

LOS FACTORES URBANOS DE COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO REGIONAL

Carlos Bustamante Lemus¹

Introducción

La influencia de los factores urbanos en el crecimiento nacional ha ido variando a través de la historia en la misma medida que la noción de lo urbano y lo nacional también ha cambiado. En la época del imperio griego, la “polis” o ciudad era el núcleo social, territorial y político en donde se concentraba el poder, el pensamiento, la administración, o sea las instituciones encargadas de controlar y mantener el *status quo* y la riqueza generada a partir de la explotación de recursos (naturales y fuerza de trabajo, principalmente) dentro del ámbito jurisdiccional del imperio. Durante el auge del imperio romano sucedió casi lo mismo, extrayendo la riqueza principalmente del suelo y explotando la mano de obra esclavizada de los diversos pueblos bajo su dominio. Durante el Feudalismo, los centros urbanos o ciudades pasaron a ser las ciudades que ya existían desde la antigüedad, agregándose también los palacios y castillos que eran los centros de residencia de los señores feudales (reyes, príncipes, condes, etc.), en cuyas cortes se concentraban los poderes militares, eclesiásticos, económicos y además los agentes o actores sociales generadores de la cultura y el conocimiento en general. En esta época, el carácter nacional estaba dado principalmente en términos de las etnias y nacionalidades y la cobertura territorial se establecía sobre la base de la capacidad de control y dominación de los espacios para reclamar sus respectivas soberanías. Es decir, la población rural funcionaba sobre la base de las reglas impuestas por el señor feudal, la tierra era propiedad de éste y, por lo tanto, la riqueza generada en esos territorios pertenecía también a él y solamente parte de dicha riqueza era destinada a la supervivencia de las familias campesinas. El elemento común en todas estas sociedades fue la concentración de población, compuesta por grupos de agentes sociales urbanos –dado que vivían en las urbes– que representaban al clero, el ejército, al o los gobernantes, políticos, administradores, artistas, servidores, etcétera.

Con el surgimiento del capitalismo, primero en su fase mercantilista, parte de la riqueza generada en las diversas naciones comenzó a ser apropiada por la nueva clase comerciante –los mercaderes– y la otra parte de dicha riqueza continuó dedicada a pagar el consabido tributo (por el uso de la tierra y por los derechos de peaje en los caminos del señor feudal) a los gobernantes. La parte remanente también continuó dedicada a cubrir las necesidades básicas de la población campesina, productora de los bienes generados principalmente en el campo y cuyos excedentes eran recaudados en las ciudades y dedicados a mantener a la población urbana y parte para el intercambio comercial con otras regiones o centros.

A partir del descubrimiento de la máquina de vapor y otros inventos que dieron lugar a la Revolución Industrial a mediados y finales del siglo XVII, el concepto de ciudad o centro urbano cambia cualitativamente. Los propietarios de las nuevas máquinas

¹ Licenciado en Economía (UNAM), Maestro en Ciencias Sociales (U. Of London) y Doctor en Estudios de Planeación (U. Of London); Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM e Investigador Nacional Nivel 1, del SNI. CONACYT. Tel.: (01 55) 56230145. Correo electrónico: carlosb@servidor.unam.mx

despepitadoras y tejedoras de algodón y lana, de las segadoras y trilladoras de granos, etc., comienzan a concentrar materias primas, mano de obra y producción de bienes y servicios, los cuales van a distribuir conforme a sus necesidades ya no solamente para el consumo directo, sino para el intercambio comercial con otros centros y mercados. Esos centros urbanos, concentradores de maquinaria, trabajadores industriales y artesanales y servicios diversos, comienzan a crecer exponencialmente por los factores de atracción y son los que dieron lugar al surgimiento de las nuevas ciudades industriales, como lo documentan los estudios de A. Smith, D. Ricardo, T. R. Malthus, L. Mumford, A. von Thünen y A. Weber.

INDUSTRIALIZACIÓN Y DESARROLLO Muchos especialistas han visto a la industria como uno de los factores importantes que impulsan el crecimiento y aún el desarrollo de las sociedades en general. Se ha entendido como un proceso que aumenta el nivel de la base tecnológica para la transformación de las materias primas al utilizar maquinaria, fuerza de trabajo y capital para producir bienes, los cuales van a ser usados como bienes de consumo final o bienes intermedios para producir otros bienes en cualquier sociedad (SCIAN, 1998).

Distinción entre “crecimiento” y “desarrollo”

El concepto de ‘crecimiento’ se entiende como los aumentos cuantitativos en los indicadores demográficos, económicos y geográficos de cualquier sociedad, tales como la población, la producción, el ingreso, producción e ingreso *per cápita*, los ingresos y gastos del gobierno, la extensión física rural o urbana, etc. ‘Desarrollo’ en cambio, es un conjunto de cambios cualitativos o transformaciones que envuelven cambios significativos en la vida de cualquier sociedad, tales como en su economía, sociedad e instituciones políticas, todo lo cual lleva a un mejoramiento significativo y constante (a mediano y largo plazos) en los niveles de vida de esa sociedad como un todo.

“Desarrollo debe, por lo tanto, ser entendido como un proceso multidimensional que envuelve cambios mayores en las estructuras sociales, en las actitudes populares y en las instituciones nacionales, así como en el aceleramiento del crecimiento económico, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza. El desarrollo, en su esencia, debe representar toda la gama de cambios todo el sistema social, acorde con las necesidades básicas y los deseos de los individuos y grupos sociales dentro de ese sistema, cambio de un modo de vida que es ampliamente percibido como insatisfactorio hacia una situación o condición o forma de vida considerada como material y espiritualmente mejor.”

(Todaro, 1997: 16)

Existe una vasta literatura que documenta la relación entre industrialización, urbanización y crecimiento económico. Lawton (1989), por ejemplo, argumenta que dondequiera que la industrialización ocurra en localizaciones particulares, ocurren también mejoramientos considerables en los niveles de ingreso en la fuerza de trabajo industrial. Esto se debe a la productividad relativamente más alta que la que existe en las actividades agrícolas. Esta más alta productividad atrae a la población de las áreas rurales hacia las ciudades, de lo que resulta un desproporcionado crecimiento de la población en los centros urbanos y una creciente ganancia para la población, para los empresarios y para la administración pública.

En un enfoque más comprensivo, Gwynne y Kay (1999) comparaban los logros de los llamados Países de Reciente Industrialización (Newly Industrialising Countries –NICs-) o “economías emergentes” del sureste asiático con otros países en desarrollo, entre ellos varios países de América Latina y señalaban las ventajas comparativas de los primeros sobre los segundos, por sus decisivas políticas de industrialización

adoptadas en las últimas tres décadas, las cuales les han ayudado a conseguir un crecimiento más rápido y una posición más competitiva en el mercado mundial que otras economías semiindustrializadas o no industrializadas.

En un estudio por Krugman de 1991 (Cf. Dávila, 1998), se subraya la importancia de la industria para el desarrollo de las ciudades, representada por la actividad manufacturera. El autor dice que tanto en el análisis como en la formulación de las políticas, el foco ha sido las manufacturas. Esto surge de la noción de que las manufacturas ejercen una influencia más fuerte sobre los procesos espaciales que cualquier otra actividad económica, como por ejemplo, las finanzas o el comercio al mayoreo por su más grande habilidad para generar efectos multiplicadores y otros efectos conexos a través de sus cadenas de producción.

El marco analítico y las herramientas usadas en la literatura especializada para estudiar los cambios espaciales en las actividades industriales en un contexto urbano se han tomado principalmente de la geografía económica, la economía urbana y de la sociología. Estos enfoques también han tenido una gran influencia por varias décadas en la formulación e implementación de las políticas de desarrollo regional y urbano en muchos países del mundo.

El trabajo de Lössch en 1954, por ejemplo, hizo uno de los más grandes aportes jamás hechos a la teoría de la localización al establecer la teoría del "lugar central", en el cual el factor distancia entre los lugares de producción y la disponibilidad de las materias primas y otros factores de la producción que son medidos con base en los costos comparativos de transportación (Mills y Hamilton, 1994: 32).

A partir del auge que experimentaron las ciudades del mundo desarrollado en la primera década del siglo XX y después del crecimiento acelerado de diversas ciudades también de países menos desarrollados, surgieron varios enfoques teóricos para interpretar el fenómeno urbano y relacionarlo con el crecimiento económico y el desarrollo social, así como sus factores de influencia. Un número significativo de ellos ha enfatizado la importancia de la concentración industrial, junto con los servicios, en áreas territoriales específicas, así como su expansión, como motores que impulsan el crecimiento económico y urbano y, de allí, han tratado de explicar los factores sociales, geográficos, económicos, culturales y hasta políticos que influyen en tal crecimiento y desarrollo.

Factores que afectan el crecimiento y desarrollo de las actividades económicas

Los factores de localización

Las fuerzas concentradoras: economías de escala y economías de la aglomeración

El factor endógeno (fuerzas innovadoras y emprendedoras)

La innovación tecnológica

La intervención del Estado

El factor localización

De acuerdo con Dicken (1988), la producción por empresas privadas es el resultado de decisiones individuales para invertir en localidades particulares. Estas decisiones individuales son decisiones de inversión y de localización. Por consiguiente, todas las decisiones de inversión y de localización son únicas porque ellas son tomadas por actores sociales, ya sean actores individuales (especialmente cuando se trata de industrias pequeñas), o por grupos de actores sociales en corporaciones medianas o grandes. Estas decisiones se toman sobre la base de su percepción de las necesidades de sus empresas y hasta el punto en que dichas localizaciones llenan sus requerimientos.

