
Economía regional en la era de la globalización

• • • • • • • • • • LEÓN BENDESKY*

Del espacio

Las cuestiones relativas al espacio, al lugar y a la localización cumplen una función relevante para determinar la actividad económica. La dimensión espacial era una consideración explícita en la economía política clásica, que se abandonó en las formulaciones posteriores de la teoría neoclásica, al considerarse que el espacio económico era isotrópico y, por tanto, que todos los agentes económicos se desenvolvían en condiciones semejantes. En efecto, el espacio corresponde a la extensión del mercado, tal como lo concibió Smith y lo utilizó la economía marxista.

Este también era el planteamiento del que partía la teoría de la economía regional en su intento por retomar la perspectiva espacial del análisis económico.¹ El enfoque regional, sin embargo, no penetró las corrientes convencionales del análisis económico y en los últimos tiempos incluso ha reducido su presencia teórica y su lugar en la formulación de las políticas estatales de desarrollo² en favor de las políticas de crecimiento sustentadas en el funcionamiento de los mercados y la asignación eficiente de los recursos.

1. Véase, por ejemplo, la selección de textos que contiene el libro de S.L. McKee *et al.* (eds.), *Regional Economics*, The Free Press, Nueva York, 1970.

2. Para una descripción de los alcances de las políticas regionales de desarrollo en diversos países, véase la colección contenida en N. Hansen *et al.* (eds.), *Regional Policy in a Changing World*, Plenum Press, Nueva York, 1990.

* Director Ejecutivo del Centro de Estudios Económicos y Profesor del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de las Américas.

La fase actual del proceso de internacionalización de los capitales, que de manera usual se denomina globalización de los mercados, pone en evidencia de modo paradójico la gran relevancia de los fenómenos de carácter regional y local que se expresan de manera simultánea en los ámbitos económico y político.³

Al proceso globalizador corresponde, entonces, otro de intensa localización de la actividad productiva, que es la esencia del funcionamiento de la economía mundial. La producción se caracteriza por su fragmentación y su reintegración espacial en ciertos lugares, en modelos estratégicos de las grandes empresas sustentados en los flujos comerciales y financieros. Es así que las escalas geográficas o regionales constituyen un factor destacado de la distribución de las corrientes económicas, en las que se observa una desarticulación de diversos estratos del espacio. Esto genera formas desiguales de interdependencia entre sectores, regiones y naciones que determinan las modalidades de cooperación y conflicto observables en las políticas económicas y en los mercados internacionales.

La etapa actual de la internacionalización se expresa en un intenso comercio intraindustrial, en la creciente pérdida del referente nacional de los espacios económicos que se vinculan (hoy existen muchos centros y periferias en espacios al mismo tiempo más difusos y más delimitados), en el establecimiento de diversas redes que significan nuevas formas de funcionalidad entre las partes, es decir, la creación de una fragmentación funcional de las economías nacionales y de sus regiones.⁴

3. Una discusión de este aspecto de la globalización se encuentra en Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.

4. Estas y otras ideas de este texto se recogen de la discusión

En la actualidad coexisten el proceso de globalización con la formación de bloques económicos regionales, en lo que constituye un escenario de conflictos potenciales en el marco de la competencia. Pero al mismo tiempo se genera la contradicción entre el funcionamiento global de los mercados y las regiones internas en escala nacional. Esta es otra cara de la dimensión espacial del problema regional, que tiene una relevancia creciente para la dinámica y las modalidades de la integración económica.

En tanto se establecen nuevos modelos de integración entre países —que llevan a la creación de bloques— no se crean necesariamente las fuerzas para una mayor integración interna, lo que tiene distintas expresiones económicas y políticas. Mientras que ahora es posible apuntar hacia estas contradicciones, no se han determinado suficientemente, en cambio, los efectos internos de la globalización. Avanzar en ese análisis es un requisito fundamental para cualquier consideración efectiva de la ubicación de un país como México en la geoeconomía mundial.

De la globalidad

En ocasiones las modas económicas provocan avalanchas de ideas y ocurrencias que se repiten tanto que acaban por causar confusión y sobre todo un acercamiento superficial a procesos que exigen amplios cuestionamientos.

La apertura y la internacionalización económicas son dos procesos que han dado origen al surgimiento rápido y en ocasiones desordenado de teorías, políticas, proyectos, propuestas e infinidad de opiniones que pretenden interpretar los fenómenos en curso.

