

00161
6.
zej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACION

EVALUACION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL

PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES

CASO DE ESTUDIO: PERIODO 1970 - 1980

FALLA DE ORIGEN

PRESENTADO POR: ARQ. MANUEL LARA VARGAS
TESIS DE MAESTRIA EN ARQUITECTURA
U R B A N I S M O

México, D. F., septiembre de 1995.



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE ARQUITECTURA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
E INVESTIGACION

Of. No. 70.2.1.687

Ciudad Universitaria, D.F., Agosto 16 de 1995.

ARQ. MANUEL LARA VARGAS
PRESENTE.

Tengo el agrado de comunicarle que con base que en su solicitud de examen para obtener el Grado de: MAESTRO EN ARQUITECTURA (Urbanismo), con el tema: "EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL. PARQUES Y CIUDADES INDUSTRIALES. CASO DE ESTUDIO: PERÍODO 1970-1980", he tenido a bien, designar el siguiente jurado:

DIRECTOR DE TESIS:
SINODALES PROPIETARIOS:

DR. JORGE CERVANTES BORJA
M. EN ARQ. HÉCTOR ROBLEDO LARA
ARQ. JAIME COLLIER'S URRUTIA
M. EN C. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO
M. EN URB. ESTHER MAYA PÉREZ

SINODALES SUPLENTE:

Se servirá usted entregar una copia de este oficio a los señores sinodales junto con un ejemplar de su tesis con objeto de que se someta a revisión final y pueda usted solicitar la réplica del examen de grado.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DE LA FACULTAD

M. EN ARQ. XAVIER CORTÉS ROCHA

C.c.p. Los Sinodales.

merr.

DEDICATORIA:

A MI ESPOSA IRMA CABALLERO DE LARA, QUE CON SU CARÍÑO Y COMPRENSION FUE DETERMINANTE PARA LA CULMINACION DE LA MAESTRIA DE URBANISMO.

A MIS HIJOS: MANUEL Y ALEJANDRO.

A MI PADRE (FINADO)

A MI MADRE

A TODOS MIS MAESTROS

A MIS HERMANOS

ME ES GRATO EXPRESAR AGRADECIMIENTO AL DR. JORGE F. CERVANTES BORJA, QUIEN EN SU CALIDAD DE DIRECTOR DE TESIS PROPORCIONO UN GRAN APOYO POR SUS VALIOSAS INDICACIONES RESPECTO AL TEMA DESARROLLADO.

I N D I C E .

	PAGINA
I INTRODUCCION	5
II MARCO GENERAL	10
1. MARCO TEORICO	
2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA	
OBJETIVOS	
HIPOTESIS GENERAL Y PARTICULAR	
III ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL	19
IV DIAGNOSTICO Y EVALUACION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL	25
1. PERIODO 1970-1976	
1.1. CIUDADES INDUSTRIALES, EXPERIENCIA, EVALUACION Y PERSPECTIVA	
2. PERIODO 1976-1981	
3. RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y FACTIBILIDAD	
V CONCLUSIONES	54
VI ANEXOS	
BIBLIOGRAFIA	65
INDICE DE CUADROS, GRAFICAS Y PLANOS	67

I INTRODUCCION

Este trabajo tiene por objeto evaluar el Programa de Desarrollo Urbano Industrial 1970 - 1980 (PDUI), a partir de un análisis comparativo, que toma en primer término el contexto teórico de los conceptos de Ciudad Industrial y Parque Industrial, considerando los planteamientos y enfoque originales y las relaciones que podrían darse con el contexto urbano. Asimismo se verán algunos planteamientos presentados por Luis Unikel (1976), en su trabajo "Ciudades Industriales: Experiencia, Evaluación y Perspectivas".1/

En segundo término se confrontará la experiencia resultante de la aplicación del PDUI en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), durante la segunda mitad del periodo en que se llevó a cabo el programa, de 1976 a 1980, sin embargo, en algunos casos se incluye bibliografía o información hasta 1982, año en que se transfirió a la administración de los gobiernos de los estados.

En el análisis se contempla como se aplicó el desarrollo industrial, destacando sus aspectos positivos y negativos, a fin de obtener los elementos que permitan confirmar la hipótesis planteada.

1/ Secretaría de Obras Públicas, Ciudades Industriales Experiencia, Evaluación y Perspectiva, México, 1976. Esta investigación la realizó Luis Unikel y su equipo de colaboradores de El Colegio de México.

En el Capítulo III de Antecedentes se describe como se diseñó el programa, la forma en que se aplicó y, sobre todo, como se evaluó internamente. La información estadística permite evaluar objetivamente el avance logrado, respecto a los objetivos planteados por la administración pública, en su papel de principal promotora e impulsora del PDUI.

El proyecto propuesto se justifica porque además de que se trata de un tema poco analizado, la problemática urbano-industrial continúa vigente y su evaluación será de gran utilidad para aprovechar la experiencia obtenida y capitalizarla en futuros desarrollos.

Los antecedentes del concepto de Ciudad Industrial se remontan de 1900 a 1920 con la aparición de las primeras "ciudades jardín" en Inglaterra, cuando surgieron Letchworth y Welwyn. 2/

En esa época surgió el uso diferenciado de una serie de conceptos para identificar varios tipos de asentamientos, de acuerdo con sus actividades principales y el uso del suelo, los cuales eran imprecisos y al difundirse a nivel internacional propiciaron la confusión en su aplicación.

La definición general de la "ciudad jardín" se refiere a una ciudad nueva, diseñada tanto para vivir saludablemente como para el desarrollo industrial; con un tamaño que haga posible una vida social plena, rodeada por un área agrícola y en la que la totalidad de la tierra es de propiedad pública o bien administrada en beneficio de la comunidad.

2/ Secretaría de Obras Públicas, op. cit., p. 299

Este concepto adoptó diversas formas en varios países, pero en general se reconocen tres tipos de ciudades nuevas: 3/

- a) establecidas fuera de las áreas urbanas
- b) establecidas cerca de un área urbana, sin tener continuidad con el área existente construida
- c) establecidas como continuación de las áreas urbanas existentes.

Las 18 Ciudades Industriales del programa SAHOP-NAFINSA podrían considerarse como ciudades nuevas, ya que fueron planeadas, construidas y promovidas por el Gobierno Federal, ubicadas al lado de una ciudad existente, de tal manera que su crecimiento pudiera tener lugar con cierta autonomía. Su desarrollo dependía de un "plan maestro urbano" y una estructura administrativa y financiera propia. 4/

Cabe la pregunta de porque se aceptó aquí, si la interpretación o adaptación fue correcta o equivocada y cual fue el proceso que siguió.

Por su naturaleza este trabajo está sujeto a diversas limitaciones, entre las cuales destacan las siguientes:

- El caso de estudio está referido a un periodo determinado, no es el objetivo ampliarlo con información retrospectiva o posterior.
- El tema que se aborda es amplio y complejo, con múltiples vertientes de enfoque, en ese sentido el alcance no considera un análisis socioeconómico profundo, pues la idea es aportar una

primera aproximación, que podría dar origen a otras investigaciones.

En el período 1970 - 1982 el Gobierno Federal realizó el Programa de Desarrollo Urbano Industrial, el cual resultó una valiosa experiencia cuando en el país la planeación y su marco jurídico se encontraban en proceso de evolución.

En 1970 se creó el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), teniendo como fiduciaria a Nacional Financiera.

En 1972, por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 15 de diciembre de ese año, se modifica el Acuerdo de 1970, para darle funciones centrales a la SAHOP, para que intervenga en la planeación, realización de proyectos ejecutivos, así como en la construcción y supervisión de las obras ejecutadas en el programa.

El objetivo primordial del PDUI fue contribuir al ordenamiento territorial y a la racional distribución de las actividades económicas y de la población, generando las condiciones físicas para desconcentrar hacia las zonas de mayor potencial del país las actividades industriales, fomentar la creación de empleos para retener a la población en sus lugares de origen, además de proporcionar asesoría a los estados y municipios que lo soliciten, para el establecimiento ordenado de polos de desarrollo industriales y comerciales.

Es así como se procuró estimular e inducir el establecimiento de pequeñas, medianas y grandes empresas en las localidades

seleccionadas para propiciar un desarrollo regional equilibrado, de acuerdo a las zonas prioritarias que marcaban los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano e Industrial, vigentes en el período analizado.

En la hipótesis de investigación se tratará de confirmar que para lograr el éxito en la localización y consolidación de un desarrollo industrial, además de los aspectos de evaluación social, económica, política y financiera, se debe buscar primordialmente la integración con la base de soporte que proporciona la estructura regional.

En ese sentido, comparativamente hablando, se trata de encontrar causas de conceptualización, enfoque ó metodología, que permitan conocer que fue lo que pasó, porqué el programa no alcanzó los objetivos que de él se esperaban.

Resulta obvio señalar que del conocimiento que se pueda tener del período 1970 - 1982, posiblemente resulten aproximaciones que permitan capitalizar los aciertos y errores cometidos, en la intención de retroalimentar el proceso de planeación.

II MARCO GENERAL.

En este capítulo se plantea la integración urbano-regional que debe existir para que sea factible el desarrollo industrial, asimismo se enfatiza la base de soporte que le da la región a la industria.

Para estar en posibilidad de fundamentar la investigación, se requiere un marco teórico de referencia para ubicar la problemática y la conceptualización del análisis, a fin de contar con parámetros que permitan conocer el grado de concordancia o divergencia del Programa de Desarrollo Urbano Industrial, respecto a los antecedentes de las ciudades inglesas y lo realizado por la S A H O P.

Obviamente se hace necesario ubicar el concepto de evaluación, la cual constituye un balance de las ventajas y desventajas de asignar al proyecto analizado los recursos necesarios para su realización.

En términos más amplios, la tarea de evaluar consiste en *comparar los beneficios y los costos del proyecto*, con miras a determinar si el cociente que expresa la relación entre unos y otros presenta o no ventajas mayores que las que se obtendrían con proyectos distintos, igualmente viables. 1/

Hay que considerar además que la localización debe ser

1/ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Guía para la presentación de proyectos (12 ed.; México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1984).

interdependiente de circunstancias históricas, políticas y sociales y, en primer instancia, de la base de soporte que proporciona la región a la industria.

Un aspecto importante para darle validez a la evaluación es aplicar criterios preestablecidos al análisis de la información, para concluir en términos de resultados positivos o negativos.

En ese sentido, en esta investigación se toman algunos elementos básicos que serán de utilidad, tales como:

- El cumplimiento de los objetivos establecidos en los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano e Industrial, vigentes en el periodo analizado.
- El análisis de la metodología empleada para la localización y desarrollo de las Ciudades y/o Parques Industriales.
- El análisis del marco conceptual inherente al tema, primordialmente la aceptación, aplicación y adaptación de conceptos provenientes de experiencias internacionales, asimismo la estrategia observada para llevar a cabo el Programa de Desarrollo Urbano Industrial.
- La medición de los resultados obtenidos para conocer el avance real conseguido por el programa, a fin de estar en posibilidad de evaluarlo integralmente.
- Determinar porqué no se consideró adecuadamente el análisis de la base de soporte que proporciona la región a la industria, para establecer la factibilidad de localización. Para cumplir este requisito, es necesaria la realización de un análisis regional donde se determine el condicionamiento impuesto por el sistema económico y se verifique hasta qué punto la

ejecución del proyecto estará en concordancia con los cambios económicos y sociales que plantean las metas del desarrollo.

En primer término, de acuerdo con la visión institucional, es importante retomar el concepto de "Polos de Desarrollo", para conocer como se planteó su relación inicial en el Programa. 2/

El concepto implica la consideración de cuatro componentes fundamentales:

El núcleo constituido por la ciudad existente, que se estudia para ser remodelada, planteándose no solo soluciones físicas sino proponiéndose también fórmulas financieras basadas en una organización jurídica, promocional y administrativa similar a la establecida para el caso de las Ciudades Industriales.

