

LAS POLITICAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL Y EL MUNICIPIO

Rogelio García Páez

El modelo de industrialización seguido por el país, basado en la sustitución de importaciones, trajo aparejado en las últimas cuatro décadas, un proceso de alta concentración de la actividad económica, particularmente en las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey, Guadalajara, y sus áreas de influencia. A manera de ilustración, señalamos que en 1930, el Distrito Federal y el Estado de México generaban el 32 por ciento de la producción manufacturera nacional; Nuevo León y Tamaulipas, el 10.2 por ciento; y los estados de Jalisco y Michoacán, el 5.1 por ciento, mientras que las restantes 26 entidades federativas aportaban en conjunto el 52.7 por ciento. En 1980, la participación del Distrito Federal y del Estado de México pasó a ser del 46.4 por ciento, en tanto que las de Nuevo León y Tamaulipas, y de Jalisco y Michoacán, pasaron a ser de un 12.2 y 8.2 por ciento respectivamente. El resto de las entidades apenas generaron un 33.2 por ciento.

Lo anterior puede explicarse a partir de la orientación seguida por el aparato industrial, el cual, teniendo como objetivo el mercado nacional, hubo de localizarse próximo a los grandes centros urbanos. Esto es particularmente cierto en la primera etapa del proceso sustitutivo; es decir, en la etapa de la sustitución de bienes de consumo, cuando el factor mercado fue definitivo para la localización de las plan-

tas. En las etapas más avanzadas del proceso, esto es en la sustitución de bienes de consumo duradero, así como de bienes intermedios y de capital, la explicación parece encontrarse más que en la proximidad de mercados, en la dotación de que fueron objeto las zonas aludidas en materia de infraestructura y servicios, lo que atrajo el interés de las nuevas industrias por instalarse en dichas zonas. Adicionalmente, la política de precios y tarifas implementada, en donde los costos de transportación de materias primas fueron considerablemente inferiores a los costos de transportación de productos terminados, contribuyó a su vez para que las nuevas empresas se instalaran próximas a los centros de consumo y lejos de los centros de explotación primaria. En consecuencia, fue generándose un proceso de economías internas y externas el cual desembocó en el fenómeno anotado de alta concentración regional industrial.

Todo ello tiene una importancia especial, en momentos en que la descentralización de la vida económica nacional, se plantea como objetivo impostergable, y en que se precisa la revisión y la redefinición de las políticas de fomento seguidas hasta hoy. Máxime si tenemos en cuenta que las fuertes diferencias regionales en el orden de la productividad, atienden según se desprende de diversos estudios a "...la complejidad de la estructura industrial...

y (al) impacto de (ciertos) factores externos... (como) el grado de desarrollo socio-económico y la presencia de economías de urbanización”,¹ condiciones en las que pensamos que la figura municipal tiene un rol específico a jugar, no sólo como la instancia tradicional para la prestación de los servicios primarios, sino como una instancia de fomento.

Pero antes de analizar el papel específico del municipio en este orden, conviene que apuntemos algunos elementos determinantes, a nuestro juicio, en la reversión del proceso de concentración industrial.

1o. Una política tendiente a promover la descentralización industrial, supone el reconocimiento de un grado relativo de concentración, con el propósito de asegurarles a las firmas, ciertas condiciones para alcanzar niveles adecuados de eficiencia y productividad, por lo que es fundamental la determinación de puntos o polos estratégicos para la descentralización. La fragmentación y dispersión no racional de las unidades productivas, conduce a incrementar los costos de producción y a alimentar niveles de ineficiencia; por el contrario, la agrupación de establecimientos con similitudes, en cuanto a necesidades de recursos humanos, insumos y asistencia técnica, genera economías de aglomeración;

2o. Es necesario que al definir las zonas a impulsar, éstas sean consideradas en función de las dotaciones factoriales de que dispongan; conviene aquí destacar dentro de las economías de aglomeración, las economías de localización, así como las economías de urbanización que pueden tener lugar;

3o. Una política de descentralización industrial debe contemplar un proyecto de integración industrial, con el propósito de lograr economías de transferencias y efectos en cadena; cabe destacarse aquí el rol de la pequeña y mediana empresas, para que sin menoscabo de los índices de pro-

ductividad y eficiencia alcanzables por las grandes firmas, éstas contribuyen a la creación de empleos nuevos, dada su capacidad natural; por último,

4o. Se requiere una revisión, perfecta delimitación y adecuada coordinación de competencias en este sentido, entre las tres instancias de gobierno, con el fin de evitar duplicidades y costos innecesarios.