En la actualidad el término de moda es la globalización.⁵ Pero éste no define las condiciones del funcionamiento económico en escala planetaria, como podría suponerse, sino que describe algunas de las formas de operación de las grandes empresas y de ciertos mercados alrededor del mundo. Estas formas, además, no constituyen todas una novedad como podría desprenderse de las pretensiones de los exponentes de la nueva doctrina, aunque su manifestación es más amplia y visible en la actualidad. Es, también, una noción cuyo uso fácil parecería indicar que todos los que la expresan y los que la escuchan entienden por ella lo mismo, cuestión ésta que por lo menos es dudosa. Es claro que las estrategias y las decisiones de inver-

sión de empresas como la General Motors o la Nestlé se establecen en el marco de mercados múltiples o globales según la denominación convencional. Pero, ¿qué significa en un sentido práctico la globalización para el mundo de micro y pequeñas empresas que son la mayoría de los establecimientos industriales de México? Y ¿cuál es el sentido de un discurso político y económico que plantea la globalización como ámbito de referencia aplicado de manera indiscriminada a un conjunto tan heterogéneo de espacios y agentes como el que conforma la economía nacional?

La globalización es, en todo caso, un fenómeno que se presenta de manera muy desigual para diversos países, regiones internas, sectores de actividad, industrias y empresas. Este es, precisamente, uno de los límites o la paradoja de la propia globalización y es que su alcance no es generalizado. Así, los aspectos de la economía internacional caracterizados como globales deben cuando menos circunscribirse en cuanto a sus alcances específicos a una economía o una región en particular y evitar, con ello, los excesos retóricos cuyas referencias concretas no son evidentes en la mayoría de los casos.

Con la incorporación del carácter global de la economía a las corrientes del pensamiento académico, a la actividad periodística y al quehacer de la administración de los negocios y hasta de la política económica, surgen conceptos que pasan a formar parte del discurso cotidiano y de las preocupaciones de organismos y de entidades de gobierno. El concepto de las “ventajas competitivas de las naciones” se extiende de manera artificial, y en ocasiones hasta forzada, a situaciones que difícilmente responden a las condiciones que podrían sustentar su existencia. Los nuevos ideólogos de la globalidad proponen conceptos a veces grandilocuentes para describir el mundo contemporáneo. El “mundo sin fronteras” y el “fin de la geografía” son sólo una muestra de frases más o menos afortunadas pero que no expresan las circunstancias generales de la mayor parte de las naciones, regiones, empresas y trabajadores.

Estas concepciones, avaladas por organismos económicos multilaterales y difundidas por instituciones nacionales y extranjeras, acaban por presionar la definición de las políticas, las propias actividades productivas y las acciones de empresarios, productores y sindicatos en los países donde se imponen fuertes procesos de ajuste macroeconómico y de apertura muy concentrados en el tiempo.

De las regiones

¿Qué, cómo y para quién producir? son las preguntas básicas que formula la economía al proponer los criterios para la asignación eficiente de los recursos disponibles. Dónde producir es, también, un elemento relevante de las decisiones económicas, tanto en términos privados cuanto sociales, así como un aspecto básico de las acciones que se realizan en el mercado.

sostenida en el Coloquio de Economía Regional que se realizó en la Universidad de las Américas el 18 de noviembre de 1993.

5. Una postura entusiasta respecto al proceso globalizador se encuentra en Ohmae Kenichi, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 2, primavera de 1993. Un punto de vista más crítico es el de Louis Emmerij, *The Columbia Journal of World Business*, verano de 1992, y José María Vidal Villa, “Mundialización de la economía vs. Estadonación: cambio tecnológico y migraciones”, *Investigación Económica*, núm. 205, julio-septiembre de 1993.

Este último asunto, la ubicación de la actividad económica, se abordó de manera explícita en los métodos planteados en la economía regional que surgieron fundamentalmente en la posguerra. Este enfoque trataba acerca de la localización espacial de la producción y de los factores que provocan el crecimiento de zonas geoeconómicas determinadas. Como tal, la perspectiva regional surgía como un complemento casi natural de la preocupación por las condiciones que promovían u obstaculizaban el proceso de desarrollo económico de un país.

La atención especial al problema de la ubicación de la actividad productiva se asoció con las actividades generales de la planeación económica estatal. Ésta se aplicó en escala macroeconómica y también a los diversos sectores de la producción, llegando hasta las regiones del territorio nacional. Así, la planeación apareció como una tarea específica y socialmente aceptada que desarrollaron los gobiernos en todos los países y que daba lugar a un amplio conjunto de políticas económicas, entre las que se incluían, en particular, las de carácter regional. Estas funciones podían cumplirse de manera centralizada, como ocurría en las economías socialistas, o bien de forma descentralizada o aun indicativa, como sucedió en la mayor parte de las naciones industrializadas y en desarrollo.

