

**LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO INDUSTRIAL REGIONAL Y SUS
NEXOS TEÓRICOS: DESCONCENTRACIÓN, LAISSEZ-FAIRE
E INICIATIVAS LOCALES EN MÉXICO¹**

Rafael Tamayo Flores *

2000

¹ Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

* Catedrático e investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Administración Pública, en México D.F., (rtamayo@dis1.cide.mx).

Resumen

Este documento es un esfuerzo por establecer de forma explícita el nexo teórico de los diferentes enfoques de política industrial regional aplicados en México desde los setenta. Con tal propósito, se revisan primeramente las principales teorías del crecimiento económico regional, para después derivar sus correspondientes objetivos de política (el nexo teoría-política). Los objetivos de política se deducen de la tendencia interregional de largo plazo (convergencia/divergencia) asumida por la teoría, y de a forma en que la teoría visualiza o define la naturaleza de la problemática regional. Este marco analítico se aplica a la experiencia mexicana. En esta parte, primero se caracterizan los rasgos de los distintos enfoques de política industrial regional que han sido implementados en México (objetivos, instrumentos y esquemas de acción), para después deducir la coherencia conceptual, estructural que los rasgos de cada enfoque de política guardan con alguna de las teorías del crecimiento regional en particular. Este ejercicio pretende ser de particular utilidad para investigadores no especialistas en teorías formales del desarrollo regional, pero interesados en la política industrial regional en México, cuyos análisis en el mejor de los casos se quedan en la caracterización descriptiva de políticas, y en el peor mal interpretan el fundamento conceptual de dichas políticas.

Abstract

This document is an effort to establish explicitly the theoretical linkage of the different approaches to regional industrial policy implemented in Mexico since the 1970s. With this purpose, first, a review of the main regional growth theories is carried out; then the corresponding policy objectives and instruments are deduced (the theory-policy linkage). Policy objectives and instruments are deduced from the long-term interregional tendency (convergence/divergence) assumed by the theory, and from the way the theory visualizes or defines the nature of the regional problem. That general analytical framework is applied to the Mexican experience. There, in a first part, the main features of the different approaches to regional industrial policy that have been applied in Mexico are characterized (objectives, instruments and schemes), then the conceptual, structural consistency of the features of each policy approach with a particular theory of regional growth is discerned. This document intends to be particularly useful for researchers not specialized in formal theories of regional development, but still interested in regional industrial policy in Mexico, whose analyses at best are limited to descriptive characterizations of policies, and at worst misinterpret the conceptual foundations of such policies.

I. Introducción

En un buen número de estudios sobre temas de planeación regional y gestión pública local en México, aún hoy se emiten opiniones desaprobando lo que llaman la abdicación del gobierno a la planeación del desarrollo regional desde mediados de los ochenta. En otros estudios se caracteriza dicho cambio como el paso de una política regional con enfoque planificador a otra con enfoque no interventor. Comúnmente, se aducen restricciones presupuestales como causa principal de este cambio. Asimismo, el incipiente esfuerzo que el gobierno ha desplegado en los noventa para fomentar la competitividad de las regiones vía el desarrollo de agrupamientos industriales y encadenamientos productivos, *en entornos regionales*, esta siendo objeto de estudios que hasta ahora no van más allá de la mera descripción de acciones y de *opiniones* sobre la insuficiencia de las mismas. Sin embargo, la discusión del marco formal que fundamente y de coherencia conceptual al conjunto de dichas acciones es prácticamente nula. Por ejemplo, se habla mucho de la cooperación e intercambio de información entre empresas, como condición para que el esquema de sistemas productivos regionales funcione, pero no se aborda la discusión sobre los principios que pudieran dar consistencia a un comportamiento de ese tipo. En resumen, se habla mucho de la fachada pero muy poco de la estructura conceptual de las ideas sobre dichos sistemas productivos regionales y sobre las políticas sugeridas para promoverlos.

Ciertamente, no sorprende que resulte muy difícil incluso caracterizar correctamente cualquier tipo de políticas cuando no se conocen a fondo los elementos teóricos en que aquellas se fundamentan. La investigación en el área de política industrial regional en México tradicionalmente ha tenido dificultad para ir más allá de la simple caracterización de políticas y abordar sus bases teóricas. Esto es debido, en buena medida, a que dicha investigación ha sido realizada por no especialistas en *teoría y política del desarrollo económico regional* cuyo conocimiento de la teoría formal y del nexo teoría-política es muy limitado.

Otro problema que ha caracterizado a la investigación realizada en esta área es la desconexión entre la política y su entorno objetivo. Los cambios en el entorno objetivo dentro del cual se toman las decisiones para promover el desarrollo económico regional sin duda tienen implicaciones en cuanto a las políticas que se consideran más apropiadas. (Valga la pena señalar que, en términos generales, el entorno objetivo tiene que ver con la forma y el grado de intervención estatal en la economía.) De tal forma que cuando existe confusión en cuanto al significado de un nuevo entorno, o cuando este se ignora en el análisis, resulta difícil determinar cuales tipos de políticas son compatibles con el nuevo entorno, y cuales tipos ya no encajan dentro del mismo. Entonces, la apreciación de que el gobierno ha abdicado a la planeación del desarrollo regional o sustituido un enfoque planificador por otro no interventor, si bien es correcta, no está percibiendo las implicaciones de los cambios

prominentes que ha experimentado el entorno objetivo en México desde inicios de los ochenta. Estos cambios en el entorno objetivo implican una conceptualización diferente del proceso desarrollo regional, de su naturaleza, y por lo tanto, tipos de política diferentes para hacer frente a la problemática regional.

El objetivo del presente trabajo es precisamente definir de forma accesible para el no especialista en teoría y política del desarrollo regional, los nexos entre cada uno de los principales enfoques teóricos del crecimiento económico regional y las políticas correspondientes que de estos se derivan. La intención es simplemente contribuir al entendimiento de la conexión entre los supuestos centrales de una concepción teórica particular y el tipo de políticas y acciones correspondientes que se consideran apropiadas en la promoción del crecimiento industrial regional. Asimismo, es preocupación central de este trabajo analizar los diferentes enfoques de política industrial regional implementados en México y su respectivo nexo teoría-política.

Con tales propósitos, el resto del trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección II se definen los principales enfoques teóricos del crecimiento económico regional. En la sección III se hacen explícitos los objetivos e instrumentos de política que son congruentes con cada enfoque teórico, enfatizando la tendencia interregional de largo plazo que cada enfoque asume y como definen la naturaleza de problemática regional. Esto provee el marco analítico para poder establecer los nexos teóricos de los diferentes enfoques de política industrial regional adoptados en México, lo cual se realiza en dos etapas. En la primera (sección IV) se definen los diferentes objetivos, estrategias e instrumentos de acción, que han caracterizado a la política regional en México desde la década de los setenta, siguiendo un orden cronológico, mientras que en la segunda (sección V), se procede a establecer el fundamento conceptual o teórico de dichos objetivos, estrategias e instrumentos; es decir, se establece el nexo teoría-política en la experiencia mexicana. En la sección VI se emiten algunas reflexiones finales sobre el contexto en que emergen y lo que representan las recientes políticas que pretenden fomentar los agrupamientos industriales y encadenamientos productivos en entornos regionales.

II. Las principales teorías del crecimiento regional¹

a) Teoría de la base económica

Siguiendo el argumento de North (1955, 1956), que logra una estructura acabada de la teoría de la base económica, el crecimiento regional es determinado fundamentalmente por el crecimiento de las actividades básicas regionales (definidas estas como aquellas que producen bienes y servicios de exportación y, por ende, que

¹ Esta sección se basa en Tamayo (1998).

atraen a la región recursos monetarios del exterior); el crecimiento de las actividades básicas, a su vez, depende de la demanda externa por su producción. Por otra parte, continúa el argumento, el crecimiento de las actividades “no básicas” (definidas como aquellas que están orientadas exclusivamente al mercado local de consumo final e intermedio) depende inicialmente del ingreso generado por las actividades exportadoras o básicas y, por ende, de la demanda externa. Por lo tanto, se asume que las actividades no básicas tienen un papel pasivo en la promoción del crecimiento económico. Como Leven (1985) lo sintetiza: “la teoría de la base económica [...] sostiene que la producción para el mercado local sólo puede aumentar si se incrementa el ingreso local, y éste puede crecer sólo si la demanda total [externa] de la producción crece, de modo que *el cambio exógeno necesariamente sólo puede ocurrir en el sector exportador*” [p. 572].

Esta teoría también asume una oferta perfectamente elástica de insumos, tales como mano de obra, capital, importaciones y servicios públicos (*i.e.*, se asume que los insumos necesarios para apoyar una creciente actividad de las industrias básicas están disponibles a un costo por unidad constante). Es decir, la oferta de insumos no es considerada como una restricción para el crecimiento. Krikelas (1992) desarrolla una amplia discusión analítico-histórica sobre los debates teóricos y empíricos de la teoría de la base económica y concluye que

A pesar de que el modelo se ha mejorado a través de los años, incluyendo variables adicionales y capturando de manera más explícita la naturaleza dinámica del proceso de crecimiento regional, en gran parte esos cambios han ocurrido dentro del ámbito de la simple especificación basada en la demanda [...] [el modelo] no ha evolucionado para reconocer el impacto potencial de muchas otras variables que pueden afectar el crecimiento regional [p. 18].

Tiebout (1956, 1956a) desarrolla uno de los primeros argumentos que resaltan la necesidad de una teoría más equilibrada y completa.² Un punto central de su argumento sostiene que el desarrollo de las industrias exportadoras regionales depende de las ventajas comparativas de la región, reflejadas en los costos relativos de producción y transferencia; así como del ingreso (mercado) de las regiones adyacentes. Es decir, una región crecerá en la medida en que sus industrias exportadoras puedan competir en otras regiones. Por lo tanto, en la medida en que los costos de la industria exportadora dependen substantivamente de las actividades “no básicas”, estas últimas necesariamente desempeñan un papel clave en el crecimiento potencial de la región—en relación con las importaciones, es posible

² Tiebout (1956, 1956a) y North (1955, 1956) sostienen un breve pero cálido debate sobre la aplicabilidad en el corto y largo plazo del modelo de la base exportadora, y no tanto sobre la importancia de los factores de oferta, como bien señala Krikelas (1992). De acuerdo con Tiebout, North si reconoce la importancia de los factores de la oferta en el potencial de crecimiento de la base exportadora de una región. En efecto, North reconoce que el potencial de crecimiento de una región esta determinado por su capacidad para atraer capital y mano de obra de otras regiones, pero también condiciona dicha capacidad a las oportunidades lucrativas de la región en actividades de exportación.

que los precios de insumos industriales y bienes de consumo final se reduzcan si se producen localmente, y la reducción del precio de estos últimos, además, permitirá reducir los salarios locales. Desde esta perspectiva, el desarrollo de la actividad “no básica” es necesario para sostener el crecimiento de la base exportadora, y por ende de la economía regional, en el largo plazo. Otros argumentos han coincidido en enfatizar la importancia de los factores de la oferta (Thompson 1968, Pratt 1967). Un elemento adicional en el argumento de Tiebout es que el tamaño de la región, en términos de población, condiciona la importancia del comercio externo *vis-à-vis* el comercio interno, en la promoción de su crecimiento. En general, se sostiene que a medida que aumenta el tamaño de la región, su comercio interno adquiere mayor importancia y, en consecuencia, disminuye la relevancia de las exportaciones.

Independientemente del debate sobre la mayor o menor importancia de los factores de oferta y del mercado externo, la teoría de la base económica estructuralmente asume un proceso de desequilibrio interregional en el sentido de que supone la existencia permanente tanto de mercados externos para la producción local, como de oportunidades locales de inversión para el capital externo, susceptibles de explotación. Esto implica un flujo interregional de recursos productivos—la ausencia de equilibrio.

b) *Teoría de la causación acumulativa*

El modelo de causación circular-acumulativa representa una línea de pensamiento cuyo argumento central postula que las fuerzas del mercado tenderán a ampliar las diferencias entre regiones avanzadas y rezagadas en cuanto a sus tasas de crecimiento. Se argumenta que en el proceso de desarrollo nacional, las regiones que tienen ventajas iniciales (*e.g.*, recursos naturales, nodos de transporte, mercado potencial, centros administrativos, etc.) experimentan un crecimiento más rápido que el resto de la nación; y que a su vez, la acumulación industrial y el desarrollo de infraestructura en localidades avanzadas generan importantes economías internas y externas potenciales, que implican reducciones en costos para la operación de las empresas. En la medida en que aumentan las economías que las empresas pueden aprovechar en esas localidades, se estimula también el crecimiento económico de las mismas, y así el proceso se vuelve auto-reforzante. En contraste, de acuerdo a este argumento, el ritmo de crecimiento de las regiones rezagadas tenderá a desacelerarse, ya que sus ventajas limitadas (*e.g.*, mano de obra barata) no son suficientes para hacerle contrapeso a la atracción ejercida por las ventajas de las regiones avanzadas.

