

La cuestión regional y la integración internacional de México: una introducción

*Francisco Alba**

1. Introducción

A PRINCIPIOS DE 1997, un periodista estadounidense publicó un ensayo sobre México en el que se refiere a la existencia de varios Méxicos: uno denominado Mexamérica, en el norte; otro Mexicentroamérica, en el sur, y la ciudad-Estado de la ciudad de México, en el centro.¹ Desde luego, la idea no es original, es sólo una reciente reiteración de la gran heterogeneidad regional que históricamente ha caracterizado al país,² y que la hereda en los albores del siglo XIX de su pasado colonial. De manera un tanto burda se puede pensar en un México con esa ciudad-Estado organizando el México central que —a manera de zona intermedia, particularmente mestiza— divide al México del norte del México del sur; este último constituido a partir de incursiones y avances del núcleo central hacia “tierras de indios”; aquél, a partir de asentamientos del mismo núcleo central en “tierras inhóspitas”.

He comenzado citando a un observador extranjero porque a los extranjeros la existencia de profundas fracturas en el paisaje nacional —fracturas regionales— parece llamarles poderosamente la atención y privilegian esos desequilibrios cuando tratan de transmitir su visión del país. Sin embargo, esta visión de fracturas regionales —y de otro tipo— no es, desde luego, privativa de los extranjeros; aunque tal vez si sea más recurrente entre ellos que entre los

* En la elaboración de este documento conté con la colaboración de Silvia Giorguli, Fernando Salmerón y el apoyo de Lourdes González.

¹ Robert D. Kaplan, “La historia se mueve hacia el norte”, *Este País*, núm. 74, mayo de 1997, pp. 62-66 (originalmente publicado en inglés en *The Atlantic Monthly*, febrero, 1997).

² Entre los ilustres observadores de la heterogeneidad regional se encontrarían pensadores de la talla de Alexander von Humboldt, Justo Sierra y Andrés Molina Enríquez.

nacionales.³ En cualquier caso, el levantamiento de Chiapas, el 1 de enero de 1994, forzó a mexicanos y extranjeros a redescubrir “la cuestión regional” (al igual que otras cuestiones, como la indígena).⁴ En Chiapas el país descubre un Sur atrasado, inmóvil, anclado en el pasado. Por contraste, el Norte se perfila dinámico, moderno, abierto y volcado hacia el futuro, mientras que el Centro parece perder su papel de tradicional centro de gravedad del país, como si le costara trabajo adaptarse o ajustarse a las nuevas circunstancias.

Sin embargo, entre los factores que más incentivan en México la discusión sobre la cuestión regional se encuentra la nueva integración del país a la economía internacional. Del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) se esperan secuelas diferenciales para las diferentes regiones del país. El TLC es visto como el símbolo de una creciente y más intensa irrupción de la economía internacional (los Estados Unidos) en el proceso de diferenciación interna del país. Para algunos observadores está claro que los cambios y acuerdos encapsulados en el TLC tenderán a afectar significativamente las actuales peculiaridades e identidades regionales, creando incluso nuevas formas en la heterogeneidad nacional; es decir, nuevos Méxicos.⁵ Sustentándose, explícita o implícitamente, en diversos marcos analíticos, se especula que la región Norte va a ser beneficiada, mientras que la del Centro perdería algunas de sus ventajas competitivas y la región Sur, por su parte, seguiría quedando al margen de la evolución principal de la economía.

En el nuevo contexto de desarrollo del país, para analistas y pensadores mexicanos, la brecha entre los distintos Méxicos se hará más difícil de colmar. Parecería existir una paradoja en el proceso interactivo de los procesos de integración del país con sus vecinos del Norte y los de la integración de las regiones de México. Meyer no ve “ningún problema para que Monterrey se integre a Texas”, pero considera, en cambio, que “el mayor reto es que Chiapas

³ La expresión “muchos Méxicos” ha terminado por recoger esa visión de unidad y diversidad en el mismo espacio; la conjunción, sin fusión acabada, de un pasado y un presente; las contradicciones, en la realidad cotidiana, de fuerzas muy variadas. La concepción de “muchos Méxicos” no necesariamente evoca rechazo o crítica; traduce, igualmente, la fascinación que parece producir en los extranjeros la riqueza de la heterogeneidad nacional. Lesley Byrd Simpson, *Muchos Méxicos*, FCE, México, 1977.

⁴ A manera de ejemplo, véanse de Mauricio de María y Campos, “El Sur de México. Necesidad de una política de desarrollo regional”, *El mercado de valores*, vol. 58, núm. 8, agosto de 1998, pp. 23-33; “¿Y si desarrolláramos Chiapas y el Sur del país?”, en *El Financiero*, 11 de agosto de 1998, p. 44.

⁵ Hay quien ha postulado que a raíz del TLC la nueva fractura del país no será más del corte regional tradicional sino que descansará en el tipo de vinculación, o carencia de vinculación, de las regiones, sectores sociales y actividades con los Estados Unidos. Jorge G. Castañeda, “Mexico’s Circle of Misery”, *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 4, julio-agosto, 1996, pp. 92-105.

y Monterrey se integren entre sí”.⁶ Lo que se debate es el tipo de integración; es decir, las implicaciones y efectos de un patrón dado de integración. Meyer parece tener en mente que el asunto no depende, obviamente, sólo de la esfera económica, sino que la propia integración y la que ocurre entre los países implica también las otras esferas de la actividad humana —los factores culturales, sociales y políticos.⁷

Los procesos de integración y sus múltiples consecuencias se asocian así a las explicaciones sobre los procesos de transición y cambio —la modernización y el desarrollo— de las sociedades. Los diferenciales “regionales” de ajuste a estos procesos dependen de la conformación de ecosistemas espacialmente localizados cuya estructuración se da —o se ha dado hasta muy recientemente— por la interacción entre, por un lado, factores de cultura, valores, arreglos e instituciones económicas y políticas y, por otro, factores del medio físico. En un país como México, estos últimos son de importancia no desdeñable, ya que los accidentes de la geografía han sido uno de los principales determinantes de las actividades económicas, políticas y sociales.⁸

Las modalidades de los procesos de integración y sus consecuencias se encuentran así estrechamente ligadas a la eliminación de barreras —físicas y no físicas—, a la movilidad de factores materiales y no materiales. Desde esta perspectiva, el TLC es un desmantelamiento radical de aduanas y otras barreras que por décadas, si bien con diferente intensidad pero siempre de manera significativa, protegieron la economía y sociedad mexicanas del resto del mundo y produjeron, por la misma razón, efectos regionalmente diferenciados. La apertura comercial, de manera similar, está cargada de implicaciones. Una muy importante es la forma en que se ha modificado e intensificado el proceso de “continentalización” del espacio económico en América del Norte. El TLC es un factor determinante en la creación de condiciones propicias para que se dé una diferente articulación de las regiones del país, entre sí y con el exterior; siendo este último proceso el más dinámico y el motor de la articulación nacional.

