

# Nueva regionalización mundial, desarrollo local y gobernabilidad

• • • • • • • • • •  
IVAN MOLINA\*

Para explicar de modo cabal el nuevo concepto de región y el proceso de internacionalización del municipio y el Estado, así como el establecimiento de una red de puntos en varias regiones que constituyen la cadena de producción mundializada, como forma típica de reorganización de la corporación multinacional, es necesario precisar los términos y las condiciones en que ocurre el fenómeno de la tecnoglobalización.

Las nuevas regiones están constituidas por puntos en varias regiones que se vinculan mediante una red. Ello es resultado de la internacionalización de la producción y de su soporte —la innovación y el cambio tecnológico— como impulsores de la revolución en busca de la productividad en un mundo de competencia creciente. Tal fenómeno es resultado de las tendencias de la tecnoglobalización.

El desarrollo económico en los últimos 40 años ha mostrado que en los mercados nacionales conviven regiones superdesarrolladas con otras subdesarrolladas. Este fenómeno es menor en los países industrializados y mayor en los menos avanzados, pero está presente en todas las economías del mundo.

La exposición de las tendencias y formas concretas de la globalización —en este caso, de la tecnoglobalización— muestra cómo se forman nuevas regiones mundiales con base en las redes de puntos de región trazadas por la internacionalización del proceso de trabajo como eje de la producción mundializada.

El concepto de región geográfica cambia sustancialmente para constituirse en un espacio delimitado por los aspectos de productividad, internacionalización, localización industrial, concentración de mano de obra y correspondencia con el mercado mundial. Es un nuevo concepto espacial local que incluye a la economía global. Esto es crucial si se considera que todo

proyecto de regionalización y descentralización se nutre de una corriente autónoma, de una fuerza de desarrollo producto de la internacionalización del punto de región (en un parque industrial o fuera de éste). Así, ya no obedece ni podrá ser producto de decretos o medidas de desconcentración o de un nuevo federalismo. Antes, o de manera simultánea, se deberá procurar la revolución microadministrativa y económica y el cambio del Estado municipal en términos de eficiencia, productividad, modernización y bases de apoyo sociales diferentes, propias de las nuevas fracciones sociales, empresariales y populares que exigen un Estado moderno, pero no en escala nacional, sino específicamente municipal.

Así, como una nación no puede ser competitiva y productiva en todo, no todos los municipios, ni toda una nación, pueden internacionalizarse y avanzar de manera simultánea en la tecnoglobalización; se trata de buscar la vinculación al mercado mundial pero mediante “algunos” municipios.

La mundialización genera en cada región condiciones de ingobernabilidad al relegar la lucha contra la pobreza, la desigualdad y el desempleo, entre otros retos estratégicos. De ahí que sea necesario rescatar aquellas condiciones que permiten la gobernabilidad y la incorporación de la sociedad civil en las políticas públicas al tiempo que se reforma el Estado local.

## ¿QUÉ ES LA TECNOGLOBALIZACIÓN?

El concepto de tecnoglobalización (tecnología global) corresponde a la época de la revolución mundial por la productividad, de la competencia global, de la transferencia y comercialización superior de tecnologías. Sus ejes se ubican en la corporación multinacional (CM), la que a su vez guía la reestruc-

\* Director del Grupo de Consultores Municipales, México.

turación de los sectores de la economía internacional. Los dos pilares de la recesión mundial hasta 1984-1985 eran la caída de la productividad y del margen de beneficio. Por ello, el redespigüe de las empresas transnacionales tiene dos variantes: por un lado, la revolución científica y de la productividad y, por otro, la producción modular mundializada en la que sus fases se distribuyen entre los países.<sup>1</sup>

La globalización de la producción y de los mercados se apoya en un nuevo tejido, producto de las estrategias de la conversión de las empresas transnacionales en CM. El modelo de "batalla" entre las corporaciones desde su país de origen y sus filiales en otra nación consiste en un tablero de acuerdos y nuevas regiones industriales en la economía mundial. La tecnología global forma parte de las estrategias de las corporaciones aunque, desde luego, no es un fin en sí misma.

Las CM son empresas sin fronteras, mundiales; se adaptan a las condiciones del país sede y se presentan como nativas. Con base en sus estrategias la tecnología se convierte en herramienta y consecuencia de su competencia permanente. El comercio internacional típico y específico, la inversión extranjera, las fusiones y adquisiciones, la subcontratación, las licencias, la inversión compartida, la investigación y desarrollo, los acuerdos interempresariales, la fusión y comercialización de tecnologías, la articulación de proveedores internacionales, la intermediación financiera electrónica, la creación de subpotencias financieras, la integración regional y sub-sub-regional, la creación de redes de puntos de producción mundializada y de redes de puntos de región subdesarrollada, son formas de una red mundial-local que las CM articulan, la forma real de la tecnología globalización.

#### LOS MOTORES DE LA FORMACIÓN DE PUNTOS DE REGIÓN

Los acuerdos interempresariales y la localización de "sitios" (o puntos de región) para producir de manera compartida son elementos que definen la nueva red de las CM. Éstas luchan por tajadas del mercado mundial: las de Estados Unidos captan 23.4%; las de Japón, 10.7%; las de Europa, 17.9%, y las de Alemania, 6.7 por ciento.

La reestructuración y la competencia se articulan con el desarrollo de nuevas tecnologías genéricas, como microelectrónica, biotecnología, nuevos y avanzados materiales, telecomunicaciones, aviación civil, robótica, programas para computadoras y máquinas herramientas, nuevos sistemas de organización laboral, racionalización de los procesos informáticos en la fábrica y centros de investigación-fábrica. Las ramas de la

1. La categoría tecnoglobalización se empleó como metáfora en el coloquio *New Rules of the Globalization Game*, celebrado en Tokio del 6 al 9 de marzo de 1990, en el marco de los trabajos de la OCDE. La reseña fue preparada por Michael Gibbons, del Departamento de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Manchester, en "New Rules of the Globalization Game", *Futures*, núm. 22, 9 de noviembre de 1990, pp. 973-975.

producción que participan son, entre otras: aeroespacial, automovilística, petroquímica, electrónica, de telecomunicaciones, computación, químico-farmacéutica y biotecnología en agricultura.

En relación con la búsqueda de nuevos sitios para producir de manera compartida, a continuación se revisa una muestra de empresas europeas, japonesas y estadounidenses que venden más de 3 000 millones de dólares al año fuera del país de origen y con ello transfieren sus activos e innovaciones tecnológicas.

Las ventas conjuntas de tales compañías ascienden a 884 100 millones de dólares anuales; de ellas, las estadounidenses venden 31.7% del total, constituyen 44.4% del grupo y tienen un promedio de ventas por empresa de 14 050 millones de dólares anuales; 52% de sus ventas las hacen fuera del país de origen y tienen en el extranjero 42.5% de sus activos, en promedio.

Las europeas venden 52.9% del total; constituyen 42% de la muestra y 83% de sus ventas las hacen fuera de su país de origen. Venden en promedio 24 500 millones de dólares.

Las japonesas son apenas 11% de la muestra, venden 16% del total y, fuera del país de origen, 57%. Sin embargo, sus activos en otros países suman 90.7%, con un promedio de ventas de 26 000 millones de dólares anuales.

Los datos anteriores muestran no sólo el rezago de la CM estadounidense, sino la gran pujanza de las de los otros bloques. La proporción de activos fuera del país de origen indica la disposición de emplear las tecnologías como el componente más importante de la competencia. A ello se agrega el desplazamiento de fases de producción, como en el caso de las inversiones en maquila fuera del país de origen, en particular en las ramas de transporte, electrónica y del vestido.<sup>2</sup>

#### LOS ACUERDOS INTEREMPRESARIALES: PUNTA DE LANZA DE LA NUEVA REGIONALIZACIÓN

Las corporaciones de Europa y Estados Unidos celebraron más de 3 000 acuerdos de 1983 a 1989. De ellos, 57%, correspondientes a este último país, no tuvo éxito. De 1986 a 1989 Estados Unidos recibió 200 000 millones de dólares en inversión extranjera desde Japón y Europa; con ellos llegaron empresas, fases de producción especializadas, investigación y desarrollo, tecnología y cambios en la empresa, en el proceso de trabajo mismo.<sup>3</sup> El proceso ahora parte de las siete naciones

2. Michael E. Porter, *La ventaja competitiva de las naciones*, Plaza y Janés Editores, Barcelona, 1985.

3. La tendencia real de los acuerdos interempresariales se dedujo de los efectuados en el período 1990-1993 y consultados en fuentes como *Excelsior*, sección financiera, en particular el número del 9 de junio de 1988. La información proviene de fichas extraídas de dicha sección, así como de los informes sobre empresas transnacionales de *Fortune*, números de abril-junio de 1993 y 1994. Los orígenes de este planteamiento pueden encontrarse en Folker Fröbel, Jürgen Heinrich y Otto Kriege, *La nueva división internacional del trabajo, Siglo XXI Editores*, México, 1991, y David Gordon, "The Global Economy: New Edifice of Grumble Foundations?", *New Left Review*, marzo-abril de 1990, Nueva York, pp. 14-65.

industrializadas hacia el resto del mundo e incluye a las naciones dependientes con un monto similar.