El agente inductor del cambio está representado por la Ciudad Nueva Industrial, ya que en teoría su primera etapa fomentaría el establecimiento de diversos géneros de plantas industriales, como consecuencia de la actividad promocional de publicidad y ventas que desarrolla el Fideicomiso especial, constituido para la administración de la nueva ciudad, actividad que posteriormente fue apoyada adicionalmente con un subprograma de naves industriales.

El factor alimentador del polo, definido por lo que se denominó el Cinturón Verde Agropecuario, que por una parte estaría destinado a preservar en buena medida a las áreas urbanas del crecimiento

2/ El concepto de Polo de Desarrollo se tomó de la parte introductoria al Manual de Estudios y Proyectos de Ciudades Industriales, 1976, desarrollado por la entonces Secretaría de Obras Públicas.

incontrolado y por otra, conduciría a una mejor organización y al incremento de la producción agropecuaria para el mejor abastecimiento de la ciudad que rodea, de la región y del país.

El cuarto componente representa el factor de apoyo denominado Entorno Rural, el cual recibe la influencia directa de los otros tres componentes y por lo general comprende la superficie cubierta por un radio de 10 km. a la redonda, área en la que se encuentran pequeñas localidades rurales, cuyos habitantes podrán obtener el beneficio del mercado, del empleo y de la capacitación que significan las nuevas áreas urbanas e industriales del polo en desarrollo intensivo.

Uno de los principales desequilibrios que ha caracterizado nuestro modelo de desarrollo es el regional. El subdesarrollo frecuentemente se le ha atribuido al centralismo, en respuesta a esta problemática el estudio de la región se convierte en una necesidad fundamental para la planeación.

"El concepto de región en geografía se basa en un criterio de homogeneidad, es decir, las regiones se establecen a partir de cierta uniformidad, sea de uno de sus elementos o de la integración de varios o todos ellos." 3/

Al entender así la región, aplicando elementos económicos, el modelo de análisis de August Loch, aún cuando se elabora sobre un espacio teóricamente homogéneo, trata de delimitar el hinterland

3/ Ana García de Fuentes, Seminario: Introducción al Concepto de Regionalización, Serie Varia, Instituto de Geografía UNAM, 1975.

óptimo de una localización determinada.

"Loch define una región en función a las interrelaciones de las unidades de producción y de consumo, a la ubicación de mercados y centros de producción, de líneas de transporte, de la distribución de la población y de las ciudades. Lo decisivo es la estructura y no las características de la superficie." 4/

En esta teoría económica espacial se le da énfasis en los aspectos de localización a la forma de consumo como función de la distancia y al objeto de consumo como función de la distancia, lo cual indica que la cercanía o lejanía del mercado y la integración que se debe dar con la estructura regional, es un aspecto importante a considerar para el funcionamiento del sistema.

"Aquí, la fuerza fundamental determinante de la localización es la tendencia hacia el equilibrio de las ventajas de las economías individuales y el número máximo de existencias independientes". 5/

En otras palabras, en la interdependencia de las localizaciones se toman en cuenta las relaciones entre los productores y consumidores de una misma mercancía, y las relaciones entre los productores de distintas mercancías, por lo menos en cuanto a su importancia para el establecimiento de ciudades capitales y arterias principales de tránsito.

Al retomar algunos conceptos de esta teoría, se tiene el propósito de complementar puntualmente el marco teórico, ya que no es la finalidad del trabajo ahondar en la generalidad de las teorías y

4/ Fuentes, op. cit., p. 1

5/ Fuentes, op. cit., p. 3

modelos que se han desarrollado.

En ese sentido, para la adecuada ubicación de las Ciudades o Parques Industriales, se debe considerar en los aspectos de localización, su integración con la base de soporte que le proporciona la región a la industria, esto implica conocer el mercado existente y el mercado potencial, así como la estructura de las actividades económicas, no únicamente desde el punto de vista estadístico, sino con un análisis donde se delimite la región, su radio de influencia, la interrelación con regiones próximas, pero evaluando no sólo la factibilidad aislada del centro de población, sino la factibilidad de éste en relación con la factibilidad de la región.

2. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

OBJETIVOS

Los objetivos de la investigación son los siguientes:

Analizar y evaluar en que medida el Programa de Desarrollo Urbano Industrial cumplió sus principales objetivos.

Señalar algunas características relevantes de las metodologías utilizadas para elaborar los estudios sobre desarrollos industriales, desde 1970 hasta 1982, cuando la administración del Programa se transfirió a los Gobiernos de los Estados.

Efectuar una evaluación empírica sobre la aplicación del PDUI en la S A H O P, planteando recomendaciones a considerar para futuros enfoques y/o estrategias.

Determinar porqué no se consideró adecuadamente en la localización de los desarrollos industriales existentes, el análisis de la base de soporte que proporciona la región a la industria.

HIPOTESIS GENERAL Y PARTICULAR

¿ Por qué el PDUI no alcanzó los objetivos y metas propuestos por el Gobierno Federal ? Al plantear esta pregunta se pretende definir el alcance y circunscribir los objetivos de la investigación.

Retomando los antecedentes de los conceptos "Ciudad Industrial" y "Parque Industrial", para analizar de que manera se adoptaron en México; revisando las metodologías elaboradas en 1976 y 1982, sus alcances y limitaciones; los resultados conseguidos por el PDUI

respecto a los objetivos nacionales, se pretende obtener una comprensión de la problemática urbano-industrial, que permita efectuar la evaluación correspondiente.

Para intentar responder la pregunta inicial, se plantea la siguiente hipótesis general, que parte del siguiente considerando: Para que el establecimiento de desarrollos industriales se lleve a cabo con éxito, es necesario analizar su relación e integración respecto a la base de soporte que proporciona la estructura urbano regional.

Los parques industriales donde no se considera adecuadamente esa relación, posiblemente no se consolidarán.

Para una localización conveniente, además de la factibilidad técnica se debe evaluar la viabilidad social y política, a fin de minimizar los aspectos que incidan negativamente en el proceso de industrialización de la localidad seleccionada.

En otras palabras, se requiere el óptimo aprovechamiento del potencial de desarrollo socioeconómico propio de la estructura urbano regional, para evitar las deseconomías que produce una equivocada ubicación ya que, en términos generales, se puede señalar que al capital le interesa más la economía de mercado que la economía de localización, aunque óptimamente se debe buscar el equilibrio entre ambas.

Con la intención de lograr una mayor aproximación sobre el tema, que coadyuve a enriquecer el conocimiento de la problemática urbano industrial, se plantea la siguiente hipótesis particular: Existe una correlación directa entre la localización industrial establecida como

una resultante de una toma de decisión con un peso específico altamente político, sin contar oportunamente con una metodología adecuada y una retroalimentación permanente donde se corrijan errores o desviaciones, y el desfase cíclico de la administración gubernamental que modifica periódicamente los objetivos y metas de la planeación nacional, con la falta de despegue definitivo que tuvo en su conjunto el PDUI, en el periodo 1970-1980.

III ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL.

El Programa de Ciudades Industriales, así denominado inicialmente, tuvo en su origen como objetivo primordial propiciar el desarrollo regional con base en la industrialización, pretendiendo constituir un importante instrumento para promover la descentralización económica y el ordenamiento urbano de diversos polos de desarrollo del país.

En su primer etapa del período 1971 - 1976, se fundamentó en un plan de fortalecimiento de las ciudades que integraban el sistema urbano nacional y se inscribía en el marco de la política gubernamental, para contribuir al logro de los objetivos nacionales de distribución del ingreso, generación de empleo, descentralización económica, desarrollo regional y ordenación de los asentamientos humanos. 1/

Desde un principio el Programa de Ciudades Industriales contó con amplio apoyo legislativo, administrativo y financiero por parte del gobierno federal, pues en el Acuerdo Presidencial del 23 de diciembre de 1970 se ordenó la constitución del Fideicomiso de

1/ La mayor parte de los antecedentes fueron sintetizados y adaptados del Manual de Estudios y Proyectos de Ciudades Industriales, 1976. Este documento fue el instrumento técnico que sirvió de base para el desarrollo de Ciudades Industriales, hasta que se elaboró en 1982 el Manual de Estudios y Proyectos para Desarrollos Industriales, por parte del Instituto de Ingeniería de la UNAM.

Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales, cuyo desempeño se encomendó a Nacional Financiera, S. A., quedando bajo la responsabilidad del Fideicomiso emprender las acciones que condujeran al efectivo establecimiento de industrias en las Ciudades Industriales que se realizarían dentro del programa de la Secretaría de Obras Públicas, la cual posteriormente pasó a ser la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Dicho acuerdo se modificó y adicionó en virtud del publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1972, con el cual se amplió el estudio y fomento de Ciudades Industriales, a Centros Comerciales. En este instrumento se confirió a la Secretaría de Obras Públicas, entre otras, las funciones de planeación, estudio, proyecto y ejecución de las obras de la primera etapa y la supervisión de todas las obras que se emprendieran en etapas subsecuentes.

La República Mexicana al irse transformando de rural a urbana enfrentó grandes problemas por la concentración del desarrollo socioeconómico en unas cuantas ciudades. Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno ordenó la elaboración de un plan que basado en una adecuada planeación de la infraestructura del transporte, concibiese un instrumento específico para contribuir a un mejor desarrollo urbano, al descentralizar y crear fuentes de trabajo, fortaleciendo determinadas ciudades para nivelar el desarrollo de nuestra economía, alentando el crecimiento de la provincia y disminuyendo la concentración en las grandes ciudades.

Como resultado de esa política de descentralización económica, para lograr el desarrollo regional y la industrialización del país,

la Secretaría de Obras Públicas inició a partir de 1971 el Programa de Ciudades Industriales.

Los principales objetivos generales de este programa fueron:

Contribuir a disminuir el desequilibrio existente por las disparidades del nivel de desarrollo entre las diversas regiones que integran el territorio nacional.

Poner en funcionamiento un instrumento que coadyuvara a la canalización de mayores volúmenes de recursos de inversión a otros polos de desarrollo que no fueran los tradicionales, fortaleciéndolos y dotándolos de una mayor atracción a fin de reducir las tasas de crecimiento demográfico y urbano de las grandes concentraciones.

Promover la industrialización en áreas y regiones susceptibles de iniciar o incrementar sus actividades secundarias.

Contribuir a la creación de empleo, primordialmente en el sector industrial y como consecuencia del efecto multiplicador, en cierta medida en los sectores primario y terciario.

Con base en un modelo esquemático que planteaba una estrategia de fortalecimiento para 140 asentamientos urbanos mayores de 20 000 habitantes censados en 1970, los cuales se clasificaron en tres rangos: 15 de importancia nacional denominadas Metrópolis Regionales de Equilibrio, 40 de influencia regional llamadas Metrópolis Intermedias y 85 de nivel local señaladas como Centros Urbanos, al principio de la administración del Presidente Luis Echeverría se fijó la meta de dotar a 45 de ellas, de Ciudades Industriales.

Esta meta definía solamente el número de polos por fortalecer y fue establecida primordialmente en función de los recursos

disponibles y como una primera etapa sexenal. Según los antecedentes del Programa de Desarrollo Urbano Industrial, se fueron eligiendo polos para ser sujetos de estudio y decidiendo, con base en sus resultados, las acciones específicas para formular los programas anuales de inversión, en materia de Ciudades Industriales.

Los elementos de juicio principalmente utilizados fueron:

Manifestación clara del interés del Gobierno del Estado y/o del Gobierno del Municipio.

Apoyo o, en su caso, iniciativas o gestiones por parte de los sectores industrial o comercial organizados.

Terreno disponible en superficie aproximada de 400 ha., localizado adecuadamente de acuerdo con requerimientos técnicos y susceptible de ser aportado, ya sea por parte de los Gobiernos Locales y/o particulares, a un Fideicomiso.

