

# Configuración territorial y desarrollo regional en México. Importancia de la infraestructura carretera

*Angélica Pérez Ordaz*

## **Resumo**

En este artículo se presenta el panorama de la configuración territorial y del desarrollo regional en México a fin de ubicar la importancia de la infraestructura carretera en el ámbito espacial y territorial del país. Se analiza en términos geográficos y territoriales el alcance que este tipo de infraestructura puede tener en la conformación de una economía espacial encaminada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población para mejorar su calidad de vida y elevar su nivel de desarrollo humano. Asimismo se plantea el papel que la infraestructura carretera adquiere en el proceso de globalización de las economías, donde se transita de la regionalización del capitalismo monopólico a la regionalización del capitalismo global, estableciéndose nuevas formas de intercambio comercial entre los países.

## **Resumen**

In this article the panorama in Mexico of the territorial configuration and of the regional development is presented with the objective of locating the importance of the infrastructure highway in the space and territorial environment of the country. It is analyzed in geographical and territorial terms the reach that this type of infrastructure can have in the conformation of a space economy guided to the satisfaction of the population's basic necessities to improve its quality of life and to elevate its level of human development. It is also analyzed the paper that the infrastructure highway acquires in the globalization's process of the economies, where it is trafficked from the monopolist capitalism's regionalization to the global capitalism's regionalization, settling down new forms of commercial exchange among the countries.

Espacio y territorio constituyen el sustento físico y material que da forma a la interacción entre los diversos actores que concurren en ellos y que se expresan a través de procesos económicos políticos y sociales. En esta medida las acciones y el pensamiento humanos dan sentido al espacio y lo convierten en territorio para adquirir los elementos necesarios en su desarrollo e insertarse mediante estrategias eficientes al ámbito internacional, donde se manifiesta una férrea lucha por ganar un espacio en la integración al mercado global que dicta el actual orden económico.

## Configuración política y territorial

Entre las dimensiones del proceso de desarrollo económico y social se encuentra la dimensión espacial y territorial, donde la infraestructura carretera juega un papel fundamental en la configuración del territorio. Ésta permite adaptar el espacio nacional o regional para actividades económicas, políticas y sociales, por lo que su construcción se puede definir en función de determinados propósitos como crear o unir regiones dentro del espacio nacional, o bien, en el exterior. En este sentido, la infraestructura carretera facilita la integración económica, política y social interna, e impulsa la relación externa del territorio y permite el acceso a los bienes y servicios, y la movilidad y mejoras en el bienestar de la población. Su ausencia obstaculiza o impide la integración y el comercio, y su estado físico o escasa provisión puede provocar una pérdida de competitividad del país; en esta medida constituye un determinante de la ordenación del territorio y su desarrollo tanto económico como humano.

Uno de los aspectos fundamentales en la configuración del Estado mexicano lo constituye la construcción de infraestructura económica, donde destaca la infraestructura carretera que permitió: la articulación del territorio como objetivo geopolítico de los gobiernos posrevolucionarios; el desarrollo de un mercado interno determinado por los procesos de industrialización y el uso intensivo de automotores. Su conformación se asocia con la manera en que se consolidó el capitalismo dependiente en México, principalmente con Estados Unidos, mediante una relación de intercambio asimétrico y dependiente, con una política económica reflejada en bajos salarios en las áreas urbanas, donde las carreteras fungen como vehículo de transferencia de recursos del campo a la ciudad, a través del traslado de productos agropecuarios a bajos precios para satisfacer las necesidades de las urbes.

La construcción de infraestructura económica por parte del Estado creó importantes externalidades que fueron aprovechadas por el sector industrial. El desarrollo de vías de comunicación amplió el mercado nacional permitiendo economías a escala y disminuyó los costos de transportación y transacción, incrementando la productividad regional. En esta vertiente es importante señalar que a cada época le corresponde un sistema de transporte y una organización territorial particulares, mismos que dan cuenta de las formas de interrelación entre los diversos actores en un momento dado.

La misma tendencia se desarrolló en los países latinoamericanos, donde el Estado había sido el principal actor en la construcción y mantenimiento de la red carretera en los respectivos países, hasta mediados de la década de los ochentas, cuando los gobiernos de toda la región, y de acuerdo a los cambios que se operaban en la economía y la sociedad en el ámbito mundial, permitieron la entrada de inversionistas particulares a esta rama de la infraestructura económica a través de su privatización.

En la actualidad, las entidades territoriales e instituciones estatales de diverso orden dividen el territorio para cumplir funciones administrativas. En México, nor-

malmente se parte de la división general del territorio, agrupando unidades menores (estados y municipios), en función de la escala o nivel territorial en el cual ejercen sus funciones de ejecución de obras y de prestación de servicios para contribuir a hacer más eficiente la labor de la administración pública. El país se compone de 31 estados o entidades federativas con 2 mil 451 municipios y un Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital del país. Los estados de la Federación mantienen autonomía interna. El Supremo Poder de la Federación está dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En la configuración del espacio territorial de México existen fuertes disparidades económicas y sociales que encarnan uno de los retos más importantes de los gobiernos a resolver en el corto y mediano plazos. Al mismo tiempo lo son: la alta concentración de la población y la industria en las grandes ciudades y la gran dispersión de pequeños asentamientos rurales, especialmente en la región sureste del país.

Estas tendencias se expresan en la concentración de servicios especializados de alto nivel en las grandes ciudades; la aparición de procesos de desconcentración industrial a corta distancia, como ocurre con el conglomerado megalopolitano del centro del país; la formación de nuevas regiones industriales en torno a la ubicación de plantas ensambladoras, principalmente en la región norte del país y en las ciudades fronterizas; el posicionamiento de algunas de esas ciudades como nodos del sistema de transporte internacional (el caso de Nuevo Laredo en la frontera norte y los puertos de Manzanillo, Veracruz y Tampico, entre otros), y el deterioro de regiones y ciudades como producto del proceso de desindustrialización o pérdida de dinamismo de ciertas actividades económicas, como ocurre en algunas ciudades dedicadas a la minería o a la explotación y refinación de petróleo (CONAPO, 2002).