Los principios del modelo de causación acumulativa fueron originalmente propuestos por Myrdal (1957, caps. 3-5) y Hirschman (1958). Ambos trabajos desarrollan una conceptualización similar, de cómo el mecanismo de mercado conduce a un aumento en las disparidades interregionales. Su argumento central sugiere que el crecimiento de las regiones rezagadas es, en gran medida, un efecto *inducido* por el crecimiento de las regiones industrializadas. Por un lado, existe un

efecto favorable que se transmite a través de la demanda —de las regiones industrializadas— por la producción (típicamente de productos primarios) de las regiones rezagadas, así como mediante derramas en forma de inversiones y difusión de innovaciones. La absorción de la mano de obra excedente de las regiones rezagadas por las áreas industrializadas, también produce un efecto favorable en la medida en que contribuye a elevar el ingreso per cápita de las primeras.

Por otro lado, los efectos adversos se relacionan con la migración de población capacitada y joven, al igual que del escaso capital, de las regiones rezagadas a las industrializadas. Durante periodos bastante prolongados, se argumenta, el saldo neto será negativo para la mayoría de las regiones rezagadas. Por lo tanto, la conclusión obligada es que, si el desarrollo de una economía nacional es regido únicamente por las fuerzas del mercado, este se caracterizará por un proceso de crecientes desequilibrios en la escala regional. No obstante, algunos exponentes de esta teoría reconocen que eventualmente las tendencias de polarización tenderán a ser contrarrestadas por el propio mercado. Por una parte, a medida que se saturan los centros industriales preeminentes, aparecerán deseconomías (*i.e.*, escasez y un consecuente encarecimiento de los factores productivos), que presionarán hacia la descentralización. Por la otra, a medida que la inversión privada en los centros dominantes adquiere preeminencia en relación con la inversión pública, la participación de esta última en esos centros se hará menos necesaria y tenderá a disminuir.

Kaldor (1970) tradujo una variante de esos conceptos del proceso de causación circular-acumulativa en un modelo formal con hipótesis potencialmente verificables. Le dio “cuerpo al esqueleto de Myrdal” (Richardson 1973). Según este modelo, la tasa de crecimiento de la producción regional depende, por una parte, del movimiento de los “salarios de eficiencia” (*i.e.*, de la relación entre salario nominal y productividad (W/T)), que es un factor endógeno, y por otra, de la tasa de crecimiento de la demanda externa por la producción de la región, que es el factor exógeno que pone en movimiento a todo el proceso. Debe notarse, que en este último punto la teoría de las aglomeraciones coincide con la teoría de la base económica.

El proceso de causación circular-acumulativa es definido en los términos siguientes. Primero, las regiones de rápido crecimiento experimentarán incrementos en productividad (T) mayores que aquellos de las regiones de crecimiento lento, debido fundamentalmente a que en las primeras se logran rendimientos crecientes a escala. Por lo tanto, en las regiones de rápido crecimiento los “salarios de eficiencia” observarán reducciones mayores que en las regiones de crecimiento lento (asumiendo que el nivel y los aumentos de salarios nominales (W) son semejantes en todas las regiones), lo cual implica mayores rendimientos, y por ende, un ritmo de crecimiento de la producción más acelerado en las regiones de rápido crecimiento. El proceso se repite sucesivamente a niveles crecientes resultando en una ampliación constante de la brecha entre regiones de crecimiento rápido y de crecimiento lento. Aquí, los rendimientos crecientes a escala (equivalentes a las economías de

aglomeración) son el elemento clave que conduce a una creciente concentración espacial de la actividad económica. Es claro que la teoría de la causación acumulativa apunta hacia un proceso de desequilibrio interregional, el cual se refleja en el constante flujo neto de recursos productivos hacia las regiones de mayor rentabilidad.

c) *Teoría neoclásica*

El argumento neoclásico sugiere que el capital y la mano de obra tenderán a migrar de las regiones de baja rentabilidad hacia las de rentabilidad mayor. En consecuencia, se sostiene que las diferencias interregionales en tasas de crecimiento son, en gran parte, resultado de los diferenciales interregionales en tasas de rentabilidad del capital y la mano de obra (que a su vez determinan la oferta regional de esos factores), y de la movilidad geográfica de esos factores. Al respecto, se asume que las empresas (capital) buscarán localizarse en regiones donde su rentabilidad sea relativamente alta. De forma análoga, se propone que la mano de obra migrará hacia donde su rendimiento esperado sea el mayor. El rendimiento esperado de la mano de obra considera además del salario real, ajustes en calidad de vida y la probabilidad de encontrar trabajo.

Como lo explica y valida empíricamente Kottman (1992), la movilidad esperada del capital varía de una industria a otra. En un extremo, no se espera que las industrias con orientación al mercado local, una vez que se han hecho ajustes por el tamaño del mercado, migren en busca de una mayor rentabilidad, ya que en esas industrias los diferenciales de rentas entre regiones no varían sustancialmente. En este tipo de industrias los precios de los insumos, en particular la mano de obra, y de sus productos, son determinados por los mercados locales, y dado que el capital requerido para ingresar es relativamente bajo, la competencia rápidamente elimina rentas anormales. En el otro extremo, los diferenciales interregionales de renta son substanciales para las industrias de exportación—*i.e.*, industrias que sirven principalmente mercados nacionales. En esas industrias, la demanda y el precio del producto se determinan en mercados nacionales, mientras que el precio de los insumos, principalmente mano de obra, se determina localmente y, por lo tanto, puede variar de una región a otra. Es esta variación regional en el precio de los insumos, la cual implica rentas diferenciales, la que induce los flujos interregionales de capital, y por ende, los desplazamientos de producción y empleo. Todas las industrias se encuentran en algún punto entre estos dos casos extremos. En cuanto a la movilidad de la mano de obra, el argumento neoclásico propone que variará dependiendo también de la edad y la educación del trabajador, entre otras características.

El establecimiento definitivo de la teoría neoclásica del crecimiento regional se remonta a la obra de Borts y Stein (1964). Ese trabajo, también desarrolla una prueba empírica para evaluar la respuesta (movilidad) de los factores de producción ante diferenciales interregionales de precio, y la relación entre la producción no

agrícola y la proporción capital-mano de obra. Smith (1974, 1975) y Ghali *et al.* (1978) realizan pruebas empíricas subsecuentes de las hipótesis neoclásicas para la economía de los Estados Unidos, y Giarratini y Soeroso (1985) para Indonesia. Otros estudios introdujeron mejoras al modelo empírico usado originalmente por Borts y Stein. Por ejemplo, Smith (1974, 1975) encuentra que el insuficiente apoyo empírico que pudieron generar Borts y Stein para sus propuestas teóricas, se debió a que el modelo utilizado comprendía un solo sector (el no agrícola), lo cual asume implícitamente que el capital y la mano de obra se mueven sólo entre estados, de un sector no agrícola a otro, ignorando los movimientos inter-sectoriales. Por lo tanto, Smith (1974) desarrolla y prueba un modelo empírico de dos sectores, que permite efectos de movilidad inter-sectorial de mano de obra (dentro de una región), además de efectos de movilidad interregional. Smith (1975) usa la producción regional *total* con el fin de poder ignorar los movimientos inter-sectoriales de factores. Ghali *et al.* (1978) desarrollan un modelo que asume movimientos de factores en respuesta no sólo a diferenciales en el precio de factores, sino también a diferencias en las oportunidades de empleo.

De suma importancia en el enfoque neoclásico es el postulado de convergencia. Este sostiene que los rendimientos al capital y a la mano de obra de las diferentes regiones convergerán en el largo plazo. El mecanismo de autoajuste parte de una situación de desequilibrio y, en general, propone que aquellas regiones con ventajas de costos atraen empresas a una tasa mucho mayor que la del resto de la nación y, por ende, experimentan tasas de crecimiento relativamente rápidas; sin embargo, prosigue, a medida que aumenta la concentración de empresas en esas regiones, los costos tienden a incrementarse progresivamente, lo cual implica que dicha tendencia locacional cesará cuando los costos de producción sean similares a los del resto de las regiones. Es decir, se alcanza una situación de equilibrio. Así, en general se asume que cualquier diferencial interregional en la tasa de crecimiento será eliminada con el tiempo. De igual modo, la mano de obra tenderá a migrar hacia regiones con salarios reales relativamente altos hasta que la tasa salarial sea igual a las de las otras regiones. En equilibrio, las tasas salariales y los rendimientos al capital serán iguales en todas las regiones. *En resumen, el enfoque neoclásico asume que el mecanismo de mercado conducirá al equilibrio y que con el tiempo cualquier disparidad interregional en el rendimiento de los factores tenderá a desaparecer.*

La crítica al enfoque neoclásico se ha centrado en algunos de sus supuestos principales, entre otros los siguientes: demanda perfectamente elástica para la producción de la región; recursos perfectamente móviles; y disponibilidad de información perfecta para inversionistas y trabajadores respecto a los precios de los factores. Por supuesto que los actores económicos no están perfectamente informados, y evidentemente existen obstáculos significativos a la respuesta (movilidad) de los factores ante diferenciales interregionales de rentabilidad. Como señala Richardson (1973), es probable que la información incompleta y la necesidad de ahorrar tiempo en decisiones de localización discriminen en favor de regiones o áreas urbanas centrales. Las críticas también han aludido a la asumida

homogeneidad de las regiones, así como a la exclusión del territorio y los costos de transportación, lo cual en conjunto lleva a excluir el factor “aglomeración”—la teoría de la aglomeración, que se revisa en seguida, sugiere que el rendimiento esperado de los factores de producción se incrementan más allá de su nivel promedio de remuneración, como efecto precisamente de la aglomeración. No obstante, el modelo neoclásico permite considerar la posibilidad de que las regiones de salarios altos atraigan no sólo mano de obra sino también capital. Para tal efecto, se puede permitir que la función de producción de la región de salarios altos especifique rendimientos crecientes (debidos en parte a las economías de aglomeración), o introducir múltiples sectores y permitir cambios en la demanda a favor del producto de exportación de la región de salarios altos (Richardson 1978). El modelo también se puede diseñar para tomar en cuenta las fricciones territoriales y los costos no económicos que inhiben la migración en el contexto de inversión en capital humano—*i.e.*, la mano de obra sólo se moverá si la tasa de rendimiento esperada es superior a los costos de desplazarse.

d) Enfoque de las aglomeraciones

La introducción del espacio implica la existencia de costos asociados con la reasignación de factores de producción, con el movimiento de mercancías, y con la transmisión de información. Como se dijo, el reconocimiento de dichos costos invalida algunos de los supuestos en los que se sustenta la teoría neoclásica estándar. En consecuencia, si el modelo ha de apegarse más a la realidad, es necesario relajar algunos de sus supuestos teóricos básicos, sin que por ello deje de ser razonablemente coherente con la estructura teórica original.

En este sentido, el modelo de las aglomeraciones, además de los movimientos interregionales de factores del enfoque neoclásico, incorpora también las economías de aglomeración (tendencias de crecimiento desequilibrado), y también un factor de distancia inter- e intraregional. Conceptualizado por Richardson (1973, cap. 8), este modelo al igual que el neoclásico, plantea que el crecimiento económico regional está relacionado con la oferta de los insumos o factores productivos y con los cambios tecnológicos. Tiene sin embargo, una importante característica estructural distintiva, consistente en que el rendimiento de la mano de obra y del capital depende del nivel de las economías de aglomeración.³ Al respecto, específicamente se asume que las tasas salariales y los rendimientos al capital se relacionan positivamente con el tamaño de las aglomeraciones urbanas, lo cual conduce a un crecimiento interregional e intraregional desequilibrado.⁴

³ En pruebas empíricas, el factor de las aglomeraciones se construye como la suma ponderada del número de centros urbanos por encima de un tamaño crítico, su población y la distancia promedio entre todos los pares de centros urbanos en la región. Esto refleja la idea de que las economías de aglomeración son determinadas por el espacio.

⁴ En cambio, el enfoque neoclásico propone que los salarios más altos, prevalecientes en los grandes centros urbanos, están relacionados con rendimientos marginales del capital menores.