Tendencia evidente a la industrialización, captada principalmente por el número y ubicación de establecimientos industriales existentes, generalmente dispersos en el área urbana.

Disponibilidad de infraestructura en el sitio y en la región.

Altas tasas de crecimiento demográfico y urbano.

Decisión política, con base en imperativos sociales y en la voluntad expresa de crear un nuevo polo de desarrollo basado en la industria.

En esta primer etapa del Programa fueron realizados 55 estudios socioeconómicos y generales de mercado, con sus correspondientes anteproyectos urbanísticos y estudios de prefactibilidad. De entre ellos, se seleccionaron 25 para llevarlos hasta proyecto constructivo de la 1a. etapa, mismos que a su vez

fueron incluidos en los programas anuales de inversión de 20 ciudades industriales y una comercial, la mayoría de ellas con sus primeras etapas terminadas y en operación.

Es pertinente señalar que se fijó como dimensión óptima al mínimo nivel, un tamaño de ciudad que pudiera llegar al final del proceso de su desarrollo, calculado en 15 años como promedio, a una población de 25 000 a 50 000 habitantes, alcanzándose éste último límite cuando se ocuparan las superficies definidas para uso del suelo urbano y fundamentalmente aumentando la densidad neta de población de 250 hab./ha. a 500 hab./ha.

Considerando que se cumpliera la meta fijada de construir 45 Ciudades Industriales, de acuerdo con el tamaño elegido de ciudad tipo se obtendría el asentamiento de 1 125 000 habitantes como mínimo, hasta 2 250 000 habitantes como máximo. Asimismo, el establecimiento de unas 4 500 industrias entre pequeñas, medianas y grandes; la creación de aproximadamente 450 000 a 900 000 empleos, que también repercutirían sobre los sectores primario y terciario, lo cual podría significar la generación de dos a tres veces más empleo, todo lo anterior a lo largo de 15 años como promedio a partir de la terminación de las primeras etapas de cada ciudad industrial, lo que en conjunto significaría cumplir las metas en el periodo 1985 - 1990.

Como se mencionó en un párrafo anterior, hasta 1976 se habían realizado 21 Ciudades Industriales, lo que en cuanto a número significaba haber puesto en marcha un poco menos del 50% de las metas previstas.

Esta síntesis de los Antecedentes del Programa de Desarrollo Urbano Industrial cuenta con elementos básicos para poder llevar a

cabo una evaluación retrospectiva, existen más referencias pero se optó por las que tienen mayor relación con esta investigación.

IV DIAGNOSTICO Y EVALUACION DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL

1. PERIODO 1970-1976

En el Manual de Estudios y Proyectos de Ciudades Industriales, realizado por la entonces Secretaría de Obras Públicas en 1976, se pretendió homogeneizar la metodología empleada, para los estudios de mercado, ya que los realizados hasta esa fecha para cada una de las Ciudades Industriales se derivaron de acciones que se ubicaban en tiempos diferentes, por lo que las "metodologías" empleadas hacia el inicio del Programa fueron relativamente heterogéneas. Además, en el caso de los Estudios de Prefactibilidad, se analizaron Ciudades Industriales diseñadas a nivel anteproyecto y sobre terrenos determinados, factores que al tiempo de tomarse la decisión de llevar al cabo las obras de la 1a. etapa y, por tanto, requerirse realizar el diseño de ingenierías a nivel de proyecto ejecutivo para su construcción sufrieron, en ciertos casos, cambios importantes en zonificación y/o superficies, sobre todo al conocerse el terreno realmente disponible, que generalmente resultaba considerablemente menor respecto al anteproyecto elaborado.

A fin de corregir la situación anterior, en algunos casos se realizaron estudios de retroalimentación o de Factibilidad actualizados, en su momento, a las condiciones finales que presentaron los proyectos y las obras de la 1a. Etapa, de las Ciudades Industriales en operación.

Por otra parte, los estudios de mercado que se realizaron incluían hipótesis supuestamente conservadoras del número de establecimientos industriales que podrían llegar a instalarse en la Ciudad Industrial, en virtud de que se plantearon con base en extrapolaciones de información nacional y estatal, lo cual proporcionaba poca confiabilidad al faltar la información municipal y de la localidad.

En ese sentido, de no cumplirse las hipótesis asumidas para el mercado industrial, ya sea por debilidad de la demanda, promoción insuficiente y/o incompleta acción descentralizadora, se pensó que quedaría el recurso de negociación ventajosa del patrimonio de cada uno de los Fideicomisos, mediante las modificaciones que en el uso del suelo se autorizaran en el Plan Maestro Urbano y que el Comité Técnico fuera decidiendo como más adecuadas a lo largo del desarrollo de cada Ciudad Industrial.

En lo que respecta a la dosificación de los usos del suelo, partiendo de que la superficie media de los proyectos fuera de aproximadamente 400 has., área que se estudió y ajustó en cada caso particular, en general del área total se destinó aproximadamente un 50% a zona habitacional, 45% a zona industrial y el 5% restante a la zona cívico comercial.

El esquema típico para llevar a cabo el diseño urbano de las Ciudades Industriales se adoptó considerando una zona habitacional y otra industrial, divididas por una vialidad primaria para tránsito interurbano que algunas acasiones colindaba con una zona comercial o de servicios. Las espuelas del ferrocarril se localizaron junto a la

industria grande, por considerarse que es la que más lo requiere y justifica económicamente su operación. (Plano IV.1)

La tipología de lotificación para la industria pequeña, mediana y grande fue resultante del Estudio de Mercado, presentándose en cada caso variaciones en su dimensionamiento.

Según los antecedentes del período 1970 - 1976, mediante inversiones realizadas a través de la Secretaría de Obras Públicas, se logró contar con una reserva territorial de 10 480 ha., de las cuales se habilitaron 890 ha. vendibles divididas en 1950 lotes para industrias pequeñas, medianas y grandes y en algunas manzanas con urbanización periférica para ser usadas en habitación y comercios.

De las 890 ha. vendibles mencionadas, los Fideicomisos de las ciudades en operación, vendieron alrededor de 445 ha. a 550 empresas, lo que representó, según la Secretaría, un 50% de acuerdo con los estudios de factibilidad correspondientes, esperándose la generación directa de empleo para más de 15 000 personas demostrando, según la versión oficial, que el programa en su conjunto cumplía con las metas previstas y constituía una operación rentable.

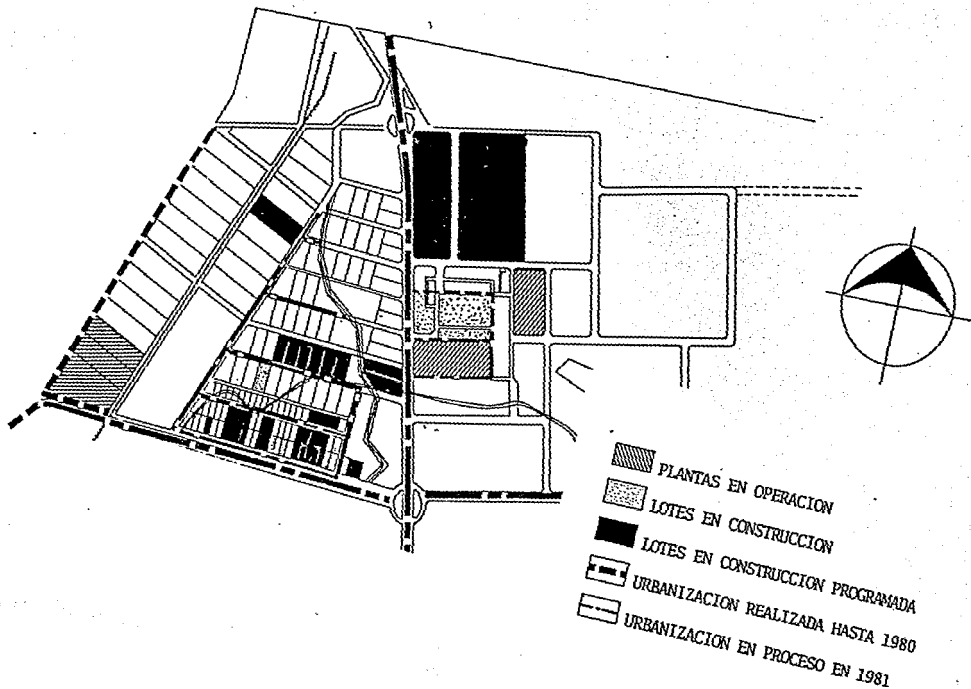
1.1. CIUDADES INDUSTRIALES, EXPERIENCIA, EVALUACION Y PERSPECTIVA.

Este estudio fue llevado a cabo en 1976 por el Colegio de México, con un equipo de investigadores bajo la dirección del Ing. Luis Unikel.

Analizó lo concerniente a la creación, localización y fomento de nuevas Ciudades Industriales, proponiendo algunos juicios acerca de

PLANO IV.1

CIUDAD INDUSTRIAL IGUALA, GRO.
ESQUEMA TIPICO



la eficiencia de éstas para influir en el proceso de desconcentración industrial, el fomento regional y el ordenamiento urbano.

En el análisis del Programa se pretendió obtener una apreciación objetiva de la eficacia para alcanzar las metas y de los procedimientos utilizados para la habilitación de las Ciudades Industriales.

Este profesional y completo trabajo resulta un valioso apoyo documental, porque su enfoque fue más empírico que teórico y sus planteamientos y conclusiones vienen a confirmar la hipótesis planteada en el Capítulo II.

Al efectuar una comparación de las definiciones y características conceptuales, el estudio señala que las Ciudades Industriales del PDUI correspondieron de cerca a la definición formal de la "ciudad jardín", pero con diferencias respecto a otros tipos de ciudades nuevas, en tanto que no fueron nuevas capitales, ni se construyeron para explotar yacimientos minerales en regiones no urbanizadas, no se localizaron cerca, salvo excepciones, de las áreas urbanas altamente concentradas (de México, Guadalajara y Monterrey), y no fueron extensiones de estas últimas.

Más bien fueron localizadas en su mayoría, muy cerca de ciudades pequeñas o medianas, quedando expuestas a que, a corto o mediano plazo, fueran absorbidas por las ciudades existentes, especialmente aquellas con altas tasas de crecimiento demográfico. Por otro lado, ante la lejanía de las grandes metrópolis objeto de descentralización de población y actividades industriales, el estudio considera que la gran mayoría de las Ciudades Industriales difícilmente podrán atraer

población proveniente de centros urbanos dotados de mayor diversidad de servicios, como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

En suma, la pregunta que se formuló es ¿si esta nueva concepción de ciudad podría cumplir las premisas establecidas en el PDUI?

Se destaca que no se alcanzó, sobre todo en un principio, la claridad en la aplicación de conceptos derivados de experiencias internacionales, principalmente inglesas, que se utilizaron explícita o implícitamente sin diferenciación, tales como Ciudades Nuevas, Ciudad Industrial y Parque Industrial. En virtud de que el concepto de Ciudad Industrial se aplicó inadecuadamente, respecto a nuestra realidad socioeconómica, ésto generó cierta confusión en lo que se refiere a la definición del PDUI, sus objetivos, los instrumentos para cumplirlos y también en relación a las distintas expectativas sobre los posibles logros a alcanzar, tanto entre los sectores público y privado, como entre la población, lo cual ocasionó dispersión de esfuerzos y afectaría la consecución de los resultados esperados.

El hecho de tomar un concepto extranjero y adaptarlo inadecuadamente a nuestra realidad, dió como resultado un planteamiento que no se concretaría como tal, propiciando que los alcances del proyecto y su dimensionamiento territorial se distorsionaran. En ese sentido, los proyectos ejecutivos de Plan Maestro e Ingeniería Urbana, Primera Etapa, debieron ser una resultante del análisis de la base de soporte que le proporciona la región a la industria.