La aguda concentración de la población en las áreas urbanas es un fenómeno relativamente reciente que data desde principios de la década de los setentas. Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades. Además, se verificó primordialmente durante una época (1975-1995) en que se produjeron crisis económicas recurrentes que afectaron de manera muy seria los ingresos y el empleo de la población, y obligaron a realizar severos ajustes en las finanzas públicas, lo que provocó un efecto multiplicador en el rezago social de las ciudades, a la par que aumentaron los flujos de migrantes hacia las áreas urbanas más desarrolladas del país en busca de empleo y de mejores condiciones de vida. Los recursos públicos y privados para el financiamiento del espacio urbano se tomaron cada vez más escasos e insuficientes (*Diario Oficial*, 2002).

Esta tendencia indica la profundización del proceso de urbanización con la consecuente necesidad y exigencia de importantes inversiones en infraestructura económica (carreteras y caminos, electricidad, agua, drenaje y alcantarillado y comunicaciones) e infraestructura social (salud y educación), así como equipamiento y servicios.

La dispersión de la población rural en miles de pequeñas localidades representa la otra cara de la moneda del patrón polarizado de distribución de la población en el territorio nacional. Este fenómeno es una realidad histórica persistente que en México se asocia al rezago productivo, al difícil acceso a servicios esenciales, a la pobreza extrema y a la marginación, así como a altas tasas de mortalidad infantil y de fecundidad.

La persistente dispersión poblacional plantea complejos desafíos para la política de población y de ordenamiento territorial, así como para las políticas de desarrollo social y regional, ya que a la persistencia del fenómeno se agrega el hecho de que no es posible llevar todos los servicios a todas las localidades. El carácter precario de la estructura de oportunidades de que disponen las personas en las localidades pequeñas puede apreciarse en sus altos índices de marginación: 57 de cada 100 localidades ubicadas cerca de ciudades tiene grado de marginación alto y muy alto, en tanto que esa condición la padecen 74 de cada 100 localidades aledañas a una carretera y 88 de cada cien localidades aisladas (CONAPO, 2002).

Conforme las localidades se encuentran más alejadas de las ciudades el grado de marginación aumenta. Estos datos confirman que las personas que viven en los asentamientos dispersos y aislados enfrentan las peores condiciones sociales con los más bajos índices de desarrollo humano. Esta situación constituye un desafío para la planeación territorial y social del país, pues sus habitantes enfrentan una estructura de oportunidades sociales adversa. Es preciso impulsar nuevas estrategias de intervención pública para identificar aquellas localidades que, con pequeños incrementos en su acervo de servicios, podrían contribuir a atender las necesidades de la población asentada en las comunidades aledañas.

En este sentido es necesario hablar de desarrollo regional que no sólo implica un mayor crecimiento, o una mejor satisfacción de necesidades fundamentales como alimentación, salud, educación, sino también la reducción de las desigualdades sociales, del desempleo y de la pobreza.

### **Desarrollo regional**

El desarrollo regional es un proceso acumulativo, pues permite un mejoramiento de las capacidades humanas y de la productividad que favorece el crecimiento y el desarrollo.

En México se habla de zonas y regiones geoeconómicas, debido principalmente a sus grandes dimensiones, aunque también existen subregiones y micro regiones. Existen regiones homogéneas o de *organización* y áreas con complejos productivos más o menos estructurados, en función del grado de desarrollo y de las diversas condiciones naturales o económicas locales.

Desde la década de los cincuentas se han aplicado diversas regionalizaciones en México. Ha prevalecido, sin embargo, el enfoque geográfico para la definición de las regiones y el sectorial para su operación. No obstante, la acción pública no ha logrado vincularse de manera amplia a las necesidades propias de cada re-

gión. Es común encontrar que cada dependencia y organismo sectorial del Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas ejercen sus atribuciones y recursos sin considerar en su justa dimensión el impacto regional de sus acciones, y mucho menos el que provocan los demás sectores en un mismo espacio regional. En el caso federal, estas divisiones territoriales operativas coinciden generalmente con los estados.

Lo anterior se demuestra con el hecho de que el desarrollo económico y social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos. La cuestión regional en México tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las macro regiones del norte, centro, sur, las costas del Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las micro regiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social.

Con el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) se establecen las siguientes regiones:<sup>1</sup> *Noroeste* integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; *Noreste* integrada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas; *Centro* formada por los estados de Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos y Tlaxcala; *Occidente* integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, y *Sur* que concentra a los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán (PNUD, 2003).

En términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del Valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de desarrollo humano. En cambio, en el sur se observan los más altos grados de marginación y rezago social.

Las zonas metropolitanas del centro tienen una vasta infraestructura y población más numerosa, lo que les ha permitido constituirse en el principal mercado del país, mientras que sus zonas adyacentes han tenido un menor ritmo de desarrollo reflejado en altos índices de marginación y pobreza.

El norte del país, por su parte, ha mantenido el dinamismo del crecimiento propiciado por las inversiones en infraestructura hidroagrícola, industrial y de comunicaciones que se consolidaron en décadas pasadas. Hoy esta región se beneficia de su posición estratégica al tener una economía con mayor acceso a los mercados del exterior. Esto contribuye a que algunas de las principales ciudades

<sup>1</sup> Esta nueva regionalización busca promover los proyectos de desarrollo de gran escala en el marco de las áreas que se han denominado "meso-regiones", es decir, unidades de proyectos –cada una incorpora varios estados– para coordinar la intervención estatal y dar mayor voz a los gobernadores. Éstos participan, conjuntamente, con representantes del gobierno federal en mesas de negociación y planeación lideradas por el Presidente de la República. Este nuevo enfoque ha sido apoyado por la creación de los Fideicomisos Meso-regionales –que también podrían recibir donaciones de fuentes privadas– que permiten a los gobiernos estatales financiar los estudios de factibilidad y las propuestas de proyectos (OCDE, 2002:4).

fronterizas estén sujetas a importantes movimientos migratorios, que las obligan a hacer frente a enormes deficiencias en su infraestructura urbana.

En el sur persisten enormes desventajas en cuanto a la creación de oportunidades de bienestar y empleo, acentuadas en las zonas que tienen una población indígena mayor. Esta parte del país se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación y menores índices de desarrollo humano; de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la república, pese a que cuenta con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país (CONAPO, 2002).