La planeación no es una tarea exclusiva del gobierno, a la cual hasta ahora no se ha renunciado por completo. Es, asimismo, una de las actividades básicas del funcionamiento de las grandes empresas.⁶ Éstas planifican sus diversas áreas de operación de manera integrada, y hasta centralizada, para “administrar” los mercados; es decir, para controlar las fuentes de abastecimiento y las condiciones de producción, financiamiento y de las ventas. Estas características de la planeación son inherentes al funcionamiento de los conglomerados y una condición que, sin ser nueva, es cada vez más un rasgo evidente de la internacionalización de la economía. En el caso de las empresas, la dimensión regional de la planeación no se limita, como en el caso de los estados, a las fronteras políticas de las naciones, sino que abarcan amplias zonas del mundo. Esta expansión geográfica ocasiona, por un lado, situaciones de uniformidad en las condiciones económicas de algunos sectores pero, por otro, genera desigualdad.

La perspectiva particular del estudio económico regional se sustentó inicialmente en tres hechos principales: a) la producción se desenvuelve en el espacio (no como concepto abstracto, sino para expresar la ubicación geográfica en que se realiza la actividad económica); b) la distribución de los recursos y, por tanto, de la producción y del consumo, no es homogénea en ese espacio, lo que ocasiona disparidades regionales, y c) existe el problema de la asignación de los recursos y de la necesidad de promover el crecimiento de la actividad económica de forma que incluya a las diversas zonas productoras.

6. John Munkirs, *The Transformation of American Capitalism*, Sharpe, Nueva York, 1987.

La determinación inicial de la capacidad de crecimiento de una región y del carácter de su economía se vinculó con su base exportadora, o sea, con las posibilidades de producir para fuera de la región. El desarrollo de dicha base productiva sustentaba el crecimiento de los ingresos per cápita de los habitantes y las retribuciones a los factores de la producción. Su aumento sostenido era indicio de los efectos directos e indirectos del crecimiento económico de la región.

Sin haber desaparecido como factor de desarrollo regional, esta base exportadora modifica su naturaleza económica en una economía nacional más abierta. En este caso las condiciones de competitividad que debe alcanzar la actividad económica regional, expresadas en el desempeño de las empresas, no sólo se confrontan con el mercado interno, sino que se exponen a la competencia internacional. En este sentido las fronteras desaparecen para las empresas, aunque sus productos abastezcan preferentemente al mercado interno.

La economía regional, como perspectiva del análisis económico, adquiere una nueva relevancia precisamente —aunque parezca paradójico— en la actual era de la globalización. Ya no son los conceptos planteados originalmente en los estudios regionales —como los que constituían la teoría de la localización de las actividades productivas o la de los polos de desarrollo— los que se emplean para describir el ámbito geográfico del proceso de crecimiento económico. Estos enfoques han quedado relegados a medida que se ha reducido el interés en la planificación como instrumento de las políticas de desarrollo, privilegiando en cambio los mecanismos asignadores del mercado. La apertura económica y las características de la internacionalización productiva y financiera exigen otro acercamiento al problema regional y a la manera de determinar las capacidades competitivas.

En los análisis convencionales actuales la regionalización se vincula de manera preferente con la formación de bloques de países en diversos modelos de integración económica. Sin embargo, los aspectos económicos regionales aún son cruciales en escala nacional y continúan el escenario de otro modelo integrador que todavía existe, la existencia de los estados y cuya desaparición no es aún un fenómeno evidente.

La consideración regional de la economía, entendida como el despliegue de la actividad productiva en términos espaciales, demanda tomar en cuenta las posibilidades de distintas áreas de un país para participar de manera eficiente en el proceso de desarrollo. En la actualidad este enfoque regional también abarca de manera inevitable el fenómeno más amplio de la integración a los mercados internacionales. No es evidente —en una economía centralizada y concentrada en términos productivos y regionales como la mexicana, en donde la integración nacional de los mercados es aún precaria— cuál es el mecanismo y el significado concreto de la integración exigida por el proceso globalizador. En todo caso, ambos fenómenos, globalización y regionalización, se presentan de manera conjunta y entrañan aspectos de



*n la frontera con
Estados Unidos han
surgido regiones
económicas con un alto
grado de integración,
como Tijuana-San
Diego o Ciudad Juárez-
El Paso*

cooperación entre las partes, pero también significan un potencial de conflicto, el cual se expresa en las relaciones entre las naciones y entre las regiones de un país. De ahí que el enfoque regional conforma un ámbito de análisis que debe responder a las condiciones actuales de operación de los mercados mundiales y de los nuevos espacios de acción de los estados.

Hay pues dos tendencias en la economía mundial cuyo desarrollo puede convertirse en una fuente de contradicciones. Estas tendencias corresponden a los procesos de globalización y regionalización que ocurren de manera simultánea.