Hay un consenso entre la literatura sobre la toma de decisiones de la industria en la búsqueda de la ganancia como la fuerza motriz en una economía de mercado, aunque la palabra 'ganancia' debe de usarse con mucho cuidado porque es importante distinguir claramente entre las definiciones usadas en los cálculos de contabilidad en las empresas y las definiciones de ganancia hechas en la teoría económica², muchas de las cuales se revuelven en la discusión acerca de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, por los economistas clásicos, cuyos principales representantes son Smith, Ricardo, Malthus y Marx. Dicken ha simplificado la definición de ganancia como la diferencia entre los ingresos que una empresa recibe de vender sus productos y el costo de manufacturar y distribuir dichos productos (op. cit.: 96).

La ganancia de las industrias puede verse incrementada ya sea por aumentar los ingresos o por reducir los costos de producción y distribución para el consumo. Las industrias pueden aumentar sus ingresos principalmente en tres formas: Aumentando los precios a los cuales se venden los productos; vendiendo más de sus existencias de mercancías (lo cual puede lograrse ya sea aumentando las ventas en su mercado existente, o al expandir sus ventas en nuevos mercados); y ampliando el alcance de sus productos, por ejemplo, diversificando el mercado de una sola línea de productos.

Las últimas dos formas han sido aplicadas ampliamente por muchos empresarios industriales en las últimas dos décadas principalmente en los Estados Unidos y en Europa. Dicken explica que la diversificación era en productos, en algunos casos estrechamente relacionados con las operaciones de la empresa ya fuera tecnológicamente o en términos del tipo de mercado servido. Sin embargo, mucho de la expansión a través de diversificaciones se ha hecho a través de la adquisición y unión de empresas tanto a niveles nacional como internacional.

La variación de las crecientes ganancias, sin incrementar o expandir las operaciones o las líneas de producción, se puede hacer reduciendo los costos de producción y distribución. A este respecto, Dicken ha derivado de sus estudios la siguiente reflexión:

“Dirigir o controlar los costos de producción y aumentar la eficiencia productiva es un problema siempre presente en un sistema de competencia. En tiempos de estancamiento y recesión, cuando toda la demanda esta incierta o aún en descenso, tales presiones se intensifican grandemente. Otra vez necesitamos recordarnos a nosotros mismos que la escala geográfica en la cual la competencia ocurre es crecientemente un fenómeno mundial y así también es la escala en que el costo de producción puede también verse reducido. La localización geográfica es un elemento clave en la reducción del costo simplemente porque la disponibilidad y los costos de los factores de producción varían substancialmente de lugar a lugar en la superficie de la tierra.”

(Dicken, 1998:100, subrayado de CBL)

El análisis de las decisiones de industrias individuales o grupos de industrias para incrementar sus ganancias ha intentado explicar la variedad y heterogeneidad de sus decisiones, de acuerdo con factores de influencia internos y externos, entre los cuales

² En contabilidad hay conceptos tales como 'ganancia bruta' (ingreso por ventas totales, menos pagos de salarios, sueldos, rentas, combustibles y materias primas, notas, etc.) y de 'ganancia neta' (el valor residual al que se llega después de deducir todos los costos del dinero, o puesto de la manera más simple, la utilidad disponible para la distribución a los dueños de la empresa como ingreso, y como una fuente de reservas y fondos para nueva inversión). “El concepto económico de ganancia no necesita corresponder mucho con aquel de la contabilidad, porque el economista podría deducir los 'costos imputados' así como los desembolsos de dinero.” (Bannock, Baxter y Rees, 1981, The Penguin Dictionary of Economics: 361-63)

la localización es uno de los factores clave, más que examinar los aspectos técnicos de las fuentes de redituabilidad.

Las fuerzas concentradoras: las Economías de la Aglomeración

La mayor parte de los estudios sobre los factores determinantes de la localización de una empresa de cualquier tipo pudieron haber sido derivados del análisis clásico de la obra de Alfred Weber (Cf. L'Harmet, 1998) que caracterizó las ventajas de la concentración industrial en las ciudades, las que él llamó fuerzas de la aglomeración. Estas envuelven reducir los costos generales de producción, adaptarse a una demanda mayor del mercado, aumentar las posibilidades para la integración horizontal y vertical de las empresas, y así sucesivamente.

Este término fue retomado por A. Marshall en la segunda década del siglo XX al explicar las economías externas. En la literatura de la teoría de la localización y de la economía urbana, la producción de las economías de escala se clasifican frecuentemente en dos tipos: a) *economías de escala dentro de una empresa*, y b) *las economías externas (Marshallianas)* [o "*economías de la localización*"], las cuales son externas a las empresas en lo individual, pero internas a la industria (como grupo o sector).

En el caso de las economías de escala dentro de una empresa, es natural suponer que cada empresa se comportará como el desarrollador de su propia ciudad o poblado y controlará todos los aspectos de la formación de la ciudad. Este modelo de una ciudad-fábrica o de empresa-ciudad, sin embargo, no puede explicar la formación de una ciudad con más de una empresa grande y, por lo tanto, raramente corresponde a la naturaleza de las ciudades modernas.

El concepto de economías externas, por el contrario, proporciona un marco conveniente dentro del cual explicar las economías de escala debidas a la aglomeración espacial de empresas y población. Ha sido utilizado frecuentemente para explicar la naturaleza de muchas ciudades especializadas en las economías modernas, donde cada ciudad está fundada sobre una industria principal que consiste de muchas empresas similares produciendo el mismo bien o producto comerciable. Por ejemplo, uno puede considerar el Valle del Silicón, en California, el cual está especializado en la industria de la computación. Las empresas que producen el mismo bien pueden encontrar benéfico aglomerarse por varias razones, tales como compartir a los mismos subcontratistas especializados y las empresas de servicios especializados, la formación de *pools* de mano de obra especializada, mejor acceso a la información del mercado y a la tecnología. De este modo, todos los agentes sociales involucrados pueden compartir la infraestructura común que incluye servicios de transporte. Estas economías de la aglomeración son frecuentemente llamadas "economías externas (Marshallianas)" porque son una consecuencia de un agrandamiento del nivel de la actividad total de la industria en la misma ciudad y por lo tanto, están fuera del control de cada empresa en lo individual.." (Fujita, M., 1989, **Urban Economic Theory**, Cambridge: Cambridge University Press: 271-304) (el subrayado es mío: CBL).

Los economistas urbanos como Mills y Hamilton (1994), también usan el término de economías de la aglomeración para referirse a las ventajas de la concentración espacial que resultan del tamaño de un área urbana completa, pero no del tamaño de una empresa en lo particular. En este sentido las economías de la aglomeración son de naturaleza estadística y son una aplicación de la ley de los números grandes.

De hecho, las economías de la aglomeración parecen estar muy estrechamente ligadas unas con otras, porque el tamaño o la escala proviene de la concentración de

población y de capital para las actividades ya creadas mientras que el fenómeno de la concentración está condicionado por decisiones de localización. Estas decisiones de localización de las empresas se toman sobre la base de las ventajas comparativas, esto es, sobre la noción de las diferencias interregionales en la dotación de todo tipo de ventajas: geográficas, económicas, sociales, políticas, etcétera.

El factor endógeno y las fuerzas innovadoras

Los avances en tecnología a través de la historia han producido importantes reducciones en los costos de transporte de insumos y productos. Por lo tanto la innovación de las empresas ha estado más bien orientada a minimizar los costos de otros factores de producción, tales como la fuerza de trabajo y los insumos, factores de los cuales muchos se encuentran entre los países menos industrializados, especialmente el costo de la fuerza de trabajo más barata. Esta es una de las principales razones, de acuerdo con las conclusiones de estos dos autores, para la estrategia de reestructuración a una escala mundial de los procesos industriales, a través de los cuales las grandes corporaciones mudan parte o la totalidad de sus procesos de producción hacia áreas de costos más bajos, lo cual les permite reducir costos de producción y ser capaces de competir con ventajas comparativas contra otros.

El factor innovación en el proceso de crecimiento y el desarrollo

Especialistas de diversas disciplinas han enfatizado la importancia de la concentración industrial en áreas específicas, así como su expansión, como un motor que impulsa el crecimiento económico y urbano y las fuerzas innovadoras de los empresarios para adquirir ese deseado crecimiento. Evangelista et al (2002), al explorar la variedad de los patrones innovadores en Italia, evaluando si los sistemas de innovación pueden ser encontrados y cómo ellos operan en escalas subnacionales, reconocía la larga tradición histórica de este tipo de estudios:

“La mayor parte de las nuevas contribuciones a la economía regional están claramente en deuda con los trabajos pioneros de Marshall, quien subrayó la importancia de las externalidades locales al favorecer la concentración geográfica de las actividades económicas e innovadoras. Marshall sugirió que la acumulación de habilidades, conocimientos y sabiduría tiene lugar dentro de contextos espacialmente delimitados, los cuales crean una especie de “atmósfera industrial” favorable, capaz de extender el crecimiento económico y de acelerar la generación de la difusión de la innovación tecnológica.”

(Evangelista et al, 2002: 173)

Aún estudios como el de Jane Jacobs (1969), opuestos al enfoque modernizador que explica que la urbanización se origina por la evolución y modernización de las prácticas agrícolas en áreas rurales, ha discutido en contra de ello al subrayar el papel crucial del espíritu empresarial y la fuerza innovadora de los empresarios industriales como motores por medio de las cuales las actividades agrícolas se han desarrollado a través de la historia. Al explicar esto, Jacobs refiere varios ejemplos de las antiguas ciudades en Europa, Asia y América, en las cuales los cambios innovadores puestos en práctica dentro de las ciudades y sus alrededores produjeron desarrollos económicos que fueron después introducidos en las áreas rurales y en las granjas para transformar sus prácticas de producción. Con este análisis ella introduce el concepto de productividad generado primero por las fuerzas innovadoras de los empresarios industriales en la ciudad y después trasladados a la agricultura y a la sociedad en general. A través de su estudio, Jacobs deshecha la idea del enfoque evolutivo que distingue a la ciudad sólo por su tamaño, número de habitantes y

complejidad, una idea que todavía se puede encontrar en muchos enfoques teóricos y programas de desarrollo de gobiernos alrededor del mundo.