Asimismo, se observaron algunas deficiencias en el procedimiento utilizado para la selección de las ciudades existentes cerca de las

que convenía construir una Ciudad Industrial y del cual se derivaron la mayor parte de los obstáculos a los que éstas se enfrentaron en su desarrollo, dado que esta ubicación se hizo al margen de la verificación de la existencia de factores reales de localización industrial.

Y como consecuencia, prevalecieron como criterios de localización la existencia de terrenos disponibles adecuados (física, económicamente y legalmente) para iniciar el proceso de expropiación; la existencia de grupos, personas y dependencias del sector público o privado con suficiente poder financiero capaces de sostener el Programa hasta completar la etapa de construcción de la infraestructura; y la decisión de carácter político estatal y federal para el establecimiento de la Ciudad Industrial.

Con estos procedimientos de localización se seleccionaron sitios con escasas condiciones para la industrialización.

Por otro lado, se indica que los Estudios de Prefactibilidad de cada Ciudad Industrial, elaborados una vez decidida su localización, se llevaron a cabo de una manera aislada respecto de los planes y programas sectoriales y estatales o regionales, lo que evidenció en ese período la falta de un estudio a escala nacional del Programa, que fundamentara o justificara los factores de localización de todas y cada una de las Ciudades Industriales.

Los casos de Tijuana y Linares fueron los ejemplos más claros de lo anterior. En el primero competían en la venta de terrenos programas administrados por distintos organismos del sector público federal, tales como la canalización del Río Tijuana, la Mesa de Otay, y la Submetrópoli Tijuana. En el segundo existían varios Parques

Industriales cercanos a la zona metropolitana de Monterrey, que competían con ella:

En estas circunstancias, el desarrollo de las Ciudades Industriales y, por lo tanto, el cumplimiento de los objetivos del Programa, estaba sujeto a la existencia eventual de condiciones favorables para el desarrollo de la industria.

Por considerarlas de gran relevancia, a continuación se sintetizan algunas recomendaciones que propuso el estudio coordinado por el Ing. Luis Unikel, tendientes a mejorar y/o acelerar el desarrollo del PDUI.

En vista que no todas las Ciudades Industriales presentaban factores de localización favorables para su crecimiento, se recomendó que por lo menos a corto plazo se concentraran los esfuerzos en aquellas Ciudades Industriales con mayores posibilidades de atraer empresas locales y/o de las zonas de alta concentración económica. Las restantes, que tenían escasos factores de localización industrial o exigían cuantiosas inversiones para mejorarlas, deberían dejarse en su misma situación, temporalmente.

Por lo tanto, y dadas las limitaciones presupuestales del país, se recomendó la necesidad de reducir el alcance cuantitativo del Programa y tratar de cumplir las metas del mismo en aquellas Ciudades Industriales con mayores posibilidades de lograrlas. De lo contrario, se correría el riesgo que todo el esfuerzo realizado se diluyera y se perdiera, disminuyendo la confianza en el sector público federal, la cual no fue posible captar durante la administración del Lic. Luis Echeverría.

Asimismo, se consideró imprescindible realizar estudios para determinar las posibilidades de uso en cada una de las áreas de las Ciudades Industriales. Para ello se estimó necesario crear una estrategia de desarrollo que posibilitara, a través de una evaluación constante, ir definiendo el uso del suelo en términos de una ciudad completa, un parque industrial o una colonia o zona industrial de la ciudad existente. Esta estrategia de desarrollo de cada Ciudad Industrial deberá contemplar un plan maestro con diversas alternativas de uso del suelo.

El estudio concluye que el número de Ciudades Industriales no deberá ampliarse, sino por el contrario se deberá canalizar la inversión hacia las ciudades en que los estudios demuestren su capacidad de desarrollo, en función de factores de localización plenamente comprobados.

La metodología del Manual de Estudios y Proyectos de Ciudades Industriales 1976, para el análisis de mercado extrapola información muy general que no profundiza en la base de soporte que le proporciona la región a la industria, lo cual debilita la factibilidad técnica de los estudios que se realizaron, disminuyendo su confiabilidad para evitar los riesgos de una inadecuada localización industrial, situación que afectó negativamente la optimización del PDUI.

Hasta 1977 catorce Ciudades Industriales estaban en operación, es obvio que la gran mayoría de las que integraban el PDUI en 1981, fueron realizadas con una metodología heterogénea.

Crear 18 Ciudades Industriales totalmente nuevas, con toda la infraestructura, equipamiento y servicios necesarios que requiere un

centro de población urbano para su buen funcionamiento, cuando en buena medida existen importantes déficits por atender en las ciudades existentes, es un planteamiento en extremo oneroso, que nuestra economía no estaba ni está en posibilidad de soportar, por lo tanto, desde el origen del PDUI, el concepto de Ciudad Industrial no fue el más apropiado, hubiera sido más conveniente impulsar inicialmente el establecimiento de Parques Industriales, apoyados en centros de población próximos.

La realidad así lo demostró, pues en términos prácticamente absolutos no se consolidaron las zonas habitacionales. En caso de llegar a saturarse una zona industrial, lo consecuente resultaba cambiar el uso del suelo restante de habitacional a industrial, en cuyo caso se hubiera requerido la elaboración de un Estudio de Factibilidad que proporcionara los elementos para una nueva zonificación y dosificación de los usos del suelo por tipo de industria, aunque significara una adecuación substancial del esquema original del diseño urbano.

2. PERIODO 1976-1981

En 1977, al inicio de la administración del Presidente José López Portillo, catorce desarrollos estaban en operación:

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 1.- Aguascalientes, Ags. | 6.- Mérida, Yuc. |
| 2.- Celaya, Gto. | 7.- Morelia, Mich. |
| 3.- Durango, Dgo. | 8.- Nayarita, Nay. (Tepic) |
| 4.- Framboyán, Ver. | 9.- Querétaro, Qro. |
| 5.- Linares, N. L. | 10.- Tijuana, B. C. |

- | | |
|---------------------|-------------------------|
| 11.- Tizayuca, Hgo. | 13.- Villahermosa, Tab. |
| 12.- Torreón, Coah. | 14.- Mexicali, B. C. |

En 1978 se formalizaron cuatro más:

- | | |
|-------------------|-------------------------|
| 15.- Iguala, Gro. | 17.- Matamoros, Tamps. |
| 16.- León, Gto. | 18.- Xicoténcatl, Tlax. |

Y en el año de 1980 se constituyeron dos más:

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| 19.- San Juan del Río, Qro. | 20.- El Salto, Jal. |
|-----------------------------|---------------------|

Con información obtenida de 1970 a 1981, se puede efectuar una evaluación del avance logrado por el PDUÍ, resultados que confrontándolos con los datos de la situación existente en 1976 y respecto a las metas gubernamentales planteadas al inicio de la década de los setentas, permitirán determinar en cierta medida, cuál fue el proceso que se siguió de 1970 a 1976 y de 1976 a prácticamente 1982.

El FIDEIN, en su momento, se convirtió en un importante instrumento para la descentralización industrial y el ordenamiento territorial, ya que procuró estimular el establecimiento de pequeñas, medianas y grandes empresas, en las localidades seleccionadas para propiciar un desarrollo regional equilibrado, de acuerdo a las zonas prioritarias que marcaba el Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, el cual fue adoptado en sus planteamientos por el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el 12 de mayo de 1978 y por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el 12 de marzo de 1979.

Este Programa de Estímulos planteaba descuentos fiscales tarifarios del 5% al 25% a las localidades ubicadas en la Zona I de estímulos preferenciales y a su vez en la Zona IB para el desarrollo

urbano industrial, para inducir la desconcentración territorial de las actividades industriales. (Cuadro IV.1)

A pesar de la importancia de los estímulos otorgados, la desconcentración no se logró en la magnitud esperada, con lo cual quedó confirmado que al capital no le interesa la economía de localización, lo que verdaderamente le interesa es la economía de mercado.

En las 18 Ciudades Industriales y 2 Parques Industriales en operación relacionados anteriormente, se establecieron hasta 1981 un total de 1 675 empresas, con 729 empresas en operación y/o construcción y 946 empresas en construcción programada, representando 75 635 empleos a generar. Si éstas últimas empresas no se contabilizaran por representar una expectativa todavía en proceso de concreción, los empleos a generar se verían reducidos a menos del 50%.

Se vendieron 1 450.6 has., de las 4 307 has. establecidas para uso industrial, lo cual significa que en un promedio de 10 años solamente se vendió un 33.68% aproximadamente, respecto al uso del suelo industrial y un 15.82%, respecto a las 9 166 has. del área total de proyecto, haciendo la aclaración que en el caso de las 18 Ciudades Industriales se incluía también zona habitacional. (Cuadro IV.2)

Para percibir el avance con mayor claridad, es de gran utilidad la Gráfica IV.1, donde se aprecia claramente la situación que prevaleció en la venta de terrenos.

En un intento por establecer parámetros comparativos, independientemente de que los resultados globales no fueron los

CUADRO IV.1

PROGRAMA DE ESTIMULOS PARA LA DESCONCENTRACION
TERRITORIAL DE LAS ACTIVIDADES
INDUSTRIALES.

ZONA I DE ESTIMULOS PREFERENCIALES.

ZONA IB PARA EL DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL.

/ ESTIMULOS PRIORIDADES / POR TIPO DE / INDUSTRIAS /	F I S C A L E S T A R I F A R I O S C R E D I T I C I O S							
	INVERSION	GENERADO POR LA INVERSION	E M P L E O TURNOS ADICIO- NALES	COMPRA DE MAQUINARIA Y EQUIPO NACIONAL	ELECTRI- CIDAD	GAS NATURAL	COMBUS- TOLEO	PRODUCTOS PETRO- QUIMICOS BASICOS
INDUSTRIAS PRIORITARIAS CATEGORIA 1	20%	20%	20%	5%	a	15%		14%
INDUSTRIAS PRIORITARIAS CATEGORIA 2	15%	20%	20%	5%	a	15%		14%
PEQUEÑA INDUSTRIA	20% / 25%	20%	20%	5%	a	15%		14%
INDUSTRIAS NO PRIORITARIAS			20%	5%	a	15%		17%

a) Las empresas que se localicen en la Zona I quedan liberadas del pago de contratación del servicio de energía eléctrica.

b) En la Zona IB la bonificación se aplicará únicamente en el gas natural, en aquellos municipios que se carezca de red distribuidora de gas, la bonificación se aplicará en un 10 por ciento en el consumo de combustóleo. Sólo en los Municipios de los Estados de Chiapas y Tabasco que estén dentro de la Zona IB, se otorgará una bonificación equivalente al 30 por ciento, únicamente en dos de los cuatro insumos industriales, éstos serán a elección del industrial.

c) Se aplicarán en los préstamos que otorgue el fomento de garantía y fomento a la industria mediana y pequeña.

Nota: - A través de la SAHOP se atenderá preferentemente las necesidades de Infraestructura y Equipamiento Urbanos de los municipios que integran la Zona I de Estímulos Preferenciales.

- Las empresas que instaladas en la Zona IIA, se reubiquen en la Zona I, quedarán exentas del pago del impuesto sobre las ganancias derivadas de la enajenación de activos fijos.

- Este Programa fue aprobado mediante decreto del 2 de febrero de 1979. Sus planteamientos son adoptados por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y junto con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1978, se complementan e integran.

CUADRO IV.2

AVANCE DEL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL.