Las razones para los acuerdos revelan algunas tendencias:

1) Abaratar costos y disminuir riesgos tecnológicos; se busca usar diseños comunes y aprovechar la investigación y desarrollo de las empresas transnacionales al instalarse en otras zonas. Así lo hicieron la Sony, que trasladó sus institutos a Europa; la Sharp, que se instaló en Cambridge, y la Texas Instruments, que se asoció con la Acer para no inventar todo por sí misma. También se aliaron la Texas Instruments y la Hitachi después de una batalla legal por el uso de la propiedad intelectual.

2) Combatir los problemas comerciales para tener acceso a diversos mercados. Por ejemplo, la Northern Telecom, Ltd., al trasladar funciones productivas a Estados Unidos, obtuvo acceso a Japón.

3) Superar problemas políticos, como en el caso de la BASF que se mudó a Cambridge porque el movimiento ecologista impugnó su proyecto de biotecnología.

4) Las compañías Smith-Kline y Beecham del Reino Unido se asociaron para compartir las reglas y licencias tanto en Europa como en Estados Unidos.

5) Compartir costos, como la Ford que usa el diseño de la Nissan.

6) Defender el mercado local.

7) La asociación de empresas establecidas con emergentes.

8) Flexibilizar la producción y compartir tecnología avanzada en los productos, como la Xerox y la Fuji Xerox de Japón.

9) Crear fondos de inversión.

10) Invertir en otro país de manera conjunta; por ejemplo, en la otrora URSS, entre las empresas Ford, Archer Daniels, Midland, RJR Nabisco, Johnson y Johnson, Kodak, y Chevron.

Las empresas líderes tienen gran capacidad para comerciar tecnología, de mover velozmente un producto desde su concepción hasta el mercado, lo cual resulta en instrumentos de competencia. En estas tendencias recientes destaca la proliferación de nuevas tecnologías y la rapidez con que hacen que las obsoletas salgan del mercado. Esto recorta los ciclos de vida de productos como máquinas de escribir, computadoras, etc. Las innovaciones tecnológicas se incrementan en parte porque hay consorcios de investigación que son proveedores de las corporaciones.

#### LA NUEVA ECONOMÍA MUNDIAL REGIONAL

La globalización es un proceso desigual y fragmentado que en realidad se refiere a la reestructuración del sistema mundial con base en la cuarta división internacional del trabajo. Sin embargo, ni todos los países, ni todas las ramas de producción, ni todas las empresas tienen ventajas competitivas similares. En suma, la innovación está vinculada a una estrategia global para internacionalizar la empresa.<sup>4</sup>

4. Iván Molina, *Tecnoglobalización: investigación y desarrollo, productividad y transferencia de tecnología*, tesis de doctorado en Sociología, UNAM, 1995, cap. 1, pp. 28-40.

La reorganización del sistema mundial en sus esferas política y económica se origina en la pugna de las naciones por los 200 000 millones de dólares anuales de inversiones extranjeras que a mediados de los ochenta se destinaban sobre todo a los países centrales.<sup>5</sup> Por otro lado, apunta a la formación de bloques y a un proceso de subregionalización en forma de pirámide, cuyos cortes horizontales no son países, sino regiones determinadas por tasas de ganancia que tienden a nivelarse. De cada estrato de la pirámide se desprende otra, de subregiones con integración productiva y por ende comercial. Así, se constituyen circuitos de países en los que se enlazan puntos de regiones de cada uno con el otro, más que el país en su conjunto. Muchos están a la zaga del proceso y se tendrán que integrar por medio de potencias medianas de las subregiones, como Brasil, México, Colombia, Venezuela y Chile.<sup>6</sup>

La competencia global apunta a que la carrera tecnológica entre "gobiernos" se sustituya por una entre empresas. En otras palabras, la autarquía tecnológica agotó su ciclo.<sup>7</sup>

#### LOS BLOQUES ECONÓMICOS Y LA REGIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

En el centro de la nueva configuración mundial está el paso de la vieja economía regulada, proteccionista, hacia aquella en que la ley del valor opera abiertamente. En otras palabras, el libre flujo de mercancías y servicios se basa en el intercambio de equivalentes en términos de la cantidad de trabajo incorporado a cada mercancía, resultado del arribo mundial a la forma superior de producción de valor: la revolución mundial por la productividad.

Las naciones y las empresas compiten ahora con base en la capacidad productiva y las ventajas naturales aprovechadas con la productividad y ya no en las políticas gubernamentales, la protección o la mano de obra barata. Sin embargo, este elemento será por un tiempo todavía un recurso, mientras el desempleo

5. El monto de inversión en 1997 podría ser superior a 250 000 millones de dólares. Véanse Rudiger Dornbusch, Paul Krugman y Yung Chul Park, "Enfrentando los retos del mundo", *Revista del MIT*, México, noviembre de 1990, pp. 3-60; David Gordon, *op. cit.*; Rachel McCulloch, "La inversión externa en los Estados Unidos", *Facetas*, núm. 96, México, febrero de 1992, pp. 40-51. Para tener una idea de la presencia de empresas extranjeras en Estados Unidos considérese que el total de empleos controlados fueron 1.4 millones en 1986 (140 000 de las compañías japonesas).

6. La tesis de sub-sub-regionalización es elaboración del autor, pero inspirada en la consecuencia lógica de la tesis de Ruy Mauro Marini sobre el subimperialismo. Véanse, de este autor, *Subdesarrollo y revolución*, Siglo XXI Editores, México, 1969; *Dialéctica de la dependencia*, Ediciones Era, México, 1974, y *Democracia e integración*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1993, pp. 31-55 y 87-121.

7. Frederick Nixon, "The Less Developed Countries and the Global Economy", United Nations Centre on Transnational Corporations (UNCTC), *The Journal of Development Studies*, núm. 168, marzo-abril de 1990, pp. 25-367.

subsista como característica central de los nuevos modelos, pues la plena producción ya no resulta en pleno empleo.

La globalización establece el libre flujo de mercancías con base en la operación real, abierta, de la ley del valor. Para ello es necesario que los organismos internacionales conduzcan el proceso según un modelo supranacional.

De otra parte, los monopolios tienden a reestructurarse en la medida en que obstaculizan la ley del valor al evitar la transferencia de los aumentos de productividad a los precios y fomentar la competencia y la obtención de mayores ganancias por medio de éstos. En consecuencia, los acuerdos interempresariales se convierten en el patrón central de las CM.

El número de trabajadores contratados disminuye por el aumento de la productividad, al tiempo que aumenta la intensidad y la duración de las labores de quienes conservan su empleo. Esto está en función del grado de automatización de la fábrica y de la fuerza del movimiento obrero para defender las condiciones de trabajo o impedir que la ley laboral se modifique para flexibilizar el trabajo.<sup>8</sup>

Así como la estrategia mundial de la globalización requiere de una autoridad supranacional, centralizada, los grupos empresariales que dirigen el proceso en los países establecen una red de poder de alcance internacional para respaldar la estrategia de globalización. En ese sentido se busca dismantelar viejas estructuras regionales, de organización territorial de las naciones, de vestigios de anteriores modelos económicos y políticos, de reductos indígenas con posesión de territorios importantes.

Los acontecimientos en Irak, Yugoslavia, Israel, Brasil (en la zona indígena), Cuba y Haití se explican en su conjunto por la presencia de un poder político mundial que acompaña la estrategia económica global. Con base en los acuerdos de la Cumbre de las Américas, esta tendencia se extiende a América Latina con el otorgamiento a la OEA de facultades extranacionales y regionales como garante de procesos de reconversión y regulación política regional.

#### REGIONALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

La gran movilidad y el redespiegue de la CM se liga a los proyectos de desarrollo de los estados-nación, ya que aquélla se adapta al país en que se asienta. En ello subyacen dos tendencias aparejadas: una, la mencionada internacionalización del proceso de trabajo; la segunda, la articulación de dicho proceso con la investigación o el uso de capital intelectual como inversión y no como gasto; por tanto, su internacionalización.

