

Impactos de los incentivos fiscales en la desconcentración industrial metropolitana: el caso de Jalisco

Jesús Arroyo Alejandro*

El propósito de este artículo es evaluar si la política de incentivos fiscales ha tenido algún impacto en la desconcentración de la actividad industrial de la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara. Se plantea que en la realización de los decretos de estímulos fiscales (el de 1979 y el de 1986 que deroga el primero) se ignora el proceso que origina la concentración en las principales ciudades del país (así como los factores que determinan la localización de empresarios e individuos en su calidad de inmigrantes); entre los principales factores se resalta la importancia de las economías de aglomeración.

Del análisis de la información (1965-1985) se concluye que la tendencia a la concentración industrial en la zona metropolitana de Guadalajara continúa, incluso e expande, el ámbito territorial de la concentración a los municipios circunvecinos. Asimismo, se destaca el nulo impacto de los incentivos fiscales y otra serie de medidas, por lo que se recomienda una mayor selectividad en su asignación entre zonas, ramas industriales y tamaños de empresa con el objeto de promover la especialización industrial en ciertas localidades, impulsar la localización industrial en zonas donde se puedan aprovechar las economías de aglomeración de la ZMG sin aumentar la congestión urbana, y disminuir el costo social resultante de los incentivos fiscales y la ineficiencia del aparato industrial.

Introducción

En febrero de 1979 y en enero de 1986 fueron promulgados un par de decretos del gobierno federal que establecen un conjunto de estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en actividades industriales prioritarias y el desarrollo regional, para lo cual tienen concretamente los siguientes objetivos:

i) promover el crecimiento industrial y el empleo en diferentes regiones del país aprovechando sus ventajas comparativas "...con el propósito de reducir la tendencia a la concentración demográfica e industrial en las grandes urbes y propiciar la descentralización de la planta productiva." *Diario Oficial*, 22 de enero de 1986);

* Investigador del Instituto de Estudios Económicos y Regionales de la Universidad de Guadalajara.

ii) promover la microindustria y la pequeña industria, impulsando su integración intra e intersectorial, ya que se reconoce su amplia capacidad de generar empleo.

El decreto de 1986 pone mayor énfasis en la necesidad de acelerar el proceso de desconcentración industrial de la ciudad de México.¹ Además, enmienda el de 1979 con el objeto de:

i) adecuarlo a las circunstancias económicas actuales;

ii) generar más aceleradamente nuevas oportunidades de empleo permanente y productivo, y

iii) hacerlo más selectivo en materia de actividades industriales prioritarias y de apoyar en mayor medida a las empresas según su capacidad y ubicación geográfica.

Los incentivos más atractivos del último decreto estimulan la inversión a través de certificados de promoción fiscal (Ceprofis), que se otorgan para pagar impuestos posteriores a la inversión beneficiada. Esta será aquella que se realice a partir de la vigencia del decreto, en la construcción o adquisición de: edificios, instalaciones y maquinaria y equipo nuevos, relacionados directamente con el proceso productivo industrial (*Diario Oficial*, 22 de enero de 1986). Los impuestos que pueden pagarse con Ceprofis son todos aquellos de tipo federal, incluyendo el impuesto al valor agregado (IVA), excepto aquellos impuestos destinados a un fin específico, como los impuestos sobre importación, sobre enajenación de bienes, etcétera.

1. Concentración industrial y los decretos de estímulos fiscales

La motivación principal de ambos decretos es reducir la concentración industrial en el Distrito Federal y zonas aledañas y, en menor grado, en las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara. Se debe agregar que el decreto de 1986 tiene, además, el propósito de servir como instrumento para promover fundamentalmente el empleo industrial, dada la gran disminución de la inversión en general y, particularmente, en la industria, el desempleo, la inflación y el lento o nulo crecimiento económico a par-

¹ En el decreto de 1986 se establece que el decreto de 1979 ha mostrado su "...efectividad en el propósito de reducir la tendencia concentradora de la industria de la zona centro del país hacia nuevas áreas de desarrollo a la vez que ha alentado la inversión productiva en nuevas plantas o en la ampliación de las instalaciones..." (*Diario Oficial*, 22 de enero de 1986: 4). Sin embargo, no existe estudio o información, hasta donde el autor sabe, para apoyar tal aseveración.