Se asume también que las economías de aglomeración influyen en la transmisión de los cambios técnicos. Al respecto, se plantea que la difusión del progreso técnico se relaciona de manera directa tanto con el tamaño del área urbana dominante de la región como con el grado de integración del sistema urbano regional o “economías de aglomeración en común”. Por otra parte, se plantea que el factor distancia se relaciona inversamente con el progreso técnico de la región y con la probabilidad de movimiento de la mano de obra, *ceteris paribus*. Es decir, la distancia tiene el efecto de desacelerar la difusión del progreso técnico y la migración de mano de obra. Así, según este esquema, los diferenciales interregionales en tasas salariales y en rendimientos al capital, así como en el tamaño absoluto del acervo de capital en realidad podrían *reforzar o contrarrestar* (este último resultado es el que propone el enfoque neoclásico) la tendencia de crecimiento desequilibrado inducida por los factores de aglomeración. El resultado final es entonces una cuestión empírica.

En resumen, el enfoque teórico de Richardson destaca el proceso de crecimiento acumulativo derivado de las economías de aglomeración y también incorpora el espacio tanto entre regiones como intraregional. Por otra parte, si bien cuestiona la importancia de los diferenciales de rendimiento de los factores productivos *vis-à-vis* los diferenciales en aspectos de aglomeración, realmente no sustituye los segundos por los primeros. Como señaló Borts (1974, p. 546), “lo que comenzó como un ataque a los modelos de crecimiento neoclásicos terminó en una síntesis interesante, potencialmente verificable, y útil de las variables de localización que podría fortalecer al enfoque neoclásico”. Miernyk (1979, p. 304) también observo que el punto de partida de Richardson es la teoría neoclásica del crecimiento desarrollada en el trabajo de Borts y Stein (1964).

von Böventer (1975) formuló una extensión de este enfoque, con un acento similar en las economías de aglomeración y las preferencias (atributos) de localización. En general, este modelo asume que la tasa de crecimiento regional es una función de tres grupos de variables: el tamaño de la población y la distancia (que representan las economías de aglomeración); la estructura de la industria regional, y las preferencias de localización (*i.e.*, calidad y costo de la vida). Las principales extensiones de von Böventer consisten en la introducción de variables relacionadas con la estructura sectorial, un sistema regional jerárquico (regiones y subregiones), y una distinción entre economías de aglomeración intraurbanas e interurbanas. Además, von Böventer excluye los precios de los factores como determinantes de la migración bajo el argumento de que son capturados en los factores de aglomeración. Desde esta perspectiva, los diferenciales del rendimiento de los factores son vistos como un resultado directo de los diferenciales en el tamaño del mercado, la productividad y las innovaciones, todos incorporados en las economías de aglomeración. Esto realmente representa un apartamiento del enfoque neoclásico (en donde la relación inversa entre tasas salariales y rendimientos del capital es una pieza central), que por otra parte también elimina la comparación y el debate central entre los modelos neoclásico y de causación acumulativa.

En la práctica, la información requerida por los modelos de Richardson y von Böventer ha impedido realizar pruebas estadísticas de los mismos. Richardson (1974) sometió a prueba sólo algunas de las variables de su teoría (ninguna ecuación completa fue puesta a prueba). Por lo mismo, no pudo establecer una conexión sólida entre su teoría y sus pruebas empíricas correspondientes.

e) *Enfoque de los rendimientos crecientes a escala*

Al igual que los enfoques de la causación acumulativa y de las aglomeraciones, el enfoque de los rendimientos crecientes a escala, desarrollado por Paul Krugman, también otorga un papel central a las economías de aglomeración en el desarrollo del patrón regional del crecimiento económico. Sin embargo, el distintivo de este enfoque es que no hace supuestos sobre dichas economías, sino que las modela como una interacción, en el mercado, entre (i) economías de escala (a nivel de la empresa), (ii) costos de transporte y (iii) movilidad de los factores productivos. En otras palabras, evita el tradicional supuesto de que los rendimientos crecientes son puramente externos a la empresa —el cual a su vez permitía asumir competencia perfecta— y modela la estructura de mercado a nivel de la empresa individual.

El modelo básico (Krugman 1991, 1996), por una parte, asume una economía de dos sectores: manufacturas con rendimientos crecientes a escala, y agricultura con rendimientos constantes; solo para las manufacturas hay costos de transporte. Por otra parte, asume que solo hay dos factores de producción: obreros que trabajan en el sector de manufacturas y que pueden migrar de una localidad a otra, y agricultores que producen bienes primarios y no emigran; los factores no pueden cambiar de sector. Se asume también que los obreros tenderán a migrar de localidades con salarios reales inferiores al promedio hacia aquellas con salarios reales por arriba del promedio (no se modela explícitamente la decisión de migrar). Así, bajo este esquema, la distribución geográfica de los obreros es la que evoluciona a través del tiempo, mientras que la de agricultores es exógena. Un proceso de convergencia entre regiones ocurrirá a medida que los cocientes obreros/agricultores de las distintas regiones tiendan a igualarse, y lo contrario sucederá si los obreros tienden a concentrarse en una de las regiones.

En el modelo de dos regiones, la concentración de todos los obreros en la región 1 representará un equilibrio si para una empresa individual no es rentable producir en la región 2. Son varios los elementos que intervienen. Por una parte, en la región 2, la empresa tendrá que ofrecer mayores *salarios* para poder atraer a los obreros, dado que virtualmente todas las manufacturas son importadas. Por otra parte, los *costos de transporte* serán una ventaja para las ventas de esta empresa en la región 2, pero una desventaja para sus ventas en la región 1 (el mercado más grande). Por lo tanto, la rentabilidad en la región 2 dependerá del diferencial tanto en el valor de las ventas como de los costos fijos (tasa salarial) entre ambas regiones.

Son tres los parámetros que en este modelo determinan esos diferenciales, y por lo tanto, la tendencia hacia la concentración o la desconcentración: (μ)

participación de las manufacturas en el gasto, (τ) costos de transporte, y (σ) elasticidad de sustitución entre productos manufacturados (que representan economías de escala). En el esquema de dos regiones, una mayor participación de las manufacturas en el gasto implicaría menores ventas para la empresa localizada en la región 2, dado que el tamaño relativo del mercado intermedio y de consumo final será mayor en la región 1. Esta es la llamada fuerza *centrípeta* que favorece la aglomeración. Por el contrario, si μ es pequeña, las empresas venderían únicamente en los mercados rurales dispersos. En este caso, siempre sería conveniente para las empresas alejarse de cualquier concentración de manufacturas, con el objeto de evadir la competencia. Esta es la fuerza *centrífuga* que contrarrestaría la aglomeración. En general, se asume que un proceso de creciente concentración (divergencia) es más probable cuando el valor de μ es grande, debido a las fuertes cadenas productivas hacia atrás y hacia delante que ello implica. Esto valida el conocido argumento de que la aglomeración emerge debido a la relación circular que se da entre la localización del mercado y la localización de la producción manufacturera.

Respecto al papel de los otros parámetros, en el esquema de dos regiones, un costo de transporte elevado hará rentable para la empresa moverse de la región 1 a la 2; es una mejor opción que producir en la primera y transportar el producto a la segunda. En general, se asume que la concentración (divergencia) es más probable cuando el valor de τ es bajo. A medida que τ crece, se llegaría a un punto en que la concentración geográfica de la producción no sería sostenible. También se asume que la concentración (divergencia) será contrarrestada por una elasticidad de sustitución alta (*i.e.*, economías de escala débiles). Por lo tanto, en la medida en que los rendimientos crecientes a escala se fortalezcan, la producción de cada bien tenderá a concentrarse.

En resumen, cuando los costos de transporte son bajos, la participación de las manufacturas en la economía es alta, y las economías de escala fuertes, la producción tenderá a localizarse en la región que posea una ventaja inicial (costos locales de producción, tamaño del mercado local, ubicación dentro del sistema de transporte). Al respecto, el modelo sugiere que los detalles del patrón regional de la producción que emergen dependen mucho de las condiciones iniciales. Por ejemplo, cuando en el proceso de desarrollo de una economía nacional los costos de transporte caen por debajo de un nivel crítico, es muy probable que la región que en esa etapa tenga la población más grande del país, continúe atrayendo población a un ritmo acelerado, en detrimento del resto de las regiones. El nivel que pueda alcanzar la concentración (divergencia), como veíamos arriba, depende de los parámetros de la economía. Una economía pre-industrial, con medios de transporte ineficientes, se caracterizaría por tener un valor de μ muy pequeño, y valores de τ y σ muy altos, lo cual impediría el surgimiento de un proceso de concentración auto-sostenido de las manufacturas. Los proveedores de bienes y servicios para el predominante y disperso sector agrícola tenderían a localizarse cerca de sus mercados. Sin embargo, cuando el valor de esos parámetros supera un límite crítico, la población comenzará

a concentrarse y las regiones a divergir, con la consecuencia de que una vez que el proceso ha iniciado se vuelve auto-reforzante. Cuales regiones terminan funcionando como centros manufactureros, y cuales como la periferia agrícola, podría supuestamente depender de pequeños accidentes históricos (Krugman 1998).

El modelo de dos regiones se complementa con un modelo multi-locacional cuyas propiedades se exploran con base en experimentos de simulación (Krugman 1993, 1996). El modelo se resuelve numéricamente, dados los valores de los parámetros y una distribución de obreros entre localidades.⁵ Se inicia con una distribución inicial al azar de obreros entre localidades, la cual se hace evolucionar hasta que se alcanza un equilibrio. Se experimenta con varios valores de los tres parámetros. En general, los resultados muestran un proceso de fortalecimiento de la ventaja inicial, un proceso de causación acumulativa. La localidad con la proporción más alta de obreros muestra una creciente capacidad para atraer más y más obreros hasta acumular la mitad. Una segunda localidad emerge y crece hasta alcanzar un *estatus* similar al de la localidad líder, aparentemente gracias a que no tiene rivales en su espacio de dominio rural (está localidad se ubica en el lado opuesto de la localidad líder). En contraste, otra localidad que inicialmente era de un tamaño similar al de la localidad emergente no logra despegar, lo cual aparentemente se debe a su ubicación muy cercana al de la localidad líder. En resumen, el patrón resultante muestra dos lugares centrales casi simétricamente localizados.

Los valores de los parámetros se modifican para reflejar tres casos diferentes que favorecerían una mayor concentración: un caso en que se reduce σ (las empresas tienen mayor poder de mercado y economías de escala mayores); un caso en que se eleva μ (las cadenas productivas hacia atrás y hacia adelante son más fuertes); y una reducción en τ (costos de transporte menores). En los tres casos el resultado es similar y consistente con las expectativas—una ciudad única emerge. El experimento claramente indica que las fuerzas dinámicas tienden a producir aglomeraciones que están simétricamente localizadas en el territorio. Como se dijo, Krugman sugiere que esas aglomeraciones surgen por razones accidentales, y que una vez establecidas serán sostenidas por sus economías .

Si bien pudiera argumentarse que el conocimiento y los planteamientos intuitivos en los que se fundamenta el modelo no son algo novedoso, como lo reconoce el propio Krugman, sin duda si lo es la introducción de fundamentos micro-económicos dentro de un modelo formal riguroso, que en buena medida logran no solo capturar sino también clarificar y estructurar dicho conocimiento intuitivo. Por otra parte, sería muy simplista afirmar que Krugman meramente ha ‘reinventado el agua tibia’, dado que ha combinado las ideas de la causación acumulativa y el lugar central en formas muy innovadoras. Algunos especialistas en

⁵ Se asume que hay $J > 2$ localidades; que los obreros están distribuidos equitativamente entre las localidades; que las localidades estén a igual distancia unas de otras alrededor de un círculo, y que la transportación solo es posible alrededor del círculo; y finalmente que la distancia entre dos localidades vecinas es igual a 1. Se considera el caso de 12 localidades, ubicadas como las horas de un reloj.

el área de la geografía económica han acusado a Krugman de re-descubrir factores de localización que en dicha área de estudios han sido descartados o disminuido en importancia, en particular los costos de transporte. Sin embargo, el propósito del modelo de Krugman es derivar factores generalizables que expliquen el patrón regional o geográfico del desarrollo industrial en el siglo XIX, y que aún en la actualidad son responsables por el agrupamiento espacial de muchas industrias.