Cuando la Sony se instala en Europa no lleva la planta de modo integral, sino sólo ciertas fases del proceso. En suma, las cor-

8. Algunas estrategias de la CM se encuentran en D. Elson, "Transnational Corporations and the New International Division of Labour: a Critique of Cheap Labour Hypothesis", *Manchester Papers and Development*, vol. 4, núm. 3, julio de 1988, pp. 60-72, y Carla Rapoport "The New U.S. Push into Europe", *Fortune*, vol. 128, núm. 16, 27 de diciembre de 1993, pp. 36-40.

poraciones están desmenuzando el proceso productivo, y sus etapas se asientan en otros países mediante la fusión de ventajas comparativas con una estructura de alta productividad y nuevas tecnologías. Esto quiere decir que las fases internacionalizadas tienden a homogeneizar sus características tecnológicas y de calificación y costo de la mano de obra, entre otros elementos.

Al considerar la movilidad de la investigación y desarrollo (ID) se aprecian cambios no sólo en el panorama mundial, sino también en el interior de la fábrica. En materia de investigación, por ejemplo, la Sony abrió un segundo centro de ID cerca de Stuttgart, y el eje en materia de videos lo desplazó de Tokio a Europa. Yamanouchi, la empresa más grande de fármacos de Japón, construyó un centro de ID en Oxford, tal como lo hizo la Sharp.<sup>9</sup>

En 1989, las compañías estadounidenses obtuvieron 2 500 millones de dólares por venta de tecnología a los japoneses y gastaron sólo 500 millones en compras. Ahora, cada vez más compañías estadounidenses de alta tecnología se están instalando en el país asiático.

#### EFEECTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA MODERNA FÁBRICA REGIONAL

Cada vez con mayor frecuencia aparecen novedades en la fábrica como resultado de la ID y sus aplicaciones. Por ejemplo, según el Instituto de Máquinas Herramienta y Técnica de la Producción de la Universidad Técnica de Berlín, el cambio fundamental consiste en programar sus sistemas técnicos; de este modo se logran la flexibilidad y la asignación planificada del trabajo de las máquinas a los tiempos que se requieren, sin depender de funciones operativas humanas. En la fábrica integrada por computadora (FIC), se trata de sustituir las cadenas físicas productivas por las de información. Desde este punto de vista la investigación técnica no debe agotarse en la teoría, sino conducir a aplicaciones prácticas.

El *software* ergonómico ya no busca tanto vincular la máquina con el hombre, cuanto lograr la capacidad de asistencia de los conocimientos destinados a procesos de decisión, a refuerzos de memoria y a la generación de procesos lógicos. El paso de la automatización de los procesos y fases a la fábrica automatizada es uno de los ejes de la reestructuración del proceso de trabajo.

En las fábricas se concretan los cambios que se suscitan en escala mundial, es decir, es en ellas donde las tendencias generales de la globalización toman sus formas particulares. En este movimiento de lo general a lo particular muchos estudiosos se quedan a la mitad del camino. Lo global y local desde cada fá-

9. Véase Iván Molina, "Investigación y desarrollo en la fábrica moderna", *Información Científica*, vol. 13, núm. 177, México, 1992; Contractor Farok y Narayanan V., "Technology Development in the Multinational Firm: a Framework for Planning and Strategy", *R&D Management*, abril de 1990, pp. 305-321.

brica y su engarce con la producción general es equiparable con la vinculación de los planos mundial y local-regional-municipal. De la misma forma, cuando se habla de la modernización municipal y de la eficiencia de la administración pública se debe considerar tanto el nivel microadministrativo para pensar tanto en la eficiencia y la promoción del desarrollo local como en la gobernabilidad.<sup>10</sup>

#### LA TECNOGLOBALIZACIÓN FRENTE A LA TECNOLOGÍA LOCAL

El concepto de tecnoglobalización cuestiona la concepción de que la riqueza de una nación se basa en las ventajas comparativas que proporcionan sus recursos, pues ello limita la transferencia de tecnología a través de las fronteras, como resultado de las estrategias globales de las CM. La competencia global apunta a sustituir la carrera tecnológica entre "gobiernos" por la que se da entre empresas.<sup>11</sup>

En otras palabras, la autarquía tecnológica agotó su ciclo. Por ello es necesario estimular la colaboración entre los países; aprender de sus iniciativas individuales en materia científica y tecnológica; converger en soluciones para aspectos tales como nuevas tecnologías de la globalización, inversión extranjera, política para la competencia, acceso a nuevas tecnologías, tecnologías estratégicas, propiedad intelectual y normas tecnológicas.

En el ámbito de México, la política tecnológica es complementaria del uso de tecnologías disponibles en el mundo mediante su adaptación y asimilación; asimismo, se desarrollan tecnologías propias. Por ello, si bien es necesario reconocer las tendencias de la tecnoglobalización y articularse con ellas, lo esencial es fortalecer la capacidad nacional de ID en materia científico-tecnológica (parques tecnológicos, incubadoras de empresas regionales, asociación empresa-investigación); apuntalar proyectos de calidad; mejorar y ampliar la formación de recursos humanos para la ciencia y la tecnología, así como relacionar el progreso tecnológico con una mejor calidad de vida.

#### LAS NUEVAS REGIONES, LOS NUEVOS PUNTOS DE REGIÓN

Así como una nación no puede ser competitiva y productiva en todo, tampoco todos los municipios ni toda una nación pueden internacionalizarse y avanzar simultáneamente en la tecnoglobalización. Por ello debe buscarse la vinculación al mercado mundial por medio de los municipios.

10. *Ibid.* Véase Paul Dufour y John de la Monthe, "Engineering the Canadian Comparative Advantage: Technology, Trade and Investment in a Small Open Economy", *Technology in Society*, núm. 12, 1990, pp. 369-396, y Michael E. Porter, *op. cit.*

11. Véanse Alan Farnham, "Global or Just Globaloney?", *Fortune*, núm. 13, 27 de junio de 1994, pp. 49-51, y William T. Robinson, "Product Innovation and Start-up Business Market Share Performance", *Management Science*, vol. 36, núm. 10, octubre de 1990, pp. 317-332.

En consonancia con la tecnoglobalización se constituyen nuevas regiones con base en redes de nuevos puntos de región (NPR), trazadas por la internacionalización del proceso de trabajo como eje de la producción mundializada. Cada punto de región en algún país tiene poco que ver con el resto de la nación y más con otros puntos en el resto del mundo. Tampoco están ligados a la vieja definición geográfica, aunque la tomen como referente, sino que están unidos por las siguientes características:

1) Especialización productiva en una parte de una cadena de producción (ya sea una porción del producto o una etapa del proceso de trabajo). Ésta se basa en el principio de que ninguna nación puede producir todos los bienes y servicios que necesita y por ello se transfieren al comercio internacional las ventajas competitivas no desarrolladas o bien las que la propia competencia puede abatir en el ámbito local en términos de sectores y segmentos. En consecuencia, ocurre la selección industrial: se reducen los sectores y segmentos y se crean nuevos, apegados al eje que marca la formación de puntos de región producto de la localización impuesta por el comercio internacional y el interés de las CM.

2) Vocación exportadora. Es el proceso por el cual el mercado interno se contrae con un parque industrial dedicado a la exportación y que está sostenido por un cuantioso flujo de inversión extranjera y la inducción progresiva de la productividad.

3) Mano de obra altamente calificada, especializada y polivalente en lo general; con mayores salarios relativos en los puntos de región desarrollados.

4) Productividad por arriba de la media nacional, instalaciones para ID, innovaciones en educación superior, vinculación universidad-empresa, servicios de consultoría, creación de factores de producción, proveedores, servicios, infraestructura, oferta de trabajo calificado, aprendizaje de las normas y estándares internacionales, uso de las herramientas de la FIC o manufactura flexible, conocimiento de las formas para incrementar la productividad con base en la innovación técnica, el herramental productivo y la estructura organizativa (es decir, FIC más reingeniería-calidad).

5) La revolución del Estado municipal y su modernización, que no necesariamente del Estado federal nacional; de ahí que los tiempos y las condiciones sean más apremiantes para el municipio que para una nación.<sup>12</sup> Su nuevo papel es garantizar la seguridad local para aprovechar las ventajas de la mundia-

12. Rhys Jenkins, *The Transnational Corporation and Uneven Development: the Internationalization of Capital and the Third World*, Methuen, 1987, p. 229. También puede consultarse: Fukio M. Kodoma, ponencia presentada en el seminario Workshop on Technologies Market, John F. Kennedy School of Government, Harvard, 1992, así como *High Technologies: the Techno-Paradigm Shift*, Pinters Publishers, 1991; Frederick Nixon, *op. cit.*; Iván Molina, "Globalización, corporaciones multinacionales y tecnología", *Carta del Economista*, Colegio Nacional de Economistas, México, 1991; "Tecnoglobalización: Hacia un plan nacional de investigación y desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 11, México, noviembre de 1995; "La internacionalización de la investigación y el desarrollo", *Revista de la UNESCO*, Creesalc, enero de 1996. La nueva concepción de lo re-

lización. Esto entraña el problema de la gobernabilidad local frente al desajuste del desarrollo y la participación de la sociedad civil como alternativa de la gobernabilidad.