La globalización se caracteriza por las formas de operación de las grandes empresas transnacionales, que definen sus estrategias en el marco de mercados múltiples. Existe además un activo mercado de préstamos comerciales e inversiones en cartera que abarcan grandes partes del mundo. Los primeros surgieron de la enorme expansión de la liquidez internacional en el decenio de los setenta en el euromercado y las otras han aumentado notablemente con los procesos de liberación financiera que se han generalizado en la mayor parte de los países.

La regionalización, por su parte, abarca a un conjunto de países que emprenden diversas formas de integración para acrecentar sus respectivas ventajas en los mercados frente a otros países. En este sentido el proceso aparece primordialmente como un instrumento que se adopta de manera defensiva u ofensiva ante las condiciones de la competencia. Estas formas de integración van desde los acuerdos de libre comercio y flujos de inversión,

la complementación de mercados y el tránsito libre de personas hasta el establecimiento de una moneda única. La regionalización puede, alternativamente, constituirse en un proceso de adaptación y fortalecimiento de la actividad económica mundial; ésta es, cuando menos en la perspectiva política, la dimensión del fenómeno que se destaca convencionalmente. Empero, desde el punto de vista de la competencia económica internacional es muy clara la posibilidad de conflicto que entraña su confrontación con las tendencias globalizadoras.

El conflicto no es una abstracción o sólo una posibilidad que de presentarse empañaría el movimiento natural hacia la armonía en la economía mundial. No es una anomalía, sino una cuestión cuyas manifestaciones son constantes y cotidianas, como es el caso del proteccionismo comercial. Los estados nacionales no han desaparecido como unidades básicas de las relaciones económicas en escala mundial. Es cierto que la expansión geográfica de las actividades productivas y financieras reduce el control del Estado sobre las entidades económicas nacionales. También es cierto que esta condición acrecienta la interdependencia en el desempeño económico del grupo de los países más industrializados. Pero no hay Estado que renuncie a ejercer su poder político para garantizar beneficios a sus nacionales.

Así, el proteccionismo opera en contradicción con el proceso de liberación que se impone a muchas economías y que forma parte central del discurso político predominante. Si bien el GATT logró su objetivo de reducir significativamente los niveles arancelarios en el comercio de manufacturas, no ha podido hacer frente a la enorme presión que representa el surgimiento de las prácticas de protección no arancelaria. Éstas proliferan y adoptan formas tan variadas que es prácticamente imposible establecer un control eficaz para reglamentarlas. Además, quedaron fuera del ámbito de las negociaciones del GATT cuestiones como el comercio de productos automotores y textiles, lo que ha limitado su eficacia. Por otro lado, las negociaciones sobre los sectores agrícola y de servicios se integraron a la Ronda de Uruguay, cuyo término se extendió tres años más del plazo previsto originalmente, y a su fin aún no hay una resolución favorable para la organización del comercio mundial.

Por lo general la regionalización se aprecia como un proceso que abarca a un conjunto de naciones que establecen de manera formal o por una estrecha relación económica formas más o menos elaboradas de integración. Este aspecto del proceso se ilustra, entre otros, con los casos del Mercado Único Europeo, la zona de libre comercio de América del Norte, el acuerdo para establecer el Mercosur o la vinculación existente entre Japón y los países del Este Asiático.

Sin embargo, existe otro aspecto del fenómeno de la regionalización que también interesa destacar aquí. Se refiere a la manera en que se expresa ese proceso y que no corresponde con las unidades nacionales que formalmente la integran en sus diversas versiones. De manera práctica, la regionalización no

abarca a los países en su conjunto sino que tiende a segmentarlos por regiones. Esto se aprecia de manera clara en el caso de México, pues en la zona fronteriza con Estados Unidos han surgido regiones económicas con un alto grado de integración, como en Tijuana-San Diego o en Ciudad Juárez-El Paso. Esta es una expresión específica del fenómeno regional que tiende a esconderse tras la noción de la economía global. Hay, entonces, una regionalización incrustada en el proceso global y que abarca zonas de los dos países en un entorno particular de la estructura productiva y financiera, de la prestación de servicios y especialmente en términos laborales.

El proceso de desarrollo económico ha creado históricamente una tendencia a la diferenciación regional, y en algunas situaciones la concentración de la actividad económica alcanza grados muy altos. Esto provoca distorsiones significativas en el funcionamiento de la producción y en la capacidad de financiamiento; además constituye un factor de desigualdad social y política. Un asunto que amerita investigarse es, precisamente, cómo repercute el proceso de globalización en el desempeño y las condiciones de las regiones internas del país. Hoy el problema regional adquiere una nueva dimensión en el marco de la apertura económica, ya que las economías de las diversas regiones tienen capacidades muy distintas para responder eficientemente a la competencia ya no sólo nacional, sino mundial.