III. Los nexos entre teoría y política

Comprender las diferentes estructuras teóricas, y los consiguientes factores determinantes del crecimiento económico regional propuestos, nos habilita para identificar los objetivos e instrumentos de política que son congruentes con cada enfoque teórico. Esto requiere particularmente de deducir las implicaciones de los supuestos teóricos respecto a los objetivos e instrumentos que se considerarían apropiados y conceptualmente consistentes. En el cuadro 1 se presentan las tendencias de largo plazo asumidas por las teorías, así como las correspondientes definiciones sobre la naturaleza de la problemática regional. Esos elementos son los que nos orientarán en la deducción de objetivos e instrumentos de política.

a) El enfoque de demanda y sus políticas

Ya veíamos como la *teoría de la base económica* asume, como norma, la existencia de mercados externos potenciales para la producción local, así como oportunidades locales de inversión para el capital externo, no explotados. En otras palabras, este enfoque asume un contexto de desequilibrio interregional, que pudiera atribuirse en gran parte a problemas de información imperfecta y/o de economías externas insuficientes, que impiden inversiones rentables.

En consecuencia, para un gobierno sub-nacional los principales objetivos de política que se derivan de este enfoque son: (1) expandir los mercados para la producción local básica (exportaciones), y (2) atraer nuevas inversiones productivas hacia el sector básico local. Estos objetivos de política por lo general se persiguen mediante programas información y promoción, los cuales resultan relativamente baratos. El uso de subsidios directos a los inversionistas, usualmente muy costosos (e.g., reducción de impuestos, donación de tierra, provisión de espacio industrial adecuado, etc.), son utilizados con mucho menor frecuencia.

Cuadro 1
Nexos entre teoría y política del crecimiento económico regional

<i>TEORIA</i>	<i>TENDENCIA DE LARGO PLAZO</i>	<i>DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA</i>	<i>OBJETIVO GENERAL DE POLÍTICA</i>	<i>INSTRUMENTOS TRADICIONALES</i>
Base económica	No la especifica.	Mercados externos potenciales y oportunidades locales de inversión no explotadas.	Penetrar mercados externos y atraer inversión hacia sectores exportadores. Enfoque comúnmente adoptado por gobiernos locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de promoción e información de la localización. • Subsidios directos a los inversionistas.
Causación acumulativa	Divergencia interregional	En los grandes centros industriales las empresas tienen crecientes ventajas en costos (productividad) generadas en base a rendimientos crecientes a escala. Esto ocurre en detrimento de las regiones periféricas.	Re-orientar la demanda de trabajo (inversión) hacia ciertas áreas dentro de la periferia.	<p><i>Estrategia de Polos de Desarrollo:</i> Inversión pública en industrias “propietarias” y/o estratégicas, y en infraestructura.</p> <p><i>Estrategia de Descentralización:</i> Subsidios directos al inversionista (fiscales y financieros), y controles administrativos a la localización.</p> <p><i>Combinación de ambas.</i></p>
Neoclásica	Convergencia interregional	Diferencias interregionales en el rendimiento de los factores productivos, y por ende en su oferta, tenderán a ser eliminadas. Sin embargo, esto puede no ocurrir si existen fuertes restricciones a la movilidad de los factores.	Eliminar restricciones al libre movimiento de los factores entre regiones, particularmente del factor trabajo. Si no existen restricciones o estas son mínimas, el objetivo se centra en promover la eficiencia económica general.	<p><i>Programas dirigidos a agentes o sectores económicos en general (no a regiones):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación y capacitación. • Asistencia para encontrar empleo. • Asistencia para reubicarse. • Eliminar prácticas discriminatorias de los empleadores. • Información sobre mercados. • Incubación de negocios y promoción de la innovación.
Aglomeraciones	No se establece a priori (es una cuestión empírica)	<p><i>Escenario 1:</i> algunas regiones permanecen pobres incluso en equilibrio, debido a graves deficiencias en productividad, y en conocimiento tecnológico, que el mercado competitivo no elimina.</p> <p><i>Escenario 2:</i> similar al de causación acumulativa. El movimiento de los factores varía inversamente con la distancia y, por lo tanto, puede reforzar las tendencias divergentes.</p>	Mejorar la productividad y la eficiencia potencial de la inversión privada en las regiones rezagadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión pública en grandes obras de infraestructura en transportes y comunicaciones, y urbana. • Provisión de servicios públicos. • Incubación de negocios y promoción de la innovación.
Rendimientos crecientes a escala	Divergencia interregional (su magnitud depende de los parámetros de la economía)	Creciente importancia de la manufactura y actividades con fuertes economías de escala, y abatimiento de costos de transporte, que en conjunto favorecen y sostienen un patrón de concentración.	Promover las ventajas comparativas de las distintas regiones o corregir distorsiones en estas. No se persigue, sin embargo, un crecimiento igual en todas las regiones.	No se discuten. Sin embargo, deben referirse a instrumentos que eleven la eficiencia productiva regional sin crear distorsiones en ventajas comparativas (e.g., inversiones en infraestructura económica y en capital humano).

Fuente: Autor

La teoría de la causación acumulativa, al igual que la de la base económica, asume una situación de desequilibrio que tiende a ampliar las disparidades entre regiones, y define el rezago de algunas regiones como un problema de demanda. El modelo de causación acumulativa asume que la intervención es necesaria para frenar y revertir las tendencias divergentes. El objetivo de política es inducir la inversión productiva hacia un número limitado de áreas seleccionadas ubicadas en regiones rezagadas; esto es, la creación de centros industriales que aseguren el crecimiento continuo y auto-sostenido de la región a través de los efectos multiplicador y de escala que la concentración industrial genera (esto es análogo al objetivo de redireccionar la demanda de trabajo en la teoría de la base económica). Se propone perseguir el cumplimiento de dicho objetivo a través de la inversión pública en industrias “propulsoras” (*i.e.*, industrias con crecimiento y desarrollo tecnológico rápidos, y con amplias relaciones hacia atrás y adelante) en sitios aptos, las cuales proveerán el estímulo inicial requerido para establecer un “polo de desarrollo” que estimule la economía de las regiones rezagadas. En suma, se propone que la relocalización de la demanda a través de la inversión en industrias estatales estratégicas, combinada con inversiones territorialmente bien planeadas (focalizadas) en infraestructura, detonaría un crecimiento acumulativo en el largo plazo en las regiones deprimidas.

En resumen, el enfoque de demanda atribuye las diferencias interregionales en el nivel y dinamismo de la actividad económica, a diferencias interregionales en la *demanda* de trabajo (debida a la diferencia en la demanda por la producción local). Más aún, siempre habrá regiones donde las deficiencias de demanda, el declive industrial, y el desempleo, son bastante más pronunciados que el promedio. Por otra parte, se asume que la intervención gubernamental es necesaria para que el sistema económico en su conjunto se mueva hacia una situación de equilibrio. En consecuencia, el objetivo de política de un gobierno federal (nacional), de acuerdo a este enfoque, es redireccionar la demanda de trabajo de las regiones prósperas a las más deprimidas. La respuesta típica es promover la relocalización de la industria, la cual se persigue a través de controles administrativos (permisos y prohibiciones); subsidios directos fiscales y financieros; subsidios de operación al salario y al empleo; y provisión de infraestructura y espacio industrial adecuados.⁶ Unos instrumentos actúan sobre las empresas cuya localización se considera móvil, y buscan mejorar las condiciones de operación, y por ende la rentabilidad de todas las

⁶ Algunas veces los subsidios a las empresas y la adecuación de espacio industrial se han definido como políticas con enfoque de oferta. Como lo señala Chisholm (1990), esto es verdad en el sentido de que la política está operando a través de factores de costo. Sin embargo, el objetivo fundamental es redireccionar la demanda de una región a otra, la administración de la demanda, aunque los medios empleados tienen un enfoque de oferta. Al respecto, cabe señalar que si esas medidas que actúan a través de los costos son implementadas por un gobierno local con el objeto de incrementar la competitividad de la industria local, sí se definirían como medidas con enfoque de oferta. Por otra parte, sólo las relocalizaciones inducidas por la asistencia representan una reasignación geográfica de la demanda, mientras que si la asistencia selectiva genera actividad económica *adicional*, eso representaría un estímulo por el lado de la oferta (Chisholm 1990).

empresas (o un sub-grupo específico) en las regiones deprimidas. Estos incentivos por lo general se administran mediante un esquema regionalmente diferenciado o selectivo que favorece a las regiones deprimidas.

b) *El enfoque de oferta y sus políticas*

El *enfoque neoclásico* asume que el crecimiento regional depende de la oferta de factores de producción, la cual a su vez está determinada por la rentabilidad regional de los mismos. El capital y la mano de obra buscarán migrar hacia regiones donde su rendimiento esperado en el largo plazo sea relativamente alto; el libre juego de las fuerzas del mercado se percibe como el medio más efectivo, y suficiente, para asegurar la asignación regional más eficiente de los recursos productivos. En el largo plazo, se asume convergencia interregional en el rendimiento de los factores productivos, lo cual implica que cualquier diferencia interregional en tasas de crecimiento será eventualmente eliminada. Esto es, el desequilibrio inicial desaparecerá mediante ajustes automáticos del mercado, sin necesidad de intervención gubernamental.

En consecuencia, el principal objetivo de política que se deriva del enfoque neoclásico consiste en eliminar obstáculos al libre movimiento de factores productivos entre regiones e industrias, y así garantizar una asignación eficiente a través del mecanismo de mercado. Los instrumentos de política correspondientes se enfocan a difundir información acerca de los mercados, y eliminar las restricciones de movilidad territorial de la mano de obra.⁷ Las medidas para promover la movilidad de los recursos humanos incluyen, pero no están limitadas a programas de fomento a la educación, de capacitación y capacitación vocacional; acciones para disminuir la discriminación étnica y otras restricciones al empleo; así como para encontrar trabajo, y reubicarse en busca de mejores oportunidades de empleo.⁸

Los simpatizantes del enfoque neoclásico señalan puntualmente que si el crecimiento de una región ocurre a costa del rezago de otra, como resultado de rivalidades entre regiones, el resultado muy probablemente sería un juego “suma-cero”. Más aún, la rivalidad entre regiones puede resultar en algo peor que un juego suma-cero si distorsiona la asignación eficiente de recursos, lo cual podría ser el caso cuando los gobiernos locales usan subsidios y persuasión. De la misma forma,

⁷ En general, se percibe que el capital se ajusta mucho más rápido que el factor trabajo. Por lo tanto, las fallas de mercado que mantienen el desequilibrio por periodos largos, son percibidas en gran parte como fallas del factor trabajo para operar con eficiencia y efectuar los ajustes requeridos (*i.e.*, numerosas barreras limitan la habilidad de la gente para migrar de una región a otra).

⁸ El enfoque neoclásico del crecimiento regional llevaría a la inexistencia de políticas cuando las restricciones a la movilidad espacial no existen o son mínimas. En este caso, las políticas para promover la eficiencia interregional estarían incorporadas en las que promueven la eficiencia económica general. Por otra parte, la alternativa para promover una migración interregional más rápida es promover reducciones salariales drásticas en las regiones de alto desempleo. Sin embargo, esta última opción nunca es puesta en práctica ya que es políticamente inaceptable.

la acción del gobierno nacional a través de programas de subsidios para influir la asignación regional de recursos (inducir la inversión hacia algunas regiones en particular), implica que esos recursos dejen de utilizarse en el proceso productivo de otras regiones, y que la intervención no genere un beneficio neto —para la economía nacional en su conjunto— si la productividad de los recursos es menor en las regiones favorecidas por la política, lo cual es comúnmente el caso ya que se trata de regiones rezagadas.

El *enfoque de las aglomeraciones* es afín a una concepción del crecimiento regional representada por una “función de producción agregada”, la cual básicamente propone que los diferenciales interregionales en el rendimiento de los factores son consecuencia de diferenciales en productividad—*i.e.*, supone que la pobreza de las regiones, en gran medida, se deriva de una baja productividad de los factores. El nivel de capacitación de la mano de obra, el acervo de capital privado y público, y el tamaño de la región se identifican como determinantes primarios de la producción *per cápita* de la región, dada su dotación de recursos y su ubicación con respecto a otras regiones. Más aún, se afirma que incluso en una situación de equilibrio algunas regiones permanecen pobres, debido a deficiencias en su acervo de esos importantes factores. El problema es que dichas deficiencias no se eliminan necesariamente con la existencia de mercados competitivos de factores.