CUADRO 1
Estímulos fiscales según ubicación, tamaño y categoría de la empresa industrial, según decretos de 1979 y 1986

Beneficiarios	Zonas		
	I	II	III
	De máxima prioridad nacional	De máxima prioridad estatal	III-A crecito. control. III-B De consolidación
Industria prioritaria	30% + **	20% + **	15% + **
Categoría 1 ^a	1979 = 20%	Categoría 0* empresas que no se ubican en I ni en II por aprov. M. Prim. 1979 = 20%	En parques y corredores ind. No hay estímulo
Industria prioritaria	20% + **	15% + **	15% + **
Categoría 2 ^b	1979 = 20%	1979 = 10%	En parques y corredores ind. No hay estímulo
Pequeña industria (16 a 100 empleados)	30%	30%	1979 = 10% Invers. ampliacion.
ventas anuales 30' y + y menos de 400'	1979 = 25%	1979 = 25%	20% P. y C. industrias 1979 = 25%*
Microindustria (hasta 15 empleados) y hasta 30' de ventas anuales	40%	40%	30% No existía
	No existía	No existía	No existía
			Resto del país Solamente ampliaciones
			15% + **
			10% + **
			1979 = 20%
			1979 = 10%
			1979 = 25%
			30%
			No existía
			No existía

Fuente: Diario Oficial, 5 de marzo, 1979 y 22 de enero, 1986
^aProducción de materias primas y bienes básicos de alta prioridad.
^bProducción de materias primas y bienes básicos [incluye la mayoría de pequeñas y medianas empresas manufactureras].
 * Inversiones para ampliación únicamente, 1986, 1979.
 ** Más un 30% del valor de los Ceprofits otorgados para empresas que cuentan con programas de inversión elaborados antes del 30 de junio de 1987 y realicen la inversión antes de 1988.

CUADRO 2

Municipios de Jalisco que integran las zonas de estímulos fiscales según propuesta del gobierno del estado de Jalisco

Zona I	II	III-A	III-B
Cd. Guzmán	Ixtlahuacán de los Membr.	No hay	Guadalajara
Enc. de Díaz	Poncitlán		Zapopan
Lagos de M.	Zapotiltic		Tlaquepaque
S. Juan de los Lagos	Zapotlanejo		Tonalá
	Acatlán de J.		Tlajomulco
	Tuxpan		El Salto de
	Zacoalco		Juanacatlán
	S. M. El Alto		
	Tepatitlán		
	Atotonilco		
	Villa Hidalgo		
	Ameca		
	Ocotlán		

Fuente: Departamento de Programación y Desarrollo, Gobierno del Estado de Jalisco, "Propuesta estímulos fiscales, 1986".

tir de 1982.² Esto último se intenta lograr con 30% más de estímulo, adicional al monto de los Cefrofis otorgados a las empresas clasificadas en las categorías 1 y 2, si cuentan éstas con un programa de inversiones antes del 30 de junio de 1987 y realizan las inversiones antes de 1988. Además, existe un incremento de 5% de estímulos a la pequeña industria localizada en las zonas I y II y un nuevo estímulo de 40% a las microindustrias localizadas en esas zonas o 30% a las de las zonas III-B y resto del país (véanse el cuadro 1 y el cuadro 2 que presenta la lista de municipios que integran los tres tipos de zonas en Jalisco).

Estudiando el cuadro 1, que sintetiza el conjunto de estímulos fiscales a la inversión, se puede concluir que éstos son atractivos para todas las empresas que se localicen en las zonas I, II y III-B (en esta última sólo se aplica a las empresas localizadas en parques y corredores industriales), en ese orden de importancia, particularmente para la pequeña y la microindustria, suponiendo que la evasión de impuestos federales es mínima o

² Fenómenos que en buena medida se pueden atribuir a la considerable deuda externa mexicana en relación con la capacidad de pago del país. Esto causa una aguda escasez de divisas debido al elevado pago de su servicio y a la especulación financiera —facilitada porque el riesgo de invertir en el país es alto (aspecto que puede ser puramente subjetivo) y es más rentable ahorrar en divisas que en moneda nacional, ya que las tasas reales de interés en el país son negativas o excesivamente bajas. Por otro lado, los inversionistas no invierten en actividades productivas porque con tasas inflacionarias altas y variables, así como tipos de cambio variables, ambos aspectos altamente dependientes de decisiones del exterior, no es posible ninguna planeación financiera adecuada, menos un cálculo aceptable de utilidades.

ula.³ El atractivo de los estímulos aumenta al considerar que se ofrecen otros, igualmente por medio de Ceprofis, que son sumables a los del cuadro 1:

i) estímulo a la creación de empleos que va de 15 a 40% de la nómina anual de los empleos creados por la nueva inversión, durante el primer año de actividades multiplicado por tres. Este estímulo se otorga por una sola vez;

ii) estímulo en la compra de maquinaria y equipo nuevos de fabricación nacional para cualquier actividad de 10% de su valor de factura en Ceprofis. Este se otorgaría siempre y cuando los fabricantes de esa maquinaria y equipo cuenten con un programa de fomento expedido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Si los adquirientes tienen registro en el programa de fomento de bienes de capital, obtendrían 10% adicional;

iii) estímulo de 10% de los gastos de transporte de maquinaria importada.