“La ciudad no es sólo un pueblo más grande, más poblado, ni el de mayores actividades. La ciudad es mucho más que eso: además de su concepto primario de crecimiento económico, es el lugar del poder militar, el centro de la cultura y de las ciencias, el centro de la innovación, del cambio tecnológico, del incremento de la productividad e intercambio de conocimiento, de bienes y de servicios.”

(Jacobs, *Ibíd.*: 15)

Debido a su diversidad de funciones, una ciudad gradualmente adquiere condiciones físicas, económicas y sociales favorables e interacciones para la innovación. Sin embargo, esto no quiere decir que puede ser posible encontrar las condiciones materiales para la innovación en cualquier localidad, sino que más bien, una estructura económica favorable puede estimular nuevas actividades, tecnologías e innovaciones en la ciudad. Dondequiera que la innovación se encuentre, allí hay semillas para el crecimiento urbano y para el desarrollo social.

“En particular, los patrones de innovación regional difieren no sólo de las estrategias específicas y del comportamiento tecnológico de las empresas, sino también van de acuerdo con la importancia de las interacciones sistémicas y de la presencia de factores contextuales favorables para la innovación. Sin embargo, los sistemas regionales propiamente de la innovación se encuentran sólo en pocas áreas muy bien definidas. En la mayoría de las regiones, las interacciones sistémicas y los flujos de conocimiento entre los actores importantes están simplemente demasiado dispersos y demasiado débiles para revelar la presencia de sistemas de innovación en operación.”

(Evangelista et al, *Op. Cit.*: 173)

La estrecha relación entre industria y ciudad es la capacidad innovadora que ambas albergan inherentemente. La ciudad contiene la capacidad innovadora en cada empresa industrial, así como en cada grupo de industrias. Sus actores sociales forman la red de nexos de producción y distribución para ampliar su habilidad como un todo para la reproducción de la sociedad.

Martin (1994) ha distinguido otros factores determinantes de la localización de una empresa que pueden influenciar grandemente la actividad industrial y obligarla ya sea a mudarse hacia otras localizaciones, a permanecer ahí y adaptarse a sí misma a las condiciones cambiantes de la ciudad y a su ambiente, o hacerla incluso desaparecer. Estos son factores externos que caen en el campo de la organización industrial. Una vez que ellos son conocidos, ellos pudieron ayudar a entender el comportamiento de la industria en las estructuras de mercado y las respuestas de los empresarios industriales a los factores externos, entre ellos la intervención del gobierno a través de sus políticas.

“Todas estas preguntas pueden ser respondidas al estudiar la organización industrial o la economía industrial, lo cual no debe ser confundido con la microeconomía. El foco de esta última está usualmente sobre las simples estructuras del mercado (competencia perfecta y monopolio), mientras que las primeras están relacionadas con la llamada competencia imperfecta y el oligopolio. El oligopolio es el tipo de mercado en el cual las empresas no son ni monopolistas ni competidores perfectos, sino algo intermedio. Principalmente estos son los tipos de mercado que encontramos en el mundo real.”

(Martin, 1994: 1)

La revisión de las tesis de los autores antes citados sobre los múltiples determinantes de la localización de la empresa permite una visión mucho más completa de la diversidad de factores que influyen sus decisiones y también permite la percepción de la heterogeneidad existente tanto de los actores (empresas) individuales como la de los grupos de actores, lo cual es una característica considerada en este trabajo, que incluye entre sus principales propuestas tomar en cuenta también la heterogeneidad de las empresas como una de las principales características del sector industrial para la toma de decisiones de la empresa y no solo los aspectos de localización.

Entendiendo la Organización y el Comportamiento Industrial

El investigar la organización industrial y el comportamiento de la empresa puede ayudar a comprender mejor la heterogeneidad del sector industrial así como la variedad de formas de organización que las industrias adoptan para responder a las acciones de la intervención del Estado tales como las políticas de reestructuración que se proponen, entre otras cosas, influenciar patrones de localización del crecimiento económico y de la distribución social de la riqueza.

Ciudad Industrial Versus Ciudad de servicios

Todas las tesis arriba mencionadas que defienden el importante papel de las actividades industriales como propulsoras del crecimiento urbano han sido el objeto de oposición de estudios relativamente recientes por Sassen (1991), Gottmann (1989), Hall (1994, 1989 y 1987) y de Castells (2000), quienes proponen la decadencia de las actividades industriales y del papel rector reciente del sector servicios en las ciudades modernas. Hay diferentes enfoques que explican dicha decadencia aparente. Uno de ellos explica este fenómeno como debido a la recesión que se inició a finales de los años sesentas, la cual ha hecho que las industrias racionalicen sus procesos manufactureros a través de la innovación y reduciendo considerablemente el número de trabajadores (Massey, 1984). Un segundo enfoque, al mismo tiempo que se refiere también a la recesión económica como la causa principal, señala que en este caso dicho fenómeno no va acompañado de la modernización ni de incrementos en la productividad, de ahí que se produzca una fuerte caída de la actividad industrial o un fenómeno de des-industrialización (Blackaby, 1979). El tercer enfoque alternativo es que:

“...La participación decadente del empleo productor de bienes se debe a un cambio organizacional dentro de la industria capitalista moderna, en donde, con una concentración creciente y una organización a escala mundial, más y más del empleo total en la producción de bienes no está en la producción directa, sino en las funciones administrativas, de ventas y de mercadeo. Por lo tanto, propiamente, estas funciones deberían de ser tratadas como parte del empleo de producción de bienes. Pero, como muchos de esos empleos son contratados a organizaciones especializadas (agencias de anuncios, oficinas de contabilidad o jurídicas, compañías de camiones, aerolíneas, etc.), ellas aparecen como de servicios, según las convenciones estadísticas.”

(Gershuny, 1978; Gershuny y Miles, 1983; y Pahl, 1984, cf. May, 1987: 4-5)

Cuadro 1.**Estructura General de la Industria Manufacturera en México por subsectores, 1980-2000 (%)**

Subsectores	1980	1985	1988	1990	1995	1995 ^{1/}	1998	2000 ^{2/ 2/}	2003 ^{3/}
PIB Total Manuf. / PIB Nal.	22.1	21.4	21.7	22.8	22.7	17.7	19.6	19.7	19.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Alimentos, Bebidas y Tabaco	24.6	26.2	26.2	25.5	25.4	28.2	24.5	24.4	23.1
Textiles, Vestido, Piel y Calzado	13.8	12.8	11.6	10.8	8.4	8.4	8.5	8.2	4.3
Madera y productos de madera	4.3	3.9	3.8	3.3	2.9	3.08	2.8	2.4	1.6
Papel, Imprentas y Editoriales.	5.5	5.8	5.9	5.8	4.9	5	4.6	4.5	4.3
Productos Químicos.	14.9	17.5	18.1	18.3	17.5	16.5	15.2	14.6	28.1
Minerales No Metálicos	7	6.9	6.9	6.8	7.3	7.5	6.9	6.8	4.9
Industria Metálica Básica	6.1	5.8	6.3	6.1	6.4	4.9	5.2	5	4.8
Productos de Metal, Maq. y Equipo	20.3	18.5	18.9	20.9	24.8	23.8	29.5	31	28.1
Otras industrias	2.6	2.6	2.4	2.5	2.4	2.8	2.9	3.1	0.9

1/ La suma de los datos parciales puede no coincidir, debido al redondeo de cifras. Desde 1997, las cifras difieren de las publicadas en el anexo del V Informe Presidencial por la institución responsable en revisarlos.

2/ Cifras acumuladas hasta el primer semestre del año

3/ Las variaciones más contrastantes entre subsectores se deben a la reclasificación oficial utilizada en los registros para 2004

P/ Cifras preliminares del 2000. Ellas provienen del PIB trimestral del Sistema de Cuentas Nacionales de México, base 1993

Fuente: INEGI, y SCNM, México, 2000 y 2004.

Estos enfoques teóricos que no consideran la importancia de la industria en las ciudades modernas, sin embargo, están fuertemente debatidas y esta investigación es una de las que defienden el argumento del papel todavía importante de la industria en países en desarrollo, como propulsor del crecimiento urbano y del cambio social y de su recuperación después de la recesión económica que siguió de la crisis de principios de los años ochentas. La industria todavía se considera importante en la literatura sobre desarrollo socio-económico y en las políticas para los países en desarrollo hasta ahora. Opuestos a los defensores de las ciudades de servicios están aquellos que discuten que mientras que existen variadas actividades manufactureras clasificadas como tales, las cuales no necesariamente se encuentran en los procesos mismos de producción y que por lo tanto, podrían clasificarse como actividades administrativas o comerciales, también existen actividades que son consideradas como servicios, pero que realmente se llevan a cabo dentro de los procesos industriales.

Algunos de los argumentos que defienden esta ventaja comparativa sobre los servicios u otras actividades económicas son, por ejemplo, que los empleos en las industrias tienen más alta productividad y más altos salarios que cualquier otro empleo; que los bienes manufacturados tienen un más alto contenido de exportación, mientras que un cambio a los servicios crea una restricción de la balanza de pagos sobre un crecimiento más rápido. El sector manufacturero posee externalidades que crean un tipo de efecto multiplicador en el crecimiento y en el empleo de otros sectores, por ejemplo, a través de las economías de escala y una tasa mayor de progreso técnico.

Estas razones se encuentran usualmente entre los estudios que dicen “que las manufacturas tienen características especiales inductoras del crecimiento que no son fáciles de encontrar en los servicios.” (Thirlwall, Cf.. Brown y Julius, 1993: 11).

Después de estos argumentos extraídos de la literatura, se puede deducir que, aunque el empleo manufacturero pueda eventualmente mostrar una caída, si la actividad económica está creciendo en su conjunto, una pequeña recuperación de la actividad manufacturera puede favorecer el crecimiento del empleo en muchas otras actividades de diverso tipo como un efecto multiplicador.