El rezago de las regiones se ubica también en deficiencias de conocimiento tecnológico, agravadas por la difusión selectiva de las innovaciones, y de las inversiones correspondientes. En la medida en que la actividad económica presenta pronunciadas discontinuidades en el territorio, los desplazamientos interregionales de la actividad económica (ajustes), en respuesta a una situación de desequilibrio, se darían sólo entre las localidades que han superado un umbral crítico y alcanzado escalas determinadas. Estos desplazamientos interregionales en principio también dependen de la composición sectorial de la localidad, de su posición dentro de la red de transporte y respecto a localidades particularmente importantes.

En consecuencia, el principal objetivo de política que se deriva de este enfoque sería elevar la productividad regional y la eficiencia de las inversiones privadas. Por lo general, grandes inversiones públicas en infraestructura económica y social son los principales instrumentos de política. En el nivel local de gobierno, usualmente se consideran mejoras en rutas de transporte urbano y los sistemas de drenaje y tratamiento de agua, así como en servicios de seguridad pública. Los esfuerzos en el ámbito estatal, además de los locales, también consideran medidas de protección ambiental, programas de crédito a la pequeña empresa y de incubación de negocios. Las iniciativas federales incluyen la generación y abasto de energía eléctrica, construcción y mantenimiento de carreteras interestatales, así como de sistemas de irrigación. Todas estas medidas son compatibles con el enfoque neoclásico en la medida en que ayuden a incrementar la rentabilidad regional, y promueven la eficiencia general de los factores productivos.

¿Qué podemos concluir de lo hasta aquí expuesto? En primer lugar, es claro que las diferencias en cuanto a los objetivos e instrumentos de política que se

consideran apropiados se deben a divergencias en supuestos teóricos. Por otra parte, podemos afirmar que ninguna estructura teórica particular es completamente satisfactoria para explicar lo que ocurre en la realidad, y por ende, que las políticas congruentes con cada argumento teórico sólo pueden abordar parte del problema regional. Es por esto que en la práctica comúnmente observamos que los paquetes de políticas contienen elementos de diferentes enfoques, los cuales se complementan.

Aunque los objetivos de política siempre se enfocan a modificar las ventajas comparativas relativas de las regiones, la definición y relevancia de estas ventajas provoca debate y controversia, lo mismo que la necesidad misma y el carácter de la intervención gubernamental. Así, bajo la perspectiva del nivel nacional de gobierno, un enfoque de política basado en la demanda siempre implica la aplicación de un esquema regionalmente diferenciado de incentivos públicos directos e indirectos, mientras que un enfoque neoclásico se concentra en facilitar la movilidad de los recursos productivos en general. Finalmente, el esfuerzo de los gobiernos subnacionales para promover el crecimiento económico en su mayor parte se concentra en iniciativas que reflejan la concepción de la base económica. No obstante, los gobiernos locales y estatales invariablemente reciben con beneplácito políticas o programas congruentes con la concepción de una “función de producción agregada” y/o de administración de la demanda, típicamente financiadas por el gobierno nacional.

IV. La política de desarrollo industrial regional en México: fases y características

El análisis general de los nexos entre teoría y objetivos e instrumentos de política, efectuado en el apartado anterior, provee el marco analítico para deducir los principios teóricos de la política industrial regional orientada hacia la desconcentración y el impulso de áreas periféricas (impulsada durante los setenta y hasta inicios de los ochenta); de la erradicación de dicha política y el dominio del mercado en la asignación interregional de recursos a partir de la segunda mitad de los ochenta; y de la política actual (impulsada desde inicios de los noventa), que pretende fortalecer la competitividad regional, promoviendo el desarrollo de sistemas productivos locales y la integración de la pequeña y mediana industria (PYME). Es decir, ahora estamos en posición de argumentar sobre la relación que cada modalidad de la vertiente regional de la política de fomento industrial implementada en México guarda con una concepción teórica particular, y por ende, con una definición particular de la naturaleza del desarrollo industrial regional.

El propósito central es contribuir a aclarar la confusión que parece existir entre varios estudiosos de la planeación regional y la gestión pública local en México respecto al significado (conceptual) de lo que ellos concluyen ha sido: el abandono de la política regional y la abdicación del gobierno a conducir la planeación urbana y regional (Garza, 2000, p. 33); o el paso de una política regional con enfoque planificador a otra con enfoque no interventor, o de un enfoque

geográfico-regional a otro social-individual (Alba, 1999, p. 626). Ninguna de estas percepciones hace explícita la relación entre concepción teórica y objetivos e instrumentación de la política industrial regional (o vertiente regional de la política industrial). Ese es precisamente el objetivo central de este trabajo. La estrategia de análisis consiste primero en caracterizar el cambio en los objetivos de política y en los instrumentos de la política, de lo cual se ocupa esta sección, para luego tratar de determinar el marco teórico particular en que esos objetivos e instrumentos de política se fundamentan. Esto último se realizará en la sección V.

a) *Los rasgos de la política regional y el objetivo de desconcentración*

Desde 1970 y hasta inicios de los ochenta se construyó un amplio sistema de planeación y programático, y se aplicaron considerables recursos para impulsar la desconcentración económica de la Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara hacia la extensa periferia del país y en especial hacia las ciudades medias. Uno de los instrumentos centrales fue la aplicación de un *esquema regionalmente diferenciado* de incentivos fiscales y financieros, así como de subsidios al precio de servicios públicos y energía, para las empresas. Bajo este esquema, los mejores incentivos se otorgaban en las regiones que se pretendía impulsar, mientras que las grandes aglomeraciones urbano-industriales invariablemente eran excluidas. El primer esquema de este tipo fue promulgado en 1972, y revisado en 1979 y 1984; siempre tuvo un carácter eminentemente inductivo y fue parte integral de los programas nacionales de fomento industrial. Otro importante instrumento relacionado con la descentralización económica consistió en ampliar la oferta de espacio industrial adecuado fuera de las tres principales ciudades. Casi el 80 por ciento de los 130 parques/ciudades industriales existentes en 1988, fueron establecidos entre 1971 y 1982 (Garza, 1989). Grandes montos de inversión pública se aplicaron también durante los 1980s para crear “polos de desarrollo” en base a la industrias siderúrgica y petroquímica, que en ese tiempo eran paraestatales: este fue el caso de los puertos de Altamira y Coatzacoalcos en el Golfo de México, y de Lázaro Cárdenas y Salina Cruz en el Océano Pacífico.

Por otra parte, se crearon instancias de planeación local (Comités Promotores del Desarrollo de los Estados, COPRODES, después renombrados Comités de Planeación del Desarrollo Estatal, COPLADES), y de coordinación intergubernamental (Convenios Únicos de Coordinación, CUC, después renombrados Convenios Únicos de Desarrollo, CUD), que en conjunto constituían el sistema mediante el cual gobierno federal y gobiernos estatales definían de forma conjunta y concertada las prioridades de inversión de los estados. Asimismo, se creó una nutrida red de comisiones nacionales para coordinar las acciones del gobierno federal tendientes a impulsar el desarrollo de zonas específicas, llámense marginadas, áridas, de alto potencial productivo, etc. Así, durante la segunda mitad de los 1970s y el inicio de los ochenta se consolida lo que se ha caracterizado como la *institucionalización* de la planeación regional.

b) Crisis económica y erradicación de la política regional

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se reafirma el objetivo de revertir los desequilibrios interregionales, lo cual implicaba controlar el crecimiento de las tres grandes áreas urbano-industriales y promover la desconcentración de la planta productiva hacia ciudades medias. El diseño de la política se estableció dentro del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE). Básicamente, un reducido número de ciudades medias, ejes y corredores industriales es seleccionado para cumplir la función de centros de desarrollo—la llamada estrategia de “descentralización no dispersa”. Esos centros, además, son clasificados de acuerdo a criterios de especialización y orientación funcional propuestos. El nivel de los estímulos fiscales y financieros a la inversión privada se establece en función de ese esquema: el estímulo era mayor si la inversión encajaba dentro de la especialización y funciones asignadas al centro respectivo. Este esquema de subsidios, junto con la inversión pública en infraestructura, y el poder de demanda de las industrias siderúrgica, petroquímica, y de equipo de transporte, entonces paraestatales, se conciben como los principales instrumentos. Sin embargo, los recurrentes efectos adversos de la crisis económica de 1982 habrían de impedir la materialización de dicha estrategia. El programa de cambio estructural y ajuste macro-económico implicó una fuerte contracción del gasto público, así como privatizaciones que incluyeron a las industrias siderúrgica, de equipo de transporte y petroquímica secundaria. Por otra parte, desde 1982 los parques industriales operados por el gobierno federal pasaron a ser jurisdicción de los gobiernos estatales. Así, las estrategias regionales y de desconcentración de la actividad económica de inicios de los ochenta nunca pudieron implementarse.

De la misma forma, los programas especiales para coordinar las diversas acciones federales en regiones específicas fueron afectados adversamente por los recortes presupuestales. Por otra parte, las instancias de planeación local y coordinación intergubernamental utilizadas para asignar el gasto federal en los estados se mantuvieron vigentes, e incluso se establecen las bases constitucionales para fortalecer la capacidad fiscal de estados y municipios, así como su papel en cuanto a provisión de servicios (reformas al art. 115). Existe una multitud de trabajos que describen con detalle esta red de instancias y programas gubernamentales con objetivos regionales, y no tiene sentido hacerlo una vez más. Los programas más importantes que operaron entre 1978 y 1988 son descritos y discutidos en Garza (1989a).

c) *Las iniciativas de desarrollo en entornos regionales ¿ideas ad hoc?*

En buen número de trabajos se ha observado como desde el inicio del período gubernamental 1988-1994, los esfuerzos consistentes en impulsar exógenamente el desarrollo de zonas económicamente deprimidas y descentralizar la actividad económica, desaparecen de la estrategia gubernamental de desarrollo. Efectivamente, desde mediados de los ochenta desaparecen planes y programas, y por supuesto, acciones tendientes a inducir la localización de industria y población hacia regiones intermedias y rezagadas. Y no es sino hasta mediados de los noventa cuando surge un nuevo tipo de políticas orientadas a promover la competitividad empresarial en entornos regionales. Esto ha implicado la reconfiguración de diversas instituciones públicas relacionadas con el fomento a la industria. A diferencia de la política regional de los setenta e inicios de los ochenta, este nuevo enfoque no considera el nivel de desarrollo de las regiones—no contempla incentivos diferenciados de acuerdo al nivel de desarrollo de la región, ni objetivos de desconcentración.

Los documentos de planeación establecen que la política industrial se concentraría en promover el funcionamiento eficiente del mercado en la asignación de los recursos productivos, incluyendo su asignación interregional (*Plan Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994*). Se plantea también la necesidad de dirigir los esfuerzos de estado en materia de promoción industrial principalmente hacia la PYME para apoyar aspectos de: investigación y desarrollo (I&D), acceso a mercado de capitales, y transferencia y asimilación de tecnología, entre los más relevantes. En el *Plan de Desarrollo 1995-2000*, se enfatiza la necesidad de promover un entorno competitivo y de apoyo a las empresas mediante la disminución de costos de transacción y de información, la ampliación de opciones tecnológicas, el estímulo al aprovechamiento de los factores productivos del país, y el impulso a una cultura de internacionalización y calidad total.

Dentro de esta política industrial de impulso a la competitividad de la planta industrial y en particular de la PYME, la vertiente regional también plantea cambios sustantivos. En el *Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PICE)*, emitido en mayo de 1996, se propone fomenten el desarrollo de *agrupamientos industriales y cadenas productivas, de carácter regional y sectorial, así como la integración amplia de las PYMES a los mismos*. Esta propuesta se combina con otras políticas generales dirigidas a mejorar la oferta de infraestructura en comunicaciones y transportes, energía y otros insumos industriales básicos, las cuales contemplan una creciente participación del sector privado. Así, en los últimos años hemos observado la apertura a la inversión privada de los servicios de transporte ferroviario, telefonía de larga distancia, telecomunicaciones vía satélite, portuarios y aeroportuarios. Hoy también se está debatiendo la privatización del sector eléctrico. Por otra parte, se proponen políticas relacionadas con la adecuación de la oferta del sistema educativo—eg., fortalecer la capacitación y formación continua, y fomentar

el acercamiento del sistema educativo y de investigación con la industria. La estrategia asigna un papel decisivo a las acciones inter-institucionales, *coordinadas a nivel regional*, en las que participen sector privado, gobiernos estatales, gobierno federal, y organizaciones semi-gubernamentales.