Con respecto a las regiones costeras del Pacífico y del Golfo de México, aún no se consolida su infraestructura vial y portuaria, turística e industrial, en especial la dedicada a la explotación y a la comercialización de hidrocarburos y a productos de la pesca, pero cuentan con la ventaja de su situación estratégica respecto al comercio exterior. Se requiere impulsar una mayor infraestructura económica de apoyo interregional y de desarrollo social, de modo que sea posible aprovechar las potencialidades productivas y elevar los índices de bienestar.

La inversión pública en infraestructura ha sido insuficiente, debido a la limitada disponibilidad de recursos financieros que han forzado a los gobiernos a disminuir los gastos en los sectores social y de infraestructura básica, lo que, aunado a reducciones en recursos para mantenimiento, ha incrementado los niveles de marginación y pobreza característicos de algunas regiones y la tasa de deterioro físico de la infraestructura básica.

Lo anterior es resultado de la ausencia de un enfoque regional en el gobierno y en la administración pública que ha tenido como consecuencia una baja eficiencia de las políticas públicas, tendientes al desarrollo regional. No existen acciones concurrentes de la administración pública federal en las regiones del país, como tampoco ocurre en las regiones de los estados. La consecuencia es que no se ha logrado que el proceso de desarrollo responda a prioridades de las regiones, por lo que se ha agudizado el desequilibrio territorial. De ahí la importancia de contar con una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo con los impactos que se requiere generar en el plano de las regiones para impulsar su capacidad productiva y un desarrollo más equilibrado (Iracheta Cenecorta, 2002:67).

Si bien es cierto que entre los años de 1940 y 1970 la intervención del Estado se reflejó en su creciente participación en diversas ramas de la economía, impulsando de manera notable el desarrollo económico y social del país y sus regiones, también lo es que a partir de la segunda mitad de los años setentas surge una perspectiva negativa de la actuación estatal. Se responsabiliza al Estado de la crisis por la que atravesaba el capitalismo en el ámbito mundial. En el marco de este escenario se replantea su papel en el conjunto de las relaciones económicas. Se inicia su desmantelamiento y sustitución por el libre mercado, de esta manera se promueve un nuevo modelo económico, el neoliberalismo, que sostiene que la intervención del Estado en la economía debe ser mínima, centrándose en mantener y promover la libertad económica y política, la competencia y eficiencia, como condi-

ciones para el desarrollo del mercado, el cual se encargaría de asignar los recursos de manera eficiente y equitativa. Dicho modelo basa su actuación en la idea del adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público, combate a la inflación, ajustes fiscales y saneamiento de las finanzas públicas, en un marco de apertura económica, globalización del comercio y una nueva división mundial del trabajo.<sup>2</sup>

Esta nueva división mundial del trabajo trae consigo una reorganización de las regiones entre los países y en su interior. Así, en México coexisten regiones homogéneas, caracterizadas por la similitud de condiciones geoeconómicas y/o ambientales, con regiones nodales caracterizadas por su dependencia en torno a una zona metropolitana o a un centro urbano, con regiones en las que destacan ciertas condiciones de desarrollo o la presencia de pueblos indígenas.

La medición más común del desarrollo económico y la riqueza de un país para fines comparativos lo constituye el indicador del Producto Interno Bruto por habitante. En México, en cada entidad federativa es muy variable y diferenciado, marcándose un importante patrón de desigualdad regional. Este indicador muestra el desarrollo en términos monetarios, sin embargo, no muestra el bienestar, es decir, las capacidades y posibilidades que el dinero permite gozar. De ahí la propuesta del PNUD para medir el bienestar a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), donde se pondera la riqueza en términos monetarios con otros indicadores de bienestar como la esperanza de vida, el alfabetismo y la escolaridad.

El periodo anterior a 1985-1986 estuvo caracterizado por la convergencia regional (desde 1970) y el decrecimiento de las desigualdades entre las personas (desde 1950), mientras que, entre 1985 y 1992, el proceso de convergencia regional se revirtió en uno de divergencia. Después de este periodo, los análisis han confirmado una mayor desigualdad regional, así como la persistencia de disparidades en el ingreso. Para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI),<sup>3</sup> el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza se ha mantenido en niveles elevados a lo largo de la última década: la proporción de pobreza se estancó en cerca del 53 por ciento desde 1992 hasta el 2000, pero el número de personas que viven en pobreza ha aumentado, debido al crecimiento de la población nacional (de 45.4 a 52.4 millones<sup>4</sup>). La incidencia desigual de la pobreza entre las

<sup>2</sup> En condiciones macroeconómicas críticas por el desbordamiento de varios desequilibrios internos y externos básicos, la economía mexicana transitó por el camino del "cambio estructural", siempre bajo la supervisión rigurosa del Fondo Monetario Internacional (FMI), pero también bajo negociaciones bilaterales pactadas con nuestro principal socio comercial, hasta llegar a un condicionamiento estratégico trilateral, pactado en 1991 con Estados Unidos y Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en enero de 1994 (Álvarez).

<sup>3</sup> Antes de 1980 se utilizaba el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o método multidimensional directo, el cual se apoya, fundamentalmente, en los servicios básicos e infraestructura de la vivienda. Después de ese año se adoptó el Método de Líneas de Pobreza (LP) o método directo unidimensional, cuyo principal indicador es el ingreso.

<sup>4</sup> En contraparte, las estimaciones hechas por Julio Boltvinik, y fundamentadas en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) —el cual combina las variables del NBI y del LP e integra un indicador de exceso de tiempo de trabajo, para obtener un índice integrado de pobreza por

diferentes regiones también ha persistido. En 1992, la región del sur-sureste registró el porcentaje más alto de habitantes que viven en la pobreza (70.3 por ciento), seguido muy de cerca por el centro-oeste (59.2 por ciento); mientras que en el centro, la pobreza afecta a casi la mitad de la población (49.9 por ciento). En contraste, las regiones del norte tienen, aproximadamente, sólo un tercio de sus poblaciones totales viviendo en la pobreza (en el noreste, 39.8 por ciento y en el noroeste, 32 por ciento).<sup>5</sup> Para finales de los años noventa, el porcentaje de habitantes pobres en las regiones del sur-sureste y del centro permaneció casi sin cambio; aumentó a ritmo constante en el centro-oeste y noroeste, y disminuyó únicamente en el noreste.<sup>6</sup>

La apertura económica ha favorecido menos a las zonas rurales y su población está cada vez más marginada. La naturaleza aislada de numerosas comunidades con escasa población se ha traducido, a menudo, en la falta sustancial de acceso a una amplia gama de servicios públicos básicos (como es el caso de la educación, el cuidado de la salud, la oferta de agua, caminos y electricidad), así como de programas gubernamentales que no alcanzan a cubrir áreas tan remotas.

