

# Globalización y participación regional: Canadá desde una perspectiva mexicana

ADRIÁN DE LEÓN ARIAS<sup>1</sup>

## Presentación

El proceso de globalización, en su etapa actual, se caracteriza principalmente por una verdadera revolución en las comunicaciones; ello ha facilitado una elevada movilidad de la inversión, la cual se transforma de nacional en extranjera de manera muy rápida. Las grandes corporaciones han establecido una intrincada red internacional de investigación, producción e información. La competencia de la tríada Estados Unidos-Europa-Japón ha generado una tendencia a la regionalización global. La integración de Canadá y México a este proceso se ha acelerado con la búsqueda de acuerdos comerciales conjuntamente con Estados Unidos.

En este contexto, Canadá y México, que han mantenido una "densa" relación con Estados Unidos, se han aproximado frecuentemente entre sí. Es de reconocer que las relaciones México - Canadá se han dado más en el ámbito de la política internacional, coincidencias en foros internacionales, asumiendo posturas comunes frente a problemas globales o continentales en el ámbito económico.

Sin embargo, habría que reconocer que fuera de estos ámbitos lla-

mados "públicos", a través de los finos hilos de la comunicación más social, más privada, a través del conocimiento y la creación "del otro", una serie de problemáticas acercan a México y Canadá. En este punto es necesario hacer referencia al aspecto regional, en cuanto a espacios particulares dentro de una nación que en ambos países están en proceso de transformación.

## Globalización y región

El ámbito de lo regional está siendo transformado en este proceso de globalización y, curiosamente, cuando podría esperarse que la globalización llevara a la dilución de lo regional -puesto que todo es homogeneizado a través de la comunicación-, por el contrario, lo regional ha adquirido un carácter protagónico, muchas veces de manera dramática. El caso yugoslavo y, en el entorno más cercano, los eventos ocurridos en Chiapas, son una dura ilustración de lo anterior.

Para Canadá, un primer ministro alguna vez dijo: "algunos países tienen demasiada historia pero Canadá tiene demasiada geografía". Canadá, con casi 25 millones de habitantes,

cuenta con cerca de 10 millones de kilómetros cuadrados. Las disparidades y los conflictos regionales en Canadá son significativos. Algunas áreas del país son altamente desarrolladas y sofisticadas, capaces de competir con las más avanzadas áreas urbanas del mundo; otras, bajo cualquier medida, son económicamente deprimidas. Canadá es seguramente un país de los más altamente regionalizados, y su economía es una de las más fragmentadas. El desarrollo regional disfruta un estatus de prioridad, sin importar el partido político que se encuentre en el poder.

Canadá ha atestiguado, particularmente desde los años sesenta, una variedad de nuevas políticas, programas y organizaciones orientadas al desarrollo regional (OECD, 1994). En particular, el desarrollo regional en Canadá y México enfrenta una serie de transiciones (que tienen que ver con el contexto de estrategia económica, que se extiende en toda Norteamérica) y con transformaciones del sistema internacional desde los años ochenta.

En relación con las transformaciones internas de Canadá y norteamericanas se puede destacar: 1) Un menor papel de la migración como

*El autor es profesor-investigador del Instituto de Estudios Económicos y Regionales (Ineser) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.*

factor de ajuste de las desigualdades regionales, se privilegia "la prosperidad del lugar"; ante procesos de ajuste económico donde los recién llegados son considerados como intrusos, la migración se convierte en un recurso cada vez más de última instancia. 2) El retiro de la intervención pública "masiva" de las políticas de desarrollo regional, en parte por la reducción en la participación del Estado en la economía, algunos autores señalan un comportamiento cíclico en atención a la planificación regional, que por el momento se encuentra en la parte baja del ciclo y después (cualquiera que sea el lapso) se recobrará. 3) Dependencia del desarrollo de localidades con estrategias corporativas. La suerte de las localidades se encuentra ligada a la presencia de grandes empresas en sus territorios.