LOCALIDAD / ENTIDAD	AREA	AREA	AREA	EMPLEOS	EMPRESAS	EMPRESAS	EMPRESAS	TOTAL
	TOTAL DE	TOTAL DE	AREA	A GENERAR	EN	EN	EN CONSTR.	DE
	PROYECTO	ZONA IND.	VENDIDA		OPERACION	CONSTRUC.	PROGRAMADA	EMPRESAS
	/1	/1	/2	/2	/2	/2		
	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas					
Ciudad Industrial de:								
1.- Aguascalientes, Ags.	425	200	131.40	9 276	57	29	114	
2.- Celaya, Gto.	490	171	89.10	3 389	22	11	33	
3.- Durango, Dgo.	600	131	125.00	3 102	32	22	21	
4.- Framboyan, Ver.	424	145	117.50	3 238	24	15	43	
5.- Iguala, Gro.	333	120	45.30	793	2	9	23	
6.- León, Gto.	450	229	31.00	11 040			139	
7.- Linares, N. L.	474	141	11.40	949	5	4	20	
8.- Matamoros, Tamps.	388	172	9.20	1 600			20	
9.- Mérida, Yuc.	448	252	85.90	3 970	38	15	63	
10.- Morelia, Mich.	410	120	46.00	4 118	23	11	12	
11.- Nayarita, Nay.	487	220	63.90	1 940	7	10	27	
12.- Querétaro, Qro.	331	367	250.00	6 804	13	12	24	
13.- Nueva Tijuana, B. C. N.	-413	320	47.20	3 836	28	17	21	
14.- Tizayuca, Hgo.	300	138	88.00	4 411	16	16	48	
15.- Torreón, Coah.	400	246	42.80	1 844	15	17	28	
16.- Villahermosa, Tab.	463	162	90.10	3 275	45	16	21	
17.- Xicoténcatl, Tlax.	343	172	94.90	4 320	1	7	4	
18.- Centro Cívico Comercial Mexicali, B. C.	85	50	44.10	3 000	108	75	245	
Parque Industrial:								
19.- San Juan del Río, Qro.	450	93	3.00	2 430	2	1	24	
20.- El Salto, Jal.	470	68	34.80	1 600	3	1	17	
21.- Reynosa, Tamps.	403	209	*					
22.- Monclova, Coah.	274	274	*					
23.- Saltillo, Coah.	181	181	*					
24.- Culiacán, Sin.	124	124	*	ND	ND	ND		
	9 166	4 307	1 450.60	75 835	441	288	946	1 675

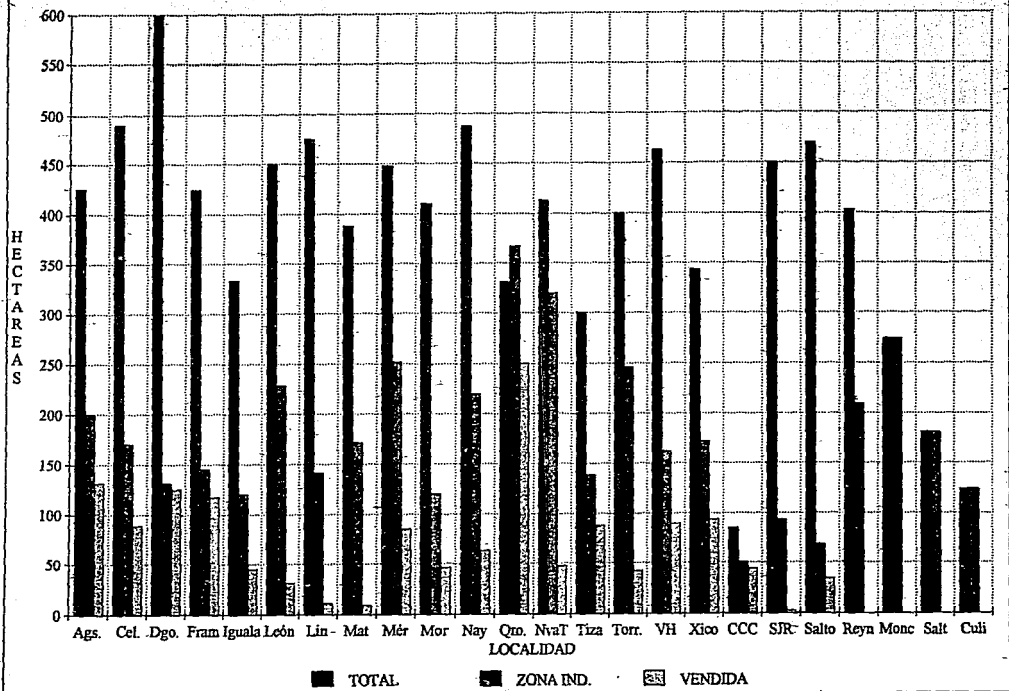
ND No disponible.

/ 1 Fuente: Directorio de Fideicomiso de Conjuntos, Parques Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) 1979.

/ 2 Fuente: Boletín Informativo FIDEIN, Número Especial, Diciembre 1980.

* No se ha constituido el Fideicomiso.

AVANCE DEL PROGRAMA
AREA: TOTAL, ZONA IND. Y VENDIDA (Has.)



esperados, se puede decir que en el rango de 0 a 50 has. vendidas se encontraban las Ciudades Industriales de Iguala, Gro.; León, Gto.; Linares, N. L.; Matamoros, Tamps.; Morelia, Mich.; Tijuana, B. C.; Torreón, Coah.; Mexicali, B. C.; y los Parques Industriales de San Juan del Río, Qro. y El Salto, Jal.

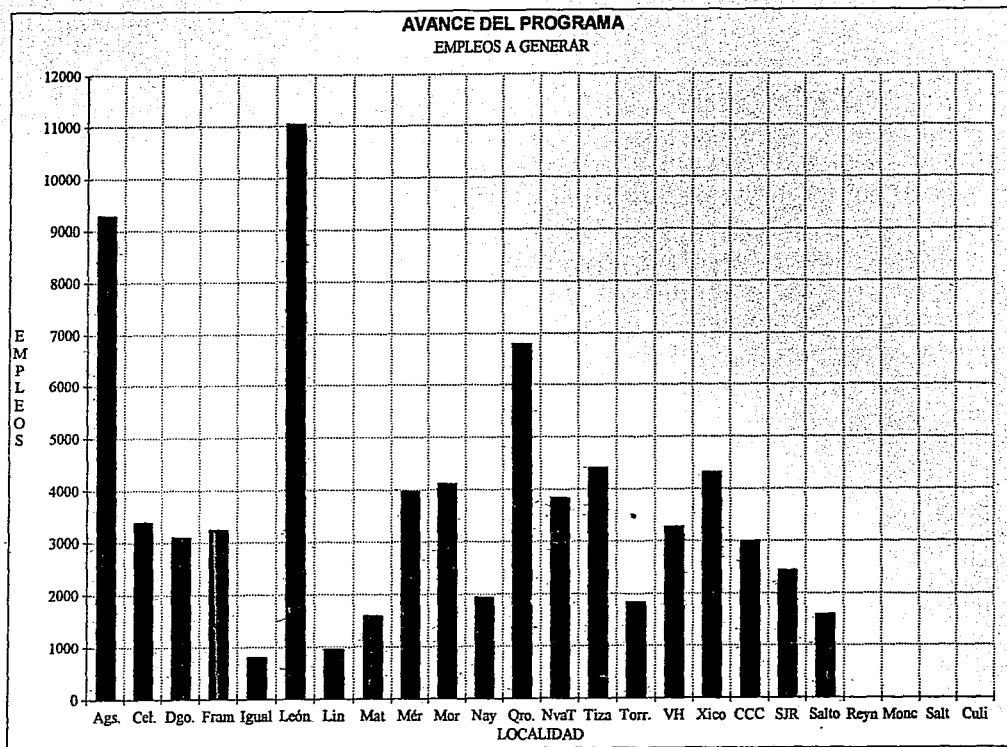
En el rango de 50 a 100 has. vendidas se pueden citar a las Ciudades Industriales de Celaya, Gto.; Mérida, Yuc.; Nayarita, Nay. (Tepic); Tizayuca, Hgo.; Villahermosa, Tab.; y Xicoténcatl, Tlax.

Con más de 100 has. vendidas estaban cuatro Ciudades Industriales: Aguascalientes, Ags.; Durango, Dgo.; Framboyan, Ver.; y Querétaro, Qro. De todos los desarrollos, este último sobresalía con 250 has. (Cuadro IV.2)

En la Gráfica IV.2 llama la atención que las Ciudades Industriales con mayor expectativa en empleos a generar, eran las de Aguascalientes, Ags. y León, Gto., con 9 276 y 11 040 respectivamente. Asimismo, destacaba la Ciudad Industrial de Querétaro, Qro., con 6 804 empleos a generar.

En el Cuadro IV.3 se presenta el estado que guardaba en 1981 la dotación de servicios básicos en las Ciudades y Parques Industriales. Como se puede apreciar existían 9 fideicomisos que carecían o que requerían ampliaciones del servicio telefónico (Iguala, Querétaro, El Salto, Veracruz, Villahermosa, San Juan del Río, Tizayuca, Morelia y Nayarita), y los Parques y Ciudades Industriales de Torreón, San Juan del Río, Matamoros y Celaya se encontraban en gestiones para contar con un ramal de gas natural; 4 fideicomisos (Iguala, León, Linares y San Juan del Río) tramitaban la construcción de laderos de ferrocarril; León, El Salto y San Juan del

GRAFICA IV.2



CUADRO IV.3

PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO INDUSTRIAL.

DÉFICIT DE SERVICIOS BÁSICOS

	Obras de urbaniza- ción.	R Telefónica	E Gas Natural	D Ladero de ferrocarril	Subestación eléctrica
Ciudad Industrial de:					
1.- Aguascalientes, Ags.	●				
2.- Celaya, Gto.	●		●		
3.- Durango, Dgo.	●				
4.- Framboyán, Ver.	●	●			
5.- Iguala, Gro.	●	●		●	
6.- León, Gto.				●	●
7.- Linares, N. L.				●	
8.- Matamoros, Tamps.			●		
9.- Mérida, Yuc.					
10.- Morelia, Mich.	●	●			
11.- Nayarita, Nay.		●			
12.- Querétaro, Qro.	●	●			
13.- Nueva Tijuana, B. C. N.	●				
14.- Tizayuca, Hgo.	●	●			
15.- Torreón, Coah.	●		●		
16.- Villahermosa, Tab.	●	●			
17.- Xicoténcatl, Tlax.	●				
18.- Centro Cívico Comercial Mexicali, B. C.					
Parque Industrial:					
19.- San Juan del Río, Qro.	●	●	●	●	●
20.- El Salto, Jal.	●	●			●

Fuente: L I Reunión del Comité Técnico del FIDEIN, Informe Complementario, 1981.

Río, estaban negociando con la Comisión Federal de Electricidad para garantizar el suministro de energía eléctrica; asimismo, 14 fideicomisos ejecutaban obras de urbanización.

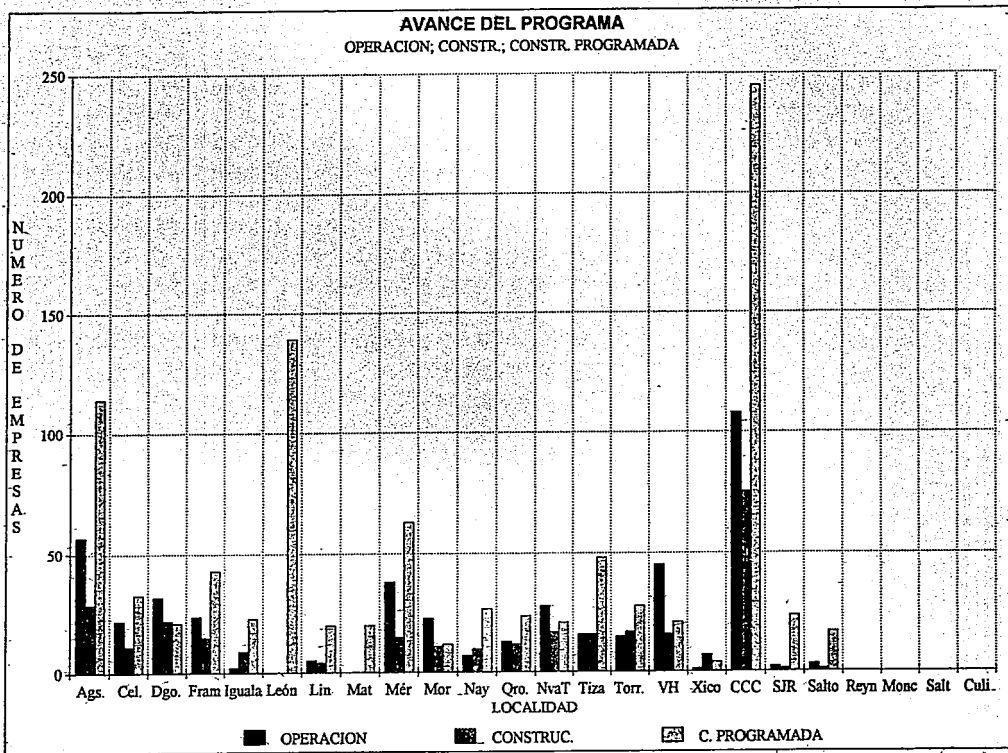
Los casos deficitarios obedecieron principalmente a lo prolongado de los trámites y autorizaciones para obtener oportunamente los servicios de teléfono, gas natural y la energía eléctrica. En otros fideicomisos el retraso obedeció a la ubicación de los mismos, como fue el caso de Tizayuca, Celaya, León, San Juan del Río y Tlaxcala, donde estos servicios se encontraban saturados de acuerdo a la capacidad técnica de los organismos públicos encargados de proporcionarlos.