Las condiciones de vida resultantes han provocado la emigración hacia zonas urbanas congestionadas y a Estados Unidos. Con este panorama de elevada concentración y dispersión en diferentes regiones, los retos más grandes, en términos de organización espacial y planeación, consisten, por un lado, en fortalecer a las pequeñas y medianas ciudades con potencial de desarrollo, así como en regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes. Por otro lado, es necesario fortalecer la conectividad entre las diversas regiones del país y responder a las necesidades de localidades remotas mediante la creación de la masa crítica necesaria para asegurar el acceso de la población a los servicios (OCDE, 2002a:4).

Es necesario que el gobierno conciba el desarrollo regional como un proceso localizado de cambio social sostenido, que tenga como finalidad el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella. El desarrollo regional presupone la existencia de crecimiento económico y del desarrollo de capital humano que dé lugar a una mayor calidad de vida; donde el papel del Estado adquiera día a día mayor fuerza, pues no se puede dejar el problema de las disparidades regionales por cuenta del juego de las fuerzas de mercado en nombre de los principios neoliberales.

Las cuestiones económicas y políticas que separan el "centro" y las "periferias" y, en otro ámbito, lo "rural" y lo "urbano" continúan en primer plano. Repensar este asunto, ya no como una situación dicotómica o como una disyuntiva entre las

---

hogar que permite calcular todas las medidas de pobreza (entre otras, la incidencia, la brecha de pobreza, el índice de pobreza de Sen)— indican que el número de pobres asciende a aproximadamente 87 por ciento de la población total del país.

<sup>5</sup> Cálculos de la Oficina de Recursos Estadísticos, Presidencia de México, basados en el Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

<sup>6</sup> Las disparidades entre las cinco meso-regiones del país son aún más graves en términos del número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza (según la definición del INEGI), con el sur-sureste siempre en el lugar más rezagado. Resultados similares pueden encontrarse en el índice de marginación creado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

partes, sino por medio de la innovación y de la gestación de posibles acuerdos que pueden ser realizados entre ellas, parece ser una de las grandes tareas para los gobiernos. El ámbito de la gestión abre nuevos espacios en torno al ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, donde el componente calidad de vida y desarrollo humano son el centro de focalización, y donde el concepto de "habilitación" del territorio y sus recursos naturales en el presente y el debido resguardo de las generaciones futuras es el nuevo paradigma del desarrollo (Gross *et al.*, 1998). Por tanto, el desarrollo regional debe concebirse como un conjunto inseparable de crecimiento, equidad, sustentabilidad, participación, desarrollo humano y equilibrio espacial y territorial.

### **Política de desarrollo territorial: el papel de la infraestructura carretera**

El papel de la infraestructura carretera sobre el desarrollo territorial de un país adquiere cada vez mayor importancia para impulsar no solamente la economía, sino también el desarrollo humano, en la medida en que significa un complemento a las políticas públicas dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población dentro de un espacio geográfico y un territorio determinado, y en función de objetivos claramente definidos y de un plan de acción previamente establecido. Al mismo tiempo, porque constituye un mecanismo de apoyo vital en una gobernanza eficiente.

Actualmente los cambios y las preocupaciones de los gobiernos latinoamericanos que se relacionan con la gestión del desarrollo territorial son: el refuerzo de la competitividad orientada a disminuir las disparidades territoriales y el impulso de las políticas sectoriales o multisectoriales en el espacio rural y urbano. Una salida satisfactoria a esta problemática lo constituye una estrecha colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, con la creciente participación de la sociedad. En este sentido, se da la posibilidad de compartir ideas, evaluar, analizar y promover soluciones innovadoras en políticas de desarrollo de la infraestructura. Estas políticas, a su vez, promoverán y apoyarán políticas de desarrollo territoriales para los países, regiones y comunidades locales.

En la actualidad se habla de diversos tipos de infraestructuras vitales para el crecimiento económico y el desarrollo humano, se han rebautizado los conceptos anteriores. Ahora se habla de infraestructuras duras<sup>7</sup> (carreteras, vías férreas, energía, puentes, etcétera), infraestructuras suaves<sup>8</sup> (escuelas, hospitales, etcétera) e infraestructuras verdes (se refiere básicamente a los recursos naturales con que cuenta un país). La infraestructura constituye un elemento fundamental de apoyo a las políticas de una unidad territorial (comunidad local, región, país o

<sup>7</sup> Infraestructura que apoya el crecimiento económico, constituye una precondition para el éxito del desarrollo de un país.

<sup>8</sup> Infraestructura que apoya la satisfacción de las necesidades básicas y que estimula al desarrollo del capital social y humano.

incluso la región transnacional) para lograr la maximización de sus recursos (capital territorial).

La infraestructura carretera es un elemento fundamental para el crecimiento económico y tiene un impacto directo (porque las personas mejoran su calidad de vida) e indirecto (porque impulsa el comercio de sus unidades territoriales) en las áreas donde se establece. De ahí la importancia de tomar en cuenta las características y los recursos con que cuenta cada unidad territorial. Es esencial que la opción de desarrollo de infraestructura carretera sea una reflexión, basada en la particularidad de un territorio y por consiguiente de sus necesidades, que puede incluir, por ejemplo: la urgencia de caminos o vías férreas que propocionan una mejor accesibilidad dentro de una región, o entre otras regiones y países. Esta accesibilidad a su vez podría apoyar el desarrollo endógeno económico y social. Es importante tener en cuenta estas necesidades y si es posible anticiparse a ellas, identificando claramente el desarrollo potencial de cada unidad territorial.