6) Lo local se vuelve internacional. El Estado municipal se internacionaliza. En algunos rincones de América Latina se ha llamado Estado subnacional al municipal. Es justamente al revés: lo local se vuelve internacional.

7) Emergen nuevos grupos empresariales y de trabajadores, ligados a los puntos de región modernos y exigen un Estado con las mismas características. Éste entra a una fase de autonomía relativa en la que las fracciones plantean sus proyectos de reforma. La autonomía permite la democratización, las reformas, la flexibilidad, la participación de la sociedad civil en el buen gobierno y con ello en el desarrollo local.

8) Los NPR traen una nueva regionalización: al tiempo de que se crea uno, aparece un nuevo punto de región atrasado (NPRA). Ya no se trata de migración desde el sur hacia el norte. Hoy día dentro del área del NPR está el NPRA, tal como ocurre en Tijuana y la Colonia del Sur, en Ciudad Juárez; el corredor Chihuahua-Sierra-Ciudad Juárez; Los Mochis y la zona de El Fuerte y Choix hacia la Sierra; Puebla y la zona serrana, y los límites con Veracruz y Oaxaca. Los apoyos y el desarrollo son desiguales entre los NPR y los NPRA.

#### DISTRITOS INDUSTRIALES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

Dentro del punto de región moderno, superdesarrollado, la producción se vuelve flexible, abandona la estandarización debido a que en dicho espacio se crea un distrito industrial apoyado en la formación de cadenas locales o mercantiles que responden a las ligas con la mundialización en competencia y diversificación.

En los puntos de región se establecen cadenas de valor que van desde los insumos hasta el cliente y que en otras ocasiones simplemente comprenden la maquila que fabrica bienes para los mercados internacionales con insumos importados. Por ello, el concepto de punto de región cobra importancia como el diálogo global-local. Renace el “neolocalismo”, tal como sucedió en Francia e Italia en los años ochenta.<sup>13</sup>

Las cadenas de subcontratación internacional y la maquiladora configuran los distritos industriales dentro de los NPR, cuyo universo es más amplio y comprende la estructura económica y social, la política urbana, las relaciones sociales y políticas dentro y fuera de la localidad.

Con los NPR, el potencial endógeno,<sup>14</sup> definido como la red de actividades y funciones económicas de las empresas y de

gional y su exposición se encuentra en un ensayo de este autor en *Teoría y Política*, núm. 6, Editorial Juan Pablos, México, 1982.

13. Bernard Ganne, “Importancia y evolución de los sistemas industriales locales en Francia. Economía política de una transformación”.

14. Ernest Mandel, *La regionalización en Bélgica*, mimeo., 1988; A. Petitbó y J. Sáez, “Intervención pública y localización industrial.

su entorno, determina el ritmo y el alcance de la modernización técnica y organizativa, la aptitud de las empresas de la región para superar la pérdida de antiguos mercados mediante la apertura de otros nuevos e incluso para configurar un distrito industrial.

Sin embargo, el potencial endógeno puede transitar sin reestructurarse o dar lugar a un potencial exógeno como proveedor internacional en el punto de región moderno y superdesarrollado, como factor dominante impuesto por las variables exógenas,<sup>15</sup> como la demanda del comercio internacional ligada a la tecnología globalización.

Sea por un impulso endógeno o exógeno el distrito industrial ajusta la estructura local original o instala otra en el punto de región: capital fijo, disponibilidad de capital, precios, salarios, fuerza de trabajo, nuevas calificaciones, suelo urbano y rural, infraestructura general, como la destinada a servicios públicos, etcétera.

En lo que respecta a variables exógenas, la formación de proveedores para el comercio internacional puede tomar la forma de subcontratación en línea, mediante la instalación directa de la planta maquiladora, o bien de la habilitación de capital nativo, dada su incapacidad para cumplir con los estándares internacionales, por lo que recibe tecnología, capacitación, tecnología organizativa como el Kaban, el control de calidad y la reingeniería, y transferencia de habilidades, entre otros elementos.

Otra forma consiste en la construcción de espacios exportadores dentro de la empresa que ya produce para el mercado nacional a fin de convertirla en proveedora internacional. Los proveedores en los puntos de región fungen como compensadores de riesgo para los compradores internacionales, así como elementos de la estrategia de ganancias adicionales en virtud del modelo de abasto global.

Las compañías compradoras establecen estándares, comparan las mejores prácticas entre sus proveedores en competencia, facilitan el acceso a los mejores y más modernos procesos de producción, promueven la difusión permanente de las innovaciones a lo largo de la cadena mundial de proveedores y aumentan la eficiencia del abasto global.

Otra forma de los puntos de región es la configuración de distritos industriales con base en el potencial endógeno, pero apoyados en la reestructuración de un sector tradicional y su concentración regional. Para ello recurren a empresas de tamaño intermedio con alta intensidad de trabajo y a una estrategia conjunta de los distintos agentes para abastecer algún mercado, así como a grupos de empresas modernas.

La competitividad depende de la estrategia de una empresa sumada a los factores o las condiciones de un ámbito favorable y de la existencia de una red o cadena de proveedores. En ese sentido, los potenciales endógenos de los distritos industria-

Algunas reflexiones en torno del caso español”, *Sociología de Trabajo*, nueva época, número extraordinario, 1991, pp. 101-120.

15. H.W. Richardson, “Input-Output and Economic Base Multipliers: Looking Backward and Forward”, *Journal of Regional Science*, vol. 25, núm. 4, pp. 607-662.

les<sup>16</sup> se caracterizan por la concentración geográfica, la aglomeración de empresas locales que operan en sectores tradicionales y compiten en mercados internacionales, la socialización del riesgo por medio de varias instituciones públicas y privadas, costos compartidos mediante la red de instituciones, especialización sectorial, predominio de pequeñas y medianas empresas,<sup>17</sup> colaboración entre empresas basada en la innovación, identidad sociocultural que favorece la estabilidad local y las identidades para el desarrollo local, calificaciones mayores y nuevas, organizaciones civiles de autogestión, gobiernos locales-municipales gestores y promotores tanto de la innovación y capacitación de la industria como de la política social. Un ejemplo de este proceso es la industria del calzado en León, Guanajuato, México.<sup>18</sup>

En la actualidad la noción de distrito industrial puede abarcar una actividad agropecuaria, turística o de servicios; se trata de un sector o segmento vinculado al comercio internacional.

Otra característica importante de los nuevos puntos de región es su formación con base en potencial exógeno, a partir de empresas maquiladoras para la exportación, cuya expansión en los últimos cinco años se ha llevado a cabo en las zonas no fronterizas, contribuyendo así al dibujo de especialización productiva por puntos de región y sus distritos industriales.

Algunas de las nuevas maquiladoras poco tienen que ver con el desarrollo de proveedores locales. Sin embargo, otras comienzan a favorecer el desarrollo nacional integral al crear empresas de subcontratación local e internacional e industrias compartidas, así como al propiciar la transferencia de tecnología y una nueva calificación laboral por medio de la capacitación. Las maquiladoras están diversificándose a partir básicamente de la reestructuración industrial estadounidense. La tasa de crecimiento de este tipo de empresas en Irapuato, Guanajuato, en el centro de México, es tan alta como en las ciudades fronterizas debido a la saturación de éstas en lo que se refiere a recursos e infraestructura, en particular urbana. Así, las CM reorganizan su estrategia de localización en búsqueda de mano de obra local, cerca del lugar de origen de la emigración hacia el norte, en su ámbito sociocultural, con costos de traslado menores, calificada en el lugar y en universidades adecuadas, cerca del núcleo familiar. Esta conjunción de elementos económicos, culturales y sociales no existe en la frontera, y ello se traduce en un factor de ingobernabilidad.

En América Latina la política nacional hacia los puntos de región busca contrarrestar la tendencia a la desarticulación y el desarrollo inorgánico. Con tal propósito se fomentan la cooperación entre empresas o la agrupación, así como la creación de

redes productivas mediante la integración horizontal y vertical. El problema es que la fuerza del comercio internacional y el reparto de ventajas competitivas producto de la mundialización obstaculiza la integración de cadenas productivas nacionales.

El desarrollo del potencial exógeno en los distritos industriales es relativamente más fuerte que la posibilidad de los agrupamientos, la reestructuración y la conquista de nuevos mercados externos con base en el potencial endógeno. Esto constituye un reto para la política industrial-tecnológica.