Sin embargo, existe todavía un factor más que influye en el impulso o inhibición de los procesos de industrialización. Este factor es la intervención del Estado a través de sus acciones de gobierno.

La intervención del Estado (las políticas del Estado y el desarrollo territorial)

Dado que esta presentación se interesa en analizar a los actores sociales de las ciudades (particularmente el sector industrial) y como éstos son influidos o condicionados por las políticas gubernamentales, se consideró importante investigar en las raíces de la intervención estatal y entender su papel y posibilidades en orientar patrones de crecimiento y distribución espacial del desarrollo económico y social en territorios específicos. Con el concepto de Estado como una instancia regional del modo de producción capitalista, también entendido como un Estado Nacional, se han podido identificar los factores internos y externos que influyen la toma de decisiones de políticas.

Los factores internos están relacionados con las fuerzas sociales, económicas y políticas internas que el Estado tiene que sortear dentro de su sociedad nacional, incluyendo las necesidades del Estado para aumentar sus ingresos y equilibrar y estabilizar política y socialmente.

Los factores externos son aquellas fuerzas económicas y políticas que se mueven en la esfera internacional, las que presionan al Estado Nacional a crear condiciones favorables para ellos. Estas fuerzas económicas y políticas están constantemente presionando a los Estados nacionales en la toma de decisiones y cuestionando su relativa autonomía. Dichas fuerzas han estado recientemente asociadas con el poder de las corporaciones transnacionales³, las organizaciones financieras internacionales (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras) y con las fuerzas intelectuales o movimientos sociales y políticos en la escala mundial (Veltmeyer et al, 1997).

Los estados nacionales tienen que sortear este fenómeno, especialmente aquellos que han gobernado economías nacionales y áreas urbanas con gobiernos ineficientes o inexpertos, lo que ha provocado por décadas, efectos negativos en las estructuras internas de esas sociedades en su conjunto, afectando la productividad de las ciudades y el bienestar de sus habitantes. En este sentido, es el Estado el que ha venido cambiando sus formas de intervención a través de la historia.

³ El poder de las corporaciones transnacionales y su influencia sobre la toma de decisiones de los estados nacionales ha sido revisado a través de las obras de Dicken 1988, Dunning 1993, Scherer 1996 y Stopford et al 1993.

Formas de intervención del Estado a través del tiempo

Las formas bajo las cuales el Estado, por medio de la intervención gubernamental, proporciona el marco administrativo y regulatorio para las actividades económicas, la infraestructura económica y social, los incentivos y desincentivos para promover las inversiones pública y privada y para guiar la ubicación de los recursos para el crecimiento y el bienestar social, o sea, para asegurar la prevalencia del sistema capitalista, han venido cambiando a través del tiempo, influenciada por intereses particulares o de grupo, ideologías y hasta modas.

Hasta el siglo XVIII, una de las mayores preocupaciones para el Estado era el aprovisionamiento de un ambiente agradable para los gobiernos para sus clases sociales privilegiadas (clérigos, oficiales del ejército y administradores), quien garantizaban la continuidad del gobierno en el poder. Después de la Revolución Industrial y hasta finales del siglo XIX, fue el aprovisionamiento de los medios mínimos para el bienestar de la población (Ibid.). Devas y Rakodi narran que en Europa y Norteamérica, el crecimiento en los papeles y formas de intervención del Estado durante la segunda mitad del siglo XIX (hasta la segunda década del siglo XX) estuvo enfocada a mejorar la educación y la salud pública como una respuesta a la preocupación creciente de las fallas del sistema de mercado para proveerlas satisfactoriamente para toda la población.

Con el surgimiento de un Estado socialista en la Unión Soviética (1910-1917) y después, la experiencia de la gran crisis del sistema capitalista (1929-33), el Estado capitalista tuvo que crear nuevas formas de intervención y así extender su participación a las actividades productivas, particularmente aquellas consideradas por los Estados nacionales como estratégicas para que sus economías continuaran creciendo. Por lo tanto, el papel de los Estados nacionales se convirtió en desarrollista y regionalista; esto es, ellos se enfocaron a inyectar nuevo aliento al desarrollo nacional en regiones o localizaciones particulares. Las necesidades creadas durante la Segunda Guerra Mundial y la expansión del sistema socialista en Europa Oriental y en vastas extensiones de Asia, hicieron al Estado capitalista incrementar sus formas de intervención tanto en asuntos productivos como sociales en todos los países dominados por este sistema.

A través de la intervención explícita de carácter regulatorio las agencias del gobierno determinan lo que se les va a permitir a las industrias para ofrecer productos particulares y establecen reglas más o menos detalladas para la conducta de las compañías. Reglamentaciones *anti-trust* influyen las estructuras de mercado; el gobierno también establece reglas a través de las cuáles la conducta de los vendedores se va a conformar (Scherer, 1996). Es muy común observar muchos estados nacionales diseñando políticas públicas para las condiciones particulares de ciertos sectores económicos o sociales para dirigir patrones de localización o de desarrollo urbano hacia áreas selectas (un ejemplo de ello es el explicado por Martin (1994), en el cual la organización industrial y las organizaciones ínter industriales flexibles han sido estimuladas y promovidas por la intervención del Estado.

Para el caso de América Latina, la mayor parte de los Estados nacionales han seguido patrones de desarrollo similares influenciados primero por su origen y evolución histórica común como estados dominados después de su conquista y colonización por naciones europeas, y después, por los intereses transnacionales de los más grandes capitalistas imponiendo patrones de desarrollo particulares.

La Estrategia de Industrialización de la Substitución de Importaciones

Fue entre las décadas de los cincuentas y sesentas cuando los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁴ descubrieron la existencia de desventajas estructurales de los países latinoamericanos (como productores y exportadores de materias primas y de bienes manufacturados) en sus relaciones de intercambio comercial con los Estados Unidos de América y los países europeos. Para que balancearan su desventaja estructural en su comercio, la CEPAL recomendaba un modelo de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI).

A través de la estrategia de ISI se esperaba que los países de América Latina comenzaran a adquirir tecnología para crear y fortalecer sus sectores industriales. La CEPAL recomendaba que los Estados nacionales deberían asumir la responsabilidad principal para promover, dirigir y planear sus procesos de desarrollo económico, con énfasis particular en la industrialización. El énfasis también se daba en la necesidad de regular el sector privado y los precios de los productos básicos para manufactura y el aprovisionamiento de la infraestructura económica básica y social para ayudar a la formación de capital del sistema de producción. Otra pieza de evidencia empírica de la estrategia de ISI es la intervención del Estado en la producción directa a través de las empresas paraestatales, los proyectos de co-inversión o de las empresas comerciales en las cuales el Estado Poseía acciones.

Los logros de los Estados nacionales en países en desarrollo que introdujeron sustitución de importaciones son todavía muy controvertidos. Celso Furtado señalaba que mientras algunos países lograron altos niveles de industrialización y madurez en algunos subsectores particulares, otros se volvieron más dependientes del capital y la tecnología extranjera, o se volvieron dependientes de la protección de sus mercados locales por el Estado. Esto, en el caso de México, representó en varios sectores un estancamiento en la capacidad innovadora (casos de la industria textil, azucarera, automotriz y farmacéutica), mientras que otros experimentaron avances considerables (casos de la industria metal-mecánica, de alimentos y bebidas y de la construcción).

La Reestructuración Industrial y el Paradigma del Ajuste Estructural

La caída del paradigma de la ISI es explicada por Otero (1996), quien asocia este suceso con la crisis del "Fordismo"⁵ en los Estados Unidos de Norteamérica. Él situaba ambos eventos a finales de los sesenta, cuando la crisis de redituabilidad surgía en ese país como una consecuencia del exceso de capacidad productiva en relación con la demanda efectiva, agregado a una relativa pérdida de competitividad de este país con relación a otros países industrializados, como Japón y Alemania, quienes desde años atrás habían comenzado a introducir en sus procesos de producción sistemas flexibles y desconcentrados.

"En respuesta a esta crisis, muchas corporaciones transnacionales de Estados Unidos empezaron a relocalizar sus lugares de producción ya fuera en estados

⁴ CEPAL (ECLAC en idioma inglés): "Analyses and projections of economic development" UN (E/CN.12/363), 1955; "El desequilibrio externo en el desarrollo económico Latinoamericano" UN (E/CN.12/428), 1957; "El proceso de industrialización en América Latina", UN (E/CN.12/716 Rev.1), 1966; y "La CEPAL y el análisis del desarrollo Latino-americano", UN (E/CN.12/AC.61/10), 1968.

⁵ "Fordismo" incluía un periodo de crecimiento económico estable y acumulación de capital que duró hasta final de los años sesenta en los Estados Unidos. Era un arreglo económico que dependía del pacto de productividad entre el Estado del Bienestar, el sector corporativo y los sindicatos de trabajadores, producción y productividad que se expandía para beneficiar a todas las partes involucradas (Otero, Ed. 1996:4)

sureños de su propio país o en países del Tercer Mundo. La meta era bajar los costos de los salarios para restaurar la reutilización.”

(Otero, 1996:4)

Los eventos señalados obligaron a los grandes empresarios industriales y financieros a una reestructuración de sus procesos de producción. También obligó a los empresarios originarios de varios países en desarrollo que habían adoptado el modelo de la ISI por varias décadas, a cuestionar el sentido total de la sustitución de importaciones. El dinamismo de los empresarios en los países industrializados empezó a trasladar sus estrategias de producción por medio de la descentralización industrial hacia países en desarrollo. La primera región donde su nueva estrategia encontró condiciones favorables fue el sureste asiático, la cual estaba más orientada hacia las exportaciones que otras regiones en desarrollo como África y América Latina (Panoutsopoulos, 1983).

