). *Parques, ciudades y corredores industriales de México. Resultados oportunos*. Censos económicos 1999, enumeración integral. México.
- **ONUDI** (1979). *Pautas para el establecimiento de parques industriales en los países en desarrollo*. Naciones Unidas. New York.
- **ProMéxico** (2010). *Localización de parques industriales en México*. Disponible en http://mim.promexico.gob.mx/wb/mim/busqueda_de_parques. Consultado en enero de 2010.
- **Secretaría de Economía** (2010). *Políticas y programas de apoyo a las micros, pequeñas y medianas empresas (MiPyMes)*. Dirección General de Desarrollo Empresarial y

Oportunidades de Negocio. Disponible en www.economia.gob.mx. Consultado en enero de 2010.

- ----- (2005). *Norma oficial mexicana de parques industriales, versión 2005. NMX-R-046-SCFI-2005*. Gobierno de la República. México.
- *SIMPPI* (2010). *Localización e infraestructura de los parques industriales en México*. Disponible en <http://www.contactopyme.gob.mx/parques/intranets.asp>. Consultado en enero de 2010.