#### ACUMULACIÓN HISTÓRICA Y FRACCIONES EMPRESARIALES

La primera región industrial apareció con la economía primario-exportadora (1900-1920); a ésta siguió la sustitutiva de importaciones, resultado de la gran depresión de los treinta. En México la primera región no fue muy distinta de las del resto de América Latina, si se exceptúa a las de Centroamérica, donde la industrialización comienza con la segunda región. Ésta se constituye con las inversiones extranjeras en áreas como electrodomésticos, automovilística y producción agropecuaria, en particular de nuevos cultivos como hortalizas, flores y frutas en sustitución de granos básicos y alimentos en general. En esta región se incluye la vieja maquila de ensamble, diferente de la característica de la tercera región que implica la especialización y una nueva base tecnológica. La tercera región nace con la nueva división internacional del trabajo fincada en la tecnoglobalización y la internacionalización del proceso productivo. A ella pertenecen la nueva maquila y los verdaderos puntos de región.<sup>19</sup>

De esa forma coexisten regiones relacionadas con tres generaciones empresariales, las cuales a partir de los años ochenta se disputan el control del eje de acumulación en el marco de la economía de mercado y configuran un nuevo Estado y poder supranacionales.

#### PRECISIONES EN TORNO DEL DESARROLLO DESIGUAL REGIONAL

En los decenios de los treinta y los cuarenta se pensó que la configuración del mercado nacional haría posible el desarrollo armónico de las regiones en los países de América Latina. De la misma forma, en los años cincuenta y sesenta se pensaba que el comercio internacional, con base en una nueva división del trabajo, conocida como sustitutiva de importaciones, resolvería las crecientes diferencias del desarrollo tanto entre las naciones como entre las regiones de los países. Lo cierto es que en los últimos 40 años se ha puesto de manifiesto que en los mercados nacionales conviven regiones superdesarrolladas con subdesarrolladas.

19. Unidad de Coordinación de la Investigación y Docencia, Universidad de Costa Rica, *De los empresarios políticos a los políticos empresarios*, Universidad Nacional de Heredia, Costa Rica, pp. 57-123.

16. Ash Amin y Kevin Robins, "Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades", *Sociología del Trabajo*, número extraordinario, Siglo XXI Editores, México, 1991, pp. 181-231.

17. *Ibid.* H. Schmidt, *Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?*, Discussion Paper, núm. 324, Institute of Development Studies, 1993.

18. M. Piore, E. Dussel y C. Ruiz, *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, UNAM, F. Ebert, Ed. Jus, México, 1997, pp. 27-229.

A la luz del fenómeno, se ha echado mano de efectos más que de causas para explicar el problema. En este sentido el centralismo, entendido como una política para fortalecer la unidad nacional y desde luego basado en una forma de gobierno congruente con el Estado benefactor —es decir, el Estado de todas las fracciones de clase, empresariales, populares, con alianzas políticas generales, sin competencia y sin mayores fricciones políticas interempresariales por controlar los ejes del desarrollo económico—, tuvo como consecuencia el favorecimiento de regiones particulares, como las ciudades capitales, las áreas metropolitanas que representaban una posición financiera e industrial crucial, o las que tendrían un papel estratégico en el proceso de unificación nacional.

En ocasiones se ha admitido que ciertas ventajas geográficas (cercanía a puertos, fronteras, etc.) o competitivas han sido determinantes para el crecimiento de una región sobre otra. Según otras opiniones debe recurrirse a la teoría de las múltiples regiones y por tanto su explicación y análisis debe tener numerosas teorías; con ello reducen a la nada la explicación. Todas las posiciones tienen algo de verdad; empero, es necesario encontrar los mecanismos fundamentales que explican la inevitabilidad del subdesarrollo regional.

En ese sentido, el proceso de crecimiento de la economía es fundamentalmente uno de inversión en busca de la rentabilidad y la ganancia por encima de la media, según se trate de una rama, sector o segmento. Los factores, por ende, que determinan la ganancia y las ventajas competitivas no se pueden distribuir de manera uniforme en el territorio nacional, ni siquiera en un pequeño país, menos aún en uno con un territorio grande.

El punto central es que los mercados nacionales cerrados se caracterizaban por el flujo de capital hacia un mercado financiero central, aun cuando éste no fuera la capital; los recursos se redistribuían a su vez en función de los imperativos de la ganancia y rentabilidad, no sólo en escala nacional, sino internacional.

“Las cabezas de centralización financiera e industrial son los factores de origen del subdesarrollo regional”. De aquí que sea pertinente preguntarse por qué en Francia o Italia, en México o Brasil, el capital no se invierte en el sur de estos países, sino en otras regiones del país o del mundo. Esto ocurrió en la fase de expansión de las transnacionales del decenio de los sesenta al de los ochenta; con mayor razón en la época de la tecnoglobalización.

Una tendencia de la formación de regiones es la movilidad de éstas. Por ejemplo, la ciudad de Lowell, Massachusetts, al norte de Boston, tuvo gran importancia textil en 1900 gracias a sus exportaciones al Reino Unido; empero, los nuevos ejes de inversión y desarrollo económico en Estados Unidos y del mercado mundial desplazaron a esta ciudad, hasta que llegó la industria de la computación con la empresa Wang.

No es del todo válido explicar el desarrollo de las regiones a partir de la cercanía con los mercados (lo es sólo para algunos bienes duraderos), aunque hoy día una de las causas de internacionalización son los acuerdos y movimientos de empresas transnacionales, entre los que destacan los relacionados con el

mercado a mediados de los ochenta. No obstante, hasta los setenta seguía imperando la lógica de la inversión, como en el caso de las industrias metalúrgicas que se situaban cerca de los depósitos carboníferos y no de los puertos de exportación; asimismo, la maquinaria textil se producía cerca de las fuentes de materia prima.

La lógica del capital y de la inversión es el motor de la formación y la movilidad de las regiones, así como del subdesarrollo regional, aunque, a partir de 1985, el patrón cambia con la nueva división internacional del trabajo y la creación de los nuevos puntos de región. Esto evidencia que la teoría regional no es químicamente pura y perenne, sino que debe actualizarse.<sup>20</sup>

### CONTRADICCIÓN ENTRE GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO ARMÓNICO LOCAL

En la actualidad hay una contradicción irresoluble en el marco de la tecnoglobalización; la internacionalización del capital, la cercanía de las regiones y de los puntos de región, los medios de comunicación, la informática, la velocidad del transporte, etc., deberían revertir la tendencia de que el desarrollo se logre con el subdesarrollo regional en cada país y en escala internacional.

La formación de nuevos puntos de región sigue a las ramas de producción en su internacionalización; así, se crean nuevas regiones industriales y se enlazan en una nueva red internacional.<sup>21</sup> Entonces, algunas de las regiones que se conocían antes desaparecen, mientras otras se reconvierten y se agregan a las nuevas. La red internacional de puntos de región demanda nuevas características urbanas, de comunicación, de mano de obra, de productividad, de servicios, de financiamiento y un nuevo Estado moderno. Éste, en particular, ha de favorecer el patrón de desarrollo de libre mercado, eje de la tecnoglobalización, así como el comercio internacional fincado más en el intercambio intraempresarial que en el tradicional de país a país, con base en la internacionalización de las fases de producción.

En consecuencia, la globalización acelera la formación de superregiones y propicia el subdesarrollo regional, pues no todas las regiones pueden cristalizar en nuevos puntos de región. Esto depende de las decisiones de inversión del capital, en este caso de las CM. En cada país está ocurriendo un fenómeno de separación y diferenciación irreversible del atraso o subdesarrollo regional, por un lado, y el alto dinamismo y crecimiento, atracción de mano de obra, infraestructura, medios, etc., por otro.

Asimismo, no todos los países se globalizan, lógicamente, al mismo tiempo y su proceso es desigual y fragmentado. Al quedar éstos y sus regiones al margen, sobrevienen migraciones de

20. CEPAL, “El concepto de regiones en desarrollo, su tipología y delimitación”, en *Desarrollo regional y globalización económica*, UAP-UAT, Puebla, 1995. Iván Molina, “Crisis fiscal y descentralización que no desconcentración”, *El Municipal*, México, agosto de 1995.

21. Iván Molina, “Nueva regionalización industrial en México”, *Teoría y Política*, núm. 6, Editorial Juan Pablos, México, 1981.



mano de obra como síntoma de la pobreza extrema. Las naciones que carecen de puntos de región, pero han emprendido la reestructuración económica y la apertura al mercado mundial —que imposibilita un modelo de desarrollo interno, nacional, compensatorio—, quedan expuestas a la competencia internacional. La alternativa: esperar a ser punto de inversión del capital mundial.

En ese sentido la tecnoglobalización y la formación de nuevas regiones propician el flujo de fuerza de trabajo hacia los principales puntos de región, como por ejemplo el que se da hacia la red internacional de puntos de región que va de Los Angeles, Estados Unidos, a Tijuana, México.