En este orden de ideas, conviene señalar cómo "lo regional" ha pasado a ser un componente principal para explicar el crecimiento económico mediante lo que en teoría económica se ha denominado externalidades dinámicas; esto es, la productividad global de la región es más que la suma de productividad de cada empresa; el incremento de productividad debido a la interacción de las empresas en un espacio particular donde comparten conocimiento tecnológico, trabajo especializado o infraestructura. Analistas económicos liberales como Rugman o Porter han reconocido la importancia del lugar en la dinámica económica de los negocios.

En el ámbito de las transformaciones en el sistema internacional, se podría destacar: 1) Los imperativos de una interdependencia mundial compleja que presiona a los gobiernos no centrales a participar activa-

mente a escala internacional; en una economía globalizada, los gobiernos subnacionales tienen el compromiso de proteger y acrecentar los intereses económicos de sus electorados. 2) La relevancia económica de las regiones: si hubiese que seleccionar a los 25 principales productores del mundo, dos provincias canadienses estarían incluidas, 4 si se considera a las 50 principales y 9 de las 10 provincias (excepto la pequeña isla Príncipe Eduardo) si la lista fuera de los primeros 75. 3) Las políticas para un área geográfica amplia tienen diferentes impactos a nivel regional (véase De León, 1995). En vista de la amplia variedad de perfiles económicos subnacionales, no sorprende que en materia de política económica extranjera los gobiernos locales de una misma nación tengan apreciaciones diferentes.

Todo lo anterior se traduce en un esfuerzo de las regiones poco reconocido por responsabilizarse de su propio desarrollo y del diseño de las políticas cercanas a sus necesidades.

### **Globalización y participación regional canadiense**

En referencia a las políticas de desarrollo regional en Canadá, recientemente se ha observado una reorientación en la que destacan dos componentes: 1) la formación de departamentos de desarrollo económico en los que participa la comunidad, y 2) el diseño de sus relaciones económicas con "el resto del mundo" desde las regiones.

Con relación a lo primero (véase Kresl, 1992), los programas de desarrollo económico, urbano y regional promueven, en general: estrategias de desarrollo industrial, asistencia a

exportaciones; políticas de retención de inversión; apoyo a pequeñas y medianas empresas; alianzas de ciudades; centros de vinculación de empresas e investigación, infraestructura. En general, la idea de estos espacios es la promoción económica siguiendo las reglas del mercado.

Para ilustrar más sobre este particular, se pueden señalar los objetivos identificados por el primer cónsul de Ontario a mediados de 1988:

1. Promover "competitivamente superior valor agregado por empleado" en todas las industrias.
2. Asistencia enfocada a sectores involucrados en el comercio internacional.
3. Énfasis en el crecimiento de compañías locales con alcance mundial en los sectores comerciales.
4. Crear una cultura empresarial.
5. Construir una fuerte infraestructura de ciencia y tecnología.
6. Mejorar la infraestructura de educación, entrenamiento y ajuste laboral.
7. Seguir "un enfoque de consenso" en crear estrategias económicas y programas, en particular para tratar los problemas de falta de competitividad internacional.
8. Creación de un plan de incentivos para la recapitalización de Ontario que daría incentivos fiscales a inversionistas comprometidos en empresas de tamaño mediano (mínimo 50 empleados).
9. La creación de un profundo proceso de reestructuración regional para firmas exportadoras con dificultades financieras pero con oportunidades de reestructuración.
10. Incentivos fiscales a aquellas empresas que inviertan "arriba del promedio".
11. Un enfoque "estratégico" del gobierno de Ontario en el sistema

de compras oficiales dando prioridad a empresas canadienses que desarrollen capacidad tecnológica.

12. A fondo de riesgo compartido se daría incentivos a empresas exportadoras exitosas cuando se comprometieran a desarrollar nuevos productos, prototipos y a crear nuevas oficinas de mercadotecnia fuera de Norteamérica (hasta 50 por ciento del proyecto, no pago si el proyecto falla y arriba de la tasa de mercado si el proyecto es exitoso).