Para Lawton (1989), el nuevo paradigma se centra más en la pérdida sin precedente de empleos manufactureros en viejos centros industriales hacia los servicios y en mudar grandes cantidades de procesos manufactureros hacia las industrias nacientes de países en desarrollo, particularmente hacia América Latina y el Sureste de Asia. Simultáneamente, los intereses de los grandes capitalistas, a niveles nacional e internacional, empezaron a influenciar las esferas política y económica para inducir a los gobiernos nacionales a diseñar políticas que favorecieran la relocalización y operación de las industrias en áreas menos costosas.

El PAE fue diseñado por el Banco Mundial y puesto en práctica en 1980 a nivel de país. Se proponía resolver las condiciones adversas del intercambio comercial, el descenso en las exportaciones y los aumentos en las tasas de interés de los créditos internacionales. Otro de sus objetivos era el de apoyar a la implementación de políticas y los cambios institucionales necesarios para modificar la estructura de las economías nacionales de tal manera que pudieran mantener tanto sus tasas de crecimiento como la viabilidad de su balanza de pagos a mediano plazo.

Yagci (1985), un consultor del BM, distingue tres grandes políticas de ajuste:

- 1) **reducción de gastos**, el cual teóricamente incluye reducir los gastos internos por medio ya sea de aumentos en el producto o aumentos en el ahorro. Aunque en la práctica, esto implica reducciones en el producto, en la inversión y, de lo anterior un mayor crecimiento;
- 2) **un cambio en la estructura del gasto**, el cual intenta cambiar el producto de bienes de consumo interno al sector de bienes comercializables para promover las exportaciones y sustitutos de importación. Este tipo de política (parecida a la estrategia de sustitución de importaciones), garantiza costos menores que la política de reducción del gasto, aunque llevaría más tiempo lograr resultados; y
- 3) **financiamiento externo**, el cuál la mayor parte de las veces implica solicitar créditos al capital extranjero. Esta última medida se considera apropiada solo para desequilibrios de balanza de pagos transitorios, pero no para desequilibrios financieros persistentes, porque esto ocasionaría una mayor inestabilidad económica (Ibíd.).

Yagci enfatiza dos condiciones principales en el enfoque del ajuste estructural: la liberalización de los mercados y la relación de intercambio entre empresas industriales y economías nacionales, ambas fusionadas en una: la economía mundial. Esto sería logrado desapareciendo las barreras a la importación, relajando los fuertes prejuicios contra las inversiones extranjeras; la liberalización del control de precios; y reduciendo o eliminando los subsidios a las importaciones, a los industriales y a los consumidores en general, excepto en algunas áreas estratégicas o básicas. P. Dicken

(1988: 138), por su parte, ha resumido los principales tipos de política industrial nacional utilizados por los gobiernos en el mundo. Ellos son:

- 1) incentivos a la inversión (relativos al capital, tales como préstamos en inversiones en maquinaria, equipo, etcétera);
- 2) políticas de empleo y laborales (subsidios, esquemas de capacitación y entrenamiento, legislación laboral y comercial, etcétera);
- 3) propiedad del Estado de activos productivos (empresas nacionalizadas e industrias, empresas de propiedad mixta);
- 4) políticas de procuración de gobierno (contratos de premiación del gobierno);
- 5) estructuras institucionales (cuerpos especiales relacionados con fusiones, tecnología, reestructuración industrial, promoción de inversiones, etcétera);
- 6) reglamentación ambiental; y
- 7) reglamentaciones de salud y de seguridad.

Dicken sugiere que todas estas políticas pueden aplicarse ya sea generalmente o de manera selectiva, pero la selección debe basarse en varios criterios, tales como:

- a) sectores particulares de la industria,
- b) tipos particulares de empresa, por ejemplo aquellas empresas que atraigan capital extranjero para la sustitución de importaciones o para actividades exportadoras y
- c) áreas geográficas particulares, por ejemplo, áreas económicamente deprimidas o nuevos asentamientos, etcétera.

De esta amplia gama de políticas industriales presentada, es posible distinguir las políticas más comunes usadas por los gobiernos nacionales a través de los procesos de industrialización recientes bajo ambos tipos de paradigma de desarrollo económico: el de sustitución de importaciones y el liberal de ajuste estructural.

El BM, el FMI y las Políticas De Ajuste Estructural para las ciudades

Dado que el BM y el FMI son las dos instituciones de mayor influencia para que los Estados nacionales adopten PAE, es importante investigar acerca del punto de vista sobre el fenómeno de la concentración urbana en las grandes ciudades de los países en desarrollo, de tal manera que sea posible comprender el papel cambiante de los Estados nacionales al dirigir las políticas de reestructuración hacia las grandes ciudades.

En un reporte bastante amplio del BM (1991), el cual proponía un marco de política para mejorar la contribución de las ciudades al crecimiento económico en los años noventa, se adelantaba el siguiente argumento:

“Una administración macroeconómica mejorada es solo una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la productividad al nivel de ciudades. La política macroeconómica debe también de tomar en cuenta las dimensiones espaciales de la economía urbana. Las economías de escala y las economías de la aglomeración son los beneficios de la concentración de actividades económicas y de población urbana; sin embargo estas economías tienen también costos. Limitaciones clave como las deficiencias en infraestructura, el marco regulatorio que gobierna los mercados urbanos para la tierra y la vivienda, instituciones municipales débiles y servicios financieros para el desarrollo urbano inadecuados, afectan estas dimensiones espaciales y limitan la productividad de las empresas y de los jefes de familia al producir bienes y servicios.”

(Banco Mundial, Ibíd.:7)

Dentro de este marco socioeconómico, el BM ha sugerido que la productividad de la economía urbana es afectada por factores de distorsión que provienen de las políticas

tanto nacionales como de la propia ciudad. Ambos niveles de política están insertos en marcos regulatorios e institucionales que afectan la economía urbana. Para avanzar hacia propuestas concretas, el BM incluyó una serie de factores que están asociados con problemas de productividad baja de la economía urbana, con la necesidad de aliviar la pobreza urbana creciente y de intentar atender también la creciente crisis urbana ambiental.

Un obstáculo principal para elevar la productividad al nivel de ciudad es el patrón de distorsiones que enfrentan diferentes factores de la producción. Ejemplos dados por el BM fueron las distorsiones en el mercado urbano causadas por los insumos subsidiados para la producción urbana, tales como la fuerza de trabajo, el capital, infraestructura, la energía, etcétera. Otro ejemplo era el excesivo marco regulatorio en el cual muchas ciudades estaban envueltas y que limitaban la capacidad para invertir en la economía de la ciudad.

Políticas para incrementar la productividad de las ciudades

A diferencia del paradigma de sustitución de importaciones en el cual los gobiernos cuidaban del desarrollo nacional al proteger, subsidiar e intervenir directamente en los procesos de producción dirigida hacia los mercados internos, el enfoque del ajuste estructural particularmente bajo las condiciones de recesión general de la economía mundial, cuida de la eficiencia y efectividad económica y también de la liberalización de los mercados, de la apertura de barreras para las inversiones extranjeras, subrayando la privatización de la economía y la reducción de la intervención del gobierno en la producción directa. Bajo el ajuste estructural, el papel de los Estados nacionales y de sus gobiernos se ve como facilitadores del desarrollo más que como proveedores de servicios y de infraestructura urbana.

Los programas de estabilización y de ajuste estructural se dirigieron desde un principio a aumentar la productividad urbana para lograr un desarrollo nacional general. De acuerdo con M. Cohen, ex director de la división urbana del BM, había cuatro factores principales restringiendo el crecimiento de la productividad en las ciudades:

Uno es el factor de *deficiencias en la infraestructura*. Aún cuando este factor pareciera ser un tema viejo y tradicional difiere en el sentido de que se ve a la infraestructura urbana más allá del simple problema de deficiencias absolutas que ocurren separadamente en abastecimiento de agua, electricidad, drenaje, telecomunicaciones, transporte pública, etcétera. Este no es el asunto principal, sino más bien la composición de la infraestructura urbana. Para los promotores de los PAE tal conformación de la infraestructura urbana debe ser vista en relación a como estas deficiencias de infraestructura aumentan el costo de hacer negocios. En otras palabras, como la eficiencia de las inversiones pública y privada, es afectada por la supuesta deficiencia de infraestructura. Un ejemplo proporcionado por Cohen en el reporte del BM (1991), ilustra la importancia de este cambio en prioridades bajo el enfoque de la reestructuración:

“El programa de mejoramiento de barrios decadentes tiene un cierto sentido racional a nivel de familias, pero no puede relacionarse con la eficiencia de la ciudad en conjunto, con la eficiencia de la inversión tanto pública como privada. Proponemos plantear una pregunta más amplia al nivel de ciudad: ¿Cuáles son las limitaciones más severas? Esto puede adivinarse que no son los de infraestructura, los cuales han sido manejados tradicionalmente. Pudieran ser las telecomunicaciones, el transporte público y el drenaje. (...) estas deficiencias imponen cargas pesadas sobre la actividad productiva de los jefes de familia y empresarios urbanos. Las empresas en Lagos, Nigeria, deben proveer su propia

energía eléctrica; la congestión del tráfico en Bangkok, El Cairo y la Ciudad de México impiden el tráfico de bienes y servicios y por lo tanto reducen las economías de la aglomeración de los mercados urbanos.”

(Banco Mundial, *Ibíd.*:12 y 36)

El segundo factor que limita la productividad de una ciudad de acuerdo con el paradigma del ajuste estructural es **el marco regulatorio**. Muchos especialistas en crecimiento económico y particularmente en estudios urbanos han dado como ejemplo varios casos de países en los cuales la reglamentación excesiva representa una limitación seria a la expansión de las fuerzas económicas de las ciudades. Indudablemente que hay algunos temas que necesitan una cuidadosa reglamentación tales como la salud, la educación, los riesgos químicos, el ambiente, pero también está la necesidad de evaluar los costos y beneficios —económicos políticos sociales- de estos esquemas regulatorios, especialmente cuando estos se convierten en una carga u obstáculo para el desarrollo de las actividades económicas.