Dicho flujo no es un simple trasplante de mano de obra; de hecho, constituye un factor de regionalización, ya que la migración avanza de manera paralela a la concentración industrial de los nuevos puntos de región intranacional e internacional. Esto estimula la concentración urbana y reproduce las condiciones de la acumulación justamente en los nuevos puntos de región.

En la posguerra, en los decenios de los sesenta y setenta, la migración hacia Alemania, Francia y el Reino Unido alcanzó un nivel semejante al de la primera guerra mundial, cuando numerosos trabajadores irlandeses, polacos y flamencos se trasladaron al Reino Unido, Alemania e Italia, respectivamente. Además, un estudio demuestra que el tendido de las vías férreas en el siglo XIX no tuvo sólo como propósito mejorar el transporte de mercancías, sino desplazar mano de obra a los centros industriales en los que ésta era insuficiente. El mismo fenómeno ocurre con la migración desde América Latina hacia el norte. En términos de salarios las implicaciones derivadas de la mayor oferta de mano de obra y la capacidad de restitución son obvias. La reproducción de factores de estabilidad social y política agrega condiciones necesarias para la inversión.

Si la población encontrara trabajo donde vive, entonces no habría migración, pero tampoco mano de obra para las ulteriores “expansiones” del capital y su propia movilidad en la tecnoglobalización. Sin reserva de mano de obra se dificultaría la expansión y la formación de los nuevos puntos de región, aunque no sería técnicamente imposible gracias a la revolución por la productividad y la presencia de los polos superdesarrollados. En la actualidad la oferta es superior a las necesidades, aunque los flujos aumentarán en la medida en que las ramas y sectores que no han concluido su internacionalización avancen en este proceso. Hoy también se advierte la mayor corriente migratoria de la historia por inducción del capital y por el mayor subdesarrollo regional, aunque la limitan los excedentes y la revolución por la productividad.

La reserva de mano de obra es necesaria en la medida en que se suceden los movimientos de contracción y expansión del capital. La abundancia de mano de obra es claramente un factor de ventaja competitiva para el capital.

En suma, el subdesarrollo regional sirve para disponer de mano de obra. Si no se generan flujos de población “naturales”, entonces los movimientos del capital los producen “artificialmente”, al distribuirse de manera desigual.

Puede parecer que las regiones tienden a homegenizarse y a

reducir las desigualdades. Lo que sucede es que algunas inicialmente subdesarrolladas tienden a transformarse en superdesarrolladas, mientras nuevas regiones subdesarrolladas surgen a la sombra de éstas.

Esta dinámica depende del grado y la velocidad de internacionalización del proceso de trabajo. La movilidad de las regiones está relacionada con la oferta y el mercado de trabajo y, en la medida en que la producción aumenta y se renueva, la demanda sigue el mismo paso. Así, el capital, en particular las CM, se dirige hacia puntos que aunque subdesarrollados cuentan con abundante oferta de mano de obra, con lo que se transforman paulatinamente en superdesarrollados.

Cabe agregar que cuando se constituye una nueva región, sobre todo si transita desde el subdesarrollo, no sólo la sobreoferta de mano de obra sino la tendencia a la baja de su precio y la escasa sindicalización son factores que atraen nuevas inversiones. Aunque la productividad y las ganancias de las corporaciones sean extraordinarias, el ingreso salarial es más alto que la media nacional, lo que propicia el establecimiento de comercios, industrias y servicios, es decir, los factores para el superdesarrollo regional.<sup>22</sup>

Otro motivo para la relocalización y movilidad regional es el surgimiento de ventajas absolutas: recursos mineros, fronteras agrícolas, petróleo, etc. Por supuesto, su agotamiento provoca el proceso inverso. Sin embargo, esto se compensa con la instalación de otras industrias que aprovechan la infraestructura. Conviene precisar que las viejas regiones pueden evolucionar a nuevas formas, por lo que algunas actividades desaparecen, otras se transforman y algunas más se incorporan; son regiones que siempre han tenido desarrollo y transitan hacia el superdesarrollo.

Las regiones que cuentan con medios de comunicación internacional, como El Paso-Tijuana; Rotterdam y Amberes; los ejes Francia-Alemania, Alemania-Italia, Francia-Italia, etc., tienen acceso a mercados y a mano de obra. En contraste, las regiones lejanas a concentraciones urbanas e industriales no atraen capital por el costo de traslado; sin embargo, el mercado negro resuelve este problema y genera además un monstruoso negocio internacional. De esta forma, la mano de obra llega de Centroamérica a Estados Unidos sin costos adicionales formales y su precio no compite con el local, pues es más barato por carecer de documentos.<sup>23</sup>

#### INTERCAMBIO DESIGUAL, DUALIDAD Y TRANSFERENCIA DE VALOR DESDE LAS REGIONES SUBDESARROLLADAS

Cada país induce la formación de regiones con mecanismos tales como la política fiscal. Desde el decenio de los treinta se conocen instrumentos —los subsidios de desarrollo, la creación de infraestructura, la ampliación de la educación,

22. Véase Iván Molina, “Investigación y desarrollo para la innovación y la productividad”, *Memorias del Congreso Nacional de Economistas*, vol. 2, México, 1993.

23. Sergio Flores, “Población, globalización económica y los re-

etc.—para fomentar la inversión en áreas con futuro. En los años ochenta se recurrió a los modernos parques industriales, vinculados a la producción y al mercado mundial. Las zonas que no reciben estos recursos se rezagan y requieren medidas compensatorias para combatir la pobreza endémica en “terrenos baldíos” en medio de “la prosperidad”.<sup>24</sup>

La vieja concepción permitía identificar regiones superdesarrolladas y subdesarrolladas y distancias entre ellas; esto no ha cambiado y conceptualmente sigue siendo válido. Sin embargo, en los puntos de región conviven ambas realidades, como ocurre en Tijuana con la zona de la frontera, por un lado, y las atrasadas colonias al sur, por otro.

En consecuencia, la tecnoglobalización acelera la formación de superregiones y fomenta el subdesarrollo regional, fincada en la lógica de inversión del capital de las CM.

En México hay regiones subdesarrolladas, como el cordón (parecido a la línea de la pobreza) que va desde Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, pasa por Michoacán, arriba a la costa de Jalisco, entra a la zona norte de Veracruz, abarca parte del Estado de México, Tlaxcala, una porción de Puebla, Nayarit, y llega a Chihuahua (véase el mapa).

Por otra parte, se tienen los nuevos cordones industriales de Hermosillo, Tijuana, Ciudad Juárez, el norte de Sinaloa, el norte de Coahuila, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Nuevo León, parte del Distrito Federal, una porción de Tabasco, otra de Campeche, Yucatán, algún punto en Chiapas y el corredor de Puebla.

Si se trazan redes que consideren corredores industriales y urbanos, se tienen más de 70 ciudades medias que articulan nuevos puntos de región. Cabe insistir en que las características comunes descritas permiten integrarlas y no se dan por un trazo en el mapa. Entre otras, se excluye a Valle de Bravo, Pátzcuaro, Iguala, Lerdo, San Miguel de Allende, Tula, Taxco, que no son propiamente nuevos puntos de región (véase el mapa).

### TRANSFERENCIA DE VALOR E INTERCAMBIO DESIGUAL

Al amparo de la tecnoglobalización se da tanto el flujo de recursos de la región subdesarrollada a la superdesarrollada, como entre naciones. Las transferencias de valor van de la agricultura a la industria y entre sectores de ésta; en el intercambio desigual entre naciones o en la formación de puntos de región. Aunque en este último caso los niveles de productividad sean homogéneos, las diferencias de costo de la mano de obra en las naciones maquiladoras, así como el bajo costo de los servicios, también representan transferencias. Aunque los teóricos digan que la mano de obra barata ya no constituye una ventaja competitiva, sí lo es porque el incremento de la productividad no es un proceso generalizado en todas las ramas y los sectores de producción. La transferencia de valor entre naciones y entre

regiones es una característica básica del sistema mundial actual. Si todas tuvieran la misma tasa de ganancia, la movilidad del capital y de la mano de obra serían inútiles.

La transferencia de valor hacia las regiones superdesarrolladas se aprecia al comprobar que las zonas agrícolas compran más de lo que venden a las industriales, mediante una tabla de ingresos-egresos interregionales.<sup>25</sup>

### DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO LOCAL Y GOBERNABILIDAD

La regionalización y descentralización es una corriente autónoma ascendente, de nueva fuerza política y de desarrollo —tercera generación empresarial—, producto de la internacionalización del punto de región, sea parque industrial, centro de servicios o esté fuera de éste, que al mismo tiempo da forma a un nuevo Estado municipal. La regionalización no surge por decreto federal.