⁶ Lorenzo Meyer, “Quieren una frontera estable”, en *Reforma*, 6 de mayo de 1997, p. 6G (entrevista).

⁷ El que la integración de la economía con otras economías, especialmente con la estadounidense, ya no sea silenciosa sino institucionalizada, tiene importantes implicaciones en las esferas sociales, culturales y políticas. Véase al respecto, Gustavo Vega (coord.), *Liberación económica y comercio libre en América del Norte: consideraciones políticas, sociales y culturales*, México, El Colegio de México, 1993.

⁸ El desarrollo y la integración de México, desde su origen colonial, es visto por Bataillon como un proceso de superación de obstáculos o barreras. Claude Bataillon, *Espacios mexicanos contemporáneos*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1997.

En efecto, la apertura y el TLC son factores determinantes de la localización regional de la inversión en las economías de América del Norte. En el contexto actual significa que la inversión productiva se dirigirá hacia aquellos puntos que ofrezcan oportunidades y ventajas comparativas en términos de recursos, disponibilidad y capacitación de la mano de obra, ubicaciones estratégicas y condiciones de estabilidad social y política. Lo anterior no es novedoso; sin embargo, dado el estado del progreso científico, tecnológico y organizativo asociado a la actual inversión productiva, es previsible que aumente el distanciamiento económico y de ingresos entre las regiones que logren atraer esas inversiones y las que no lo logren, con implicaciones profundas para los procesos de desarrollo e integración de las sociedades concernidas. De ahí la importancia de atender a los efectos de la integración internacional de México.

Este artículo, junto con los que siguen (Morelos, Bracho, Unger, Sobarzo), pretende asomarse a la cuestión regional del país desde la perspectiva de los procesos de integración económica impulsados por la apertura económica en lo general, y el TLC en particular. Específicamente, los propósitos de este trabajo introductorio a la temática regional mexicana son tres: *a) actualizar los elementos indicativos sobre la importancia de la cuestión regional en México; b) examinar posibles factores que podrían incidir en el futuro sobre las tendencias de la convergencia o la divergencia de las regiones del país, y c) hacer algunas propuestas sobre la conveniencia de enfrentar con políticas públicas específicas la cuestión de los desequilibrios regionales del país con el fin de buscar su convergencia.*

A continuación, en la segunda parte, se hace una breve reseña del análisis que se ha realizado en México sobre las tendencias del desarrollo regional. En la tercera, se examinan las principales políticas regionales que se han instrumentado en México, buscando las orientaciones analíticas que pudieran haberlas sustentado. En la última parte se plantea qué conceptos ligados a los procesos de convergencia-divergencia en los procesos de integración económica ofrecen un gran potencial para orientar las políticas públicas tendentes a hacerle frente a la cuestión regional. En este mismo apartado se concluye con algunas consideraciones a manera de argumentos en favor del establecimiento de una política regional.

2. El análisis de las tendencias del desarrollo regional

No parece existir un diagnóstico consensualmente aceptado sobre la experiencia en la segunda parte del siglo XX del desarrollo regional de México, al

no disponer de un indicador o conjunto de indicadores que hayan sido utilizados de manera general y amplia para medir y evaluar avances y retrocesos en esta materia. Pese a la retórica y las declaraciones gubernamentales que implican que se está a favor de la reducción de las brechas que separan a las diferentes regiones entre sí, son escasos los estudios hechos desde una misma perspectiva analítica que permitan darle continuidad a la evolución de los desequilibrios regionales ocurridos en México. Entresacando de los trabajos más representativos al respecto, se reconstruye el siguiente diagnóstico sobre la situación que han guardado los desequilibrios regionales del país, específicamente a partir del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones:

- Yates, un clásico sobre el desarrollo regional de México, concluye en los años sesenta que, entre otros factores, el transporte, los servicios, la mano de obra, el crédito, al igual que el centralismo gubernamental, han favorecido a las regiones prósperas y más favorecidas —los estados del Norte y el Centro— por lo que proponía que se suprimieran los subsidios que se otorgaban al Distrito Federal.⁹
- Veinte años más tarde, Gómez y Cortés, quienes hicieron una extensa revisión de la experiencia histórica del desarrollo regional en México, concluyen que la mayor parte de los estudios que analizan la desigualdad regional encuentran que ésta ha aumentado de manera consistente durante este siglo, con excepción de algunos periodos en que esta tendencia se ha detenido (pero no revertido).¹⁰ Enumeran una larga lista de diferenciales regionales y estatales que han estado presentes en un momento dado o que se han ampliado en periodos específicos. Entre estos diferenciales se encuentran: la consolidación de una estructura dual en el campo mexicano a partir de los años cuarenta —por una política de modernización agrícola selectiva— que la propició; la “metropolización del desarrollo”; el hecho de que el ingreso per cápita de los estados más ricos era diez veces mayor que en los más pobres en los años sesenta; el que el Norte y el valle de México recibían, entre 1950 y 1980, más financiamiento —de la banca privada y mixta— del que captaban; el que, desde 1940, el PIB per cápita de las regiones del valle de México, Norte, Noroeste y Golfo se ha mantenido alto en términos relativos.

⁹ Paul L. Yates, *El desarrollo regional de México*, México, Banco de México, 1965.

¹⁰ Pablo Gómez y Armando Cortés, *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, Nacional Financiera, 1987.