En la práctica, como parte de la nueva vertiente regional de la política industrial se ha creado, durante los noventa, un entramado de instancias públicas cuyo propósito central es elevar la eficiencia y la competitividad empresarial, particularmente entre las PYMES, que a su vez facilite la integración de ese sector al proceso de desarrollo nacional. Destacan acciones dirigidas a fomentar diversas formas de cooperación, así como la difusión y el intercambio de información entre empresas, en entornos regionales y/o locales. En este contexto, los bancos de desarrollo han estado re-orientando sus funciones hacia el objetivo de integrar a las PYMES en las cadenas productivas. Por ejemplo:

- NAFIN, a través de su *Programa de Proveedores* y su *Programa de Desarrollo Empresarial*, ha incursionado en la promoción de eslabonamientos productivos, y capacitación empresarial en materia de estándares de calidad, además de haber ampliado el programa de garantías a la PYME.
- BANCOMEX ha intensificado sus esfuerzos dirigidos a identificar, evaluar y difundir oportunidades de negocios internacionales; pero además realiza acciones para facilitar el cumplimiento de estándares de la calidad internacionales por parte de la PYME, lo cual en principio coadyuva directamente a elevar el contenido local de las exportaciones, y a fortalecer las relaciones de subcontratación. En este sentido, se han firmado acuerdos con diversas asociaciones y cámaras sectoriales, empresas transnacionales y grupos financieros.

Algunos esfuerzos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) durante los 1990s, también han convergido en el propósito de contribuir a la modernización tecnológica, y de elevar la capacidad de aprendizaje de la PYME, a través de impulsar la cooperación inter-empresarial, el intercambio y la difusión de información, y el enlace con centros de investigación. Entre sus acciones más relevantes están las siguientes:

- Creó en 1996 la *Red Nacional de Centros de Competitividad Empresarial* (crece), cuyo propósito es prestar servicios y atención especializada (tecnológica, de gestión y de información) a la micro, pequeña y mediana empresa. Asimismo, los centros regionales “crece”, uno en cada estado, prestan servicios de diagnóstico empresarial—*e.g.*, evaluación de la posición competitiva de la empresa, identificación de áreas de oportunidad, y diseño de alternativas para elevar la productividad.
- Empezó el *Proyecto de Desarrollo de Proveedores o Clientes de Base Tecnológica*, que pretende fomentar la creación de redes de empresas para

fortalecer las cadenas productivas, complementando los esfuerzos de NAFIN y BANCOMEX en este aspecto.

- Formalizo en 1997 la constitución del *Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica* (Compite), que asocia a consultores certificados para impartir talleres regionales de capacitación y estrategia, por ramas industriales.
- Creo en 1993 el *Programa de Empresas Integradoras* con el propósito de eliminar intermediarios y permitir a las empresas asociadas la adquisición de materias primas, insumos y activos tecnológicos en condiciones competitivas en cuanto a precio, calidad y oportunidad de entrega. Este programa otorga incentivos a la asociación de empresas para que bajo un esquema de cooperación se provean servicios especializados a los asociados, e.g., acceso a tecnología y financiamiento, promoción y comercialización, diseño de productos, y subcontratación.

Otros ejemplos son el *Programa México*, que es un esfuerzo por fortalecer la vinculación entre empresas y centros de investigación nacionales, especialmente en las industrias automotriz y de auto-transporte, metalmecánica, y siderúrgica; y el Decreto de Fomento y Operación de la Industria Maquiladora, que busca promover la integración de ese sector a la economía nacional.

En el importante aspecto de la modernización tecnológica el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) ha emprendido algunas acciones. Algunos de los 27 centros de investigación del Consejo, la mayoría de los cuales se localizan en provincia, han intentado establecer formas de cooperación con empresas locales, gobiernos estatales, y otras instituciones de investigación o formación técnica. Varios de esos centros en realidad cuentan ya con una trayectoria de cooperación a nivel regional y/o local. Este tipo de acciones se reforzaron con el *Programa de Enlace Academia Empresa* (Pream) que inicio en 1991. Se reporta que 80 por ciento de las empresas que han participado en el Pream entre 1991 y 1994 se encuentran en provincia. Otros esfuerzos del mismo CONACYT son el *Programa de Modernización Tecnológica* y el *Fondo para el Fortalecimiento de las Capacidades Científicas y Tecnológicas* (Forccytec). El primero otorga financiamiento parcial directamente a las empresas para proyectos de desarrollo tecnológico, y también patrocina a centros tecnológicos que apoyen en este aspecto a las PYMES; el segundo, brinda apoyo técnico y financiero para crear, expandir, y fortalecer centros tecnológicos privados y del sector público. Ambos pretenden primordialmente mejorar el acceso de las PYMES a los servicios tecnológicos, pero también fomentar una cultura de cooperación tanto entre empresas como entre estas y otros agentes de su entorno regional.

Las acciones arriba descritas han resultado a todas luces insuficientes frente a la magnitud de las necesidades financieras, de organización, y de acceso a tecnologías modernas de las PYMES. El principal problema, si bien no el único, es el insuficiente financiamiento asignado a las acciones descritas, que ciertamente tienen un alto costo. Por otra parte, hay factores de orden cultural que obstaculizan el

desarrollo de relaciones de cooperación entre pequeños y medianos empresarios. Sin duda hay también deficiencias en el diseño de algunos programas, que por cierto aún funcionan aisladamente uno de otro. Kuri *et al*, (1999), y Casalet (1999) enuncian algunas de las limitaciones de diseño e insuficiencias más obvias de la estrategia. Sin embargo, el propósito aquí no ha sido emitir evaluaciones de ningún tipo, sino caracterizar el tipo de acciones que se han intentado, lo cual nos permitirá definir y diferenciar el enfoque de la vertiente regional de la política industrial de los últimos años así como sus fundamentos teóricos. Esto último es un aspecto en el cual aún reina la confusión y la vaguedad.

d) *La descentralización del gasto social y el impulso a gobiernos locales*

En los noventa otra política que, en alguna medida, ha venido a fortalecer la capacidad institucional para emprender iniciativas locales, es la descentralización de las decisiones sobre la asignación del gasto público hacia los gobiernos estatales y municipales. Por lo mismo, es importante analizar en que ha consistido. Esta política se ha instrumentado básicamente a través de programas de gasto social. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado en 1988 para atender las necesidades básicas de grupos de alta marginación y pobreza⁹ transfirió importantes recursos presupuestales del ámbito federal a los municipios. Los recursos se transferían directamente a los *Fondos Municipales de Solidaridad* y a comités locales integrados por miembros y organizaciones de la sociedad civil, a los que se otorgo gran influencia sobre la gestión y el ejercicio de los recursos.¹⁰ Diversos estudios de gestión pública local han concluido que esa relación directa entre gobierno federal y grupos sociales establecida en la estructura operativa de PRONASOL, en gran medida, fue en detrimento del propósito de descentralizar las decisiones de gasto hacia los niveles de gobierno estatal y municipal. Los gobiernos locales ciertamente no fueron habilitados para incorporarse como instancia de decisión y gestión.

A partir de 1995 se intenta corregir dicha situación. El PRONASOL desaparece y se crea el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) para programar la aplicación de sus recursos (tanto los recursos de PRONASOL como los del FDSM

⁹ Los antecedentes del PRONASOL se encuentran en la diversidad de programas especiales originados en los 1970s, mediante los que se coordinaban las acciones federales para atender regiones y grupos sociales vulnerables específicos. Entre los más importantes podemos mencionar el Programa de Desarrollo Rural Integral (PIDER), y la Comisión del Plan para la Atención de Áreas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Casi el 55 por ciento de los recursos ejercidos a través del PRONASOL entre 1989 y 1994 fueron destinados a 5 de sus 23 programas: agua potable (15.4 %), infraestructura carretera (12.4 %), urbanización (10.6 %), fondos municipales de solidaridad (9.6 %) e infraestructura de apoyo productivo (8.0 %) (Zepeda y Castro 1996, p. 106).

¹⁰ Se reporta que en 1992 ya se estaba apoyando a 2,096 de los 2,412 municipios del país, con la participación de 27,000 comités (Cabrero, 1998, pp. 111-12). Fuentes oficiales reportan que al final del periodo gubernamental 1988-1994 existían 250,000 comités en el país. Se ha reportado también que gran cantidad de esa multitud de comités de solidaridad desaparecían una vez que la obra era aceptada, lo cual creo serios problemas para poder mantener y operar adecuadamente las obras.

provenían del ramo presupuestal XXVI).¹¹ Se establecen mecanismos legales e institucionales para que los municipios ejercieran directamente los recursos transferidos del FDSM, aunque la transferencia se hace a través de los estados. Se establecen también criterios más transparentes para distribuir los recursos del FDSM entre los estados; básicamente la asignación se realiza de acuerdo a la brecha de pobreza entre estados, medida a través de diversos indicadores captados en una fórmula. Dichos indicadores han sido modificados.¹² Estas transferencias han implicado incrementos sustanciales en los presupuestos de más del 90 por ciento de los municipios. Para los municipios más marginados del país los recursos provenientes del FDSM y del resto del ramo XXVI son mucho más importantes que las participaciones federales, y por supuesto, que los ingresos propios. Así, se denota un enfoque que busca compensar a los estados con mayor incidencia de pobreza, y al mismo tiempo avanzar en la descentralización en materia de gasto social hacia los niveles locales de gobierno.

Por otra parte, dentro del ramo XXVI, e incluso dentro los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo, el único esfuerzo con rasgos de una política de descentralización de la actividad económica fue el *Programa de las 100 Ciudades* (P-100C). En efecto este programa, iniciado en 1992, plantea una estrategia de apoyos regionalmente selectivos hacia un grupo de 116 ciudades medias, de las 309 ciudades existentes. Sin embargo, el programa nunca ha tenido por objetivo inducir la localización de industria y población hacia esos lugares. Las acciones del P-100C mas bien se concentran en fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los gobiernos de las ciudades seleccionadas en materia de planeación y regulación del desarrollo urbano—el programa fue transferido a los gobiernos estatales en 1999. Por lo demás, era un programa relativamente pequeño.¹³

¹¹ El ramo presupuestal XXVI represento 2.9 por ciento, en promedio, del gasto anual total del gobierno federal durante el periodo 1989-1993, mostrando una tendencia ascendente que paso de 1.5 por ciento en 1989 a 4.1 por ciento en 1993 (Cabrero, 1998, p. 143). En 1996 los recursos del FDSM representaban 65 por ciento del ramo presupuestal XXVI.

¹² La distribución de cada estado a sus municipios también se realiza a través de formulas que capturan aspectos de pobreza, las cuales son concertadas entre el gobierno federal y los estatales. Los gobiernos estatales tienen que aportar recursos adicionales al Fondo, cuyos montos también son concertados con el gobierno federal. La definición del programa de obras a financiar en cada comunidad se hace en el seno del Comité de Desarrollo Municipal donde participan tanto autoridades como representantes de organizaciones civiles de la comunidad. Una detallada descripción del mecanismo se presenta en Vega (1998). En 1996 los recursos del FDSM representaban 65 por ciento del ramo presupuestal XXVI.

¹³ El presupuesto ejercido a través del P-100C en 1997 equivalió solo a 5.2 por ciento de los \$7,400 millones de pesos que en promedio se ejercieron a través de PRONASOL durante sus primeros cinco años (Garza 2000, p. 29).

V. La política de desarrollo industrial regional en México: el nexo teórico

La caracterización de la vertiente regional de la política de fomento industrial aplicada durante las últimas tres décadas claramente da cuenta de un viraje diametral en sus objetivos, esquema e instrumentos de acción. El objetivo ahora es precisar el fundamento teórico de las tres principales etapas de dicha política. Una proposición estándar en la disciplina de las *políticas públicas* es que las diferencias en cuanto a cursos de acción para enfrentar un problema de política pública, reflejan posiciones diferentes en cuanto a la naturaleza del problema, en cuanto a su conceptualización. Esto es, las diferencias en cuanto a políticas y estrategias recomendadas, son reflejo de diferencias en cuanto a la definición y estructuración previa del problema. A su vez, definir la naturaleza de un problema supone adoptar un marco conceptual o teórico, que implica comprometerse con una visión particular de la realidad. Entonces tenemos que las políticas y estrategias aplicadas, en general, están enmarcadas dentro de la concepción teórica adoptada para definir y estructurar los problemas de política correspondientes.