El tercer factor identificado en el ajuste estructural y ligado muy cercanamente al anterior, es **el gobierno local**. Uno de los enfoques tradicionales ya citados menciona el asunto de la concentración. La concentración administrativa y la económica se dice que dirigen las desigualdades regionales en la distribución del ingreso. A mediados de los años setenta y particularmente en los ochenta se lanzó una gran campaña a favor de la descentralización de los presupuestos públicos de los gobiernos centrales hacia los locales, puesto que se ha creído que logrando este objetivo particular, la productividad urbana se elevará y el crecimiento urbano se logrará más rápidamente.

El cuarto y último factor mencionado por el BM se refieren a la debilidad del **sistema financiero** y particularmente su dificultad en mover los ahorros privados. La disponibilidad del crédito está relacionada con las reglamentaciones del sistema bancario de cada país y con las distorsiones que frecuentemente aparecen al establecer las prioridades para crecimiento ya sea en términos de localización o en objetivos sectoriales.

La urbanización en México y la política pública hacia las ciudades

Los patrones de urbanización en México, casi al igual que los del mundo en general, han cambiado en las últimas décadas. Las grandes ciudades metropolitanas han empezado a crecer ya no tan rápido como hace treinta años, mientras que ciudades que eran más pequeñas o medianas, han aumentado considerablemente su tamaño. Aunque no necesariamente se puede decir que se hayan “urbanizado”. En este proceso, la población tiende a seguir los mercados de mano de obra, los cuales se van abriendo a partir del movimiento de las plantas manufactureras grandes y medianas a lo largo de los principales caminos y carreteras a manera de corredores o enclaves, dejando a las industrias más pequeñas y micro industrias en el centro de las viejas ciudades. Este rápido proceso de urbanización se ha hecho muy notorio por el tamaño de los problemas que parece traer consigo, tales como: asentamientos humanos irregulares, deterioro ambiental, congestionamiento vehicular, violencia y crimen y la absorción de las extensiones agrícolas periféricas.

Lo que se ha provocado es, más bien, un crecimiento disperso y desordenado. Con las políticas urbanas o de ordenamiento territorial tampoco se ha demostrado que las ciudades pequeñas o medianas tengan el suficiente equipamiento de infraestructura y servicios públicos que demanda en algunos de ellos su crecimiento dinámico y expansivo (concretamente puede decirse que no ha habido construcciones de nuevos caminos carreteros transversales de acceso gratuito, cero vías ferroviarias, nuevos puentes entre los ríos y barrancas, más presas para el control de los cauces ribereños o para ampliar los distritos de riego, ampliación de nuevas redes de drenaje, etc.), ni

tampoco se han logrado detener o controlar los movimientos migratorios del país hacia donde las posibilidades de obtener un ingreso más decoroso o suficiente para reproducirse a sí mismos. Todos estos problemas y carencias son mayores que lo que los gobiernos federal, estatales y locales están ofreciendo con esta “nueva” visión de políticas urbano-regionales.

Por otro lado, aunque en el mismo sentido, las políticas destinadas al sector rural también han mostrado su ineficiencia e insuficiencia para generar una mayor productividad y competitividad en los mercados nacionales y mucho menos los internacionales. Una muestra de ello son las pérdidas en competitividad que han observado productos primarios y manufacturados típicamente mexicanos como la plata, el cobre, el azúcar, el chile, etc. Y ni siquiera se interesan por detener las corrientes migratorias hacia las grandes ciudades del país y hacia el mercado de trabajo de Estados Unidos de América, a pesar de los cientos de mexicanos que pierden la vida anualmente por cruzar nuestras fronteras o por la desintegración familiar y proceso desnacionalizador que se está acrecentando y que amenaza la unión nacional.

El tipo de desarrollo que se pretende actualmente para México se presenta en el marco de una sucesión de eventos que no pueden considerarse recientes, ni tampoco como expresión de una nueva reconfiguración territorial interna. Responde, más bien, a la necesidad que tiene el capital a escala mundial de incorporar espacios que habían permanecido hasta ahora como “reservas territoriales” en determinados países y que se convierten, por su localización territorial estratégica y la disponibilidad de recursos, en atractivos para la inversión, el tráfico mundial de mercancías y, por esa vía, su incorporación a los mercados globales.

Debido a su rezago en el desarrollo económico interno, estas regiones deben entrar en el terreno de las prioridades de los gobiernos locales debido a las presiones sociales por un tipo de desarrollo económico con irradiación de beneficios sociales, ya que se supone que esta puede ser la vía para lograr el equilibrio territorial y aminorar el riesgo de conflictos regionales futuros, los cuales se presentan como producto de las desigualdades. Es en estos espacios territoriales y de actividades económicas en donde los empresarios mexicanos deben dar la pelea con sus ventajas comparativas.

Diversas evidencias empíricas señalan que el equilibrio territorial óptimo resulta prácticamente imposible de lograr, ya que depende de la dotación inicial de recursos, necesarios a la producción, con que cuentan las regiones para su desarrollo. Sin embargo, también es cierto que algunas regiones a pesar de poseer en abundancia esa dotación inicial, de todas formas se mantienen bajo una situación de rezago que repercute en su dinámica interna de desarrollo económico y afecta de manera clara las condiciones de vida de su población.

La explicación estaría dada entonces por la orientación territorial precedida que asumen las políticas económicas internas, en la canalización de inversiones públicas y privadas, en el desarrollo de infraestructura vial y otros soportes materiales necesarios para el desarrollo, donde queda demostrado que dicho desarrollo no solo depende de la canalización de inversión, sino de la irradiación de beneficios reflejados en la distribución del ingreso, junto con la consolidación de procesos económicos internos expresados en la conformación de grupos de capital, cuyo impacto territorial pueda sostenerse en el tiempo, con distribución del trabajo efectiva y mecanismos de inversión sostenidos.

En el caso de México, el desarrollo económico regional ha sido de tipo extractivo, es decir, corresponde a una estrategia donde una vez que la explotación de un recurso

entra a una fase declinante, por lo general, ese segmento espacial es excluido de las políticas de desarrollo, en el que la población entra también en un proceso de empobrecimiento, marginación o migración recurrente. Esta práctica ha generado, a lo largo del tiempo, una desconfianza mutua entre la población receptora de las decisiones gubernamentales que involucran a las regiones más pobres del país, por lo cual los proyectos de desarrollo, vinculados principalmente a la infraestructura, enfrentan dificultades de realización que retrasan proyectos de inversión.

Por otra parte, la creciente, aunque todavía insuficiente atención que gobierno y legisladores mexicanos han prestado al apoyo a la educación superior, ciencia y tecnología (ver cuadro 2), que en términos globales equivale a menos del 3% del PIB, repercute en la escasa creatividad que instituciones y empresarios presentan (ver cuadro 3) y la cual debemos superar para innovar y competir en los mercados nacional e internacional.

Cuadro 2.

Presupuesto administrado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología según actividad, 1990-2004

(Miles de pesos)

Año	Total	Investigación y desarrollo experimental	Educación y enseñanza científica y técnica	Servicios científicos y tecnológicos
1990	201 692	102 136	67 958	31 598
1991	349 971	181 864	122 689	45 418
1992	674 560	404 349	203 468	66 743
1993	825 704	441 726	300 243	83 735
1994	1 046 600	652 169	320 385	74 046
1995	1 433 390	831 563	468 546	133 281
1996	1 666 866	834 845	698 146	133 875
1997	2 125 813	1 109 417	873 216	143 180
1998	2 611 399	1 344 870	1 078 508	188 021
1999	2 767 855	1 425 445	1 143 125	199 285
2000	2 988 993	1 539 331	1 234 454	215 208
2001	3 422 281	1 882 254	1 266 244	273 782
2002	4 491 410	2 470 276	1 661 822	359 312
2003	5 076 679	2 976 492	1 619 169	481 018
2004	5 029 390	2 654 530	1 899 304	475 556

NOTAS: La clasificación de actividad es de acuerdo al Manual Frascati de la OCDE.

La Investigación y Desarrollo Experimental es comúnmente referenciada por las siglas IDE

Debido al redondeo la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

FUENTE: Para 1990-1994: CONACYT. Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, 2004. Méx, DF, 2004

Para 1995-2004: CONACYT. Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, 2005. Méx, DF, 2005

Cuadro 3.
Patentes solicitadas y concedidas en México, 1990-2005.
 (Número)

Año	Solicitadas			Concedidas		
	Total	Nacionales	Extranjeras	Total	Nacionales	Extranjeras
1990	5 061	661	4 400	1 619	132	1 487
1991	5 271	564	4 707	1 360	129	1 231
1992	7 695	565	7 130	3 160	268	2 892
1993	8 212	553	7 659	6 183	343	5 840
1994	9 944	498	9 446	4 367	288	4 079
1995 a	5 393	432	4 961	3 538	148	3 390
1996	6 751	386	6 365	3 186	116	3 070
1997 b	10 531	420	10 111	3 944	112	3 832
1998	10 893	453	10 440	3 219	141	3 078
1999	12 110	455	11 655	3 899	120	3 779
2000	13 061	431	12 630	5 519	118	5 401
2001	13 566	534	13 032	5 479	118	5 361
2002	13 062	526	12 536	6 611	139	6 472
2003	12 207	468	11 739	6 008	121	5 887
2004	13 194	565	12 629	6 838	162	6 676
2005	14 436	584	13 852	8 098	131	7 967

NOTA: Una patente se concede usualmente años después de su solicitud, por lo tanto no existe una relación entre las patentes solicitadas y concedidas en un mismo año. El número de las concedidas, es significativamente menor que el de las solicitadas, debido a la gran cantidad de trámites abandonados así como de veredictos pendientes.

^a A partir de 1995, Incluye Patentes Solicitadas vía Tratado de Cooperación en Materia de Patentes.