- Por su parte, Béjar señala, respecto de la desigualdad social en México, que ésta no ha disminuido significativamente a lo largo de este siglo.¹¹ Si bien se han observado, específicamente a partir de 1940, mejoras generales en las distintas regiones del país en los indicadores de educación, salud y acceso a diversos servicios básicos como son luz, agua, drenaje y caminos, también se ha mantenido el esquema de concentración de los servicios, principalmente en las áreas más urbanizadas. Béjar sostiene que, en México, el acceso y la disponibilidad de los servicios públicos de educación y de salud, asociados a un patrón de desigualdad socioeconómica, también tienen una expresión regional.
- Hernández Laos ha observado, con una perspectiva más analítica que la prevaleciente en otros estudios sobre la cuestión regional, que los indicadores de la actividad industrial y de productividad señalan inequívocamente los grandes diferenciales regionales y su ampliación de los años cincuenta a los setenta, sobresaliendo la creciente participación de la región de la ciudad de México, que de representar un tercio del valor agregado bruto del sector manufacturero en 1950 pasó a un poco más de la mitad del total nacional en 1975.¹² A la vez, los estados del Norte mostraban, en general, un elevado producto per cápita e índices de eficiencia industrial superiores al promedio nacional. Es interesante consignar que Hernández Laos observa que la escasa integración espacial del país ha actuado como una protección efectiva frente a la competencia foránea, generando importantes incentivos para la realización de economías de escala en las regiones centrales.

Los resultados que presentan los artículos que siguen (Morelos, Bracho, Unger, Sobarzo) permiten una actualización del diagnóstico sobre la situación y las tendencias de la desigualdad regional de México. Se confirma, en general, que las brechas regionales en cuanto a niveles de vida y desarrollo son grandes y que no tienden a reducirse de manera significativa. Aunque cada trabajo establece su propio marco analítico, es notorio, sin embargo, constatar que los diversos resultados se compaginan sin mucha dificultad entre sí y que, no obstante que las delimitaciones de las regiones son privativas de cada trabajo, la localización espacial de los muchos Méxicos muestra continuidad y consistencia a lo largo de una hipotética dimensión Norte-Centro-Sur.

¹¹ Raúl Béjar, *Dinámica de la desigualdad social en México*, México, CRIM-UNAM, serie Aportes de Investigación, núm. 19, 1987.

¹² Enrique Hernández Laos, *La productividad y el desarrollo industrial en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

- En el trabajo de Morelos se observa que los patrones demográficos del país se están desplazando hacia estados superiores en el proceso de la transición demográfica; sin embargo, todavía existen brechas muy significativas en los comportamientos de natalidad y fecundidad en distintos ámbitos regionales del país. Morelos encuentra, entre 1970 y 1990, cinco patrones o estadios de transición demográfica regionalmente diferenciados. Estas cinco “regiones demográficas”, sin embargo, no se constituyen como una contigüidad geográfica diferenciada. El hallazgo no es singular del trabajo de Morelos, pues otros informan también sobre una significativa heterogeneidad en las grandes regiones del país.

Entre las cinco regiones demográficas definidas en el estudio de Morelos, los patrones demográficos extremos se encuentran, por un lado, en el Distrito Federal (región I), el cual al comenzar los años noventa tiene niveles de mortalidad y fecundidad cercanos a los de los países más desarrollados (en 1990 la esperanza de vida en el Distrito Federal era de 73 años y de 1.9 el número promedio de hijos por mujer) y, por otro, en el extremo opuesto, se encuentran Chiapas y Oaxaca (región V), entidades donde prevalece una elevada incidencia de enfermedades prevenibles y la fecundidad también es elevada (la esperanza de vida al nacer, de 64 años, es 9 años menor que en el Distrito Federal y el promedio de hijos por mujer, 4.6, es más del doble). Entre estos extremos se encuentran los restantes estados del país.

En la operacionalización de Morelos sobre las tendencias del comportamiento demográfico del país se calculan índices correspondientes a una transición demográfica que pasa por cuatro etapas.¹³ De acuerdo con esos índices, entre 1970 y 1990 todas las regiones registraron importantes cambios: algunas avanzan hasta dos estadios, como es el caso del patrón extremo inferior; otras sólo uno, como es el caso de la región opuesta, la más avanzada. Sin embargo, a pesar de la tendencia hacia la reducción de los diferenciales en mortalidad y fecundidad, uno de los hallazgos más inquietantes del trabajo de Morelos es que “el Sur” no aparece como la región cuya velocidad de cambio demográfico sea la más rápida. Lo anterior ocurre no obstante la existencia de políticas públicas tendentes a reducir el crecimiento demográfico, lo que sugiere

¹³ La transición demográfica consiste en el paso de la primera a la última etapa. La primera se caracteriza por elevadas tasas tanto de mortalidad como de fecundidad; en la última se observan niveles bajos en ambas variables. En el trabajo de Morelos la variable *migración* no altera sustancialmente los patrones demográficos regionales contruidos a partir de información sobre fecundidad y mortalidad.

que éstas no han sido enfocadas necesariamente a reducir “rezagos demográficos” de carácter regional.

- En el trabajo de Bracho, el análisis de la dimensión educativa en 1990 dio lugar a una diferenciación regional peculiar, con regiones identificadas a partir de componentes geográficos y educativos. En la regionalización de este estudio se desdibujan las tres zonas más amplias del Norte, Centro y Sur. Si bien la zona Norte aparece como una región bastante homogénea, la zona Centro se visualiza conformada por círculos concéntricos relativamente heterogéneos unos de los otros. Por su parte, la zona Sur encierra una región Sur-Sur (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) claramente diferenciada, por sus condiciones desfavorables, no sólo del resto del país sino de los estados y subzonas contiguos.

El gran distanciamiento entre el Sur-Sur y el resto del país se observa en todos los indicadores utilizados. En el caso de la región Norte, los porcentajes de población adulta analfabeta oscilan alrededor de 5%, y de población sin instrucción entre 8.5 y 9%. En el Centro, los valores en analfabetismo oscilan entre 3.6 y 18%, y en población adulta sin instrucción entre 5.8 y 21.8%. Dentro de esta región, el círculo concéntrico del Centro-Periférico presenta niveles de rezago educativo que la asemejan a determinadas zonas de la región Sureste.¹⁴ Frente a lo anterior, los niveles de esos mismos indicadores para la región Sur-Sur hacen evidente su distanciamiento de las otras regiones del país: tanto el analfabetismo como la carencia de instrucción afectan a casi un tercio de las poblaciones pertinentes (30.2 y 32.4%, respectivamente).