De acuerdo a lo anterior, en México, la erradicación desde inicios de los ochenta de la política de impulso al desarrollo industrial de áreas periféricas a través de esquemas de incentivos diferenciados, y el ascenso en los noventa de acciones dirigidas a promover la competitividad territorial a través de la creación sistemas productivos locales y la integración de las PYMES a estos, refleja un cambio diametral en la forma de definir la problemática concerniente al desarrollo industrial regional. El cambio en la definición del problema, a su vez, es resultado de un cambio en los principios teóricos concernientes con el crecimiento económico regional que son aceptados por los diseñadores de política y tomadores de decisiones en esta materia. Esto, que pareciera ser lógico, no lo es tanto para muchos de los estudiosos de la planeación regional y la gestión pública local en México. Al analizar la política de desarrollo industrial regional, pocos van más allá de la mera comparación descriptiva de los objetivos e instrumentos, o de la caracterización de sus rasgos más prominentes, y muchos evidencian su desconocimiento del sustento teórico que da coherencia a las políticas aplicadas.

Partiendo de lo anterior, nuestro problema de análisis consiste en establecer con claridad el nexo estructural que existe entre los objetivos e instrumentos de los principales tipos generales de política de desarrollo industrial regional implementados en México y las respectivas teorías del crecimiento económico regional en que se han fundamentado. A continuación se argumentará de forma explícita sobre dichos nexos, utilizando el marco analítico desarrollado en la sección III (véase el cuadro 1).

Los objetivos e instrumentos de acción que durante los setenta y hasta antes de la crisis de 1982, caracterizaron a la política de desarrollo industrial regional en México, fueron descritos en la sección IV, sub-sección (a). En resumen, se erigió una política regional para impulsar la desconcentración industrial hacia la periferia del país, en particular hacia algunas ciudades medias y puertos. La estrategia consistió

en aplicar un esquema regionalmente diferenciado de incentivos fiscales y financieros, combinado con la creación de espacio industrial adecuado y “polos de desarrollo” impulsados en base a industrias básicas, en la periferia. El ajuste fiscal y monetario, así como el rápido adelgazamiento del estado en la esfera productiva, forzados por la crisis de los ochenta, impidieron continuar la implementación de la política regional después de 1982, aunque aún hasta mediados de los ochenta se elaboraron planes y programas con ese mismo enfoque.

Los objetivos e instrumentos de la política regional de los setenta responden claramente al supuesto de que las pocas regiones que ya contaban con amplias ventajas para la operación rentable de la industria, y que por lo mismo concentraban ya un porcentaje muy alto de la producción y el ingreso, seguirían experimentando un crecimiento mucho más acelerado que el resto de la nación—en contratante, el ritmo de crecimiento de las vastas regiones económicamente rezagadas del país seguiría desacelerándose aún más ante la imposibilidad de competir con las regiones líderes. Este supuesto conduce a la conclusión de que si la asignación de recursos productivos del país se deja al libre juego de las fuerzas del mercado, el resultado de largo plazo sería un ensanchamiento de los desequilibrios interregionales: una creciente concentración de la actividad económica en unos cuantos centros a costa del permanente estancamiento de las áreas periféricas. En consecuencia, esta visión propone que las crecientes disparidades en la escala regional no podrán ser revertidas sin la intervención decidida del gobierno.

En general, esos principios que emanan de la *teoría de la causación circular-acumulativa* y de uno de los escenarios planteados por el *enfoque de las aglomeraciones*, determinaron la forma en que los diseñadores de la política industrial regional y los responsables de las decisiones en esa materia conceptualizaron el proceso de crecimiento económico regional y la naturaleza de los desequilibrios interregionales. Así, durante los setenta hasta la crisis de 1982, la estrategia central de la política regional fue dirigir impulsos exógenos al desarrollo de las regiones rezagadas con el objetivo de reducir las marcadas disparidades interregionales (los instrumentos de política y estrategias específicos se han descrito en la sección IV, sub-sección (a)).

Los años de la crisis de los ochenta serían el preludio de la erradicación de la vertiente regional de la política industrial en México, entendida esta como el impulso exógeno al progreso industrial de las regiones periféricas del país. Desde la segunda mitad de los ochenta, la política industrial se reorienta a promover el papel del mercado en la asignación de los recursos productivos, incluyendo su asignación interregional. Así, se emprenden agresivas políticas de privatización, desregulación de mercados, y liberalización comercial y financiera, que marcaban la racionalización de la intervención estatal en la economía. Se asumía pues que el mercado es capaz de producir una asignación de recursos más eficiente que el estado. En este contexto de cambio, la instrumentación de un esquema regionalmente diferenciado de incentivos fiscales y financieros para inducir la desconcentración industrial, fue vista como una fuente de distorsiones e ineficiencias

en la asignación de recursos que podría resultar en algo peor que un juego sumacero—*i.e.*, dicha política afectaría la eficiencia agregada de la economía nacional. La desconcentración de la actividad económica y la equidad entre regiones dejaban de ser cuestiones prioritarias en la agenda gubernamental.

La promoción del mercado en la asignación de recursos a través de políticas generales y la erradicación de la política de desarrollo industrial regional, responden claramente al supuesto de que en el largo plazo las diferencias entre regiones en el rendimiento de los factores productivos, y por ende, en cuanto a la oferta de capital y trabajo, se reducirían progresivamente hasta desaparecer.¹⁴ Este supuesto implica que si la asignación de recursos productivos se deja al libre juego de las fuerzas del mercado, el resultado sería la reducción progresiva de los desequilibrios interregionales o el avance hacia un estado de equilibrio: una tendencia convergente de las tasas de crecimiento de las diferentes regiones. En términos territoriales, esto se reflejaría en un proceso de desconcentración de la actividad productiva hacia regiones de desarrollo intermedio y rezagadas. Bajo este enfoque, la intervención gubernamental en la asignación interregional de recursos no se considera necesaria. El único motivo de intervención gubernamental sería la existencia de restricciones significativas a la movilidad de los factores productivos.

En general, ese fue el marco conceptual que fundamentó la desaparición de la política de desarrollo industrial regional, invariablemente incorporada a los programas nacionales de fomento industrial. Se trataba de una conceptualización sobre la naturaleza de las disparidades interregionales fundada en la *teoría neoclásica* del crecimiento regional, coherente con el contexto general del proceso de sustitución acelerada del estado por el mercado en la asignación de los recursos productivos.

No fue sino hasta la mediados de los noventa, cuando paralelamente a las políticas implementadas para promover la eficiencia general del sistema productivo, se comienzan a instrumentar acciones dirigidas a fomentar la competitividad de la PYME, a través de un esquema de apoyos para facilitar la formación de agrupamientos industriales y cadenas productivas en *entornos regionales con un perfil especializado*. Para esto, la estrategia consiste en estimular la convergencia de agentes relevantes tales como grandes empresas, universidades, centros de investigación, e instituciones de apoyo gubernamentales y semi-gubernamentales, en torno al objetivo de fomentar la competitividad e integración de las PYMES al desarrollo nacional. Las acciones emprendidas por el gobierno como parte de este esquema fueron reseñadas en la sección IV, sub-sección (c). En general, estas consisten en programas de difusión e intercambio de información, y de enlace inter-

¹⁴ Aquellas regiones que por sus ventajas de costos han atraído capital a tasas mayores que el resto del país, alcanzarán un nivel de concentración a partir del cual los costos tenderán a incrementarse, lo cual reducirá su rentabilidad se reducirá. Entonces, la atracción del capital hacia las grandes concentraciones cesará cuando su tasa de rendimiento sea similar a la de el resto del país—*i.e.*, se alcanzara un punto de equilibrio. De forma análoga, la mano de obra tenderá a migrar hacia regiones de salarios altos hasta que el incremento de la oferta de trabajo reduzca la tasa salarial a niveles similares a los de otras regiones.

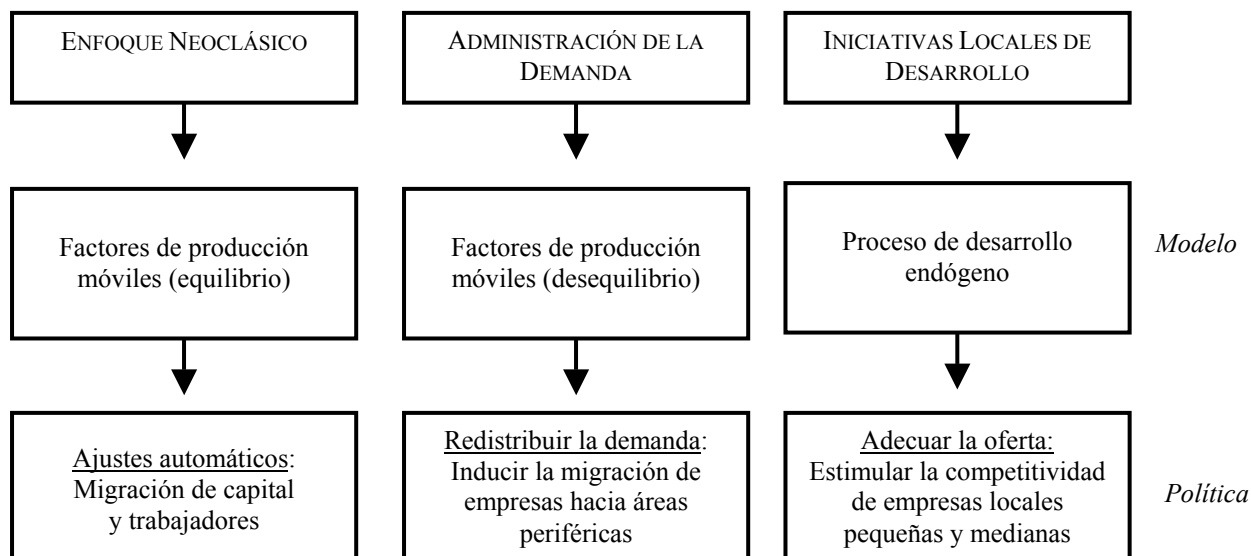
institucional que pretenden por una parte facilitar el acceso a servicios de consultoría y desarrollo tecnológico, y la identificación de oportunidades de negocios, y por otra, fomentar las relaciones cliente-proveedor, y la asociación de productores.

Este enfoque de desarrollo industrial que ya se identifica como *iniciativas locales de desarrollo*, al parecer no posee un fundamento teórico claro. La literatura al respecto indica que las políticas y estrategias correspondientes, algunas de ellas bastante peculiares, han derivado de las experiencias exitosas de ciertos agrupamientos industriales en los cuales predominan las PYMES, que se localizan en regiones periféricas de países de Europa Occidental. El éxito de dichos agrupamientos se atribuye, en general, a las prácticas de cooperación inter-empresarial e inter-institucional, que se han logrado desarrollar en entornos regionales. A pesar de los difusos fundamentos teóricos de las políticas propuestas en este enfoque, el análisis de las mismas permite contrastarlo, particularmente con el *laissez-faire* neoclásico. En primer lugar, por los rasgos de sus políticas, pareciera que las *iniciativas locales de desarrollo* reconocen que los ajustes del mercado son mucho menos que perfectos y que la rigidez de la oferta puede ser problemática. Esto implica un rechazo al supuesto de que los “cuellos de botella” en la economía pueden ser eliminados por la sola acción de las fuerzas del mercado. En suma, este enfoque de política estaría proponiendo implícitamente que el *laissez-faire* neoclásico no trata adecuadamente los problemas de ajuste de lado de la oferta.¹⁵

Por otra parte, este enfoque de política enfatiza las ventajas que para las PYMES representa el actuar colectivamente en busca de una mayor competitividad e integración al proceso de desarrollo nacional. En contraste, el enfoque neoclásico por definición ignora la acción colectiva como fuente de externalidades positivas, mientras que el enfoque que enfatiza la administración de la demanda asume que la única acción colectiva que es realmente importante consiste en reasignar la demanda hacia regiones donde se percibe que esta es deficiente, y que esta acción solo puede venir del nivel nacional de gobierno (véase sección III). A diferencia del *laissez-faire* neoclásico, el enfoque de política de las *iniciativas locales de desarrollo* enfatiza la necesidad de actuar para asegurar que el mercado de factores y productos responda adecuadamente a la demanda. El objetivo central es mover la curva de oferta (de las PYMES y su región) a la derecha hacia abajo; es decir, incrementar la eficiencia del proceso productivo. Un enfoque fundamentalmente micro-económico.

¹⁵ Teóricamente, el enfoque neoclásico ignora las imperfecciones del mercado, y por ende, los problemas del lado de la oferta, o bien los trata como factores exógenos—llámense crecimiento poblacional o cambio tecnológico. Es decir, por definición los problemas de oferta no son considerados, y en caso de desequilibrio se asume, generalmente, que en el largo plazo la oferta se ajustara. Cabría añadir también que, las teorías que otorgan a la demanda un papel preeminente, asumen que los ajustes de oferta no son problemáticos.