No se debe olvidar que los gobiernos están al servicio de sus ciudadanos y que los proyectos de infraestructura no sólo deben servir para impulsar el crecimiento económico sino, principalmente, para apoyarlos y facilitar sus vidas. En el mundo, la necesidad de una adecuada gobernación está creciendo en importancia y se ha identificado como uno de los mayores desafíos de los gobiernos de hoy. El papel que juega la gobernación en el desarrollo territorial consiste en la coordinación, comunicación y colaboración entre actores en los diferentes niveles de gobierno (sociedades verticales) y entre una gama amplia de actores que vienen del sector público y del sector privado, así como de la sociedad civil (sociedades horizontales). Se plantea como necesario el cambio hacia un paradigma espacio-territorio en función de las necesidades de la sociedad y donde el papel de la infraestructura carretera cobra cada día más fuerza para lograr los objetivos económicos y sociales de los gobiernos. La gobernación eficiente aparece hoy como la única solución capaz de enfrentar este cambio de paradigma adecuadamente.

En el caso de la infraestructura carretera para el desarrollo es muy importante la orientación de los compromisos y el uso de mecanismos para adquirir apoyo de los diversos actores de la sociedad, ya que para algunos, y a primera vista, la infraestructura carretera no siempre proporciona efectos positivos sobre sus espacios territoriales en cuanto acceso al desarrollo económico, al bienestar social, al empleo, a la educación, etcétera, y para otros, provoca efectos negativos como migración, contaminación, rupturas culturales, etcétera. De ahí la necesidad de desarrollar proyectos de cualquier tipo de infraestructura con la participación y apoyo de todos los actores gubernamentales y sociales, tendientes a mejorar el desarrollo endógeno<sup>9</sup> de una región, a partir del impulso de sus sectores económicos y sociales.

<sup>9</sup> Sólo para poner algunos ejemplos: las infraestructuras pueden impulsar el desarrollo endógeno de una unidad territorial a partir de su contribución para un traslado más rápido y eficiente de bienes, personas y servicios, el aumento en la velocidad de comunicación, el desarrollo de recursos de energía sustentables, etcétera. Los efectos económicos se reflejan a corto plazo en el empleo, y a largo plazo en el efecto de la productividad en el espacio territorial, pero también en la

En este sentido, los diversos actores de la sociedad aparecen como un elemento central para una eficiente gobernación a partir de su apoyo político y financiero. Las sociedades exitosas necesitan una visión clara sobre los objetivos a lograr; el apoyo de los actores y los recursos con los que cuenta; la dirección a seguir y la cooperación entre éstos para no chocar con sus intereses. La cooperación entre los diversos actores de la sociedad para impulsar la constitución de una infraestructura adecuada es un asunto de primer orden para dar impulso a los procesos de desarrollo y a una eficiente gobernación (OCDE, 2002).

La infraestructura carretera propicia, en unidades territoriales, la expansión económica y genera nuevas economías en regiones aisladas o mal comunicadas. Crea importantes externalidades que pueden ser aprovechadas tanto por el sector industrial como por el social. A partir de ésta se amplía el mercado nacional y se permite el desarrollo de economías a escala, se disminuyen los costos de transportación y transacción, se incrementa la productividad de las regiones y la población mejora su calidad de vida mediante el acceso a servicios sociales (escuelas, hospitales, etcétera). Del nivel de desarrollo de la infraestructura de un país depende la determinación del ritmo y diversidad de su desarrollo económico y social. Las carreteras forman parte de la infraestructura económica, la cual tiende a impulsar directamente las actividades productivas, y alientan el intercambio de bienes y personas.<sup>10</sup>

El proceso de apertura comercial al cual se enfrenta México requiere de una mejor comunicación entre un mayor número de ciudades. No sólo se deben contemplar las carreteras que unen a los principales puntos comerciales, políticos y sociales del país, sino también la comunicación al interior de los estados y los municipios, ya que la infraestructura carretera significa un complemento a las inversiones productivas y sociales, lo que redundaría en un mejor desempeño económico. En este sentido, la comunicación vía terrestre se concibe como un elemento fundamental de equidad regional. La política gubernamental, para ser eficiente, debe comprometerse en la consecución de objetivos de desarrollo no solamente económicos sino también sociales, ya que el proceso de globalización por el que atraviesan las economías genera grandes conflictos entre los objetivos del crecimiento y del desarrollo. De ahí que la necesidad de un equilibrio entre regiones "ganadoras" y "perdedoras"<sup>11</sup> resulta apremiante.

---

competitividad de la región o unidad territorial o país frente a otros (desarrollo exógeno). Los efectos sociales se reflejan en un mayor desarrollo humano.

<sup>10</sup> La concentración y la dispersión de la población generan también conflictos sociales: acceso limitado de las mayorías a los beneficios del desarrollo; marginación; empobrecimiento de las zonas rurales; desequilibrios ecológicos y deterioro del medio ambiente en las grandes ciudades. Se dificulta asimismo, el abastecimiento de víveres, transporte y se agotan los recursos naturales (Gómez y Cortés, 1987:73).

<sup>11</sup> Se considera "ganador" a un territorio que en un periodo de tiempo es capaz de aprovechar las condiciones del entorno para auto-transformarse y dar paso a un proceso estructural de desarrollo, acoplado a la complejidad de la globalización. Por supuesto que en el juego de la competitividad *glocalizada* o globalizada no sólo hay ganadores. Por el contrario, los procesos de globalización y reestructuración, al tiempo que brindan oportunidades a los territorios mejor dotados, impactan negativamente y hasta marginan los espacios que no cuentan con tales condiciones. En este

En general, en América Latina se requiere aumentar la eficiencia y capacidad para brindar el apoyo que demanda la comunicación de largas distancias destinada al comercio de exportación e importación, y fundamentalmente para lograr la cobertura y accesibilidad regionales; tales aspectos son esenciales para el desarrollo de los países y de sus sociedades. En México, la disparidad del desarrollo regional es acentuada por el auge de las grandes corrientes comerciales que conectan al país con el extranjero, especialmente con Norteamérica, y la desarticulación y polarización progresiva de las corrientes de menor volumen e intensidad, internas, destinadas al abasto local y micro regional que paradójicamente tienden a dar nueva forma a los mercados regionales inconexos e incipientes hasta ahora (*Economía y Sociedad*, 2003).