Una comparación “por generaciones” en el corte transversal de 1990 sugiere un mejoramiento de las generaciones más jóvenes respecto de las más viejas, sin que por ello parezca reducirse de manera significativa la desigualdad entre las regiones. Las “distancias generacionales” entre las regiones son, de acuerdo con ciertos indicadores, verdaderos abismos. Resalta, por ejemplo, que la población entre 20 y 24 años en la zona Sur-Sur tiene niveles de analfabetismo y de población sin instrucción superiores a los de la población entre 50 y 65 años de la zona Norte o en el Distrito Federal. Lo anterior sugiere un desfase de al menos un par de generaciones entre una y otra región, lo que da idea de lo ingente del reto para integrar Monterrey y Chiapas, como lo sugiere Meyer.

Al comparar la escolaridad de la población indígena, Bracho observa un patrón de menor heterogeneidad entre regiones. Si se excluye el Distrito

¹⁴ Esta semejanza no es mera coincidencia pues existe contigüidad geográfica entre partes del Centro-Periférico y del Sur.

Federal, la escolaridad promedio de los indígenas es menor a 4 años: 3.5 años en el Sureste, 3.3 en el Norte, 2.6 en el Centro-Periférico y sólo 2.4 en el Sur-Sur. Es decir, en ninguna región —con excepción del Distrito Federal en que la población indígena ostenta 6 años de escolaridad— se le cubre a la población indígena el antiguo nivel obligatorio de escolaridad, la primaria.

En un intento por capturar el dinamismo del sistema educativo, Bracho utiliza indicadores de eficiencia educativa y muestra que en el Sur ésta se ubica muy por debajo del resto del país: las subregiones Sur-Sur y Sureste presentan en 1990 los mayores porcentajes de niños que no concluyeron la primaria (42 y 33%, respectivamente, de la población entre 13 y 15 años de edad). Bracho observa también que el diferencial entre lo rural y lo urbano es todavía determinante de los desequilibrios educativos en el país y que hay una gran diferenciación educativa entre las ciudades mayores en relación con sus zonas aledañas (su *hinterland*). Las implicaciones prospectivas de su trabajo son abiertamente desalentadoras; para Bracho el mantenimiento de los diferenciales observados le parece el más optimista de los escenarios probables, a menos que ocurran acciones radicalmente diferentes a las del pasado.

- El estudio de Unger fundamenta la polarización (1993) entre las tres grandes regiones del país: Norte, Centro y Sur. El análisis de la participación de cada zona en la industria manufacturera distingue claramente entre, por un lado, un Centro que reúne alrededor de 70% del valor de la producción, el capital invertido y los insumos tecnológicos, así como un Norte con participaciones entre 25 y 28% en estas variables y, por otro, un Sur cuyo retraso se hace evidente con participaciones inferiores a 5% en las mismas variables. Las variables de productividad y recursos por trabajador indican que en el Norte habría condiciones más propicias que en el Centro y en el Sur para la creación de empleos con mejores retribuciones relativas.

También en los niveles de los acervos tecnológicos —físicos y humanos— se refleja un Sur muy por debajo del Norte y Centro. En general, los diferenciales de estos acervos entre el Norte y el Centro no son muy grandes, algunos indicadores inclusive llegan a ser más favorables para el Centro, aunque en general el Norte presenta una situación más favorable en la mayoría de los indicadores analizados. De acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, las condiciones del mercado de trabajo son más ventajosas en el Norte según los valores de variables como intensidad de capital por emplea-

do y salario promedio.¹⁵ En general, Unger observa que los indicadores de productividad confirman las diferencias regionales, subzonales y estatales esperadas conforme a una especie de gradiente Norte-Sur.

En cuanto a señales de cambio en el tiempo, Unger encuentra que está ocurriendo un proceso de mayor distanciamiento entre el Norte y el Centro. Así, por ejemplo, se observa un ligero aumento en la participación relativa de la zona Norte en el PIB nacional total y manufacturero, en detrimento del Centro; por su parte, el Sur mantiene su estancamiento relativo (con pocas posibilidades de revertir esta situación).

- El trabajo de Sobarzo documenta una fuerte concentración, en el periodo 1980-1995, del ingreso y el gasto públicos en el ámbito federal, en detrimento del estatal y municipal. Ese centralismo se puede atribuir, según Sobarzo, al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Sin embargo, el SNCF ha traído, por el lado del ingreso, “eficiencia recaudatoria y transparencia”; si bien esta eficiencia federal se ha conseguido a cambio de dependencia y renuncia de atribuciones de los otros niveles administrativos: estatales y municipales. En cambio, Sobarzo nota una alta discrecionalidad por lo que respecta al gasto, al carecerse de un mecanismo transparente para la distribución de los recursos captados por la Federación. Desde la perspectiva de los desequilibrios regionales, esta discrecionalidad en el gasto adquiere especial pertinencia, puesto que los ajustes económicos a partir de los años ochenta han repercutido, de manera particular, en los diferentes rubros del gasto.

El panorama de las relaciones fiscales entre Federación y estados es, sin embargo, muy complejo. Así, en el Fondo General de Participaciones (FGP) —el cual comprende 20% de la recaudación federal participable—, el criterio poblacional ha ganado importancia como criterio de reparto entre diferentes niveles administrativos. Para 1994, 45.2% de lo repartido por el gobierno federal a los estados mediante el FGP se distribuye en función del número de habitantes de cada entidad. Sin embargo, en el gasto federal que se ejerce directamente en estados y municipios —que constituye, a pesar de la descentralización, casi 15% del gasto federal— aún existe poca certidumbre sobre la permanencia en el tiempo de los criterios utilizados por el reparto. En general, la falta de información y la carencia de elementos adicionales

¹⁵ El Norte supera al Centro con la metodología de promedios aritméticos de los valores estatales y municipales, pero lo contrario ocurre con los promedios ponderados; lo que es interpretado por Unger como indicación de que el Norte es más homogéneo que el Centro.

sobre la manera en que se asignan los recursos, no permite emitir juicios sobre la equidad del reparto. Se estima que los gastos son hechos frecuentemente con “visión cortoplacista” y coyuntural, no obstante que ciertos índices del grado de marginación por estado y municipio —como los calculados por Conapo— son utilizados en la instrumentación de los programas de desarrollo social y combate a la pobreza, como el Progresá.