En la Gráfica IV.3 se aprecia que en 1980, de los 24 desarrollos industriales, 20 tenían menos de 50 empresas en construcción programada, sólo superaban esta cantidad Mérida con 63, Aguascalientes con 114, León con 139 y el Centro Cívico Comercial de Mexicali con 245.

Por otra parte, en la Gráfica IV.4 se observa que del total de las 9 166 has. de proyecto, considerando integralmente a las Ciudades y Parques Industriales, el uso del suelo habitacional y de servicios corresponde al 53% y el uso industrial al 47% lo cual, como ya se ha mencionado, se debió a la adopción inadecuada del concepto de Ciudad Industrial.

La Gráfica IV.5 muestra que el avance logrado en 1980, después de 10 años de existencia del PDUI es muy modesto, pues sumando lo que no se vendió de la zona industrial y habitacional, faltaría aproximadamente por enajenar el 84.18% del área total de proyecto.

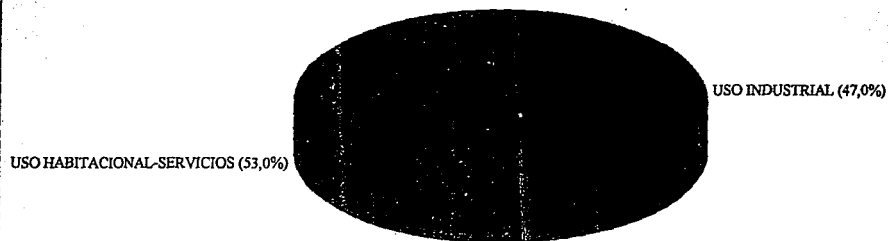
GRAFICA IV.3



GRAFICA IV.4

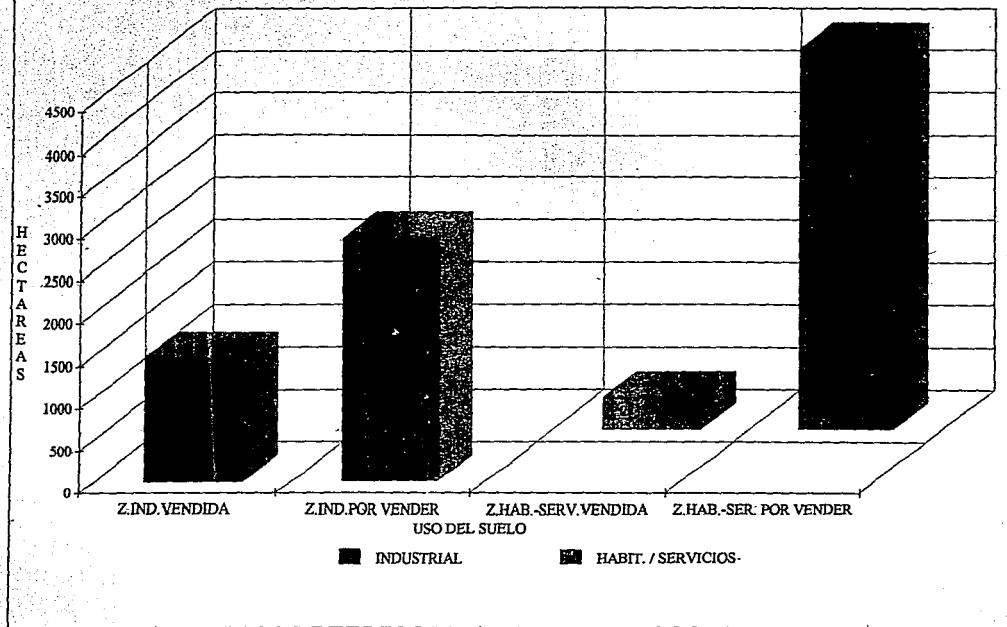
USO DEL SUELO SEGUN SUP. DE PROYECTO

TOTAL: 9 166 Has.



GRAFICA IV.5

**SUPERFICIE DE PROYECTO Y VENDIDA
POR USO DEL SUELO**



Comparando el avance de 1976 con el de 1981, se percibe una disminución en esta última fecha de 1 314 has. (12.54%), respecto a la reserva territorial que existía en la primera etapa del Programa.

En este punto es pertinente informar que inicialmente existieron otras Ciudades Industriales, que por falta de factibilidad en su desarrollo fueron desincorporadas: Domingo Arenas, Tlax.; Ocotlán, Jal.; Leona Vicario, Q. Roo.

En 1976, a seis años de iniciado el PDUI, se lograron habilitar 890 has. vendibles, de las cuales se vendieron 445 has., las cuales representaban el 4.25% del total de la reserva territorial. En 1981, cinco años después, se tienen 1 450.60 has. vendidas, siendo el incremento de 1 005.6 has., avance que no va de acuerdo con las metas considerando que, según se refiere en el Capítulo III de Antecedentes, éstas deberían cumplirse en el periodo 1985-1990.

3. RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y FACTIBILIDAD

En 1979, la SAHOP estableció en el PDUI un cambio cualitativo importante en la estrategia para nuevos desarrollos industriales, que consistió en reducir el alcance de su intervención, construyendo Parques Industriales en lugar de Ciudades Industriales.

Este cambio extemporáneo obedeció a la necesidad de mejorar el funcionamiento y eficiencia del PDUI, al presentarse cuestionamientos en diversos ámbitos gubernamentales, disminuyendo el apoyo institucional por el estancamiento evidente. Incluso al final se le dió el tratamiento de un programa secundario que estaba condenado a desaparecer.

Esta determinación fue aplicada a seis nuevos Parques Industriales, de los cuales San Juan del Río, Qro. y El Salto, Jal. empezaban a tener área vendida en su primera etapa; los cuatro restantes Reynosa, Tamps.; Monclova-Frontera, Coah.; Saltillo-Ramos Arizpe, Coah. y Culiacán, Sin., se quedaron en proceso de constitución. (Cuadro IV.2)

Apoyándose en la metodología del Manual de Estudios y Proyectos para Desarrollos Industriales, el cual se encontraba en proceso, por encargo de la SAHOP al Instituto de Ingeniería de la UNAM, a partir de 1980 la Secretaría realizó a nivel nacional un estudio de las localidades prioritarias más susceptibles de contar con un Parque Industrial, el cual se dividió en dos fases: Prefactibilidad y Factibilidad.

En la fase de Prefactibilidad se efectuó el análisis en 35 localidades del país que fueron seleccionadas de acuerdo con las prioridades, (Cuadro IV.4, Cuadro IV.5 y Plano IV.2), y con las características de la estructura industrial, que permitían detectar la demanda de terrenos que constituye el mercado potencial para un parque industrial.

En la fase de Factibilidad se analizaron 16 localidades que obtuvieron la calificación de prefactibles. (Cuadro IV.4, Cuadro IV.5 y Plano IV.3). En esta fase se consideró la demanda futura de terrenos para uso industrial, así como la existencia en la región, de terrenos adecuados para establecer desarrollos industriales, con base

CUADRO IV.4

**ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD
EN 35 LOCALIDADES**

- 1.- Alvarado, Ver.
- 2.- Amozoc, Pue.
- 3.- Apizaco, Tlax.
- 4.- Cadereyta, N. L.
- 5.- Campeche, Camp.
- 6.- Cárdenas, Tab.
- 7.- Ciudad del Carmen, Camp.
- 8.- Ciudad Guzmán, Jal.
- 9.- Ciudad Juárez, Chih.
- 10.- Ciudad Valles, S. L. P.
- 11.- Comalcalco, Tab.
- 12.- Chihuahua, Chih.
- 13.- Ensenada, B. C.
- 14.- Fresnillo, Zac.
- 15.- Hermosillo, Son.
- 16.- Izúcar de Matamoros, Pue.
- 17.- Mazatlán, Sin.
- 18.- Mexicali, B. C.
- 19.- Nuevo Laredo, Tamps.
- 20.- Oaxaca, Oax.
- 21.- Payo Obispo, Q. Roo.
- 22.- Piedras Negras, Coah.
- 23.- Poza Rica, Ver.
- 24.- Reforma, Chis.
- 25.- Salamanca, Gto.
- 26.- San Luis Potosí, S. L. P.
- 27.- Santiago Papasquiaro, Dgo.
- 28.- Tapachula, Chis.
- 29.- Tecate, B. C.
- 30.- Tehuacán, Pue.
- 31.- Tuxpan, Ver.
- 32.- Tuxtepec, Oax.
- 33.- Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- 34.- Zacatecas, Zac.
- 35.- Zitácuaro, Mich.

**ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD
EN 16 LOCALIDADES**

- 1.- Ciudad Victoria, Tamps.
- 2.- Apizaco, Tlax.
- 3.- Campeche, Camp.
- 4.- Ciudad Juárez, Chih.
- 5.- Ciudad Valles, S. L. P.
- 6.- Chihuahua, Chih.
- 7.- Hermosillo, Son.
- 8.- Mexicali, B. C.
- 9.- Oaxaca, Oax.
- 10.- Piedras Negras, Coah.
- 11.- Poza Rica, Ver.
- 12.- Salamanca, Gto.
- 13.- Tuxpan, Ver.
- 14.- Tuxtla Gutiérrez, Chis.
- 15.- Zacatecas, Zac.
- 16.- Zitácuaro, Mich.

Fuente: Dirección General de Obras de Mejoramiento Urbano, S. A. H. O. P., Documento Interno, 1981.

CUADRO IV.5

LOCALIDADES PRIORITARIAS Y RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD Y FACTIBILIDAD.