Si agregamos los estímulos existentes de tipo financiero y otros estímulos indirectos, como son: infraestructura en parques industriales, energía subsidiada, gastos públicos originados en el combate de la contaminación, etc., se puede deducir que gran parte del costo de la inversión en la industria manufacturera lo puede absorber la sociedad en forma de impuestos no percibidos durante los cinco años en que tienen validez los Ceprofis. Más aún, si tomamos en cuenta los bajos salarios reales comparativos en el sector, el proteccionismo comercial contra la competencia internacional, así como la inserción de muchas empresas manufactureras en mercados monopólicos u oligopólicos, tendríamos que concluir que el sector industrial manufacturero mexicano ha estado funcionando con precios relativos de los factores (y posiblemente de muchos de sus insumos) distorsionados, que no reflejan el verdadero costo de oportunidad de tales factores, es decir, el costo de su uso económicamente eficiente. De aquí que ocurra la conocida ineficiencia del sector manufacturero, mientras que el costo de ello, así como sus ganancias extraordinarias, son externalizadas a la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, al calificarse de excesiva la concentración de población e industrias en grandes zonas metropolitanas, normalmente se ignora en la realización de los decretos el proceso que originó tal concentración, así como los factores que empresarios e individuos (inmigrantes) toman en cuenta para decidir su localización.

Las empresas se localizan en grandes ciudades porque ahí maximizan o tienen la mayor probabilidad de maximizar sus utilidades en el corto

³ Este supuesto es importante porque si existe una evasión considerable de impuestos, las empresas no acuden a solicitar este tipo de estímulos porque, para hacerlo, tendrían que mostrar la situación contable de la empresa.

y largo plazo, aún incorporando en sus decisiones de localización precios corregidos considerando los subsidios que obtendrían de localizarse en otra parte (por ejemplo, incentivos fiscales). Las grandes ciudades tienden a ser los sitios más baratos para la manufactura en términos de la infraestructura disponible, la mano de obra calificada, los privilegios oficiales y son, además, donde hay mercados más accesibles. Así, la industrialización termina fomentando el crecimiento rápido de grandes centros urbanos y retardando el crecimiento de otros menores aunque dispongan de recursos locales de desarrollo potencial (Hamer, 1985:39-40).

México ha tenido un rápido crecimiento urbano derivado del excesivo crecimiento poblacional ocurrido durante el periodo de industrialización acelerada; por el ritmo y tipo de incorporación de tecnología en la industria manufacturera intensiva en capital y no en mano de obra; por la organización productiva agrícola que expulsa población del medio rural, y por la política macroeconómica de industrialización. Esta última incentivó y promovió la industria sustitutiva de importaciones de bienes terminados de consumo final. Esto obligó a las empresas a localizarse en los lugares donde existían amplios mercados, así como abundante mano de obra, servicios empresariales, etc. Esto es, principalmente en la ciudad de México, Puebla, Monterrey y Guadalajara. Las dos últimas ciudades son muy atractivas por constituir centros urbanos regionales donde se centralizan grandes mercados. Varios estudios demuestran que la concentración original de población en esas ciudades tiene orígenes coloniales, aunque su mayor impulso fue durante la industrialización sustitutiva de importaciones (Unikel, Ruiz y Garza, 1976; Moreno, 1976 y Garza, 1985). Una vez generadas las economías de aglomeración en ellas, la mayoría de las nuevas empresas industriales las seleccionaron para localizarse por razones puramente de utilidad. Así, otros lugares alternativos de localización industrial difícilmente pueden competir, porque en esas ciudades se concentran proveedores, casi cualquier servicio, amplio mercado, mayor acceso a comunicaciones, etcétera.

Desafortunadamente para los desconcentracionistas, las economías de aglomeración reducen grandemente los costos de las empresas y se producen en parte por el encadenamiento (interdependencia de insumos y servicios) entre ellas, siendo básicas para obtener economías de escala y el crecimiento económico de una región. Como no todo puede concentrarse en un solo lugar, existen algunas ramas industriales susceptibles de descentralización o nuevas plantas de empresas en esas ramas que pueden localizarse fuera de concentraciones metropolitanas. Sin embargo, es necesario hacer profundos estudios de localización industrial para ofrecer centros alternativos atractivos.⁴

⁴ Por ejemplo, en el Estado de Jalisco se han producido desarrollos industriales espontáneos de pequeñas y medianas empresas en ciudades menores como Lagos de Moreno (indus-

En general, se puede decir que la excesiva concentración industrial tiene su principal causa en la política macroeconómica de sustitución de importaciones. Asimismo, es consecuencia de otras políticas que permitieron mantener precios relativos desfavorables para los productos primarios, originando una fuerte transferencia de recursos del campo a las ciudades y retrasando el desarrollo económico del primero. Otra causa importante de la concentración es que la mayoría de las empresas industriales, por razones técnicas, deben estar aglomeradas en una o unas cuantas grandes ciudades para poder operar en condiciones de competencia y con costos comparativamente bajos.