En resumen, Sobarzo considera que la falta de reglas claras relativas a la asignación de recursos a los estados y municipios ha obstaculizado la planeación a mediano y largo plazos, ha restado autonomía a los niveles inferiores de gobierno en la toma de decisiones para el ejercicio del gasto y ha favorecido la imposición de las prioridades del gobierno federal a los gobiernos estatales.

En la actualidad, el reclamo de agilizar el manejo de los recursos y dar mayores espacios administrativos a los gobiernos estatales y municipales se ha traducido en un discurso sobre un “nuevo federalismo”, con base en el cual se han tomado medidas orientadas hacia la descentralización de recursos y funciones. Paradójicamente, las propias medidas de descentralización están planteando, según Sobarzo, cuestiones adicionales en la agenda de las relaciones fiscales en el país, debido a las muy desiguales capacidades administrativas y humanas de estados y municipios. Ante la tendencia a devolver funciones y decisiones a los niveles administrativos inferiores, Sobarzo advierte sobre la posibilidad de “efectos perversos” de una acelerada o indiscriminada entrega de recursos, dada la desigual capacidad institucional de los niveles inferiores de gobierno para administrarlos y manejarlos adecuadamente; capacidad que suele ser menor entre los estados y municipios más desfavorecidos y atrasados.

Respecto del gasto municipal bipartita (la transferencia federal a los municipios), constituido sobre todo por los fondos asignados para la superación de la pobreza, éstos se distribuyen de acuerdo con indicadores de rezago claramente establecidos. Sin embargo, según Sobarzo, la discrecionalidad también está presente en este reparto, sobre todo en lo que se refiere a la transferencia de fondos de los gobiernos estatales hacia los municipios.

De la gran diversidad de hallazgos y resultados de los trabajos de Morelos, Bracho, Unger y Sobarzo se podrían extraer algunas conclusiones, que actualizan y reiteran lo que la literatura regional ha venido señalando, desde los años cincuenta y sesenta, como se observó en párrafos anteriores:

- Existen profundas fracturas en la integración regional de México. Prácticamente todos los indicadores utilizados señalan significativas disparidades entre regiones. La división regional cambia según los estudios y

las variables utilizadas, pero no suprime los muy amplios diferenciales regionales ni la polarización regional extrema entre el Sur —muy abajo en cualquier escala— y el resto del país.

- Las grandes regiones geográficas contiguas no son homogéneas. Persisten importantes diferencias dentro de cada una. Los diferenciales intrarregionales más acentuados se localizan en el Centro, mientras que el Norte del país presenta la mayor homogeneidad como región; características no ajenas a que los contextos rural y urbano son todavía factores determinantes de diferenciales regionales.
- Los cambios en el tiempo de los desequilibrios regionales y las tendencias recientes no apuntan en una dirección definida. Los signos de convergencia entre regiones en el comportamiento de las variables analizadas son débiles, con excepción de ciertos comportamientos demográficos. Si alguna convergencia se produce, ocurriría entre el Centro y el Norte del país.
- Las transferencias fiscales tienen lugar en un contexto de gran penuria de recursos locales al carecer estados y municipios de fuentes propias de ingreso importantes. Las deficientes capacidades administrativas locales actúan como impedimento para obtener y manejar adecuadamente transferencias federales y recursos del exterior.

3. Políticas regionales en México

Aunque no en todos los casos, la mayoría de los programas y políticas de desarrollo regional aplicados en México han sido motivados por la conciencia de amplios desequilibrios regionales en el país e impulsados por el objetivo de verlos reducidos. En términos generales, lo que se ha entendido por política de desarrollo regional ha estado vinculado al modelo económico de la época. Entre 1940 y 1970, la prioridad de la política de desarrollo de México fue la industrialización del país. Así, la corrección de las desigualdades regionales se asocia, principalmente, a aspectos de descentralización industrial, desarrollo de áreas proveedoras de insumos y explotación de ciertos recursos naturales.

Para compensar el impulso de la actividad industrial que se concentra en las ciudades, entre los primeros intentos de planeación regional se encuentran los que se orientaron hacia el desarrollo de las principales cuencas hidrológicas del país.¹⁶ En 1947 se crea la Comisión del Río Papaloapan y la

¹⁶ En los años treinta se encuentran antecedentes de planeación regional agrícola y de la creación de comisiones intersecretariales, como la de Estudios y Planeación en el Valle del Mezquital en 1936 y la de la Mixteca en 1937.

del Río Tepalcatepec (que en 1960 es absorbida por la del Río Balsas); con el tiempo, las principales cuencas hidrológicas del país contarían con sus respectivas comisiones —algunas de las cuales se limitaron a realizar estudios. Entre los objetivos que se les fijan a las diversas comisiones se encuentran: impulsar el riego, las obras de salubridad y saneamiento, la creación de infraestructura —incluyendo plantas hidroeléctricas— y medios de comunicación e, incluso, la colonización mediante la fundación de nuevos centros de población.¹⁷

Las comisiones se extienden normalmente sobre territorios bajo diversas jurisdicciones estatales y, aunque su existencia fue transexenal, su suerte se vio ligada a la de las administraciones que les dieron el impulso inicial (tal vez con excepción de la Comisión del Río Balsas-Tepalcatepec, a cuyo frente estuvo Lázaro Cárdenas). Ello repercutió definitivamente sobre la capacidad de cambio y desarrollo regional que se les asignó. No obstante lo anterior, por medio de estas comisiones se canalizaron importantes recursos financieros provenientes de instituciones internacionales, como el BID, y de acuerdos binacionales, como los establecidos por el programa de Alianza para el Progreso.

Más tarde, sobre todo en los años sesenta y setenta, como reacción a la concentración industrial en las tres principales zonas metropolitanas del país, se instrumenta una política de creación de parques industriales, cuyo anclaje analítico es el concepto de “polo de desarrollo” que se ofrece como respuesta a los desequilibrios en el desarrollo regional asociados a la concentración desproporcionada de la industria, los servicios y la población en pocos puntos del espacio.¹⁸ Las políticas de desconcentración y la promoción de polos de desarrollo se convierten así en la estrategia privilegiada de desarrollo económico de los gobiernos mexicanos en los años sesenta y setenta. El impulso al desarrollo regional por cuencas hidrológicas cede el lugar al impulso de parques, ciudades o puertos industriales y de centros turísticos. En general, estos programas desconcentradores no afectaron fuertemente el gasto público federal, y las acciones realizadas fueron más bien aisladas, sin un claro impacto en el desarrollo regional ni sobre la integración de las regiones entre sí.¹⁹

Por su continuidad y creciente importancia con el transcurso del tiempo y por su impacto en la evolución de la región fronteriza del Norte, se destaca

¹⁷ Para hacer el inventario de los programas de carácter regional se utilizó la *Antología de la planeación en México*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, varios tomos y años.