La creciente internacionalización y apertura a la que se ha sometido a la economía mexicana no eliminan la necesidad de planificar la actividad productiva y de formular políticas específicas de fomento de la producción mediante el aliento de las inversiones y el establecimiento de canales de comercialización eficientes. Es este marco en el que, aunque parezca paradójico, el análisis regional reviste una nueva importancia en un entorno de globalización.

De la competitividad

Los procesos económicos y políticos en marcha han llevado, asimismo, a replantear el concepto de la competitividad. En una economía abierta una actividad competitiva en el ámbito nacional también lo es, por definición, en escala internacional. Es clara la exigencia que esto impone a las empresas para su supervivencia en el mercado, aunque ello no siempre se considera a cabalidad en la formulación general de la política económica. Pero ese criterio competitivo es también básico en la eficiencia económica planteada hoy, eso sí, globalmente. No obstante, en el marco del ajuste externo, siempre en busca de divisas, el incremento de la competitividad no exige que todas las actividades productivas sean exportadoras. Pueden contribuir con insumos para productos exportables, y por tanto generar divisas de manera indirecta, o bien sustituir importaciones y ahorrar divisas. Cabe entonces plantear una política industrial de sustitución de importaciones en una economía abierta, aunque por ahora este debate es impopular.

No existen criterios generales para medir la competitividad. Desde un punto de vista estrictamente mercantil, una empresa es competitiva cuando su producto se vende y obtiene una ganancia que le permitirá no sólo entrar al mercado sino mantenerse en él. Esta obviedad, sin embargo, puede ser la base para la evaluación *ex-post* de las decisiones de inversión de las empresas, pero no sirve como base para tomarlas.

Esta fórmula tampoco es útil para tratar otros aspectos de la competitividad que se asocian con la determinación del conjunto de criterios necesarios para promover la actividad económica en escalas sectorial y regional. Este asunto rebasa las consideraciones individuales de los empresarios—aunque evidentemente afecta las condiciones de su desempeño—y recae en la actividad de planeación que de manera directa o indirecta sigue realizando el Estado. Ello incluye la creación de la infraestructura, el financiamiento de proyectos de inversión y las medidas de estímulo del desarrollo regional. Respecto a la promoción del desarrollo económico, es sabido que existen fallas en la gestión estatal, aunque las propias del mercado pueden ser incluso más graves. Si el capitalismo como sistema de producción no existe sin mercados desarrollados, tampoco existe sin la presencia económica del Estado.

La noción de la competitividad de la economía mexicana es una abstracción poco útil para definir las actividades productivas asociadas con un modelo de especialización en los mercados internacionales. Es poco útil para formular una política industrial, para la promoción sectorial o para establecer una política regional, como también lo es para la actividad empresarial y el desarrollo de los mercados. Tiene mayor relevancia aplicar algunas de las diversas medidas de la competitividad en escala sectorial o de ramas productivas o incluso de empresas, pues ello se acerca a la consideración del uso “eficiente” de los recursos. Este es un tema que ahora se plantea en México a partir de los programas de estímulo de la banca de desarrollo para las empresas micro, medianas y pequeñas, aunque sin lograr aún precisar los conceptos considerados.

Los indicadores de la competitividad se relacionan estrechamente con los criterios de productividad en el marco del funcionamiento de los mercados. Sin embargo, los criterios para determinar la productividad tienen aplicaciones prácticas diversas, según sea el objetivo de su medición y el factor al cual se aplica, lo que da lugar a su carácter conflictivo.

Los mencionados aspectos sectoriales de la producción se asocian de manera directa con la dimensión regional de la economía, puesto que las actividades económicas se asientan en una ubicación espacial específica. La dimensión regional adquiere mayor relevancia precisamente en el seno de la actual internacionalización de los mercados, y ello no sólo en su expresión más evidente que abarca al conjunto del país, sino especialmente en términos de las regiones internas y su diferenciada capacidad competitiva.

Si el objetivo del análisis de la competitividad es determinar las condiciones en que puede desarrollarse eficientemente la actividad productiva en términos secto-regionales, puede partirse de un estudio histórico sobre el desempeño de la actividad económica de la zona en estudio, es decir, del comportamiento de la producción tal y como se observa en un período reciente. Con este procedimiento pueden abordarse tan sólo algunas cuestiones relacionadas con la capacidad competitiva; con él se delimita cuando menos la capacidad inicial de respuesta con los recursos existentes. Esta delimitación no es en absoluto trivial, sobre todo en el caso de regiones donde predominan las actividades económicas tradicionales y la dificultad para ampliar y diversificar mercados es mayor. Es éste un criterio útil para la toma de decisiones del gobierno, en cuanto a la promoción de la actividad económica, y de las empresas, para invertir en proyectos específicos. Este criterio expresa, además, la condición de que no se pueden aplicar a todos los sectores económicos y a las regiones del país los mismos métodos de análisis de la competitividad. Ésta es una restricción más de la noción de globalidad económica.