Tradicionalmente las infraestructuras fueron financiadas por el sector público, pero en años recientes, debido al proceso de globalización e innovación tecnológica, la demanda de infraestructura ha aumentado, así como la magnitud de los proyectos que asumen con más frecuencia un carácter transnacional. Como resultado de estos procesos el sector público tiene una falta en recursos para financiar el número creciente de proyectos. Las nuevas formas de financiamiento estimulan la participación del sector privado en la provisión de infraestructura. Se está utilizando la llamada financiación público-privada o sólo privada. Sin embargo, la participación del sector privado se está dando más en los servicios de la infraestructura que en su financiamiento, debido a los riesgos de cualquier índole que pongan en peligro sus finanzas, o bien, se participa en proyectos que tienen garantías del gobierno explícitas o implícitas y que cubren varios riesgos, o en proyectos en los que los desarrollos tecnológicos han reducido los costos de provisión de la infraestructura. De ahí la necesidad de que la iniciativa para emprender un proyecto de infraestructura resida en el sector público y sea de naturaleza política (*Ibid*). Lo que significa que el Estado deberá tener un papel predominante no sólo en el mantenimiento, sino, principalmente, en la construcción de carreteras. De tal modo que la disparidad regional se puede compensar con un mayor gasto e inversión en infraestructura básica, particularmente en vías de comunicación terrestre, lo que provocaría un mayor dinamismo de las actividades económicas e induciría a la cobertura de los servicios y necesidades sociales básicas.

### *Las carreteras dentro del Plan Puebla-Panamá*

En el escenario actual de globalización de las economías del mundo, las carreteras constituyen un instrumento vital de sobrevivencia para los países y sus pobla-

---

sentido, una región es competitiva cuando sostenidamente, en el tiempo, las funciones realizadas por el ente territorial son más eficaces y eficientes que las realizadas por sus competidores. Básicamente se habla ahora de funciones ligadas a la inserción del territorio en el entorno (competitividad hacia fuera) y de funciones ligadas a la atracción de factores de crecimiento hacia él (competitividad hacia adentro). Una importante calificación: las categorías de "ganador" o de "perdedor" se inscriben en un contexto normalmente nacional, la de "competitividad" lo hace en un contexto global (Boisier, 1999).

ciones. La red nacional de carreteras adquiere un papel cada vez más relevante en el desempeño económico y social de los países. Como ya se mencionó, las carreteras pueden concebirse como un elemento de apoyo al desarrollo de las comunidades, o bien, como un elemento que puede provocar efectos negativos, sobre todo, cuando por parte de los gobiernos no se han creado los mecanismos de consenso y de apoyo a las comunidades para la instrumentación y desarrollo de grandes proyectos de infraestructura carretera que las incluya.

Desde esta perspectiva, el Plan Puebla-Panamá (PPP) se concibe como una estrategia económica y geopolítica para culminar una etapa más del proceso de integración económica dependiente de la economía estadounidense.

El proyecto involucra a varios países latinoamericanos que cuentan con importantes recursos naturales y una abundante mano de obra. Por un lado se encuentran Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y por el otro, los estados del sur-sureste mexicano: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Se plantea promover el desarrollo de la región sur-sureste de México mediante la atracción de inversiones, obras de infraestructura y acciones focalizadas de política social; así como relanzar la cooperación México-Centroamérica, consolidando el esquema de apertura comercial, gestionando recursos para obras de infraestructura de interés común, y fortaleciendo y ampliando los mecanismos institucionales de concertación de políticas.<sup>12</sup>

Este Plan reproduce en sus aspectos esenciales el esquema de integración regional planteado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), cuando se estableció el "Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla". Retoma, además, proyectos severamente cuestionados por sus riesgos ambientales y sociales, como el del corredor transistmico Oaxaca-Veracruz, y carece de mecanismos efectivos de participación social.

Se pretende que las carreteras sean un instrumento de integración de los países participantes, bajo la lógica neoliberal de los tratados de libre comercio regionales y hemisféricos, donde las ventajas sean para las grandes empresas y los inversionistas. Estos acuerdos y tratados coinciden con la iniciativa estadounidense del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de crear un área de libre comercio con las reglas del juego y la hegemonía de Estados Unidos y de las grandes empresas corporativas. Los estados del sur-sureste de México poseen grandes recursos estratégicos (tanto naturales como humanos) que adquieren un importante significado para la reproducción y expansión del actual modelo económico. La política foxista se dirige a continuar básicamente con la visión de desarrollo dominante hacia afuera, hacia las exportaciones, en donde "impulsar el desarrollo de maquiladoras en el sur-sureste del país", el fomento de los megaproyectos turísti-

<sup>12</sup> Iniciativas mesoamericanas en el marco del PPP: 1) Desarrollo Sustentable; 2) Desarrollo Humano; 3) Prevención y Mitigación de Desastres Naturales; 4) Promoción del Turismo; 5) Facilitación del Intercambio Comercial; 6) Integración Vial; 7) Interconexión Energética, y 8) Integración de los Servicios de Telecomunicaciones.

cos o de infraestructura al servicio del comercio exterior, se convierten en pilares sustanciales de ese tipo de desarrollo.

Incorporar estos territorios, con toda su riqueza, al modelo neoliberal dependiente resulta ser el objetivo de los grandes grupos financieros y de todos aquéllos que comparten la idea de que la única vía para acceder a "los frutos de la globalización" es la reproducción de las pautas de ese modelo, ensayado con "éxito" en los estados del norte y centro del país. Y aún más, esa reproducción resulta necesaria para la continuidad y culminación del modelo en el plano nacional y mesoamericano.

Las políticas públicas y particularmente las que se refieren a la infraestructura carretera nacional deben estar dirigidas hacia una reforma que sea congruente con las necesidades de quienes están en el fondo de la jerarquía económica, y con las demandas de los actores sociales involucrados. Es fundamental desarrollar desde las comunidades una nueva estrategia de desarrollo integral, equitativo, incluyente y sustentable para los estados del sur-sureste de México y para los países centroamericanos. En ello radica el verdadero desarrollo y crecimiento de los pueblos.

### **Globalización, integración regional y desarrollo en México**

La ruptura del paradigma del Estado de bienestar iniciada en la década de los setentas vio renacer un viejo modelo de economía capitalista en los años ochentas, sustentado en el neoliberalismo y la globalización y bajo nuevas dimensiones socio-espaciales en todos los ámbitos. El mundo de hoy está marcado por lo que se conoce como el proceso de globalización, es decir, la creciente gravitación de los procesos económicos, sociales y culturales de carácter mundial sobre aquéllos de carácter nacional, regional o local, donde la revolución de las comunicaciones y la información ha provocado importantes cambios en los espacios y tiempos, y le ha dado nuevas dimensiones al mundo que éstas representan.