Figura 1
Modelos de Política Regional



En la figura 1 se resume esquemáticamente el enfoque de política de las *iniciativas locales de desarrollo* (véase el lado derecho), y aquellos derivados de los modelos neoclásico y de administración de la demanda. Como se podrá observar, el enfoque de *iniciativas locales de desarrollo* se basa fundamentalmente en la movilización de factores endógenos, más que en el movimiento interregional de recursos productivos. Sus ingredientes muy peculiares son, por una parte, la cooperación de los agentes locales, y por otra, el énfasis que otorga a la coordinación entre instituciones nacionales, estatales y locales.

VI. Reflexiones finales

Este trabajo es un esfuerzo por hacer explícita la conexión entre las teorías del crecimiento regional y sus respectivos enfoques de política e instrumentos de acción; conexión que en buena parte de las discusiones sobre política industrial regional ha permanecido implícita o simplemente se ha excluido por desconocimiento de la misma (el marco general se establece en la sección III, y su aplicación al caso de México se desarrolla en la sección V). Han resultado bastante claras las diferencias, algunas de ellas muy notorias, que existen en cuanto a las recomendaciones de política que se consideran apropiadas. Esas diferencias, se derivan de divergencias en los supuestos teóricos. Asimismo, queda claro que ninguna teoría en particular resulta completamente satisfactoria para explicar lo que ocurre en la realidad, y por

ende, las políticas congruentes con cada argumento teórico solo pueden abordar parte de la problemática del crecimiento regional. Tal vez por eso, en una región individual, comúnmente observamos que inciden políticas que se derivan de diferentes enfoques teóricos. Así, los esfuerzos de los gobiernos sub-nacionales, en general, consisten en iniciativas que se derivan de la teoría de la base económica, aunque invariablemente reciben con beneplácito iniciativas financiadas por el gobierno nacional que se derivan de un concepto de “función de producción agregada” o de un enfoque de administración de la demanda.

Por otra parte, este trabajo también ha tratado de hacer explícitos los nexos entre cada uno de los enfoques de política industrial regional implementados en México desde el nivel federal de gobierno y los correspondientes enfoques teóricos en que se fundamentan (sección V). El objeto de dicho ejercicio es aportar algunas bases para poder sistematizar mejor la comparación entre los enfoques de política que se han implementado en México, para poder hacer una caracterización mas analítica y menos descriptiva.

Más que hacer una recapitulación del nexo teoría-política en la experiencia mexicana, estos últimos párrafos sería mejor aprovecharlos para reflexionar brevemente sobre el contexto en que emerge y lo que representa este nuevo enfoque de *iniciativas locales de desarrollo*. El motivo es que dicho enfoque de política industrial regional se ha puesto de moda y esta siendo objeto de vagas y confusas discusiones sobre su funcionamiento como sistema y sobre la naturaleza de sus políticas. En el contexto mexicano, pareciera que las *iniciativas locales de desarrollo* ganan simpatía entre los diseñadores y ejecutores de la política industrial debido a la incapacidad de las políticas generales que promueven la eficiencia del sistema productivo (*i.e.*, liberalización comercial, y del régimen de inversión extranjera, desarrollo del mercado de capitales, y privatización) para integrar a las PYMES en el proceso de desarrollo nacional y en particular en el desempeño exportador del país. La cuestión central es como propiciar que los masivos flujos de inversión extranjera directa y las grandes subsidiarias de empresas transnacionales encajen dentro del concepto de desarrollo regional.

Ciertamente, el grado en que las subsidiarias de empresas transnacionales traen beneficios a la economía del país receptor depende de que existan mecanismos adecuados para el intercambio de información y comercial, así como incentivos correctos para la cooperación y el dialogo entre actores locales y foráneos. Otro factor muy importante es el grado en que las empresas foráneas encajen dentro del sistema institucional de desarrollo económico y transferencia de tecnología. Veíamos que desde mediados de los noventa, en México, el gobierno federal ha lanzado diferentes programas de apoyo a las empresas dirigidos a mejorar la competitividad de las economías regionales. Los resultados indican, decíamos, que dichos programas han sido insuficientes y padecen serias deficiencias. Al parecer, gran parte del problema es que esas iniciativas no han detectado ni se han adaptado a las necesidades reales de su población objetivo (las PYMES). Ciertamente, no se observa una articulación apropiada de las necesidades de las empresas desde la

perspectiva de una estrategia de desarrollo de largo plazo. También se ha dicho que muchas de las iniciativas operan aisladamente y no como un sistema o red inter-institucional de incidencia local. Esos problemas institucionales han sido agravados sin duda por la carencia de crédito y de una política tecnológica, sin pasar por alto la incapacidad financiera y técnica de los gobiernos locales.

Desde una perspectiva del desarrollo industrial, en México, este enfoque de las *iniciativas locales de desarrollo* parece ser un intento del gobierno federal, si bien insuficiente, por detener el considerable daño que se ha causado a la PYME, debido a la acelerada retirada de diversas formas de intervención que protegían a la planta industrial. Desde la perspectiva del desarrollo regional, este enfoque puede verse como alternativa a los decepcionantes resultados de las políticas de construcción de infraestructura en la periferia, como parques y ciudades industriales o complejos industriales sectoriales, y del esquema de subsidios para promover la desconcentración, efectuadas en los setenta e inicio de los ochenta. Las acciones efectuadas hasta ahora representan solo un primer paso, tal vez tardío e insuficiente, hacia la instauración de una estrategia de desarrollo regional mas integradora.

El enfoque de las *iniciativas locales de desarrollo* implica la conexión entre las políticas enfocadas a las PYMES y aquellas enfocadas a atraer inversión foránea, y por ende, el entrelazamiento de los componentes endógeno y exógeno del crecimiento económico. Este tipo de iniciativas busca conjuntar diferentes tipos de empresas y organizaciones alrededor ya sea de una cadena productiva, de un recurso común o de una tecnología. Busca también conectar PYMES, grandes empresas y organizaciones de apoyo. Por lo tanto, constituye un avance hacia una estrategia de desarrollo regional que plantea una interacción mas estrecha entre oferta y demanda. Además, puede verse como una vía para superar las deficiencias en los dos enfoques de política de desarrollo regional. Las políticas orientadas a las PYMES han sido comúnmente relegadas frente a los esfuerzos realizados para captar inversión extranjera. Por otra parte, poca atención se ha puesto a la necesidad de integrar las plantas (inversiones extranjeras) ya establecidas en la economía local. El enfoque de las iniciativas locales también busca facilitar un entorno que fomente la comunicación y la transferencia de conocimientos entre empresas, lo cual potencialmente puede coadyuvar a superar las fallas de gobierno e información y a corregir las deficiencias institucionales.

Para finalizar, habría que enfatizar que en el contexto Mexicano o Latino Americano, es obvio que el buen funcionamiento de este enfoque de desarrollo requiere de un enorme esfuerzo previo de modernización de las instituciones y mecanismos de política económica y de desarrollo. Esto incluye la integración de los tres niveles del sistema político en el diseño y ejecución de la política de desarrollo, lo cual requiere de habilitar a los gobiernos locales para jugar un papel activo con eficiencia y efectividad (la descentralización). Por otra parte, se debe modificar la estructura de incentivos para propiciar la participación de los gobiernos locales en el mejoramiento de los factores de localización—*e.g.*, una mayor vinculación de la recaudación local con el desempeño de la economía local. Se necesita también

integrar los programas sectoriales y de fomento a las exportaciones con aquellos de apoyo a las PYMES y a la generación de empleo, lo cual requiere de una coordinación inter-secretarial mucho más estrecha.

Referencias bibliográficas

- Alba, Francisco (1999), "La Cuestión Regional y la Integración Internacional de México: Una Introducción", *Estudios Sociológicos* 17:51.
- Borts, George H. (1974), "[Comments on Richardson's] Regional Growth Theory", *Journal of Economic Literature* 12: 2.
- Borts, George H. y J. L. Stein (1964), *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press, New York.
- Cabrero, Enrique (1998), "Las Políticas Descentralizadoras Desde el Ámbito Regional. Análisis de Desequilibrios Regionales, Gasto e Ingreso Público y Relaciones Intergubernamentales (1983-1993)", en E. Cabrero (Coord.), *Las Políticas Descentralizadoras en México (1983-1993): Logros y Desencantos*, Porrúa-CIDE.
- Casalet, Mónica (1999), "Descentralización y Desarrollo Económico Local en México", *Comercio Exterior* 49:12.
- Chisholm, Michael (1990), *Regions in Recession & Resurgence*, Unwin Hyman, London.
- Friedmann, John R. y Clyde Weaver (1980), *Territory and Function: The Evolution of Regional Planning*, Berkeley, The University of California Press.
- Garza, Gustavo (2000), "Tendencias de las desigualdades Urbanas y Regionales en México, 1970-1996", mimeo, El Colegio de México.
- _____ (1989a), [compilador], *Una Década de Planeación Urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México.
- _____ (1989), "La Política de Parques y Ciudades Industriales en México: Etapa de Expansión 1971-1987", en G. Garza (comp.) *Una Década de Planeación Urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México.
- Ghali, Moheb, Masayuki Akiyama y Junichi Fujiwara (1978), "Factor Mobility and Regional Growth", *The Review of Economics and Statistics* 60: 1.
- Giarratani, Frank y Soeroso (1985), "A Neoclassical Model of Regional Growth in Indonesia", *Journal of Regional Science* 25: 3.
- Hirschman, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Kaldor, Nicholas (1970), "The Case for Regional Policies", *Scottish Journal of Political Economy* 17:3.
- Kottman, Stacy E. (1992), "Regional Employment by Industry: Do Returns to Capital Matter?", *Economic Review* 77:5, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Krikelas, Andrew C. (1992), "Why Regions Grow: A Review of Research on the Economic Base Model", *Economic Review* 77: 4, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Krugman, Paul (1998), "Space: The Final Frontier", *Journal of Economic Perspectives* 12:2.
- _____ (1996), [Anexo de] *Development, Geography, and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- _____ (1993), "On the number and location of cities", *European Economic Review* 37.
- _____ (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy* 99:3.

- Kuri G., Armando *et al* (1999), "Experiencias de Desarrollo Territorial en México", *Comercio Exterior* 49:8.
- Leven, Charles L. (1985), "Regional Development Analysis and Policy", *Journal of Regional Science* 25:4.
- Miernyk, William H. (1979), "A Note on Regional Growth Theories", *Journal of Regional Science* 19: 3.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, Duckworth.
- North, Douglass C. (1956), "A Reply", *Journal of Political Economy* 64.
- _____ (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy* 63: 3.
- Pratt, Richard T. (1967), Regional Production Inputs and Regional Income Generation, *Journal of Regional Science* 7:2.
- Richardson, Harry W. (1978), "The State of Regional Economics: A Survey Article", *International Regional Science Review* 3:1.
- _____ (1974), "Empirical Aspects of Regional Growth in the United States", *Annals of Regional Science* 7:2.
- _____ (1973), *Regional Growth Theory*, Nueva York, Macmillan.
- Smith, Donald M. (1975), "Neoclassical Growth Models and Regional Growth in the U.S.", *Journal of Regional Science* 15:2.
- _____ (1974), "Regional Growth: Interstate and Intersectoral Factor Reallocations", *The Review of Economics and Statistics* 56:3.
- Tamayo, Rafael (1998), "Crecimiento Económico Regional: Una Sinopsis de la Teoría y su Conexión Explícita con las Políticas Públicas", *Gestión y Política Pública*, 7:1.
- Tiebout, Charles M. (1956), "Exports and Regional Economic Growth", *Journal of Political Economy* 64:2.
- Thompson, Wilbur R. (1968), "Internal and External Factors in the Development of Urban Economies", en Harvey S. Perloff y Lowdon Wingo Jr. (eds.), *Issues in Urban Economics*, Baltimore, The Johns Hopkins Press.
- _____ (1956a), "A Rejoinder", *Journal of Political Economy* 64.
- von Böventer, Edwin (1975), "Regional Growth Theory", *Urban Studies* 12: 1.
- Vega, Alejandro (1998), "Las Perspectivas del Nuevo Federalismo: El Sector de Desarrollo Regional y el Combate a la Pobreza. Las Experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí, Documento de Trabajo AP-62, CIDE.
- Zepeda, Eduardo y D. Castro (1996), Solidaridad: ¿Combatiendo la Pobreza Extrema?, en J. Martínez y A. Díaz (Coord.), *[Memorias del] Congreso Nacional de Ciencias Políticas – Federalismo*, UAM-IFE.