Inquirir sobre la competitividad económica en escala secto-regional desde la perspectiva de la capacidad de respuesta en el corto plazo es, claramente, distinto de un estudio del potencial competitivo. El problema de considerar este último aspecto es que, en efecto, se pospone su realización efectiva. Ésta depende de la disposición real —por parte de agentes del sector público o del privado— para invertir y utilizar de manera rentable o estratégica los recursos existentes. México —se sabe desde siempre— posee un enorme potencial económico, pero sigue siendo un país productivo y tecnológicamente atrasado y, además, muy polarizado. Este fenómeno se expresa claramente entre y dentro de los sectores de la producción, entre las empresas, en los ingresos de los pobladores, en la capacidad de acceso a los recursos y de manera específica en términos regionales.

El asunto sigue siendo cómo realizar el potencial productivo de regiones, zonas y lugares específicos. Al respecto hay que reconocer que las ventajas competitivas secto-regionales pueden determinarse por factores independientes de las condiciones actuales y de su evolución histórica. Estas ventajas pueden realizarse en función de las estrategias de inversión de las transnacionales o de las grandes empresas nacionales, de las estrategias de desarrollo del gobierno o incluso de negociaciones establecidas entre el gobierno federal o estatal con una empresa en particular. Esto, entonces, no depende de un diagnóstico competitivo, ya sea de carácter histórico o prospectivo por más preciso que pueda ser. Por ello se requiere precisión conceptual al abordarse el problema de la competitividad de sectores y regiones específicos.

Tiene sentido plantearse de manera general la pregunta de cuáles son las condiciones competitivas de un estado del país en el marco de una economía abierta como lo es ahora la de México. Esta pregunta incluye a los sectores productivos y a las regiones

que conforman esa entidad. Esas condiciones competitivas se expresan en proyectos específicos de inversión, los que tienen que asociarse a los agentes con capacidad real para realizarlos. Así, no es el número de proyectos identificables lo que es relevante sino su calidad, determinada por su capacidad de articularse con otras actividades productivas y de provocar el incremento de la actividad económica regional.

También hay que reconocer, sin embargo, la limitación que genera ese cuestionamiento, por la gran heterogeneidad económica de los estados y por el carácter artificial de una regionalización económica sustentada en los criterios de la división política estatal. Los estados no constituyen regiones económicas útiles como unidad de análisis, pues éstas son mucho más flexibles que las fronteras políticas. En México se requiere de una regionalización económica que responda a las características del funcionamiento productivo y a las relaciones económicas que se establecen en diversas áreas geográficas. En muchas ocasiones éstas expresan más una desintegración económica estatal que la conformación de zonas económicas que sean la base para una planeación eficaz de los mercados y para el diagnóstico competitivo de las diversas áreas del país. Al respecto, vale señalar las deficiencias de la información económica para realizar estudios de competitividad sectoriales y regionales. Las estadísticas se producen de tal forma que hasta condicionan los propios métodos utilizables para dichos análisis.

No es entonces suficiente con decidir averiguar qué potencial competitivo tienen los sectores y regiones de los estados del país en las actuales condiciones económicas. Esto no produce necesariamente ni un buen diagnóstico de la competitividad ni la identificación de proyectos rentables en términos de la apertura y la globalización.

La globalización es un proceso económico que abarca a sectores productivos y a regiones del mundo conforme a un determinado patrón de producción y financiamiento. Pero al mismo tiempo desplaza sectores y regiones en lo que constituye un fenómeno de muy desigual participación en los mercados internacionales. Este último aspecto tiene una expresión evidente para la economía mexicana que tiende a perderse en la perspectiva global.

La especialidad de la actividad económica no tiene nada de inocente. La distribución territorial de ésta es una clara muestra de la idea de Myrdal sobre los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante que se generan en los procesos de crecimiento y desarrollo. Además, esa misma distribución puede ocasionar el surgimiento de círculos viciosos que limiten la misma expansión y eficiencia productivas. Estas circunstancias, evidentes en el caso de economías reglamentadas y cerradas, no se resuelven con la apertura y la liberalización, pues éstas generan sus propias fuerzas de concentración y repulsión en escala regional. Por ello las políticas regionales sólo pueden considerarse tales cuando de manera explícita persiguen objetivos de carácter geográfico, es decir, cuando tienen un contenido espacial directo.

Una de las expresiones más evidentes de la espacialidad del proceso económico en la era de la globalización es la que se vincula con la competitividad. El asunto aquí es el de la competitividad económica en el marco del desarrollo y especialmente en su enfoque regional. Un elemento que debe plantearse es el de la connotación particular que reviste la competitividad en términos regionales. Lo primero que resalta en este sentido es que ello no sólo reside en el precio, sino que abarca una serie de consideraciones de localización y acceso a recursos y mercados que entran en la planificación de las empresas y que habrían de ser elementos explícitos de las acciones de fomento de los gobiernos. Las nociones de las ventajas comparativas y competitivas (las que están bajo el control de las empresas) no resuelven la limitación operativa de los conceptos de productividad y competitividad con los que se presenta la economía mundial.