A medida que la industria se desarrolle, que la infraestructura y en particular las comunicaciones se mejoren reduciendo el costo real del transporte de mercancías y, sobre todo, que se promueva la competencia entre las empresas industriales de tal manera que éstas busquen localizaciones no metropolitanas que les permitan ser más competitivas, probablemente muchas empresas podrán tener mayores rendimientos si se localizan junto a otras semejantes —o que produzcan insumos para ellas en centros urbanos más pequeños, donde terrenos y mano de obra pueden ser más baratos (Hamer, 1985).

En el caso de México, la tendencia actual de la política económica es promover la exportación de manufacturas puede ayudar a disminuir la tendencia concentradora, al incentivar a las empresas a localizarse en sitios propicios para la exportación y no depender del mercado interno. En general, en una etapa industrial de mayor competencia y exportación de manufacturas, junto con apropiadas obras de infraestructura (y tal vez algunos incentivos fiscales), se puede propiciar el desarrollo industrial en centros urbanos alternativos en pequeñas y medianas ciudades. Para esto es importante conocer la especialización de cada centro en determinada rama industrial (la cual puede ser fácil de identificar) y generar lo más rápidamente posible las economías de aglomeración que dicha rama requiere.

Es interesante mencionar que, a nivel nacional, el área metropolitana de la ciudad de México,⁵ concentraba en 1965 23% de los establecimientos industriales y 42% del número de empleados en el sector; para 1980 estos porcentajes eran 29.5% y 46.9%, respectivamente (véase Garza, 1986:

ria textil), Zapotlanejo y Ayotlán (industria de la confección). Este tipo de industrialización ha sido importante para el desarrollo regional no metropolitano. Seguramente existen otros casos en el país, incluso de ciudades medias más grandes que las mencionadas, donde el desarrollo industrial no metropolitano y de pequeñas empresas ha sido fundamental para el crecimiento económico regional de sus zonas de influencia.

⁵ Incluye el Distrito Federal y los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuauhtlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalneantla y Tultitlán.

CUADRO 3
Jalisco: datos sobre industria, 1975

Entidades y grupos industriales	Estable- cimientos		Personal ocupado		Producto bruto total		Valor agregado bruto	
		%		%		%		%
Jalisco	9 405	100.0	116 070	100.0	29 853 504	100.0	11 590 418	100.0
ZMG	5 398	57.4	86 532	74.6	22 672 738	75.9	8 469 816	73.1
Alimentos	4 492	47.8	27 145	23.4	9 474 391	31.7	2 551 665	22.0
Bebidas	95	1.0	7 330	6.3	303 254	11.1	1 634 429	14.1
Calzado e industria del cuero	442	4.7	13 706	11.8	1 973 144	6.6	741 089	6.4
Industria química	129	1.4	9 338	8.0	3 686 947	12.3	423 470	3.7
Prod. hule y plástico	122	1.3	4 251	3.7	1 144 530	3.8	510 576	4.4
Prod. de minerales no metálicos*	909	9.7	7 620	6.6	1 401 178	4.7	634 447	5.5
Prod. Met. excepto Maq. y equipo	886	9.4	7 496	6.5	1 032 708	3.5	456 498	3.9
36 + 37**	378	4.0	7 728	6.7	1 804 249	6.0	810 599	7.0

Fuente: X Censo Industrial, 1975, srr: Principales características por entidad federativa, municipio y grupo de actividad, 1976.

* Excepto petróleo y carbón mineral.

** 36 + 37 = Fabricación y ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y sus partes; excepto los electrónicos. Fabricación y ensamble de maquinaria, equipo, accesorios y partes eléctricas y electrónicas.

23). Desafortunadamente todavía no hay datos de 1985 para observar si se experimentó una desconcentración industrial en este periodo de impulso a las políticas desconcentradoras.