Tanto en México como en los países de América Latina el proceso de descentralización se concibe como desconcentración vertical, y no se toma en cuenta el respeto a la integración nacional con base en las fuerzas regionales en ascenso. Se convierte en la ofensiva de las fracciones de clase de la tercera generación cuyo primer frente de batalla es la pugna por el control de la política económica. Busca entonces doblegar todos los reducidos sociales, para lo que exige la reforma del Estado y acaba con el viejo modelo de alianzas de clase a fin de que el Estado sirva a sólo una fracción empresarial y no a todo el grupo.

Si el proceso de descentralización se concibe como desconcentración, ello sólo puede dar lugar a respuestas regionales opositoras. De igual forma, la descentralización, que lleva a la discusión sobre los desmembramientos y las autonomías, crea el camino para movimientos populares separatistas y al resquebrajamiento del Estado ante las exigencias de igualdad y equilibrio regional. Por ello, el planteamiento de la regionalización, de la descentralización, tiene que ser uno ascendente, participativo, que considere las necesidades regionales y no confunda la base de la pirámide con el vértice. Debe, sin embargo, mantenerse la norma general y la política de encauzar los excedentes del superdesarrollo hacia el subdesarrollo, como los planes que ya se aplican en economías intermunicipales latinoamericanas como Chile, Colombia, Perú.<sup>26</sup>

En la actualidad hay manifestaciones de la regionalización superdesarrollada frente a la subdesarrollada, proceso alentado por la rápida internacionalización y la formación de puntos de región. Al mismo tiempo, la crisis de la conciencia nacional, de las culturas y las demandas regionales se han acentuado al grado de amenazar la seguridad nacional y la gobernabilidad. Este fenómeno se aprecia desde lo que fuera la URSS hasta Yugoslavia, pasando por España, Brasil o México.

tos de la política regional”, en *Desarrollo regional y globalización económica*, op. cit., pp. 175-203.

24. Ernest Mandel, *La regionalización...*, op. cit.

25. Ruy Mauro Marini, *Dialéctica...*, op. cit., pp. 66-71.

26. Arthur Morris y Stella Lowder, *Descentralisations in Latin America: An Evaluation*, Praeger, Nueva York, 1992.

CORREDORES PRIORITARIOS PARA LA INTEGRACIÓN URBANO-REGIONAL



1. Guaymas-Nogales. 2. Manzanillo-Nuevo Laredo. 3. Matamoros-Villahermosa. 4. Acapulco-Veracruz. 5. Tapachula-Manzanillo. 6. Salina Cruz-Coatzacoalcos. 7. Villahermosa-Cancún.

En este proceso el sistema político —los partidos, los sindicatos, las universidades, la iglesia, las cámaras empresariales y las organizaciones no gubernamentales— entra en un juego abierto de disputa política fuera de la vieja regulación estatal. Por tanto, la política se asienta en los dos pilares del Estado, las burocracias civil y militar, sin instancias ni interlocutores de por medio frente a la movilización social espontánea y cada vez más alejada de las instituciones.

La tecnoglobalización deja de lado aspectos de los equilibrios locales: la defensa del territorio y la tierra de los campesinos y los indígenas, las culturas, la regulación estatal discrecional, los espacios regionales, las minorías étnicas, la línea de la pobreza de las regiones subdesarrolladas, el uso racional de los recursos, la transformación de la economía campesina, la concentración urbana, la atracción migratoria de la economía informal, el analfabetismo de origen y funcional creciente, la deserción y la baja eficiencia terminal escolar, la pérdida de la credibilidad de los partidos políticos, la dispersión social y la fuerzas sociales ci-

viles sueltas, la menor colaboración entre los sectores sociales y el gobierno, las centrales obreras disfuncionales, el sector informal, los movimientos campesinos e indígenas armados, los discursos políticos agotados, el movimiento de mujeres y las organizaciones no gubernamentales antiestatistas o las colaboracionistas que configuran otro México. Éstos constituyen el frente más combativo contra la tecnoglobalización y sus nuevos puntos de región. La discusión de las garantías y los derechos indígenas y el problema de las autonomías renace con virulencia desde la Patagonia hasta Chiapas y el río Bravo.<sup>27</sup>

La crisis fiscal no es sólo un asunto de ingresos y egresos públicos; se trata del agotamiento del Estado benefactor, regulador indiscriminado, ejecutor, y de su transición al nuevo Estado modernizador, coordinador, regulador discrecional. Por tanto, la capacidad de atender la pobreza y la marginación con

27. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, *Plan estratégico 1997-2000*, La Paz, Bolivia, 1996.



*Así como la estrategia mundial de la globalización requiere de una autoridad supranacional, centralizada, los grupos empresariales que dirigen el proceso en los países establecen una red de poder de alcance internacional para respaldar la estrategia de globalización. En ese sentido se busca dismantelar viejas estructuras regionales, de organización territorial de las naciones, de vestigios de anteriores modelos económicos y políticos, de reductos indígenas con posesión de territorios importantes*

medidas compensatorias y programas aun a costa del déficit fiscal se agota. En consecuencia, se genera el mayor índice de pobreza en la historia como efecto del nuevo modelo y de la formación de los NPR. Para combatirlo no se dispone de instrumento alguno, ya que detrás de la crisis fiscal hay una redefinición del papel del Estado y su alianza con el modelo de la mundialización y la fracción empresarial emergente o de tercera generación en la tecnoglobalización.<sup>28</sup>

El crecimiento económico concentra en los puntos de región superdesarrollados y en su parte subdesarrollada la pauperización de amplios sectores de la población. Asimismo, los efectos de la modernización-mundialización en lo local empiezan a generar resistencias que atentan contra la estabilidad y la seguridad del propio crecimiento económico y del aprovechamiento de las ventajas competitivas que ofrece la mundialización. Así, se generan condiciones de ingobernabilidad.

Dada la crisis del sistema político, de partidos, representatividad, institucionalización y viejas alianzas y bases de apoyo, así como la posibilidad de que el viejo Estado ocupe todos los espacios, la ingobernabilidad es un riesgo para la viabilidad y la continuidad del modelo y del desarrollo local-regional. En otras palabras, se ha creado un vacío de control y articulación social, en el que la pobreza, la desigualdad y el desarrollo humano sostenible no son prioridades para los gobiernos locales ni para el sector privado. La duda sobre la legitimidad de la po-

lítica económica y el papel del Estado en la lucha contra la pobreza aumenta día con día.<sup>29</sup>

Por lo anterior, hay preocupación mundial por elaborar una nueva concepción sobre el desarrollo local para que éste se torne más armónico y elimine los riesgos de la ruptura social y la resistencia generalizada al modelo, ayude a legitimarlo y establezca condiciones de estabilidad y seguridad. Dicha concepción debe atender, en primer lugar, la necesidad de articular los conceptos de gobernabilidad y desarrollo humano y, en segundo, dejar claro que la gobernabilidad depende de un buen gobierno que sea el instrumento para combatir y erradicar la pobreza.

La pobreza y la desigualdad han penetrado en el marco conceptual alternativo para encontrar la manera de compensar los rezagos mundiales.

En primer lugar destaca la definición de desarrollo humano sostenible como contrapeso de la pobreza. El crecimiento económico no conduce al desarrollo humano y a la eliminación de ésta: los países con alto ingreso per cápita tienen una posición internacional menor cuando se les clasifica en términos de desarrollo humano. Las disparidades aumentan cuando se consideran regiones super y subdesarrolladas y, en éstas, la población indígena y las minorías étnicas.<sup>30</sup>

Por tanto, desarrollo humano equivale a eliminar la pobreza, crear empleos y medios de vida sostenibles, proteger y re-

28. Iván Molina, "La crisis fiscal del estado municipal", *El Municipal*, México, julio de 1997.

29. David Leonard, *The Secrets of Successful African Governance*, University of California Press, Berkeley, 1989.

30. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, 1996.

generar el ambiente y promover el adelanto de la mujer. Para ello y, desde luego, para el crecimiento, es necesario que el gobierno ejerza la autoridad económica, jurídica, política y administrativa en la gestión de los asuntos del país. Debe articular los mecanismos, los procesos y las instituciones que establecen la interlocución con los ciudadanos y los grupos civiles, pues por medio de ellos expresan sus intereses, median respecto de sus diferencias y dan marco a sus obligaciones jurídicas y derechos.

El buen gobierno se ejerce con la participación de la comunidad, con transparencia, con rendición de cuentas; es eficaz en cuanto al aprovechamiento de los recursos, se apoya en un enfoque sistémico y estratégico que se ajuste a las prioridades locales, articulando eficiencia y eficacia; se orienta hacia el consenso, promueve la equidad y responde a las necesidades de los interesados del desarrollo local; opera bajo el imperio de la ley a fin de que, a la par de la sociedad civil, recupere la legitimidad perdida frente a la evolución del modelo.