Es inherente al enfoque económico regional la determinación de las condiciones generales de la rentabilidad de la producción, tanto en lo que atañe a los procesos cuanto al acceso a los mercados. Así, es necesario contraponer la consideración de la competitividad internacional de la empresa con el perfil regional de la economía. E incluso esta cuestión puede representar en términos prácticos un ámbito de planeación y análisis muy grande. De nuevo son las escalas regionales y la concentración espacial de la actividad económica las que llevan a pensar incluso en lugares como las unidades para la consideración de la competitividad. Es así como se expresa la fragmentación y la reintegración de los procesos productivos en el entorno de mercados globales a los que se aludió.

El proceso de crecimiento económico de un país y de sus regiones generalmente se aborda desde una perspectiva temporal, es decir, la que muestra la dinámica de la producción y de los cambios en la estructura productiva y tecnológica, del empleo y de la distribución del ingreso en un período determinado. Pero la dimensión espacial es también una parte esencial de ese proceso de crecimiento. La geografía del crecimiento es un elemento definitorio del carácter de la evolución económica.

La aproximación macroeconómica analiza el desempeño productivo como un todo en escala nacional; pero lo que puede ser significativo para ese todo puede no serlo para las partes que lo componen. Así, las políticas económicas que incluyen la consideración regional destacan la importancia de la eficiencia de los mercados tratando de ubicar las causas de los desequilibrios espaciales. El análisis regional se utiliza, entonces, como parte del diagnóstico del funcionamiento económico general y para formular políticas de desarrollo para el conjunto de la economía.

Las políticas regionales se componen de todas las acciones para modificar la distribución espacial de la actividad económica y de sus repercusiones sociales. Esto incluye a la población, las fuentes y la magnitud de los ingresos personales y de las empre-

sas, los ingresos del gobierno, los sistemas de distribución y transporte, la infraestructura y por último, aunque no por ello menos relevante, la distribución del poder político.

La dimensión espacial de la actividad económica tiene un significado muy preciso para el fenómeno del desarrollo económico, y lo reclama aún más en el marco del amplio y profundo proceso actual de internacionalización económica. Esta época se manifiesta como un período de procesos simultáneos y de yuxtaposiciones que en términos económicos encuentran una expresión en los mercados que operan en escala mundial. Esta situación tiene, por cierto, sus propias contradicciones, como en el hecho de la fuerza de atracción y al mismo tiempo de exclusión que ejerce el crecimiento económico en el mundo.

En México es necesario reivindicar la geografía del proceso económico. Una de las características del desarrollo económico del país es la de su desigualdad espacial, la concentración de la actividad económica y la especialización de sus regiones. En una era de apertura económica estas desigualdades representan una condición que tiende a convertirse en una nueva fuente de disparidad con severas repercusiones sociales. Este asunto abarca la determinación de las condiciones del desarrollo regional, la asignación de los recursos públicos y privados y hasta la organización política prevaleciente en el país, dominada aún por el centralismo efectivo de las decisiones. En el otro extremo, aparece el asunto de la información de índole regional que se produce, en especial en cuanto a los criterios con los que se genera y al uso que se le da.

La política económica regional como factor de la asignación de recursos es un elemento básico para alentar un proceso productivo y distributivo más homogéneo en el que realmente se exprese la descentralización. Esta política es necesaria para no relegar la todavía precaria integración nacional mientras se promueve la integración con los mercados externos. Ésta por sí misma no promoverá la mayor equidad regional en escala nacional.

Las regiones económicas de México se definen primordialmente con base en el criterio político de la división por entidades federativas. No es, sin embargo, el mejor criterio de regionalización para efectos de la planeación del desarrollo territorial y sectorial, pero en las condiciones actuales constituye una limitación efectiva de dicha planeación. Es conocido el aspecto de la concentración económica regional que prevalece en el país. Además, la información del producto generado en cada estado es fragmentaria y está atrasada en su cuantificación.

Las fronteras políticas que delimitan a las entidades federativas no constituyen, necesariamente, un buen criterio de regionalización económica. En muchos casos la actividad económica interna muestra rasgos de desarticulación tan grandes que sus regiones se relacionan preferentemente con las de otros estados, lo que dificulta la planeación y la integración efectiva

del territorio y de la economía nacional. Aún respetando los factores políticos de una división federal de poderes en términos de estados independientes, la regionalización en términos económicos debe responder a las condiciones que permitan el uso provechoso de los recursos y ampliar las posibilidades productivas y de generación de empleo.