13. Reorientación de las Corporaciones de Desarrollo de Ontario; hasta hoy habían decidido dar apoyo a pequeñas empresas e industrias que enfrentaban dificultades, ahora proveerán fondos para investigación, desarrollo y mercadotecnia a industrias con crecimiento, especialmente medianas con potencialidad de exportación.

14. Una "estrategia comprensiva popular" para mejorar la calidad de la oferta del capital humano de las empresas de Ontario.

15. La creación de premios de excelencia para reconocer a los individuos sus contribuciones al progreso económico.

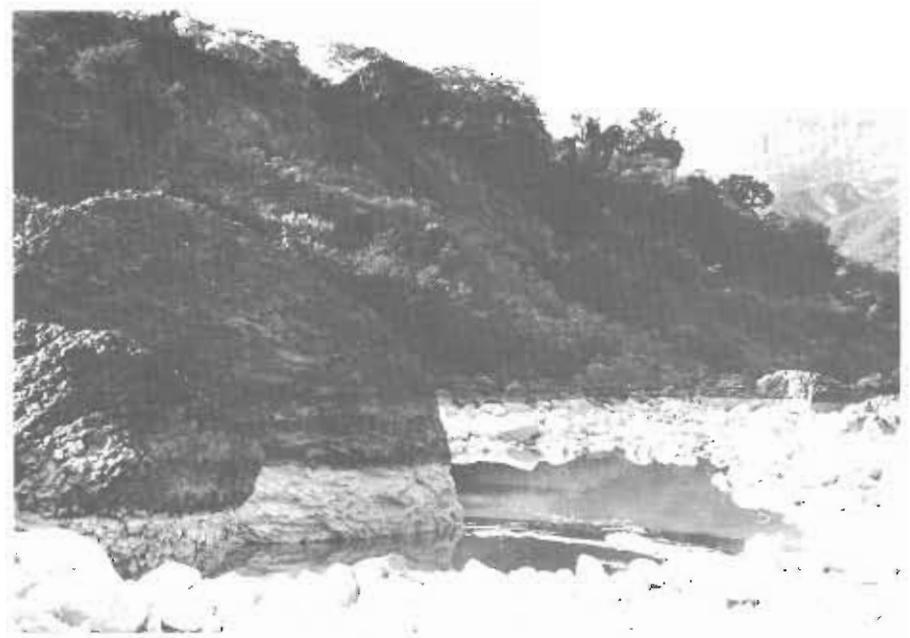
Estas características pueden extenderse a las estrategias de desarrollo regional de todas las provincias. Así, por ejemplo, el gasto de promoción en cuatro provincias (Ontario, Quebec, Alberta y Columbia Británica) puede equiparse con el que hacen las 50 entidades estadounidenses. En muchos casos, estas políticas se contraponen incluso a los acuerdos derivados del TLC, por ejemplo en el área de compras gubernamentales no se aplican a los gobiernos estatales, provinciales y locales.

Y en relación con el diseño de las relaciones económicas de las regiones

con "el resto del mundo" (véase Brow y Fry, 1993, y Fry, 1994). Un ejemplo ilustrativo se observa en el hecho de que las provincias canadienses han establecido oficinas de representación desde 1949, con un mayor número a partir de 1967. Hacia 1991 existían 23 sólo en Estados Unidos. En 1992, nueve provincias contaban con 76 oficinas en el extranjero, cifra que en términos relativos es mucho mayor que la de Estados Unidos (43 han abierto más de 160 oficinas en otros países). Sus tareas son facilitar encuentros oficiales, monitorear legislación, relacionarse con representantes de terceros países; asistencia en acuerdos; promociones comerciales; asistencia a misiones comerciales, etcétera.