¹⁸ El concepto de “polo de desarrollo” se encuentra asociado a los trabajos de François Perroux.

¹⁹ Una evaluación de estos programas se encuentra en Gustavo Garza, *Desconcentración, tecnología y localización industrial en México. Los parques y ciudades industriales, 1953-1988*, México, El Colegio de México, 1992.

el programa de la industria maquiladora, que si bien surgió en 1965 como respuesta a problemas regionales específicos —la presencia previsible a lo largo de la frontera de trabajadores migratorios que se verían imposibilitados de cruzar la frontera ante la cancelación del Programa de Braceros en 1964— terminó por adquirir su propia dinámica. Un antecedente inmediato es el Programa Nacional Fronterizo de 1961 con el propósito de mejorar los servicios municipales de las ciudades fronterizas. Sin embargo, el desarrollo fenomenal de la frontera norte está asociado indisolublemente al desarrollo de la industria maquiladora, que le permitió explotar sus ventajas de localización por la vecindad geográfica con el gran mercado estadounidense y las disposiciones aduaneras de ambos países que permiten la importación libre de insumos manufactureros para exportación y la libre reimportación de los productos previamente exportados, salvo el valor agregado.²⁰

Entre 1970 y 1976 proliferan programas y fondos de fomento con objeto de apoyar un desarrollo más equilibrado. Al final de ese periodo, en 1975, se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional que más tarde, en 1976, fue transformada en Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano con el propósito de coordinar la inversión y el gasto federal, regional y estatal. La “planificación regional” se contempla como un instrumento para promover la inversión pública, crear infraestructura y obras de bienestar social a fin de mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo económico de las comunidades. Paradójicamente, lo ambicioso y comprensivo de las metas fue encogiéndose o diluyendo el valor estratégico de los objetivos regionales.

Del mismo modo, entre 1976 y 1982, paralelamente al impulso de los “puertos industriales”, las preocupaciones del desarrollo regional se concretan en el ámbito de la política social para los grupos marginados (Coplamar). La planeación regional se define como “desconcentrar concentrando”; es decir, se trata de canalizar recursos hacia las zonas o ciudades con mayores potenciales productivos. Además, se promueve la participación de los gobiernos estatales y municipales en las acciones de planeación regional, y en 1981 surgen los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) entre el gobierno federal y cada uno de los estados. Sin embargo, con estos convenios no parece que se haya trascendido más allá de la canalización de recursos federales preasignados, en general, desde el ámbito federal. Para estas fechas, la política regional ha terminado por institucionalizarse o traducirse en una nutrida red de comisiones y comités estatales para coordinar los trabajos de las de-

²⁰ Para fines de 1998, la industria maquiladora ocupa aproximadamente 1 000 000 de trabajadores y consta de cerca de 3 000 plantas, concentradas en la región fronteriza del norte de México.

pendencias en todos y cada uno de los estados. En el proceso, sin embargo, se pierde el sentido de cuáles son las prioridades nacionales para hacer frente a los desequilibrios regionales del país.

La crisis de 1982 y las críticas al modelo de sustitución de importaciones abren el camino para un cambio de modelo hacia una economía abierta y de mercado, en el que las prioridades gubernamentales son la estabilización y reestructuración económicas. La intervención estatal en el desarrollo regional es cuestionada y el discurso gubernamental reafirma el objetivo de la descentralización de la vida nacional mediante el fortalecimiento de los niveles de gobierno de estados y municipios. Característicos del periodo son los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (Coplades), que fungen como instrumentos para definir, de manera concertada entre los gobiernos federal y estatales, las prioridades de desarrollo y las necesidades de inversión en los estados. Aunque en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* se elaboran programas regionales —para la región del Mar de Cortés, región Sureste, zonas áridas, región Centro, entre otros—, las preocupaciones sobre el equipamiento y la infraestructura urbanos son las manifestaciones más representativas de una concepción de integración regional que pasa por los programas de un sistema nacional de ciudades; programas elaborados, reveladoramente, en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

La orientación política de un Estado más rector que interventor se formuló con mayor fuerza durante la administración 1988-1994. No obstante, se crean múltiples programas para regiones muy específicas —microrregiones como el Istmo de Tehuantepec, la costa de Michoacán, la meseta purépecha de Michoacán o la Huasteca potosina—. El horizonte de estos programas es de tres a cuatro años, o sin periodos de vigencia, y sus contenidos no se encuentran ligados entre sí ni exhiben una visión unificadora entre ellos y el resto del país. Estos programas se materializan, en cada caso, en numerosos acuerdos regionales, la mayoría de carácter sectorial, por ejemplo: para el Uso y Aprovechamiento del Agua; para el Desarrollo Pesquero; para el Bienestar Social y el Desarrollo Urbano; para la Consolidación del Turismo o para la Modernización de las Comunicaciones. La orientación de la filosofía y el discurso políticos del “liberalismo social” alienta, por un lado, la participación de los niveles estatales y municipales de gobierno y, por otro, de las organizaciones sociales en los programas de desarrollo social y de erradicación de la pobreza.²¹ El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) termi-

²¹ La estrategia de participación comunitaria del Pronasol se ha prestado a los alegatos de utilización política de dicho programa.

na por absorber la mayoría de las acciones de desarrollo regional. Dentro del Pronasol, el Programa Solidaridad para el Desarrollo Regional incluía, entre sus principales proyectos, la creación de infraestructura, sobre todo caminos rurales, a fin de “integrar” las comunidades dispersas a economías regionales más amplias.