Desarrollo industrial de Jalisco y la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG)

Este apartado se basa en los resultados de los estudios de Hernández (1974), Sepúlveda (1979) y Arroyo (1984). El cuadro 3 muestra que para 1975 la actividad industrial se concentra fuertemente en la ZMG, sobre todo el personal ocupado, producción bruta total y valor agregado censal bruto (74.6, 5.9 y 73.1%, respectivamente). Poco más de la mitad (57.4%) de los establecimientos industriales del estado se localizaban en la ZMG (véase el cuadro 3). La concentración en esta característica no parece tan grande comparada con las anteriores porque en el resto de Jalisco existe una gran cantidad de pequeñas y medianas industrias localizadas en varias ciudades menores que utilizan menos mano de obra y generan menor producto por establecimiento. Tales industrias, sin embargo, pueden ser importantes generadoras de empleo e ingresos locales.

De acuerdo con los datos censales de 1985, la tendencia a concentrar la industria de Jalisco en la ZMG parece continuar. Así, se observa que 73.0% del personal ocupado de la industria manufacturera y 67.3% del total de establecimientos están ubicados en la ZMG (véase el cuadro 4). En realidad hay un aumento de 10 unidades porcentuales en la concentración de empresas manufactureras durante el decenio.

Según la información del censo de 1975 en el cuadro 3, las industrias de alimentos, bebidas y calzado, es decir, las industrias de bienes finales

CUADRO 4
ZMG: Datos sobre industria manufacturera, 1985

	Establecimientos	%	Personal ocupado	%
1985				
Guadalajara	5 322	80.5	95 317	77.2
Zapopan	755	11.4	21 440	17.4
Tlaquepaque	373	5.6	5 653	4.6
Tonalá	158	2.5	1 003	0.8
Total	6 608	100.0	123 413	100.0
Total Jalisco	9 812		168 661	
% concentración ZMG	67.3		73.0	

Fuente: Censo industrial 1985, SPP.

lucen como las más importantes; mientras las industrias de bienes intermedios (insumos) y de capital tienen importancia secundaria. Se puede decir, entonces, que para ese año la estructura industrial de Jalisco (prácticamente la ZMG), se encontraba en una etapa de despegue hacia la madurez (según lo demuestra la experiencia internacional), pues una etapa de industrialización más dinámica se presenta cuando las industrias de bienes intermedios y de capital tienen mayor crecimiento y peso relativo en la producción total de una región. Esta conclusión va de acuerdo con los hallazgos de Hernández (1974) en su estudio del periodo 1955-1970. Empero, el autor señala indicios de mayor dinamismo de las ramas industriales de bienes intermedios y de capital. Arroyo (1984), por su parte, demuestra en una comparación del crecimiento industrial de las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara durante 1965-1975, que cerca de 60% de las ramas industriales (doble dígito de la clasificación estándar internacional de ramas industriales) crecen a mayor ritmo en la ZMG. De esas ramas poco más de la mitad se dedican a la producción, reparación o ensamble de bienes intermedios y de capi-

CUADRO 5
Crecimiento industrial manufacturero de México, Jalisco
y zona metropolitana de Guadalajara

Concepto/año	República Mexicana	Jalisco	ZMG	Jalisco sin ZMG
1965				
Núm. de establecimientos	135 188	4 869	3 178*	1 691
Personal ocupado	1 343 510	63 348	45 556*	17 792
1975				
Núm. de establecimientos	119 212	9 405	5 398*	4 007
Personal ocupado	1 707 919	116 070	86 532*	29 538
1985				
Núm. de establecimientos	127 539	9 812	6 608	3 204
Personal ocupado	2 303 000	168 661	123 413	45 248
<i>Crecimiento porcentual</i>				
1965-1975				
Núm. de establecimientos	-11.0	94.0	70.0	78.0
Personal ocupado	28.0	84.0	90.0	60.0
<i>Crecimiento porcentual</i>				
1975-1985				
Núm. de establecimientos	8.0	5.0	23.0	7.0
Personal ocupado	35.0	46.0	43.0	54.0

Fuente: Censos industriales 1965, 1975, 1985, DGE, SIC y SPP.

* No está considerado el municipio de Tonalá.

al. De estos resultados podemos aceptar válidamente que en los años setenta se consolidó el dinamismo y la madurez del sector industrial de la MG. Más aún, es muy probable que el predominio tradicional del comercio en Guadalajara, antes de la rápida industrialización, pasó a la industria manufacturera en esos años. Con el análisis de datos del censo económico de 1985 se podrá contrastar este supuesto.⁶

Los datos sobre el crecimiento del número de establecimientos y del número de empleados en el sector manufacturero de Jalisco, en la ZMG y en Jalisco sin la ZMG apoyan el anterior supuesto (véase el cuadro 5). En el decenio 1965-1975 este crecimiento fue espectacular en Jalisco y en la ZMG (en ambas varias veces mayor que el observado a nivel nacional). Empero, para el decenio 1975-1985 el crecimiento es menor en todos los contextos, presentando la ZMG el mayor crecimiento en el número de establecimientos. En conclusión, Guadalajara, aparte de concentrar la mayor actividad manufacturera, también crece a ritmos más altos en 1975-1985, según el número de empresas.