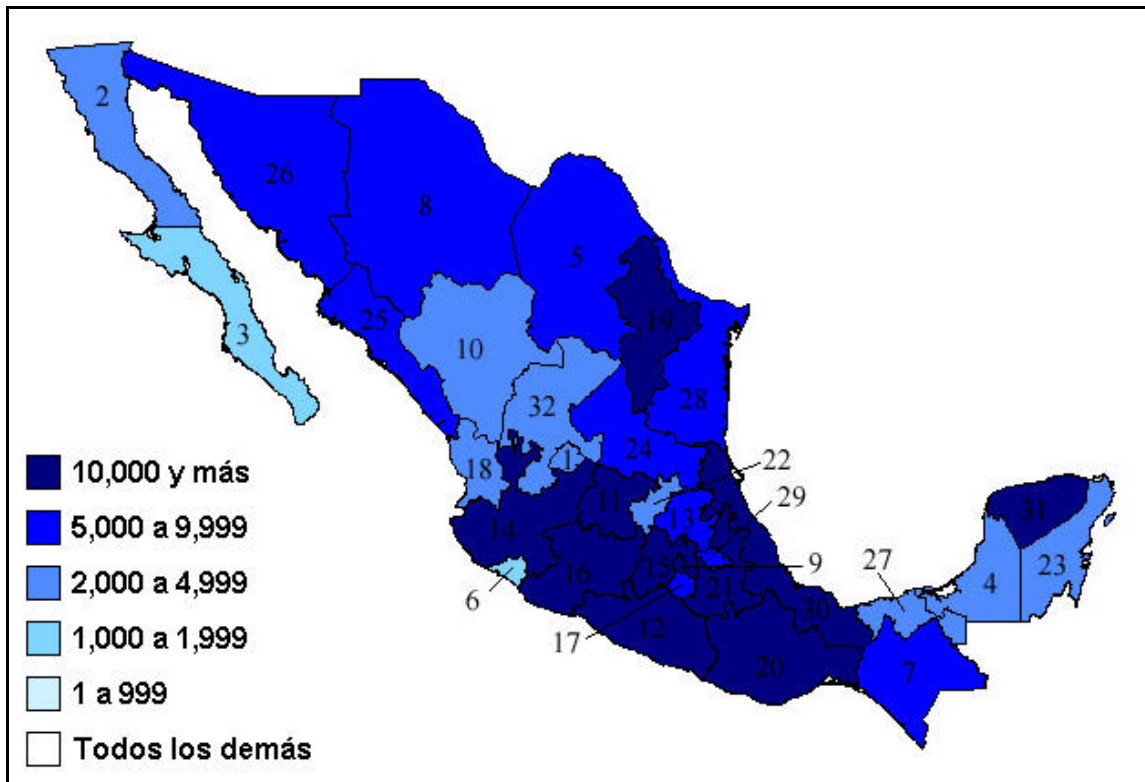
^b A partir de 1997, Incluye Patentes Solicitadas y Concedidas vía Tratado de Cooperación en Materia de Patentes.

FUENTE: Para 1990-1992: CONACYT. Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, 2003. Méx DF, 2003

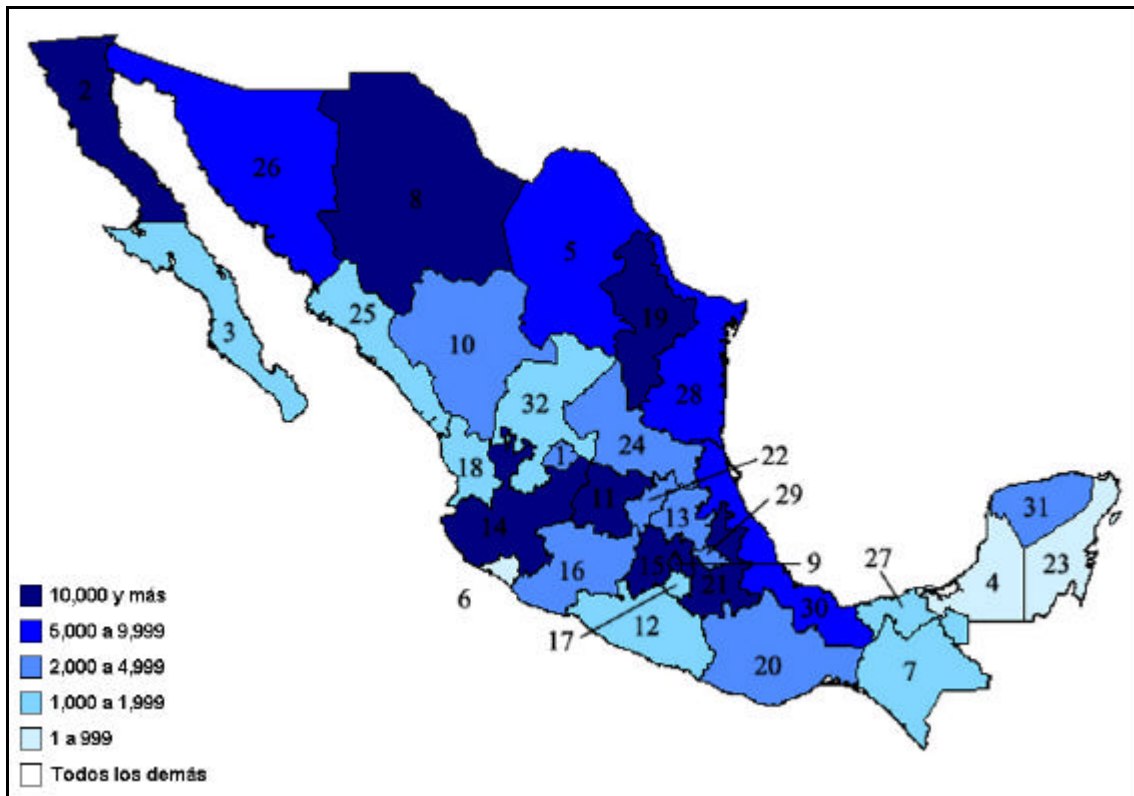
Para 1993-2005: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). IMPI en Cifras 2006, México, D.F., Enero 2006.

Es debido a las inercias en las asignaciones presupuestarias y en las políticas económicas, sobre todo industriales y tecnológicas, que aún persiste la desigual distribución de los niveles de crecimiento en las entidades federativas de nuestro territorio nacional. Una muestra de ello es la distribución geográfica de la actividad manufacturera en México a finales de 2003 (Mapas 1 y 2).

Mapa 1. México: Distribución de los Establecimientos Manufactureros 2003, por Entidades Federativas



Mapa 2. México: Distribución del Empleo Manufacturero 2003, por Entidades Federativas



Fuente: INEGI, Censos Económicos Nacionales, México, 2004.

Las implicaciones socioeconómicas y los nuevos retos para las regiones con ventajas competitivas en recursos naturales, mercados laborales y posición estratégica plantea la necesidad de desarrollar investigaciones que den cuenta de los procesos de reinserción global de las regiones, redefinición de circuitos económicos territoriales, avance de los procesos de integración comercial e impacto sobre el uso más extenso de recursos naturales estratégicos, las cuales tengan como soporte la explicación de las funciones que tiene el territorio en los nuevos procesos de desarrollo económico mundial, particularmente a partir de las restricciones que tiene actualmente el Estado para definir y ejecutar políticas que ayuden en la planeación del desarrollo regional, frente al avance de los procesos globales del capital. El Estado mexicano debe retomar su papel rector en la economía y no depender tanto de las inversiones extranjeras como palancas únicas de crecimiento económico regional y mucho menos nacional.

El efecto actual de lo que ha venido permitiendo es la existencia de una estructura regional interna más polarizada en sus dinámicas de crecimiento, con mayores desequilibrios en la ocupación y el ingreso, con niveles distintos en la integración de las cadenas productivas regionales, con un crecimiento sectorial distorsionado y altamente dependiente del exterior en tecnología y una emigración regional constante que inhibe el potencial competitivo del territorio, al menos en su componente del capital humano. Para ilustrar las grandes desigualdades en este tipo de participación de nuestros nacionales en el campo de la innovación, puede verse el número de patentes solicitadas por entidad federativa de lugar de residencia del inventor en el periodo de 2000 a 2004 y aquellas solicitadas y concedidas en México, por la nacionalidad del solicitante (cuadros 5 y 6).

Cuadro 5.
Patentes solicitadas por entidad federativa de residencia del inventor, 2000-2004
 (Número)

Entidad federativa	2000	2001	2002	2003	2004
Total	431	534	526	468	565
Aguascalientes	3	2	2	6	5
Baja California	4	4	6	0	0
Baja California Sur	0	0	0	7	3
Campeche	1	0	0	0	0
Coahuila de Zaragoza	7	10	11	32	26
Colima	5	8	5	2	4
Chiapas	0	1	0	0	2
Chihuahua	9	11	17	18	27
Distrito Federal	166	215	206	167	179
Durango	1	3	2	0	1
Guanajuato	12	23	13	26	22
Guerrero	1	1	0	0	0
Hidalgo	2	2	3	3	1
Jalisco	39	41	51	40	59
México	64	55	59	52	58
Michoacán de Ocampo	3	4	7	1	10
Morelos	11	11	10	10	14
Nayarit	1	1	1	1	0
Nuevo León	27	66	44	44	66
Oaxaca	2	5	2	2	4
Puebla	19	14	15	14	22
Querétaro Arteaga	19	12	17	10	22
Quintana Roo	1	1	3	2	3
San Luis Potosí	8	9	7	3	4
Sinaloa	8	7	8	3	5
Sonora	4	7	7	1	3
Tabasco	5	2	3	3	5
Tamaulipas	3	8	7	3	7
Tlaxcala	0	0	2	1	0
Veracruz de Ignacio de la Llave	4	8	8	2	5
Yucatán	2	1	5	9	8
Zacatecas	0	1	1	4	0
Sin clasificar	0	1	4	2	0

NOTA: Incluye solicitudes vía Tratado de Cooperación en Materia de Patentes.

FUENTE: CONACYT. Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, 2005. México, D.F., 2005.