Es de notar que los esfuerzos por establecer vínculos internacionales no se reducen a las regiones, sino que también se observan en las ciudades. A este respecto, un reciente artículo de Ted Hewitt (1996) analiza los intercambios municipales internacionales entre Canadá y América

Latina como iniciativas de desarrollo de la comunidad. Globalmente, se estima que se han establecido más de 2 mil acuerdos. En Canadá un programa de este tipo es promovido por la Federation of Canadian Municipalities, considerado como líder en el campo de los intercambios municipales internacionales. Este programa, denominado Federation of Canadian Municipalities' International Office, surgió en 1987 a raíz del interés en el "local empowerment" como prioridad de desarrollo y con el financiamiento de la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense. En la base, esa iniciativa fue vista como un mecanismo para extender a ciudades y poblados del mundo las experiencias técnicas y administrativas de Canadá en esa área. Adicionalmente, el involucramiento municipal internacional era visto como potencialmente benéfico para las contrapartes canadienses en tanto que ampliaba los horizontes profesionales de sus empleados, ofrecía nuevas perspectivas de los problemas



locales y, no menos importante, estimulaba las exportaciones locales de bienes y servicios.

Mientras que el programa tiene una cobertura internacional, sobre todo para África y China, América Latina participa con el 25 por ciento de los intercambios. Para México, dentro de la categoría de intercambios de iniciativas especiales, en general intercambio técnico, destacan los establecidos entre Calgary y Naucalpan, Calgary-Colima, Montreal-Monterrey, y Hamilton-Monterrey en 1993. Los objetivos han sido diversos, por ejemplo, para el proyecto Calgary-Naucalpan-Colima se enfocaron en la ampliación del comercio de bienes y servicios. En particular, técnicos en el tratamiento de aguas en Naucalpan recibieron asesoría de Calgary sobre el diseño y la provisión de un sistema de tratamiento de aguas para esa municipalidad, mientras que Colima y Calgary trabajaron juntos para asegurar el financiamiento de la construcción de un depósito de aguas residuales. En el caso Hamilton-Monterrey se ha enfatizado el fortalecimiento de lazos educacionales y el comercio. Es de señalar que estos intercambios son más o menos nue-

vos y en intercambios anteriores se ha conseguido más.

Con respecto a la mecánica del proceso, las vías son variadas. Algunas veces, a la municipalidad canadiense se aproxima el socio potencial latinoamericano, tal fue el caso de Hamilton-Monterrey. Más comúnmente, el intercambio es iniciado por administradores o políticos clave en el lado canadiense. La selección del socio es típicamente coordinada con la ayuda de la Federation of Canadian Municipalities International Office, que tiene una base de datos sobre las características y necesidades de los socios potenciales.

En general, se encuentra que si bien estos intercambios han tenido algunos costos políticos, se han identificado también algunos beneficios, como el aumento de la reputación internacional de las municipalidades canadienses, algo de aprendizaje y beneficios económicos.

Entonces, en general se observa que las provincias canadienses se adaptan e intentan aprovechar el proceso de globalización, a través de: a) una reorientación de los departamentos de desarrollo económico, hacia una actitud más participativa

en el mercado y hacia la exportación, y b) un planteamiento propio, a nivel provincial y municipal, de relaciones económicas con el exterior del país. Sin embargo, habría que reconsiderar cómo este vuelco al exterior obliga a replantear un largo proceso de integración económica en Canadá.<sup>2</sup>

### **Algunas implicaciones para México y Canadá**

En el caso de México, aunque con menos énfasis que en el caso canadiense, se observa un proceso de descentralización en lo político y de desconcentración en lo económico. Los estados establecen cada vez más oficinas de promoción económica en el extranjero, las relaciones públicas a través de ciudades hermanas se están transformando en relaciones económicas. Asimismo, el aprovechamiento de las relaciones establecidas mediante el programa internacional de colaboración intramunicipal es otro ejemplo. Con el tiempo del proceso seguido por las provincias y ciudades canadienses se puede aprender algo, puesto que seguramente se seguirá promoviendo la gestión de los agentes regionales.