Desde el punto de vista interno de la ZMG, los cuadros 4 y 6 muestran que el municipio de Guadalajara, para 1975, concentraba cerca de 85% de la industria de la zona, cifra que disminuye aproximadamente a 80% para 1985 (en este año se agrega Tonalá a la ZMG). Por otro lado, el porcentaje de personal ocupado en la industria en el municipio de Guadalajara se redujo de 86.6% en 1975 a 77.2% en 1985, disminución que absorbió Zapopan, que forma parte integral de su área urbana. Esto permite concluir que el desarrollo de parques y corredores industriales no ha incentivado en forma importante a las empresas para que se localicen fuera de estos dos municipios y que éstos seguramente siguieron experimentando un crecimiento significativo de la pequeña y mediana industrias y microindustrias. En esta dirección, hay que hacer notar que la ocupación de esos parques y corredores está en alrededor de la mitad de su capacidad.⁷

Un estudio del Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco (1979, con datos para 1975) encontró que la industria pequeña, mediana y artesanal (que representaba cerca de 90% del total de establecimientos industriales en 1975) se encontraba en su mayoría dispersa en el tejido urbano de la ZMG (en los sectores de la ciudad, especialmente en los de Libertad y Reforma). En éstos, además, residía el grueso de obreros de las empresas ubicadas en ellos y en los demás sectores. Es decir, en los sectores Reforma y Libertad habitaba el mayor grupo de obreros que

⁶ Será posible estudiar la evolución industrial de la ZMG integrando el trabajo de Hernández (1974), el de Arroyo (1984) y la nueva información del Censo Industrial 1985. Un estudio como el sugerido será muy útil para la planeación económica y urbana, así como para otros programas de desarrollo urbano.

⁷ Información del Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco (Depuej).

CUADRO 6
ZMG: Datos sobre industria manufacturera, 1975

	Estable- cimientos	%	Personal ocupado	%	Producto bruto total	%	Valor agregado censal bruto	%
Guadalajara	4 583	84.9	74 974	86.6	19 150 230	84.5	7 218 193	85.2
Zapopan	386	7.2	7 663	8.9	2 407 917	10.6	1 243 083	14.7
Tlaquepaque	429	7.9	3 895	4.5	1 114 591	4.9	8 540	0.1
Total	5 398	100	86 532	100	22 672 738	100	8 469 816	100

Fuente: X Censo industrial, 1975, spp; principales características por entidad federativa, municipio y grupo de actividad, 1976.

abajaba en la ZMG. No sabemos en qué grado haya cambiado esta situación en los 12 años transcurridos; si la pequeña y mediana industria se localiza ahora mayormente en los parques y corredores industriales periféricos; si, en consecuencia, el transporte actual de obreros sea más costoso; si los obreros migraron a lugares cercanos a esos parques y corredores industriales; en fin, no sabemos estos ni otros aspectos importantes de la evolución de la estructura y empleo industriales a partir de 1975 en la organización espacial de la ZMG. El conocimiento del proceso es indispensable para la planeación del uso del suelo urbano, aunque los datos del censo económico de 1985 a nivel municipal sugieren que la concentración industrial del estado de Jalisco continúa siendo similar a la que existía antes de las medidas.

. Posibles impactos de los decretos en la localización industrial

Del análisis del desarrollo industrial de Jalisco y la ZMG en el periodo 1975-1985 se puede concluir que la concentración industrial en la ZMG continúa prácticamente igual que antes, aunque ha disminuido su dinámica de crecimiento seguramente por efectos de la crisis económica (en términos de producción no lo sabremos hasta tener datos más detallados del censo de 1985). Considerando que el decreto de incentivos fiscales está en vigor desde 1979, el presente trabajo ofrece indicios de que los efectos deseados en su realización han sido insignificantes.⁸ Esto parece demostrar que los incentivos fiscales por sí mismos no tienen impactos importantes en la desconcentración industrial, en el desarrollo regional y en la industrialización y en el aumento de la inversión en el sector, pues, como se ha argumentado, tales impactos dependen de otros factores que tienen que ver con la política macroeconómica general del país y de las decisiones de asignación de inversión pública para infraestructura directamente relacionada con el desarrollo industrial. Como si esto no fuera suficiente, estos estímulos no funcionan si existen situaciones de significativas evasiones de impuestos federales, pues en esta circunstancia los estímulos fiscales se auto-otorgan por el mismo empresario sin mediar trámite alguno.