Desde 1995, las principales orientaciones señaladas en párrafos anteriores durante las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, continúan institucionalizándose. Por un lado, se tiene la orientación tendente a fortalecer estados y municipios, fomentar la desconcentración y limitar la intervención del gobierno federal. Se trata del llamado “nuevo federalismo”, cuyo fin es descentralizar funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los gobiernos estatales y municipales. Por otro lado, se tiene la orientación tendente a supeditar la superación de las desigualdades regionales a partir de la superación de la pobreza de los individuos y las familias. Así, en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, lo referente al tema del desarrollo regional se aborda en el capítulo correspondiente al desarrollo social, como parte del inciso “Estrategias y líneas de acción”. Éstas incluyen, mayoritariamente, la dimensión urbana (explícitamente en tres de las cuatro estrategias e implícitamente en todas ellas).²² Esta orientación —de una política social que sustituye a una regional— encuentra también exponente en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) —iniciado en 1997— que incluye becas, despensas y asistencia médica a mujeres y niños, si bien se concentra en las regiones con mayores índices de marginación.

A manera de conclusión se podría sostener que la cuestión regional —las políticas regionales— ha pasado del enfoque planificador al no interventor y del enfoque geográfico-regional al social-individual. No parece existir consenso, ni gubernamental ni societal, sobre un indicador o grupo de indicadores con fines de instrumentación de políticas y programas tendentes a cerrar los desequilibrios regionales, como tampoco se percibe una perspectiva analítica ni un acuerdo político negociado que oriente reflexiones y decisiones sobre políticas, objetivos y metas regionales.²³ Ciertamente el objetivo de la reducción de las desigualdades regionales tiende a tener un sustento de carácter ético-filosófico ampliamente compartido por la sociedad; sin embargo, lo anterior no se traduce necesariamente en acciones decisivas en ausencia de la voluntad y los acuerdos políticos correspondientes.

²² El Plan Nacional incluye también otros programas sectoriales e institucionales con implicaciones regionales.

²³ Un estudio de la OCDE llega a la conclusión de que lo regional se encuentra supeditado a los asuntos y las políticas macroeconómicas. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Desarrollo regional y política estructural en México*, OCDE, 1998.

El desdibujamiento de la cuestión regional tiene otras implicaciones. Una visión y una planeación a largo plazo sobre la cuestión regional —imprescindibles para ir cerrando brechas estructurales— están ausentes en el país: los planes nacionales de desarrollo, dentro de los que se incorporan los programas regionales, excepcionalmente contemplan otro horizonte, como alcance máximo, que no sea el sexenal. Además, desde la perspectiva del pacto federal, “la concurrencia de jurisdicciones en la práctica se ha traducido normalmente en convenios de tipo administrativo en los que los estados se convierten en meros agentes de la Federación”.²⁴ La apreciación anterior es compartida, desde su propia perspectiva, por un estudio reciente de la OCDE, en el que se menciona que en México no hay una política regional sino políticas sociales y sectoriales que tienen un impacto regional, lo que genera que las consecuencias regionales de las otras políticas se consideren y analicen *ex post* y no *ex ante*.²⁵

Consideraciones en favor de una política regional

La firma del TLC con los Estados Unidos y Canadá ha abierto el debate sobre la cuestión regional de México. Entre otras razones, porque el contexto de la apertura económica plantea abiertamente el problema de la integración de las distintas regiones del país al mundo exterior —a la economía global— y entre sí. En efecto, la más profunda integración de México en una economía regional de América del Norte, que la liberalización comercial está produciendo, está dando lugar a una nueva diferenciación regional en el país. El seguimiento de estos procesos de diferenciación requiere de múltiples perspectivas analíticas, siendo una de las más pertinentes la perspectiva de la integración económica entre regiones y países.

La perspectiva de la integración económica ofrece un anclaje analítico para orientar no nada más la discusión, sino también las políticas y acciones gubernamentales de carácter regional. En efecto, por atractiva que resulte la formulación del mayor reto que significa la integración entre Chiapas y Monterrey, en comparación con la de Monterrey y Texas, en palabras de Meyer,²⁶ no se tienen elementos para juzgar si la comparación y el reto son exagerados o están fuera de lugar, pues no se hacen explícitos los términos de referencia.

²⁴ Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional hacia un nuevo pacto federal en México*, México, M. A. Porrúa, 1995, p. 11.

²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *op. cit.*

²⁶ Meyer, *op. cit.*

Para el análisis de los efectos de la integración económica de las naciones y las regiones en los procesos de crecimiento y desarrollo económico, se dispone, en primer lugar, del marco de la economía neoclásica, que ofrece términos de referencia definidos que asocian el crecimiento de las naciones y las regiones con la tendencia hacia la convergencia. En principio, los procesos de integración —de mercados y factores— traen eficiencia y estimulan el crecimiento mediante cambios en la localización de las actividades económicas y en la composición de las actividades (sectoriales) económicas. En condiciones neoclásicas convencionales, en el supuesto de rendimientos decrecientes de los factores productivos, al profundizarse la integración las partes del sistema integrado tenderían hacia la convergencia.

El marco analítico neoclásico convencional ofrece las siguientes implicaciones respecto de las disparidades regionales de una nación. Al suponerse que en un país las distintas regiones tienen acceso a las mismas tecnologías y comparten un sistema de valores y preferencias existen, al menos, dos cauces de convergencia: 1) el propiciado por la disminución de los rendimientos del capital; y 2) el ocasionado por el movimiento de trabajadores dentro del país. Los cauces anteriores operan según el principio de los rendimientos decrecientes, puesto que dentro de un país no existen barreras institucionales para el libre movimiento de capital y de los trabajadores entre las regiones.

Sin abandonar en lo fundamental el marco analítico neoclásico, las nuevas teorías sobre crecimiento económico que parten de supuestos diferentes (rendimientos crecientes de factores productivos, economías de acumulación, tecnologías que no se comparten ni uniforme ni gratuitamente), descubren cauces de divergencia, más que de convergencia, en los procesos de integración económica entre desiguales. Esquemáticamente, los cauces de divergencia son: 1) la institucionalización de la invención científica da lugar a un proceso de retroalimentación del avance tecnológico, lo que se conoce como la endogenización del proceso de generación del conocimiento científico-tecnológico; 2) las implicaciones favorables para los países más avanzados de las economías de escala y sus efectos concentradores sobre las ventajas comparativas dinámicas, y 3) la complementariedad en la combinación de los factores productivos refuerza su concentración en espacios privilegiados con implicaciones adversas para las regiones más retardadas debido a las condiciones bajo las que se desenvuelve la economía internacional.²⁷

Los principales proponentes del TLC basaron sus expectativas sobre la trayectoria futura del país en la operación de los cauces y mecanismos de

²⁷ Desde ambas perspectivas se justifica la integración regional por la contribución de ésta a las fuerzas del crecimiento económico.

convergencia entre las naciones de América del Norte. En cambio, los detractores del TLC desconfiaban de que se produjeran los efectos de convergencia (en un plazo razonable) o que esos efectos fueran los dominantes y más significativos; por el contrario, estimaban que los efectos más importantes irían en la dirección contraria, en la de la divergencia.