En general, en el análisis de la participación regional canadiense se pueden identificar algunos problemas que ha acarreado esta participación, ya que esta mayor participación de las regiones en conjunto no necesariamente conduce a mejorar el nivel de los "derechos sociales". De hecho puede observarse un nuevo nivel de competencia económica entre regiones. Una competencia que consiste en disminuir "las reglas del terreno de juego". Mejor regulación ambiental, mayor "flexibilidad" laboral, etcétera. Hace varios años tuvo



Arianna Lazcarro Rivera

lugar un ejemplo clásico de competencia transfronteriza cuando Ontario y Ottawa integraron un paquete de incentivos de casi 70 millones de dólares para motivar a la empresa Ford a establecer una planta en Ontario y no en Ohio.

En este contexto, preocupa que el Tratado de Libre Comercio no muestre suficiente interés en una coordinación regional. Mucho se ha comparado esta experiencia con la europea, donde se ha dado mayor atención a lo regional. En los fundamentos de la Unión Europea existe el principio de *subsidiarity*, que señala que las funciones de gobierno deberán encontrarse muy cerca de la gente y no ser instrumentadas por las autoridades centrales.

Inevitablemente, el proceso de construcción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha de llevar a la discusión del ajuste en los ingresos, en las ocupaciones, entre regiones. Con relación a los objetivos sociales, existe la preocupación de que los costos del ajuste de una liberalización comercial recaigan sobre todo en ciertas regiones.

También preocupa, en el mismo sentido, que la competencia mediante la reducción de las reglas del juego

conduce a la vulnerabilidad de las regiones ante los "grandes designios corporativos". El concepto de participación en las empresas o corporaciones se debe redefinir. Existen comunidades que aportan recursos para el éxito económico de los negocios pero su participación en términos de propiedad es mínima o nula. Se deben establecer nuevas formas de participación.

Estos son retos que enfrentan las regiones de Canadá y de México en este momento. Ha sido superada la concepción de las relaciones exteriores reducidas a los acuerdos entre gobiernos centrales. Se deben crear formas más amplias de cooperación.

El Tratado de Libre Comercio constituyó en gran medida una iniciativa de los gobiernos y los negocios, ahora queda la tarea de eliminar "aranceles" a la cooperación en otros niveles, en la que las regiones quieren y tendrán que desempeñar un papel más activo.

### Notas

- <sup>1</sup> El autor agradece los comentarios recibidos a la presentación de esta ponencia durante el IV Congreso de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, Universidad de Monte-

rrey, noviembre de 1998.

- <sup>2</sup> Agradezco esta observación a la maestra María Teresa Gutiérrez.

### Bibliografía

- Brown, Douglas M. y Earl H. Fry, *States and provinces in the international economy*, Institute of Governmental Studies, 1993.
- Cervantes Galván, Edilberto, "Globalización y procesos regionales", *Nexos* núm. 239, noviembre de 1997.
- Fry, Earl H., "Relaciones económicas internacionales de la provincia de Canadá", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 2 (febrero de 1994), pp. 132-137.
- Hewitt, W.E., "Canada-Latin America municipal exchange as a strategy for regional development: some observations on the cost-benefit balance sheet", *Journal of Developing Areas*, julio 30 de 1996, pp. 447-462.
- Kresl, Peter K., *The urban economy by regional trade liberalization*, Praeger, 1992.
- León, Adrián de, "Liberalización comercial y desigualdad regional: exploración de la evidencia e implicaciones para México", en Jesús Arroyo A. y David E. Lorey (comps.) *Ajustes y desajustes regionales. El caso de Jalisco a fines del sexenio salinista*, Universidad de Guadalajara-UCLA Program on Mexico, Guadalajara, 1995.
- OECD, *Regional problems and policies in Canada*, 1994.
- Savoie, Donald J., *Regional economic development: Canada's search for solutions*, University of Regional Toronto Press, 1992, segunda edición.