Ahora bien, si la evasión de impuestos fuera mínima, los incentivos resultarían resultar altamente atractivos para nueva inversión si consideramos que a éstos se les agregan otros incentivos financieros. En esta situación debería esperarse un crecimiento de la inversión en las zonas I, II y parques y corredores industriales de la III-B, (véase el cuadro 2, que se-

⁸ Los efectos insignificantes de este tipo de decretos en la localización industrial en Jalisco son aún más significativos si se considera que desde 1972 se había establecido un decreto muy semejante a los dos que hemos mencionado en este trabajo (*Diario Oficial*).

ñala los municipios que integran estas tres zonas), especialmente de la pequeña empresa y la microindustria que producen bienes en las categorías 1 y 2. Empero, si estos estímulos no están acompañados de medidas macroeconómicas (por ejemplo, una fuerte reducción de los pagos al servicio de la deuda, disminución de la inflación y un efectivo pacto entre los empresarios y el gobierno), cuyos efectos permitan a los empresarios minimizar riesgos debido a la situación de crisis económica nacional y planear sus finanzas, los efectos del decreto seguirán siendo mínimos.

Existe otra serie de factores más específicos que puede contribuir a neutralizar los efectos del decreto para evitar la fuerte tendencia concentradora en la ZMG y promover las zonas I y II. En primer lugar, para la mayoría de empresas las economías de aglomeración de la ZMG y sus parques y corredores industriales son superiores a los que puedan ofrecer las zonas I y II. Además, la diferencia de porcentajes de estímulo entre localizarse en los parques y corredores industriales de la ZMG y esas zonas es solamente de 5% para empresas en la categoría 1 y 2. Esta diferencia es insignificante si consideramos la posibilidad de evasión de impuestos. Por tanto, si los estímulos tienen los efectos deseados para promover el crecimiento industrial, éste se concentrará principalmente en los parques y corredores industriales, para lo cual sería conveniente diseñar una estrategia de transporte y conectividad entre los parques y las zonas residenciales de obreros de los sectores Libertad y Reforma, que probablemente seguirán siendo sus principales lugares de residencia.

En segundo lugar, para la pequeña industria localizada en el municipio de Guadalajara y en otras partes del área construida, existe solamente un incentivo fiscal importante (20% de la nueva inversión) para localizarse en los parques y corredores industriales de la región. Pero los mayores costos de transporte para sus insumos y empleados pueden pesar más en la decisión de relocalización. Para el caso de la microindustria tal estímulo es de 30%, pero existe el mismo problema. Exceptuando algunos casos, se puede esperar que el decreto no induzca la relocalización de este tipo de empresas.

En tercer lugar, el decreto no incluye estímulos para nuevas empresas que deseen localizarse en municipios fuera de las zonas I, II y III-B (exceptuando las ampliaciones de inversión). Es atribución del gobierno del estado, a través del Comité de Planeación del Desarrollo (Coplade), designar los municipios que integran la zona II (de máxima prioridad estatal). Los municipios seleccionados son aquellos que ya cuentan con cierta infraestructura industrial. Sin embargo, si se desea el crecimiento industrial en áreas fuera de las actualmente congestionadas, no parece haber una justificación razonable a no otorgar estímulos a todos los municipios, excepto a los ya congestionados. Se argumenta que se quiere estimular "polos" de crecimiento industrial que ya tienen cierta infraestructura, pero

una cosa son las inversiones para promover esos polos (lo cual puede ser muy justificable) y otra los incentivos fiscales. Se podría demostrar que pueden existir potencialidades de crecimiento industrial a través de pequeñas empresas y microindustrias (en transformación, por ejemplo, de productos agropecuarios) en municipios que son excluidos de los incentivos. Parece, entonces, poco justificable este aspecto del decreto.

Normativamente y considerando nuestra argumentación, la selección de zonas para promover la industrialización debe enmarcarse dentro de una política macroeconómica orientada a la exportación y producción de bienes intermedios y de capital, concentrando la inversión en infraestructura en aquellas áreas que ofrezcan mayores perspectivas de generar economías de aglomeración y crecimiento industrial. Otros criterios deberán considerarse para otorgar incentivos fiscales, una vez determinada su eficacia. Desde luego, en las áreas donde se concentre la inversión para infraestructura deben otorgarse los mayores incentivos. La selección de sitios de promoción debe considerar un perfil detallado de industrias en cuanto a características de aprovisionamiento de insumos, costos de transporte, tipo de mano de obra, etc., contra un inventario de recursos en cada sitio considerado, de tal manera que pueda promoverse la especialización de localidades industriales donde rápidamente se generen economías de aglomeración.