Confrontados con el debate anterior, la mera posibilidad de que ocurran consecuencias adversas en regiones particulares justifica la institucionalización de políticas públicas idóneas para contrarrestarlas. Esto es lo que se ha intentado argumentar en este documento. En términos de la justificación para intervenir en la dimensión regional, la variable tiempo es fundamental en cuanto que, aun suponiendo que la convergencia terminara por producirse en el largo plazo —al final del proceso de integración—, resta el problema de los riesgos de un mayor rezago en el corto y mediano plazos. La posibilidad de crecientes desequilibrios provocados por los ajustes diferenciados regionalmente, ante la apertura de la economía mexicana y el TLC, se percibe con profundas consecuencias e implicaciones para los procesos de cohesión nacional, al punto que ha hecho preguntarse a más de un estudioso si no se ha abierto una nueva línea de ruptura dentro del país, entre dos o más Méxicos ya existentes.²⁸

Las enseñanzas de otras experiencias de liberalización e integración económica, particularmente las de la Unión Europea (UE), son ilustrativas en cuanto a la estrategia a seguir. En la Comunidad Económica Europea —actual UE—, la aceptación del principio de “cohesión social” dentro de la misma por parte de las sociedades y gobiernos que la constituyen es un pilar del exitoso proceso de integración europea. Este principio está presente no sólo en el discurso político de la integración europea (independientemente de si se le llama cohesión social, solidaridad o de otra manera) sino en la voluntad política de llevarlo a efecto, como se desprende al examinar los presupuestos de la Unión. Parecería que a este principio de cohesión e igualdad se le otorga una importancia política, similar a la que se le da a la consecución de otros objetivos, como la seguridad nacional o la estabilidad económica, y en la que los gobiernos de la Comunidad basan su éxito. Estos gobiernos consideran su responsabilidad la consecución de resultados favorables en materia de convergencia regional.²⁹

²⁸ Claude Bataillon, *op. cit.*, pp. 89-90.

²⁹ Monika Wulf-Mathies, comisaria europea de Política Regional y Cohesión, ha declarado que la política regional “es un pilar básico y un objetivo político de la Unión Europea” (*El País*, 28 de abril de 1997, p. 62). Sorprendería saber que aproximadamente un tercio del presupuesto ejercido por la Unión Europea se dedica a las “políticas estructurales”. Por su parte, *The*

En México no es fácil disponer de una evaluación balanceada de los resultados de políticas y programas regionales (y sociales). Sin que la falta de esa evaluación sugiera desconocer los avances experimentados, éstos, en todo caso, no se encuentran en relación con “referentes adecuados” y concretos. Para cualquier evaluación se requiere el establecimiento de metas y criterios de ejecución (*performance*). Ahora bien, en política regional una de las metas más importantes, si no la más importante y general, es la disminución de las brechas regionales que, como se vio, no se han cerrado.³⁰

La coyuntura actual, sin embargo, no parece muy apropiada para acercarnos a esa meta de reducción de distancias regionales. El debate político en la actualidad parece estar dominado más por fuerzas centrífugas que centrípetas. El clima intelectual y político alrededor del nuevo federalismo está orientado, por una parte, hacia la recuperación de espacios por cuenta de estados y municipios frente al pesado centralismo institucionalizado tanto *de jure* como *de facto*. La devolución de funciones, recursos y competencias es una de las perspectivas dominantes en este debate. Por otra parte, encarnada en un contexto de desesperanza del pacto federal, la discusión sobre las autonomías se está volviendo una aspiración política entre algunas de las regiones más rezagadas y marginadas, lo que podría provocar reacciones violentas y poco favorables a la solidaridad y cohesión nacionales en el resto del país. El reto regional del país en el futuro inmediato parece depender de la manera de cuadrar y darle acomodo a preocupaciones e intereses aparentemente antagónicos: de devolución, autonomía y solidaridad.

La política regional de integración nacional no es, desde luego, sino un elemento del proyecto nacional —que se supone es consensual— de igualdad de oportunidades. En el caso mexicano, dada la extrema polarización a lo largo de la dimensión regional, una de las ventajas de la política regional es que dirige sus acciones hacia los “aspectos estructurales” del desarrollo; aspectos, por lo demás, directamente relacionados con el objetivo social y político de igualdad de oportunidades. En efecto, la política regional encierra un fuerte potencial de complementariedad con otras políticas sectoriales

Economist (28 de junio de 1997, p. 35), llama sarcásticamente a España, Portugal, Irlanda y Grecia “the ‘cohesion’ countries”.

³⁰ La experiencia de la UE ofrece también enseñanzas en el ámbito de la evaluación de las políticas regionales. La fijación de criterios consistentes a través del tiempo permite una asignación transparente y predeterminada de los recursos asignados con propósitos de integración regional. El establecimiento de reglas y procedimientos claros evita que esos recursos estén sujetos a otras motivaciones (de clientelismo, afiliaciones políticas, religiosas u otras).

y sociales.³¹ Este aspecto de complementariedad refuerza a la política regional como instrumento idóneo y privilegiado para compensar los efectos regionalmente adversos de los procesos de integración del país tanto a un mundo globalizado, en general, como a una economía regional, específicamente la derivada del proyecto comercial de integración en América del Norte.

Recibido en septiembre de 1998

Revisado en noviembre de 1998

Correspondencia: El Colegio de México/Centro de Estudios Demográficos y Urbanos/Camino al Ajusco núm. 20/Col. Pedregal de Santa Teresa/C. P. 10740/e-mail: falba@colmex.mx

³¹ En condiciones de grandes desigualdades y carencias estructurales hay riesgos de que los beneficios de los programas focalizados en familias o individuos (*individually targeted*) se diluyan.