ESTUDIOS DE PREFACTIBILIDAD EN 35 LOCALIDADES		ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD EN 16 LOCALIDADES		LOCALIDAD FACTIBLE
	PRIORIDAD			
1.- Alvarado, Ver.	●	1.- Ciudad Victoria, Tamps.		F
2.- Amozoc, Pue.	○			
3.- Apizaco, Tlax.	○	2.- Apizaco, Tlax.		F
4.- Cadereyta, N. L.	○			
5.- Campeche, Camp.	●	3.- Campeche, Camp.		F
6.- Cárdenas, Tab.	●			
7.- Ciudad del Carmen, Camp.	○			
8.- Ciudad Guzmán, Jal.	○			
9.- Ciudad Juárez, Chih.	●	4.- Ciudad Juárez, Chih.		F
10.- Ciudad Valles, S. L. P.	●	5.- Ciudad Valles, S. L. P.		F
11.- Comalcalco, Tab.	●			
12.- Chihuahua, Chih.	●	6.- Chihuahua, Chih.		F
13.- Ensenada, B. C.	●			
14.- Fresnillo, Zac.	○	7.- Hermosillo, Son.		F
15.- Hermosillo, Son.	○			
16.- Izúcar de Matamoros, Pue.	○	8.- Mexicali, B. C.		F
17.- Mazatlán, Sin.	●			
18.- Mexicali, B. C.	●	9.- Oaxaca, Oax.		F
19.- Nuévo Laredo, Tamps.	●			
20.- Oaxaca, Oax.	○	10.- Piedras Negras, Coah.		F
21.- Payo Obispo, Q. Roo.	●	11.- Poza Rica, Ver.		F
22.- Piedras Negras, Coah.	●			
23.- Poza Rica, Ver.	●	12.- Salamanca, Gto.		F
24.- Reforma, Chis.	●			
25.- Salamanca, Gto.	●			
26.- San Luis Potosí, S. L. P.	●			
27.- Santiago Papasquiaro, Dgo.	○	13.- Tuxpán, Ver.		
28.- Tapachula, Chis.	●			
29.- Tecate, B. C.	●			
30.- Tehuacán, Pue.	○			
31.- Tuxpán, Ver.	●			
32.- Tuxtepec, Oax.	○			
33.- Tuxtla Gutiérrez, Chis.	●	14.- Tuxtla Gutiérrez, Chis.		F
34.- Zacatecas, Zac.	●	15.- Zacatecas, Zac.		F
35.- Zitácuaro, Mich.	○	16.- Zitácuaro, Mich.		

- Zona IB de Estímulos Preferenciales
- Zona II de Prioridades Estatales

Fuentes: Dirección General de Obras de Mejoramiento Urbano, S. A. H. O. P., Documento Interno, 1981.
 Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales, 1979.

PLANO IV.2

LOCALIDADES EN LAS QUE SE REALIZARON
ESTUDIOS DE PREFECTIBILIDAD PARA PARQUES
INDUSTRIALES

ESTUDIOS DE
PREFECTIBILIDAD
EN 35 LOCALIDADES

- 1.- Alvarado, Ver.
- 2.- Amozoc, Pue.
- 3.- Apizaco, Tlax.
- 4.- Cadereyta, N. L.
- 5.- Campeche, Camp.
- 6.- Cárdenas, Tab.
- 7.- Ciudad del Carmen, Camp.
- 8.- Ciudad Guzmán, Jal.
- 9.- Ciudad Juárez, Chih.
- 10.- Ciudad Valles, S. L. P.
- 11.- Coscutlán, Tab.
- 12.- Chihuahua, Chih.
- 13.- Ensenada, B. C.
- 14.- Fresnillo, Zac.
- 15.- Hermosillo, Son.
- 16.- Ixtac de Matamoros, Pue.
- 17.- Mexztlán, Sla.
- 18.- Mexicali, B. C.
- 19.- Nuevo Laredo, Tamps.
- 20.- Oaxaca, Oax.
- 21.- Payo Obispo, Q. Roo.
- 22.- Piedras Negras, Coah.
- 23.- Poza Rica, Ver.
- 24.- Reforma, Chls.
- 25.- Salamanca, Gto.
- 26.- San Luis Potosí, S. L. P.
- 27.- Santiago Papasquiro, Dgo.
- 28.- Tapachula, Chls.
- 29.- Tecate, B. C.
- 30.- Tehuacán, Pue.

- 31.- Tarpen, Ver.
- 32.- Tuxtpec, Oax.
- 33.- Tuxtla Gutiérrez, Chls.
- 34.- Zacatecas, Zac.
- 35.- Zitácuaro, Mich.



LOCALIDADES EN LAS QUE SE DESARROLLARON
ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD PARA PARQUES
INDUSTRIALES



en el estudio de mercado y la correspondiente evaluación social, económica y financiera del mismo.

Con esto se definieron las 14 localidades más viables a corto plazo, para que el Gobierno Federal contara con la información de soporte que le permitiera emprender, en apoyo a su política de desconcentración industrial, la construcción de nuevos desarrollos industriales. De las 14 localidades seleccionadas, 10 quedaban incluidas en la Zona IB de Estímulos Preferenciales y 4 en la Zona II de Prioridades Estatales. (Cuadro IV.5)

Desafortunadamente no fue posible evaluar empíricamente la validez de la metodología, pues el PDUI se transfirió durante 1982 a final del sexenio del Lic. José López Portillo, mediante convenios a los Gobiernos de los Estados y los Estudios de Factibilidad que dieron resultados positivos ya no fueron utilizados como soporte técnico para construir nuevos Parques Industriales.

Sin embargo, es pertinente señalar que la metodología desarrollada por el Instituto de Ingeniería de la UNAM, si incluye elementos de análisis regional, considera la base de soporte que le proporciona la región a la industria, y mejora la metodología de 1976; desafortunadamente fue terminada cuando el PDUI estaba por pasar a la administración de los gobiernos estatales, por lo que resultó extemporánea su elaboración para lograr optimar los resultados.

V CONCLUSIONES

Del análisis retrospectivo de la aplicación del PDUI, inicialmente llevado a cabo por la SOP y posteriormente por la SAHOP, se puede obtener una valiosa experiencia cualitativa de lo que se debió hacer o evitar para modificar el rumbo, y que posiblemente hubiera influido para que los resultados fueran diferentes a lo conseguido. Es muy fácil criticar, pero es más difícil aún realizar una empresa original, de la cual no existen antecedentes nacionales que se puedan aprovechar, en el sentido de iniciar con el mínimo de errores posibles una experiencia nueva, la cual debe estar sujeta a una evaluación y retroalimentación permanentes.

Se hace esta aclaración, porque la intención de sintetizar los aspectos que se detectó fueron relevantes, es en afán de aprovechar la retroalimentación empírica, para futuros desarrollos o estrategias, quedando abierta la posibilidad de futuras aproximaciones, con diferente enfoque o profundidad, ya que la problemática industrial es un tema que continúa vigente.

A pesar de que el Gobierno Federal creó una infraestructura de Fideicomisos dentro de la estructura administrativa de Nacional Financiera, para apoyar al industrial en lo que requiriera de estudios y proyectos, naves industriales, importación de maquinaria y equipo, créditos con tasas de interés preferenciales y plazos de pago accesibles, la consolidación de las Ciudades y Parques Industriales no fue la esperada.

Aún contando con estímulos y exenciones fiscales, que significaban un importante atractivo financiero en los costos de

producción, a pesar de que se ofertaban terrenos urbanizados a un precio más atractivo que respecto a los Parques Industriales privados, no se lograron los resultados planteados en las metas.

El cumplimiento del objetivo primordial del PDUI de contribuir al ordenamiento territorial y a la racional distribución de las actividades económicas y de la población, fue sumamente modesto; la política de desconcentrar las actividades industriales no modificó la tendencia de la economía de mercado en el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey.

Respecto a la hipótesis planteada inicialmente, el establecimiento de desarrollos industriales no se llevó a cabo con el éxito esperado, porque en el análisis de la relación e integración respecto a la base de soporte que proporciona la estructura urbano regional, entre otros aspectos, no se empleó una metodología adecuada, siendo extemporánea la elaborada por el Instituto de Ingeniería de la UNAM.

Se puede establecer una conclusión categórica por el comportamiento observado en las tendencias hacia la reubicación o localización industrial: Al capital le interesa la economía de mercado, donde puede vender en gran escala sus productos a un precio competitivo, pero no le interesa la economía de localización, aunque se le presenten múltiples ofertas y facilidades fiscales y crediticias, la razón de ese comportamiento es porque al aumentar los costos por concepto de flete de insumos y productos terminados, al disminuir las ventajas comparativas de accesibilidad inmediata de mano de obra calificada, el diferencial entre las ventajas y desventajas resulta negativo.

Si los Parques Industriales construidos no se integran a un mercado interno ó local, posiblemente se debe a que no existe la suficiente concentración urbano-industrial, diversificación, base de soporte regional y crecimiento de la base industrial, entre otros aspectos, que posibiliten su consolidación, ante lo cual surge la necesidad de replantear la estrategia de su desarrollo.

En lo que respecta a las maquiladoras ya que, en términos generales, pertenecen al gran capital, donde el mercado internacional prevalece, su localización está determinada por la proximidad al mercado de los Estados Unidos, con una relación dependiente y complementaria a ciudades gemelas en ambos márgenes de la frontera norte de México.

El gran capital tiene la capacidad, dada la magnitud de su mercado, de poder elegir su localización con criterios muy diferentes a los de la micro y pequeña industria, a quienes les es de vital importancia, entre otros aspectos, el desarrollo urbano adecuado que posibilite el efecto multiplicador de la economía de aglomeración.

Es sumamente difícil vencer la inercia del mercado, sobre todo en las grandes localidades, como Guadalajara, México y Monterrey, es por eso que no se ha logrado la suficiente desconcentración de las actividades económicas, tantas veces calificada como una de las principales causas de nuestro subdesarrollo.

Resulta más lógico aprovechar esa inercia de los mercados centrales, para impulsar el desarrollo regional de las entidades periféricas que se encuentran más próximas, de acuerdo a una evaluación para determinar su factibilidad de desarrollo, en vez de

crear nuevas Ciudades o Parques Industriales que probablemente no se consolidarán.

Otro aspecto importante a considerar es que los terrenos utilizados para los desarrollos eran de tenencia ejidal, obtenidos mediante expropiación por Decreto Presidencial. Después de 10 años de existencia del PDUI, no se había efectuado la desincorporación y, por consiguiente, los industriales establecidos no contaban con escrituración, lo cual impedía que pudieran ser sujetos de crédito y obtener financiamientos para crecimiento o consolidación de sus empresas. Aquí la experiencia aconseja que se deben seleccionar terrenos de propiedad privada, pero teniendo mucho cuidado en reglamentar oportunamente el uso del suelo, para evitar la especulación.

Asimismo, debido a que la planeación al nivel de un Programa Parcial o Sectorial de Desarrollo Urbano se encontraba en proceso de definición y/o aplicación, excepto el Parque Industrial de San Juan del Río, Qro. y algún otro ejemplo aislado, la gran mayoría de estos desarrollos no contó oportunamente con un Reglamento de Zonificación y Usos del Suelo donde, entre otros aspectos, se normara en materia de imagen urbana y prevención de la contaminación. La falta de observancia de un instrumento de este tipo ocasionó que, como en el caso de la Ciudad Industrial de Xicoténcatl, Tlax., se mezclaran indiscriminadamente establecimientos de diferente tamaño, cuando la zonificación establecía áreas diferenciadas para la industria pequeña, mediana y grande.

Por otra parte, la figura jurídica del Fideicomiso Federal tiene como propósito un fin social, desde este punto de vista los

Fideicomisos de Parques y Ciudades Industriales no proporcionan una amplia participación a los inversionistas del sector privado en calidad de fideicomitentes, lo cual aunado a que los terrenos que formaron parte del patrimonio eran de origen ejidal, inhibió el flujo de capital para operación y desarrollo de las zonas industriales.

Uno de los problemas a que se enfrentaron los Fideicomisos creados fue la falta de un capital inicial de operación. Desde el momento en que las ventas de terrenos no se dieron con la agilidad esperada y los ingresos por este concepto fueron insuficientes para lograr la autosuficiencia operativa, a mediano o largo plazo se podía generar un saldo negativo aún tomando en cuenta que la S.A.H.O.P. aportaba el "capital semilla", el cual consistía en terreno ejidal expropiado, el Plan Maestro e Ingeniería Urbana y la urbanización de la Primera Etapa. El FIDEIN, entre otros organismos de Nacional Financiera, apoyaba con promoción y financiamiento accesible a las empresas que decidían instalarse o reubicarse. En estas circunstancias el rol del empresario privado se daba principalmente como comprador de terrenos para construcción de sus naves industriales, con escasa o nula participación como aportante de patrimonio o capital fideicomitado.