La zona II para incentivos fiscales debería estar integrada por todos los municipios, excepto los que se quiere que no crezcan industrialmente, ya que el objetivo es el desarrollo industrial menos concentrado. Sería preferencia a los municipios (o áreas dentro de los mismos) que cuentan con cierta infraestructura industrial y posibilidades de rápida generación de economías de aglomeración, para invertir fondos públicos en mejorar dicha infraestructura. Entre ellos estarían los municipios suficientemente cercanos a la ZMG como para que su crecimiento industrial se basara en el aprovechamiento de sus economías de aglomeración existentes, pero localizados de tal manera que sea mínimo el incremento de la congestión urbana (incluso puede reducirse con un plan adecuado de transporte, y de localización industrial y residencial, que regule el desarrollo urbano de esos municipios).

Bajo las consideraciones anteriores, una propuesta de zona II incluiría áreas dentro de cada uno de los municipios que se deseara que crecieran industrialmente (probablemente incluiría áreas en todos los municipios excepto en los congestionados industrialmente) y un listado de aquellas áreas donde se desea concentrar la inversión pública para infraestructura industrial. Idealmente, convendría que la zona II resultara de un plan integral de desarrollo industrial que partiera de la política macroeconómica nacional y regional.

Conclusiones

La investigación regional y urbana en México ha destacado científica y objetivamente los factores que han incidido en la concentración industrial.⁹ Seguramente este tipo de conocimiento ha sido utilizado por los responsables de la política industrial, económica y de incentivos fiscales aunque, sin embargo, al instrumentarse las políticas concretas, como es el caso de incentivos fiscales, su diseño parece insuficiente resultando ineficiente en su operación. Esto se debe, en gran parte, a que en el proceso político de negociación, el peso específico de los grupos sociales que producen y se benefician de la concentración, presionan por obtener los mayores beneficios de las políticas en cuestión, de tal manera que el espacio de viabilidad para que el principio de eficiencia y equidad en que basan las políticas se logre, es muy limitado.

Considerando que existen evidencias de que los incentivos fiscales para la inversión industrial y el desarrollo regional no están cumpliendo los objetivos para los que fueron creados, es necesario un estudio evaluativo más profundo o que analice lo que ha sucedido a partir de 1979, o aún antes. Es probable que dichos incentivos estén en la actualidad subsidiando la inversión manufacturera en general, independientemente de su dimensión territorial y que, junto con otros "subsidios encubiertos", contribuyan a la ineficiencia del aparato industrial, cuyo costo social es alto. La nueva política macroeconómica de promoción de las exportaciones, de modernización y apertura hacia el exterior, demandará mayor eficiencia de las empresas manufactureras y esto requiere que los precios de los recursos con que trabajan tengan costos lo más reales posibles a sus costos de oportunidad. Bajo este razonamiento, los incentivos fiscales distorsionan los precios relativos del capital y el sacrificio fiscal no se traduce en ningún beneficio social.

Bibliografía

- Arroyo Alejandro, Jesús (1984), "Crecimiento industrial en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara", *Avances de Investigación*, Centro de Investigaciones Sociales y Económicas de la Facultad de Economía, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México (mimeo).
- Departamento de Planeación y Urbanización del Gobierno del Estado de Jalisco (Depuej) (1979), "Estudio de funciones urbanas en el área metropolitana de Guadalajara: función industrial", Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara, México.

⁹ Por ejemplo, el extenso trabajo de Garza (1980 y 1985), el de Unikel, Ruiz y Garza (1976), Unikel y Lavell (1979), Hernández (1985) y otros.

- Garza, Gustavo (1980), *Industrialización de las principales ciudades de México: hacia una estrategia espacio-sectorial de descentralización industrial*, El Colegio de México, México.
- (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, México.
- (1986), "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, El Colegio de México.
- Hamer, Andrew (1985), "Las modalidades de urbanización en el Tercer Mundo", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 22, núm. 1.
- Hernández Laos, Enrique (1974), "El desarrollo industrial de la zona metropolitana de Guadalajara", en *Guadalajara, centro de desarrollo en el occidente de México*, Centro de Investigaciones Sociales y Económicas, Facultad de Economía, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.
- (1985), *La productividad y el desarrollo industrial en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Moreno Toscano, Alejandra y Enrique Florescano (1976), "El sector externo y la organización espacial y regional de México, 1521-1910", en *Contemporary Mexico*, editado por J.W. Wilkie, Berkeley, Universidad de California.
- Palerm, Ángel (1972), "Ensayo de crítica al desarrollo regional en México", en David Barkin (comp.) *Los beneficiarios del desarrollo regional*, México, SEP, (Septentas 52).
- Unikel, Luis, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México.
- Unikel, Luis y Allan Lavell (1979), "El problema urbano-regional en México", *Gaceta UNAM*, vol. 3, núm. 20, época cuarta, México.