Cuadro 6.
Patentes solicitadas y concedidas en México según nacionalidad de los titulares,

1990-2005

(Número)

Año	Total	México	Alemania	E.U.A.	Francia	Italia	Japón	Reino Unido	Otros
Solicitadas									
1990	5 061	661	348	2 824	199	92	114	215	608
1991	5 271	564	370	3 087	199	78	152	211	610
1992	7 695	565	645	4 358	311	194	270	317	1 035
1993	8 212	553	633	4 948	280	125	225	348	1 100
1994	9 944	498	742	6 191	360	156	262	389	1 346
1995	5 393	432	513	3 139	267	89	210	69	674
a									
1996	6 751	386	581	3 835	327	108	307	157	1 050
1997	10 531	420	856	6 023	497	179	334	396	1 826
1998	10 893	453	992	6 088	521	151	402	435	1 851
1999	12 110	455	1 155	6 869	624	159	397	412	2 039
2000	13 061	431	1 252	7 250	700	171	466	453	2 338
2001	13 566	534	1 438	7 336	727	168	522	417	2 424
2002	13 062	526	1 289	6 676	776	217	399	394	2 785
2003	12 207	468	1 192	6 436	731	168	475	339	2 398
2004	13 194	565	1 170	6 913	784	228	480	355	2 699
2005	14 436	584	1 233	7 693	871	213	476	410	2 956
Concedidas									
1990	1 619	132	111	957	69	33	72	49	196
1991	1 360	129	95	801	49	30	67	44	145
1992	3 160	268	51	2 567	26	22	52	28	146
1993	6 183	343	458	3 714	251	138	220	206	853
1994	4 367	288	395	2 367	210	99	175	175	658
1995	3 538	148	205	2 198	162	83	123	136	483
1996	3 186	116	214	2 084	108	51	101	70	442
1997	3 944	112	227	2 873	120	44	98	90	380
b									
1998	3 219	141	215	2 060	117	56	102	114	414
1999	3 899	120	351	2 324	209	59	134	124	578
2000	5 519	118	525	3 158	333	118	243	167	857
2001	5 479	118	480	3 237	298	73	218	167	888
2002	6 611	139	736	3 706	335	100	256	197	1 142
2003	6 008	121	610	3 368	337	98	197	156	1 121
2004	6 838	162	726	3 552	522	107	234	181	1 354
2005	8 098	131	806	4 338	558	129	284	234	1 618

NOTA: Una patente se concede usualmente años después de su solicitud, por lo tanto no existe una relación entre las patentes solicitadas y concedidas en un mismo año. El número de las concedidas, es significativamente menor que el de las solicitadas, debido a la gran cantidad de trámites abandonados, así como de veredictos pendientes.

^a A partir de 1995, Incluye Patentes Solicitadas vía Tratado de Cooperación en Materia de Patentes.

^b A partir de 1997, Incluye Patentes Concedidas vía Tratado de Cooperación en Materia de Patentes.

Fuente: Para 1990-1992: CONACYT. *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología*, 2003. México, D.F., 2003.

Para 1993-2005: Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI). *IMPI en Cifras 2006*, México, D.F., Enero 2006

Conclusiones

Es evidente que el gobierno mexicano ha estado incumpliendo con la mayoría de las premisas o condiciones tanto para generar un ambiente sano y propicio para los negocios y las inversiones privadas (sobre todo nacionales) en muchos ámbitos y sectores de la economía, como para lograr una distribución más equitativa de la riqueza generada entre todos los habitantes de México. pero también corresponde a los diversos actores sociales no gubernamentales buscar las formas de ganar competitividad, de reorientar sus políticas de crecimiento, de apertura hacia nuevos mercados y nuevos socios entre aquellos que no se han visto beneficiados por la globalización.

Ya algunos especialistas han advertido sobre los peligros de depender solo de las inversiones extranjeras y de las exportaciones de bienes y servicios con escaso valor agregado y sobre las tendencias de contracción de los mercados de países industrializados, que continuamente cierran sus fronteras a la importación de mercancías y mano de obra de los países débiles.

Por tanto, debemos volver a mirar al mercado al mercado interno potencial, aunque para esto debe presionarse al gobierno federal y los estatales a que cambien radicalmente sus políticas de ajuste y se comience a calentar la economía nacional revalorizando los ingresos de los trabajadores, para generar ingreso-consumo-ahorro-inversión, flexibilizando el sistema crediticio de las bancas comercial y de desarrollo, desregulando la burocracia gubernamental y demandando también a los grandes empresarios y banqueros a reducir sus márgenes de ganancia para evitar presiones inflacionarias.

Solo con un esfuerzo colectivo, podremos impulsar una nueva etapa de crecimiento que pruebe sus bondades para hacerlo sostenido y alcanzar un mayor desarrollo.

Referencias Bibliográficas

Alonso, W. (1964), ***Location and Land Use***. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Bennett, M. (1986), ***Public Policies and Industrial Development. The Case of the Mexican Auto Parts Industry***. Westview Special Studies in Industrial Policy and Development, Boulder, Co.: Westview Press.

CONACYT (2003), ***Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología***, 2003.

Chandra, R. (1991), ***Industrialization and Development in the Third World***. London: Routledge.

Devas, N. y Rakodi, C. (Eds.) (1993) ***Managing Fast Growing Cities***. New York: Longman Scientific & Technical con John Wiley & Sons.

Dicken, P. (1988), ***Global Shift. Industrial Change in a Turbulent World***. London: Paul Chapman Publishing Ltd.

Dunning, J.H. (1993), ***Multinational Enterprises and the Global Economy***. UK: Addison-Wesley Publishing Company.

Evangelista, R. et al (2002), "Looking for Regional Systems of Innovation: Evidence from the Italian Innovation Survey". ***Regional Studies***, Vol. 36, Num.2 (UK: University of Sussex), 173-86.

Furtado, C. (1970), ***Economic Development of Latin America***. Cambridge Latin American Studies, GB: Cambridge University Press.

Geenhuizen, M. van y Nijkamp, P. (1995), "Urbanisation, Industrial Dynamics, and Spatial Development: a Company Life History Approach", in H. Giersch (ed.), ***Urban Agglomeration and Economic Growth***. Germany: Springer, 39-78.

Geroski, P.A. y Gregg, P. (1997), ***Coping with Recession. UK company Performance in Adversity***. UK: Cambridge University Press, The National Institute of Economic Research.

Gurr, T.D. y King, D.S. (1987), ***The State and the City***. Chicago: University of Chicago Press.

Harris, N. (Ed.) (1992), ***Cities in the 1990s. The Challenge for Developing Countries***. University College London Press, Development Planning Unit, London.

- (1983), ***Economic Growth and Spatial Change***. London, UCL, DPU Documentation Series, Occasional Paper, No. 1.
- (1997), "Cities in a Global Economy: Structural change and policy reactions", ***Urban Studies***, Vol. 34, Num. 10, 1693-1703.
- (1994) "Cities and Structural Adjustment." Londres: University College London Press.

Innes, J. (2002), "Improving Policy Making with Information". *Planning Theory & Practice*, Vol. 3, Num. 1, April 2002, Royal Town Planning Institute, London: Routledge, 102-104.

Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) (2006), *IMPI en Cifras 2006*, México, D.F., Enero 2006

Jacobs, J. (1975), *Economía de las Ciudades*. Barcelona, Ed. Península.

Lawton, R. (Ed.) (1989), *The Rise and Fall of Great Cities*. London: Belhaven Press.

L'Harmet, C. (1998), "The organization of industry and location: Alfred Weber revisited", en Bellet, M. Y C. L'Harmet (eds.), *Industry, Space and Competition*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd., 122-40.

Martin, Stephen (1994), *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy*. New York: Macmillan.

McNeill, D. (1983), "The Changing Practice of Urban Planning: the World Bank and other Influences". DPU Working Paper Num. 15. London: DPU, UCL.

Mills, E. S. y B.W. Hamilton (1994), *Urban Economics*. N. York: Harper Collins College Publishers.

Mohan, R. (1994) *Understanding the Developing Metropolis: lessons from the City Study of Bogotá and Cali, Colombia*, Oxford University Press.

Mokyr, J. (1995), "Urbanization, Technological Progress, and Economic History." En: Giersch, H. (ed.), *Urban Agglomeration and Economic Growth*. Berlin, Egon-Sohmen-Foundation/ Springer.

Richardson, H.W. (1995), "Economies and Diseconomies of Agglomeration", en Giersch, H. (Ed.), *Urban Agglomeration and Economic Growth*. Berlin, Springer-Verlag, 123-55.

- (1978), *Urban Economics*. Hinsdale, Ill.: The Dryden Press.

Otero, G. (Ed.), 1996, *Neo-Liberalism Revisited*. Boulder, Co. and Oxford: Westview Press.

Polése, M. (1998), *Economía urbana y regional*. Costa Rica: Libro Universitario Regional.

Scherer, F.M. (1996), *Industry Structure, Strategy, Public Policy*. New York: Harper Collins College Publishers.

Schumpeter, J. [1934] (1956). *Teoría del Desarrollo Económico*. FCE, México.

Smith, A. [1776] (1976), *The Wealth of Nations*. Ed. By Campbell, R.H. y Skinner, A.S., Oxford: Oxford University Press.

Stout, D.K. (1981), "De-industrialisation and Industrial Policy". F. Blackaby (ed.), *De-industrialisation*. National Institute of Economic and Social Research. Economic Policy Papers 2, London: Heinemann Educational Books, 171-200.

Veltmeyer, H. et al (1997), ***Neoliberalism and Class Conflict in Latin America***. International Political Economic Series. UK: MacMillan Press.

World Bank, The (1991), ***Urban Policy and Economic Development. An agenda for the 1990s***. Washington: IBRD/WB.

Yagci, F. (1985), *Structural Adjustment Lending*. The World Bank Staff Working Paper No. 735, Washington, D.C.