La modernización del transporte en los países latinoamericanos obedece al proceso de cambios acelerados en las corrientes de tráfico que han tenido lugar en el ámbito internacional desde mediados de los setentas. En México, estos cambios se han dado con particular intensidad a partir de las llamadas políticas de modernización, declaradamente de corte neoliberal, que se establecen con la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) y se consolidan con el salinismo y durante el régimen de Ernesto Zedillo (1994-2000).

Dada la concepción de que el proceso de globalización económica hemisférica y mundial es inexorable, en México en cuanto al transporte se ha generado una serie de políticas en las que subyace, en primer lugar, facilitar primordialmente los flujos de comercio nacionales que interactúan con el exterior y, en segundo lugar, facilitar los desplazamientos internos.

En la globalización, las nuevas tecnologías, los nuevos productos, la nueva división del trabajo y la mundialización de los mercados son las características fundamentales, se rebasan las fronteras, no sólo políticas, sino también históricas,

geográficas y culturales. Las nuevas tecnologías muestran el cambio en la forma de producción (del fordismo o producción en masa, al toyotismo o producción flexible), el cual transforma los procesos productivos y las relaciones laborales; a su vez, la tecnología lleva a una exigencia en la productividad y en la capacidad de innovación. La nueva división internacional del trabajo es factible gracias a la redistribución de empresas que conforman una cadena mundial de la nueva geografía industrial, entre ellas las ciudades globales<sup>13</sup> (Rodríguez y Cota, 2001).

La globalización exige a los países nuevas estrategias nacionales en función de las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial.<sup>14</sup>

La globalización ha impactado de manera diferenciada la configuración regional y el desarrollo urbano, sobre todo en aquellas naciones denominadas periféricas, como es el caso de los países de América Latina. Tiene como objetivo la incorporación de nuevos territorios a la economía mundial y la profundización de las relaciones mercantiles de producción capitalista. Bajo esta perspectiva, existen regiones de México que han declinado en su importancia, mientras que han surgido otras impulsadas por la nueva dinámica económica; cambios que, sin embargo, no han contribuido a disminuir las desigualdades regionales. Se ha impulsado el desarrollo de algunas ciudades medias y se ha contribuido al cambio de las actividades predominantes en centros metropolitanos (Calva *et al.*, 1995:9).

Asimismo, la globalización ha alentado la exclusión social y las desigualdades económicas entre países y al interior de éstos. Este hecho refleja, entre otros fenómenos, las elevadas exigencias de educación y conocimiento que imponen las tecnologías y los mercados globales, y que amenazan con marginar a quienes no estén plenamente preparados y de concentrar aún más, en unos pocos países, grupos sociales y empresas, la disponibilidad de dichas tecnologías y el desarrollo de nuevos conocimientos. Este proceso forma parte de nuevas y antiguas amenazas a la seguridad económica y social de la población, que se enfrenta a un

<sup>13</sup> Son ciudades que operan como partes de una red global que controla la mayor parte de los flujos mundiales de capitales, información y servicios conexos. Son centros de poder político, tanto nacional como internacional, y sede de organizaciones gubernamentales y multilaterales; centros de comercio internacional y transporte, que actúan como puntos de distribución en sus fronteras nacionales y para los países vecinos y, en consecuencia, concentran servicios financieros y profesionales de la más variada índole (medicina, derecho, educación superior, tecnología). Asimismo, son centros de recolección y difusión de información a través de medios masivos y publicaciones; son grandes centros de producción y consumo, y sede de las oficinas centrales de las empresas multinacionales y de actividades culturales de alto nivel. Ejemplos de estas ciudades son: Toronto, Sidney, Frankfurt, Zurich, Nueva York, Londres, Tokio, São Paulo y Singapur. Río de Janeiro, Buenos Aires y Ciudad de México, Johannesburg, Hong Kong, Taipei, Manila, Bangkok y Seúl, son consideradas ciudades globales secundarias. Construyendo sobre los aportes de Friedman, May y Sassen, un grupo de geógrafos estadounidenses ha comenzado a hablar de *Global City-Regions* (ciudades-región globales), que es una extensión del concepto de ciudades globales, que trata de captar tanto las implicaciones regionales como el papel económico y político mundial de ciertas regiones metropolitanas (Scott *et al.*, 2001).

<sup>14</sup> Con la entrada a la escena mundial del neoliberalismo y de la globalización se habla de una política unipolar (nueva etapa del capitalismo global), y de una multipolaridad económica y comercial reflejada en la consolidación de grandes mercados (bloques económicos) regionales como la Unión Europea, el TLCAN, los Acuerdos de la Cuenca del Pacífico, etcétera.

debilitamiento de los sistemas de protección social. En este sentido, la dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes; donde los gobiernos de los países desarrollados ejercen una influencia preponderante, así como las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor, los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil.

Los cambios que ha traído el proceso de globalización se reflejan en una transformación de los patrones de localización, organización y aprovechamiento de los recursos en el ámbito mundial. Este proceso ha modificado el territorio, y por ende la configuración regional. Estamos en presencia de un proceso industrializador, regido por la organización flexible, lo que propicia dentro de los territorios diversas utilidades; sin embargo, los recursos materiales han sido rebasados en importancia por los recursos intangibles (conocimiento, información, estrategias, cultura empresarial, etcétera), a su vez, la especialización ha sido suplida por complejidad, flexibilidad y maleabilidad. De tal forma que pasamos de la regionalización del capitalismo monopólico a la regionalización del capitalismo global, con una nueva dimensión espacial a la que se le ha denominado "glocalización",<sup>15</sup> donde las acciones globales (comercio, producción, flujos, etcétera) y las características del territorio local se combinan para dar paso a esta forma de mercado (Rodríguez y Cota, 2001).