Aún se carece de los elementos y los métodos para incorporar en una visión regional los patrones de abastecimiento y comercialización y la existencia de "zonas económicas" a partir de las cuales establecer mecanismos de uso de los recursos locales, la promoción de inversiones y la identificación de mercados.

La actividad productiva del país en su dimensión regional está muchas veces restringida por la incapacidad de atracción de inversiones y financiamiento y por la identificación de mercados. Así, los aspectos de la oferta no se determinan únicamente por los recursos naturales y humanos y por la infraestructura disponibles. Por su parte, los aspectos de la demanda no sólo se limitan a las exportaciones, puesto que los mercados internos constituyen también un ámbito relevante para ampliar la capacidad productiva de diversas actividades en localizaciones geográficas específicas. Es posible, por ello, emprender una política industrial aun en el marco de una economía abierta y sobre todo con menos reglamentaciones.

Hay varias escalas de regionalización económica. Una corresponde al conjunto de diversos países, es decir, la escala internacional, otra a las regiones en que se divide un país y, por último, las regiones internas de los estados o unidades geográfico-políticas de un país.

La regionalización es, además, un proceso que se asocia con la redefinición de los mercados mundiales y sobre todo con la productividad y la competitividad, en términos que abarca bloques de países y hasta a las empresas como unidades básicas de la producción.


No obstante, la operatividad de estos conceptos, derivados del mercado y vinculados con la regionalización internacional, tiene una manifestación específica en las regiones internas, ya sea que éstas se aborden en su expresión nacional o intraestatal. Estas regiones internas constituyen entidades específicas para el análisis económico y para la planeación y fomento del desarrollo. Su relevancia no disminuye en el marco de la globalización de los mercados, sino que se acrecienta. Ello se debe a su significado estrictamente económico, pero también a las repercusiones políticas de una integración que se desenvuelve en el plano externo e interno sin que necesariamente exista una convergencia entre ambos.

Los criterios de la regionalización interna de un país responden generalmente y por conveniencia política, administrativa y estadística a las fronteras políticas de los estados o provincias. Pero estos criterios no son en la mayoría de los casos repre-

sentativos de las condiciones existentes en una región definida en términos económicos. Esto es más claro cuando el objetivo de la regionalización es precisamente el de promover la capacidad competitiva en los mercados externos de sectores o actividades productivas específicos localizados en un espacio determinado. Este objetivo es cada vez más evidente por la fuerza de desintegración interna que se desprende de la creación de bloques económicos regionales en escala internacional.

Así, para efectos prácticos, no tiene mucho sentido considerar la capacidad competitiva de una nación o incluso de un grupo de naciones constituidas en una región. La competitividad corresponde a los sectores y actividades económicas y, a partir de ellas, corresponde también a una región geográfica en particular. Lo que se plantea es lo siguiente: la expresión espacial de la producción se da en un territorio en el que se realiza y se desarrolla la actividad económica. En este sentido, las regiones económicas se definen por su participación en los mercados, por el espacio que abarcan y por las áreas de influencia que se establecen. Por tanto, no coinciden necesariamente con las fronteras políticas de los países o de los estados que para estos efectos son arbitrarias. Las regiones económicas comprenden, pues, no sólo partes de entidades políticas formalmente independientes ya sea al interior de una nación o entre naciones distintas.

En México, la actividad económica general se compone de la realizada en cada uno de los sectores y cada una de las entidades federativas, a partir de las cuales se contabiliza la producción. Se agrupa a esas entidades conforme a diversos criterios en regiones con determinadas características comunes. Sin embargo, esta escala de regionalización puede no ser pertinente para identificar actividades potencialmente competitivas y las acciones necesarias para promoverlas. El desarrollo económico regional puede sustentarse en una estrategia productiva enfocada no sólo en las ventajas competitivas derivadas de los precios, sino esencialmente de las ventajas asociadas con la diferenciación de los productos y la ubicación de segmentos, también diferenciados, de los mercados. Esta estrategia puede guiar el crecimiento productivo de la región abriendo espacios para la inversión local y extrarregional, especialmente en el marco del proceso de apertura económica en curso.

El asunto de las oportunidades de la globalización para la economía mexicana pasa, según se desprende del argumento propuesto aquí, por el problema regional, es decir, por la dimensión espacial. La idea es la de una geografía del crecimiento y del desarrollo en el que se integren los distintos temas que convencionalmente se tratan de manera general y que requieren de un tratamiento territorial.⁷ 

7. Entre estos temas destacan los siguientes: condiciones de financiamiento, el papel de las pequeñas empresas, el desarrollo tecnológico y de las telecomunicaciones, la metropolización y suburbanización, el rezago rural y las economías regionales transfronterizas.