El retraso en la venta de terrenos no permitió una ágil recuperación de la inversión, lo cual propició que en la mayoría de los casos, los recursos se canalizaran a sueldos y gastos administrativos, en otras palabras al autoconsumo para la subsistencia, debiendo ser financiados frecuentemente por el FIDEIN.

Los Gerentes de los Fideicomisos cobraban comisión por la venta de terrenos, ya avanzado el Programa el Comité Técnico y de Distribución de Fondos del FIDEIN, decidió que las comisiones se entregaran por industrias instaladas en operación, en vez de únicamente por la venta de predios, ya que el objetivo no era el simple fraccionamiento, sino lograr instalar a las industrias. En un análisis retrospectivo, si esta determinación se hubiera tomado al inicio de la década de los setenta, seguramente hubiera influido en lograr un poco más de avance en el cumplimiento de las metas.

Es indudable que para acometer una empresa de esta magnitud se requiere apoyo político al más alto nivel estatal o federal, en virtud de que hace posible la captación de financiamiento nacional o de la banca internacional para programas de desarrollo y propicia el otorgamiento de estímulos o exenciones fiscales. La localización requiere del aval político para su factibilidad, pero la experiencia demuestra que cuando no se cuenta con un estudio oportuno, metodológicamente adecuado y que considere simultáneamente el análisis profundo de la base de soporte que le proporciona la región a la industria, las posibilidades de éxito disminuyen pues se privilegia el aspecto político sobre el análisis de mercado, el cual no se limita a la oferta y demanda de terrenos para uso industrial.

El PDUI no cumplió sus metas, pues mientras en 1970 se pretendía establecer 45 Ciudades Industriales, no se contaba con una metodología adecuada que tomara en consideración el análisis de la base de soporte que le proporciona la región a la industria, por lo que el criterio que se siguió fue el de la disponibilidad de terrenos

susceptibles de ser utilizados para uso industrial y la existencia de cierto interés político.

El tamaño promedio de 400 has. de las Ciudades Industriales, en la mayoría de los casos fue rebasado. Debió ser sensiblemente menor al no estar justificado por un análisis regional y de mercado, fue la consecuencia de adoptar un concepto extranjero, sin considerar que la economía nacional no estaba ni está en posibilidad de absorber el enorme gasto que significa crear ciudades totalmente nuevas, con todos los satisfactores urbanos necesarios para su buen funcionamiento.

La diferencia básica entre la metodología elaborada en 1976, para la localización y desarrollo de las Ciudades y/o Parques Industriales, respecto a la de 1982, es que la primera adoleció de la falta de información y análisis sobre la base de soporte que le proporciona la región a la industria, lo cual propició que no se contara con un marco adecuado para determinar la factibilidad, por lo que no se logró la profundidad que debe existir para una toma de decisión política apoyada en una confiable evaluación técnica; por otra parte, la metodología de 1982 fue la más completa, pero no tuvo la experimentación de su antecesora, pues los estudios de localidades que obtuvieron la calificación de prefactibles y factibles no se continuaron en proyectos ejecutivos de diseño urbano y diseño de ingenierías, al cambiar la administración del PDUI a los gobiernos de los estados.

Del total de las 9 166 has. de proyecto registradas en 1980, en 10 años sólo se vendió el 15.82%, este modesto avance propició que el gobierno federal transfiriera la administración de los desarrollos

industriales y refuerza la conclusión de que la adaptación que se llevó a cabo del concepto de Ciudad Industrial no fue la correcta.

Al no cumplirse las metas asumidas para el mercado industrial, el Gobierno Federal decidió, en una acción descentralizadora de sus funciones administrativas, que los Gobiernos Estatales en su calidad de concededores directos de la problemática, recibieran la coordinación de los Fideicomisos, para que tuvieran la posibilidad de manejar integralmente la política de su Entidad. En la transferencia no se planteó a futuro la negociación ventajosa del patrimonio fideicomitado, mediante modificaciones en el uso del suelo, que se pensó al inicio del Programa se podría llegar a realizar, en caso de no obtener el éxito esperado.

Por otra parte, según las proyecciones que se manejan actualmente en diversos ámbitos del sector público y privado, en 1966 nuestro país podrá crecer entre un 2% y un 3%, mientras que la inflación probablemente llegará al 20% ó 25% anual. Sin embargo, para obtener este avance se requerirá de un gran esfuerzo de parte del gobierno federal y de la iniciativa privada.

A partir del cuarto trimestre de 1995 será urgente que se apliquen medidas específicas para apoyar a la micro y pequeña empresa, para poder despegar en la creación de empleos.

Según la CANACINTRA, como resultado de la crisis ha quebrado una quinta parte de las fábricas que operaban a finales de 1994, antes de que estallara la crisis económica; en promedio la planta productiva nacional está trabajando al 30% de su capacidad, ante lo cual no se ve una salida rápida ni fácil.

La estabilización de los mercados financieros ha tenido poco efecto en la actividad empresarial y la recesión sigue causando estragos. Todo indica que mientras no se ponga fin a la política monetaria contractionista y a la política fiscal superavitaria, la recesión continuará por más tiempo. Es probable que la tasa de crecimiento del 5% del PIB que se necesita para nuestro desarrollo económico se logre hasta 1998.

La planta productiva no estaba preparada para entrar en proceso de competencia en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, pues el convenio amplió el rango de las importaciones provocando un desequilibrio muy grande en la balanza comercial.

Debe tenerse en cuenta que la industria nacional está más atrasada que la de los Estados Unidos y Canadá. Al efectuarse la apertura comercial de forma muy rápida, se provocó que la planta nacional no estuviera preparada para entrar en un proceso de apertura de mercados, por lo que le ha tenido que aprender poco a poco, quedando desfasada en el tiempo.

A finales de julio del año en curso, se formalizó la privatización de servicios en los puertos de Altamira, Tamaulipas; Manzanillo; Colima; y Veracruz, Veracruz, por lo que el gobierno federal concesionará la operación de las terminales portuarias y especializadas de contenedores, se privatizarán las terminales de carga general y la prestación de servicios portuarios, con lo que se fomentará la libre competencia y se descentralizarán recursos, funciones y responsabilidades a los estados y municipios.

La ampliación y modernización de la infraestructura portuaria se destaca actualmente como de carácter estratégico para el desarrollo

nacional, porque fortalece la integración económica del país e influye de manera decisiva en la competitividad del comercio exterior.

En ese sentido, los Parques Industriales como tales no son susceptibles de privatización, puesto que las industrias del capital privado ya participan en ellos de manera activa e individual, lo que es pertinente llevar a cabo es cambiar la figura jurídica del Fideicomiso Federal, por la de una Empresa Pública con Participación Estatal Mayoritaria, lo cual tiene evidentes ventajas al ser más ágil su funcionamiento para efectos de su transferencia, crecimiento o disminución, con la venta y endoso de las acciones. Adicionalmente existe la posibilidad a nivel empresarial, de participar en la Bolsa de Valores, para obtención de financiamiento bursátil.

El panorama actual del desarrollo industrial se observa difícil, resultando lo más importante la conservación, en lo posible, del aparato productivo existente, evitando que desaparezca mayor número de industrias de las que ya dejaron de operar por la recesión económica.

No es tiempo de crear nuevos Parques Industriales, es tiempo de establecer una estrategia donde selectivamente se apoye la consolidación de los que existen, por su factibilidad real de desarrollo considerando la base de soporte del mercado regional.

En todo caso, para apoyar la creación de un nuevo Parque Industrial, deberá ser bajo el criterio de una muy amplia justificación, con una primera etapa modesta y un crecimiento que sea el resultado de la comprobada rentabilidad de la inversión.

Lo recomendable actualmente es apoyar selectivamente la consolidación de los desarrollos existentes, sólo en casos justificados será válido otro planteamiento diferente.

Del análisis retrospectivo surge inevitable la pregunta de qué hubiera pasado si inicialmente se desarrollan Parques Industriales apoyados en un centro de población existente, si la aparición del Manual de Estudios y Proyectos para Desarrollos Industriales elaborado por el Instituto de Ingeniería de la UNAM para la SAHOP hubiera sido más oportuna, y si se consideran los resultados de la evaluación efectuada por el Ing. Luis Unikél en 1976...

De haberse efectuado una evaluación y adecuación permanente, posiblemente la eficiencia del PDUI hubiera sido más positiva. En ese orden de ideas, debe configurarse una estrategia de desarrollo, donde se seleccionen las localidades más viables para generar un desarrollo regional equilibrado, revisando y confirmando según cada caso, su concordancia con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, a fin de diseñar la política de desarrollo que deben tener los Parques Industriales, con base en un análisis prospectivo de la estructura industrial en la región de ubicación, y mediante una evaluación del proceso que han tenido, donde se verifiquen los resultados alcanzados, pero sobre todo, la prospectiva real que permita definir la conveniencia de consolidar, estacionar ó cancelar el proyecto.

Sin embargo, no se trata de establecer una crítica destructiva o fácil de lo realizado, se trata de evaluar la experiencia para futuros desarrollos, con la intención de retroalimentar el proceso de planeación.

VI ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Guía para la presentación de proyectos (12 ed.; México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores, 1984).
- 2.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. (1a. ed.; México, D. F.: Editorial Porrúa, S. A., 1981).
- 3.- Secretaría de Obras Públicas, Ciudades Industriales. Experiencia, Evaluación y Perspectiva. México, 1976.
- 4.- Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales: S.H.C.P., SEPAFIN, S.A.H.O.P., Aprobado mediante decreto del 2 de febrero de 1979.
- 5.- Juan P. Antún, Manual de Estudios y Proyectos para Desarrollos Industriales. Primera Parte: Estudios de Factibilidad, (México, S.A.H.O.P., Instituto de Ingeniería de la UNAM, 1982).
- 6.- Secretaría de Obras Públicas, Manual de Estudios y Proyectos de Ciudades Industriales, (México, 1976).
- 7.- 35 Estudios de Prefactibilidad para establecer la localización de Desarrollos Industriales, Dirección General de Obras de Mejoramiento Urbano, S.A.H.O.P., Documento Interno, 1981.
- 8.- 16 Estudios de Factibilidad para establecer la localización de Desarrollos Industriales, Dirección General de Obras de

Mejoramiento Urbano, S.A.H.O.P., Documento Interno, 1981.

- 9.- Directorio del Fideicomiso de Conjuntos, Parques Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN), 1979.
- 10.- Boletín Informativo FIDEIN. Número Especial; Diciembre 1980.
- 11.- LI Reunión del Comité Técnico del FIDEIN, Informe Complementario, 1981.
- 12.- Ana García de Fuentes, Seminario: Introducción al Concepto de Regionalización, Serie Varia, Instituto de Geografía UNAM, 1975.

INDICE DE CUADROS

- IV.1 Programa de Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.
- IV.2 Avance del Programa de Desarrollo Urbano Industrial.
- IV.3 Programa de Desarrollo Urbano Industrial, Déficit de Servicios Básicos.
- IV.4 Estudios de Prefactibilidad en 35 Localidades. Estudios de Factibilidad en 16 Localidades.
- IV.5 Localidades Prioritarias y Resultados de los Estudios de Prefactibilidad y Factibilidad.

INDICE DE GRAFICAS

- IV.1 Avance del Programa. Area: Total, Zona Industrial y Vendita (Has.)
- IV.2 Avance del Programa. Empleos a Generar.
- IV.3 Avance del Programa. Operación, Construcción, Construcción Programada.
- IV.4 Uso del Suelo según Superficie de Proyecto.
- IV.5 Superficie de Proyecto y Vendita, Por Usó del Suelo.

INDICE DE PLANOS

- IV:1 Ciudad Industrial Iguala, Gró.

Esquema Típico.

- IV.2 Localidades en las que se desarrollaron
Estudios de Prefactibilidad para Parques
Industriales.
- IV.3 Localidades en las que se desarrollaron
Estudios de Factibilidad para Parques
Industriales.