Formuladas las consideraciones anteriores, pasemos ahora a analizar el papel que el municipio puede jugar en este proceso. Por la importancia que reviste, nosotros nos centraremos en la promoción de la pequeña y mediana empresas, lo cual no supone que una política de descentralización industrial deba supeditarse a una política que atienda sólo este objetivo.

1. Reconocidas las limitaciones que en el orden presupuestal técnico y de gestión subsisten en nuestras municipalidades, pese a las acciones de fortalecimiento derivadas de las recientes reformas al texto constitucional (art. 115), la concreción de un programa de apoyo y fomento a la descentralización industrial, supone como ya citábamos, un proceso de coordinación de competencias. Lo anterior tendría lugar si las instancias que disponen de los instrumentos para la implementación de políticas de fomento (instancias federal y estatal), no descargan en la esfera municipal responsabilidades y costos que lejos de fortalecerlo lo limitan y coercionan. Por lo que todo intento de fomentar la descentralización industrial, deberá en nuestra opinión excluir aquellas acciones que impacten en los ya de por sí exiguos presupuestos municipales.

2. Por otra parte, es necesario que en la definición de planes y programas para un polo o región específica, sea considerada la instancia municipal, misma que deberá asegurar vínculos permanentes de comunicación con los sectores productivos de su localidad. Para tales efectos, las municipa-

lidades podrán integrar con el apoyo de la administración estatal y federal, unidades de fomento cuya función básica sea la de asistir a pequeños y medianos empresarios de la localidad. La elaboración de diagnósticos del sector y/o subsector, para identificar los problemas que limitan el desarrollo de las empresas, pudiese ser uno de sus primeros cometidos.

3. Las propias unidades de fomento se ocuparían de elaborar padrones de oferentes de productos y procesos industriales, con miras a integrar una bolsa regional de subcontratación de productos y procesos. De esta forma, pudiese lograrse la integración de pequeños y medianos productores con los productores nacionales de mayor escala.

4. La orientación de los gastos públicos estatal y municipales, se haría tendiendo a favorecer las plantas productivas locales; claro es, sin menoscabo de las condiciones de precio, calidad y entrega de productos, requeridas. En este sentido, el gasto público pudiese actuar como un poderoso instrumento de apoyo a la descentralización industrial.

5. Entre las fuertes limitantes que enfrenta la pequeña empresa, cabe señalarse la que se refiere a la disponibilidad de mano de obra calificada. La pequeña industria no ofrece por regla general el mismo nivel de salarios que el resto del sector, lo que hace que el obrero calificado no se interese en este tipo de actividad. En la mayor parte de los casos, el obrero que en ella trabaja, proviene de pequeños talleres o establecimientos, en donde adquirieron alguna clase de pseudocapacitación. En este sentido, las municipalidades en colaboración con los gobiernos federal y estatal, pudiesen promover la creación de centros de adiestramiento, de acuerdo a los requerimientos del sector en la región.

6. Otra limitante más de las pequeñas empresas, se deriva del hecho que éstas en

la mayoría de los casos, han tenido su origen o subsisten como pequeñas empresas familiares, por lo que su capacidad técnica y de gestión es muy limitada. Se precisa aquí el establecimiento de programas de capacitación empresarial, los cuales pudiesen tener lugar a partir de la coordinación de las municipalidades y las propias organizaciones de productores.

7. A pesar de los apoyos crediticios diversos que han sido canalizados hacia este sector —FOGAIN concedió créditos a la pequeña y mediana empresas por un total de 7,012 millones de pesos y 17,500 millones en 1980 y 1981, respectivamente—, la limitante que en este sentido encuentra el empresario, es determinante. Es necesario en consecuencia la formación de uniones de crédito por ramas de actividad, a fin de mejorar las condiciones de acceso al financiamiento de los pequeños y medianos empresarios. En este caso, así como en el de apoyo para la evaluación de proyectos de inversión, consideramos que las unidades municipales de fomento tendrían una función especial, tanto como vehículos para la vinculación empresarios-instituciones de apoyo y fomento, así como para las propias de asesoría y orientación.

8. Finalmente, el conjunto de acciones que se han apuntado, es preciso que se perfilen dentro de un esquema racional y de conjunto, con el propósito de evitar acciones aisladas que como en el pasado, a pesar de sus costos elevados, pocos resultados efectivos han generado. De ahí que sea fundamental la formulación de planes municipales de desarrollo, planes que dentro de su flexibilidad, contemplen horizontes que trasciendan el de una gestión, sea municipal, estatal o federal.

1 Véase: Hernández Laos, Enrique. Economías Externas y el Proceso de Concentración Regional en México; en Panorama y Perspectivas de la Economía Mexicana. El Colegio de México. México. 1980, págs. 251-281.