El eje del planteamiento consiste en la rearticulación del sistema político y la sociedad civil por medio de la interlocución permanente de ésta y sus organizaciones con el gobierno local. La gobernabilidad trasciende al Estado e incluye a la sociedad civil y sus organizaciones intermedias, no gubernamentales; con un nuevo discurso intenta restablecer el Estado democrático y representativo.

Por ello, la gobernabilidad reúne los siguientes aspectos:

- La suma de la sociedad civil y el gobierno local como factores que generan las condiciones para crear y mantener oportunidades equitativas para todos sus habitantes.
- Si un gobierno no funciona eficaz y eficientemente, los escasos recursos se desperdiciarán.
- Si el gobierno no es legítimo, no podrá cubrir metas ni avanzar en proyectos, menos aún recibir apoyo de la sociedad.
- Sin consenso de proyectos y objetivos tampoco puede optar por ayuda externa para lograr dichos objetivos.
- Si el tejido social no se logra, el factor de desintegración corre paralelo a la ruptura de la gobernabilidad y el desarrollo local.

El nuevo sujeto social debe incluir la capacitación y el entrenamiento para que asuma las responsabilidades de su propio desarrollo. Éste no será posible si el gobierno no proporciona el marco propicio.

#### REFORMA E INTERNACIONALIZACIÓN DEL ESTADO MUNICIPAL

El ímpetu de las fracciones empresariales emergentes en los NPR obliga a impulsar un nuevo Estado y gobierno local que responda a las necesidades de la nueva dinámica económica, de la internacionalización y de la formación del punto de región. El nuevo ciclo dinámico y de libre mercado requiere de un gobierno igual, pero se topa con el viejo Estado municipal que no responde a las nuevas necesidades. Se convierte entonces en el objeto de la disputa local por el poder entre las viejas fracciones empresariales y las nuevas fracciones emergentes.

La vieja concepción de Estado subnacional o subordinado al federal se modifica de manera radical en virtud de la formación de los NPR, pues tanto éstos como su gobierno local ingresan en un rápido proceso de internacionalización.

Por tanto, la gobernabilidad ya no puede ser un sistema aislado, cerrado. Los rezagos de la mundialización se manifiestan en la falta de acceso a la revolución científico-tecnológica e informática de sectores, la erosión de la soberanía de los estados y la internacionalización municipal. La mundialización también generaliza problemas sociales como la delincuencia, el tráfico de estupefacientes, las enfermedades infecciosas y la migración. Sin embargo, lo más relevante es que el capital internacional y el intercambio comercial están cada vez menos obligados a rendir cuentas a los estados nacional y local.

Por ello, la tarea del nuevo Estado es encontrar un equilibrio entre aprovechar la mundialización y proporcionar un ámbito social y económico nacional estable. De la misma forma aquélla aumenta la vigilancia de los estados y podría mejorar su conducción, por ejemplo en la formulación y ejecución de políticas responsables.<sup>31</sup>

La reforma del Estado municipal descansa en la concepción del buen gobierno y en ésta destacan cinco áreas de competencia:

1) Fortalecer las instituciones gubernamentales, los órganos legislativos, los judiciales y los electorales en el municipio. Ello es importante porque las legislaturas median intereses para establecer políticas y leyes sobre el uso de los recursos relacionados con el desarrollo humano. En este sentido, el cabildo municipal es el embrión de un parlamento local, del que podría emanar una constitución local. Los órganos electorales deberán velar por que los procesos sean transparentes e independientes. Los judiciales deberán hacer cumplir la ley para aportar seguridad y carácter previsible a las relaciones sociales, políticas y económicas.

2) El Estado será gestor de los sectores público y privado. La nueva concepción le asigna el papel de líder y ejecutor de los cambios mediante una reforma de la administración pública, de la gestión económica y financiera, así como de la urbana y del desarrollo rural.<sup>32</sup> Para cumplir tales atribuciones, la reforma de las instituciones debe redundar en mayor transparencia y eficiencia y en la obligación de rendir cuentas. El objetivo final es establecer un entorno que dé incentivos a un crecimiento de base amplia.<sup>33</sup>

3) La descentralización y el apoyo al buen gobierno local hacen posible que la gente participe en los proyectos. Por este medio se incluye y da lugar a quienes tradicionalmente estaban excluidos de la toma de decisiones.

4) El eje del planteamiento está en la sociedad civil, el gobierno y el sector privado. Entre estas instituciones cobran re-

31. *Ibid.*

32. James March y Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, Free Press, Nueva York, 1995.

33. Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press, 1990.



*En América Latina la política nacional hacia los puntos de región busca contrarrestar la tendencia a la desarticulación y el desarrollo inorgánico. Con tal propósito se fomentan la cooperación entre empresas o la agrupación, así como la creación de redes productivas*

---

levancia las organizaciones de la sociedad civil que ayudarán a la integración del modelo y a cubrir vacíos en el sistema político, en virtud del adelgazamiento del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son la fuente del capital político-social y su papel es imprescindible para el buen gobierno. De hecho, los programas de desarrollo social y humano llegarán a depender de la eficiencia e independencia con que las ONG funcionen y de cómo propongan y vigilen las reformas para fomentar el desarrollo humano sostenible.

5) Para los organismos multilaterales los programas de gobernabilidad y reforma del Estado tendrían el objetivo de disminuir los riesgos de crisis más en el sentido de ingobernabilidad que en el de ciclos económicos.

La crisis fiscal trae consigo la necesidad de un Estado municipal con autonomía relativa, eficiente, reformado, apoyado en nuevas alianzas y legítimo por su elección y sus actos. Este cambio en las características del Estado, que está ocurriendo en escala federal, debe darse en el ámbito municipal. Ésta será la base para plantear simultáneamente el fortalecimiento financiero de los municipios y desde allí la lógica de la descentralización.

Por ello son necesarias reformas en dos sentidos. Por un lado, las globales, para dar mayores atribuciones, competencias y responsabilidades al municipio, a fin de que cuente con las bases jurídicas para ser gestor del desarrollo y se constituya en concordancia con las necesidades locales; en suma, transformar el viejo proceso descendente, centralizado, en uno ascendente, descentralizado. Por otro lado, las internas, para lograr un ayuntamiento eficiente, moderno, capaz de administrar mayores recursos e inducir el desarrollo.

Sólo con esta nueva estructura es posible construir las bases económicas y financieras para acompañar el proceso de reforma municipal global o el nuevo federalismo. Se parte del supuesto de la nueva base social de gestión pública, independiente de los partidos, que atiende las expresiones de la sociedad civil en cuanto a sus necesidades y su administración. El nuevo federalismo mexicano debe reposar en un Estado municipal eficiente y apoyado en la voluntad social como gestora pública de la administración.

En suma, deben buscarse: 1) la eficiencia, la racionalidad y la innovación, en sus dos formas: el cambio tecnológico y la innovación en la gestión, y la organización del proceso de trabajo; 2) la ciudadanización, y 3) la promoción y la gestoría del desarrollo regional-local. Con ello se conseguirá:

- Lograr el equilibrio local para aprovechar la mundialización y proporcionar un ámbito social y económico estable.
- Hacer que los gobiernos respondan a las necesidades de la comunidad, así como a las incesantes presiones económicas y sociales.
- Favorecer las diferentes formas de organización de la sociedad civil para la formulación de políticas públicas.
- Articular los actores sociales para el desarrollo local.
- Modernizar el Estado con base en la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Por ello, la concepción vertical de descentralización se trastoca con la formación de los NPR. "El proceso de descentralización consiste en transferir gradualmente recursos, funciones, responsabilidades y potestades de la federación a los estados y municipios. Este acto federalista devolverá a cada entidad federativa sus derechos y atribuciones sobre decisiones que atañen al uso y destino de sus recursos humanos, materiales y financieros en general".<sup>34</sup>

Es necesario que las políticas nacionales de ordenamiento, equilibrio, compensatorias, de transferencias, como eje de la regionalización y nuevo federalismo, echen mano de un segundo elemento: la reforma del Estado municipal. Si antes o simultáneamente no se logra la eficiencia y racionalidad municipal, así como la alianza para el buen gobierno, el proyecto actual de descentralización tendrá un efecto limitado, como ocurrió en los años ochenta en algunos países de América del Sur. (L)

34. El proyecto de descentralización con bases de plena desconcentración puede llevar a problemas como en Argentina en los años ochenta, cuyo error de concepción y ejecución tuvo un mayor costo histórico que no haberlo emprendido. En México la tesis está plasmada en PRI, *Plataforma electoral*, 1997, p. 92.