Los territorios entran a una nueva dinámica de relaciones donde las corporaciones pretenden ubicarse estratégicamente con el fin de alcanzar otros mercados, que no necesariamente pueden ser de productos finales, sino también productivos, incluidos mano de obra e infraestructura. Eso empieza a generar lo que se denomina la competitividad territorial y al mismo tiempo la integración regional, donde los espacios (regiones y países) territoriales competitivos se caracterizan por una continuidad y donde la revolución tecnológica y la infraestructura carretera juegan un papel prioritario en la disminución de tiempos y distancias, incluso nulificándolas en cuanto al traslado de ideas, conocimiento e información, así como en la toma de decisiones en tiempo real. Se conforma un vínculo local-global,<sup>16</sup> donde a su vez se crean vínculos en espacios sociales transnacionales, caracterizados por mayor espacio, estabilidad en el tiempo y densidad social en sus redes de relaciones locales y globales (*Ibid*). Al mismo tiempo se exige una mayor descentralización interna y mercados abiertos al capital. El nuevo contexto

<sup>15</sup> Por supuesto que en el juego de la competitividad *glocalizada* no sólo hay ganadores. Por el contrario, los procesos de globalización y reestructuración, al tiempo que brindan oportunidades a los territorios mejor dotados, impactan negativamente y hasta marginan los espacios que no cuentan con tales condiciones.

<sup>16</sup> La relación global-local significa una nueva forma de reactivación económica, donde una vez más se concentra la inversión de los recursos en los espacios locales altamente desarrollados y en donde las regiones atrasadas entran marginalmente con ciertos sectores que son competitivos a nivel internacional, pero que mantienen una interdependencia con la inversión extranjera que a fin de cuentas es la que obtiene las mayores ganancias de los procesos productivos mundiales. Lo global significa la búsqueda de una visión integradora dentro de la producción y los mercados, y lo local como aquello tangible donde se encuentran los pilares para el desarrollo de las actividades globales. El localismo es la estrategia de la empresa que practica la globalización (Rodríguez y Cota, 2001).

de las regiones hace que éstas se inserten en el plano internacional de una manera distinta al pasado. Se dirigen a asumir el papel de gestoras de su propio desarrollo que antes era realizado por los gobiernos nacionales.<sup>17</sup> Se debilitan los planteamientos de la "soberanía nacional" a favor de los de la globalidad, la cual expresa una creciente interdependencia de las economías nacionales y la emergencia de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicativo que es dominante, y cuyo ascenso coincide con un debilitamiento real de la soberanía de los Estados nación (González Casanova, 1996:45).

Desde la perspectiva de Boisier (1995) ahora se debe pensar en regiones que estén creadas para enfrentar los nuevos escenarios que se viven en la competitividad y la búsqueda de relaciones, así se pasa de regiones homogéneas a regiones virtuales,<sup>18</sup> que constituyen la interconexión entre lo global y lo local. Se requiere una estructura compleja, interactiva, con múltiples acatamientos, lo que permite asociación con otras regiones flexibles, con identidad propia y una auto-organización, lo que las hace más autónomas, propiciando la descentralización territorial. Todo ello con el fin de enfrentar los cambios que produce la integración económica. En México son sólo algunos territorios los que se integran a esta dinámica, principalmente aquéllos que presentan mejores condiciones para insertarse en el nuevo escenario. En ese sentido los intercambios comerciales están dando pauta a nuevas reconfiguraciones espaciales (global-local, bloque-región).

Indudablemente nos encontramos inmersos en un nuevo escenario económico-político donde las relaciones entre países, empresas, sociedades y territorios están cambiando el escenario existente hasta antes de la década de los setentas. Si bien es cierto que la globalización incide en la integración económica (desarrollo del comercio, capital, tecnología), también es cierto que es un proceso que genera mayor desigualdad social tanto al interior como al exterior de las regiones, por lo que resulta paradójico: por un lado construye y por el otro destruye. El mundo actual se enfrenta a grandes retos donde la combinación perversa de una rápida transformación tecnológica y un cambio acelerado de antiguos esquemas de decisión gubernamentales debilitan a muchos países (Kliksberg, 1994:19-22). El Estado nacional pierde relevancia frente al Estado transnacional, surge el concepto de Estado-regional concebido como zonas económicas naturales, cuyos límites son dibujados por la invisible mano de los mercados globales de bienes y servicios, y cuyos encadenamientos primarios tienden a ser con la economía global y no con sus naciones anfitrionas (Teubal, 1995:46).

<sup>17</sup> La globalización está propiciando el debilitamiento del Estado nación a través del impulso a procesos de descentralización y de autonomía territorial, en donde los niveles subnacionales se articulan a la economía internacional. En este proceso, las teorías del desarrollo regional han incidido en la formulación de políticas públicas que se sustentan en las concepciones contemporáneas surgidas del paradigma del mercado como regulador de los asuntos que conciernen a la sociedad (Vargas, 2000).

<sup>18</sup> Las regiones virtuales son el resultado de arreglos cooperativos tácticos o acuerdos contractuales (alianzas estratégicas) entre regiones pivotaes (que son consideradas como la organización territorial más apta para competir en los nuevos escenarios), debido a sus formas de organización internas y externas en cuanto a flexibilidad y cambio.

### *Integración regional*

Dentro del modelo de globalización económica la región se configura como un soporte de la estrategia de competitividad de los países, la cual se orienta a generar una nueva dinámica regional (integración regional) a través de la plena utilización y el crecimiento del potencial endógeno de las regiones (recursos económicos, humanos, naturales, institucionales y culturales), y, en consecuencia, generar el entorno y las condiciones necesarias para el desarrollo potencial de las empresas, de los sistemas de producción y la creación de nuevas fuentes de trabajo productivo.

El modelo productivo, las estructuras territoriales y los procesos de urbanización que genera la globalización tienen en el sistema de transporte (infraestructura y servicios) uno de los elementos centrales que garantiza su funcionamiento; y al mismo tiempo, la creación de dicho sistema de transporte incentiva los procesos de globalización, urbanización y extensión de la movilidad de bienes y personas. El transporte afecta al corazón mismo de la sociedad. Su funcionamiento depende ampliamente de la calidad y el diseño de su sistema (Whitelegg, 2000). La infraestructura física se convierte en la columna vertebral de la competitividad. Se determina que una infraestructura física muy avanzada (de transporte, marítima, aérea, vial y ferroviaria, de telecomunicaciones, electricidad, etcétera) es condición previa para el aumento de la productividad y el éxito en la competencia internacional (Alavi, 1990:4).

En México, las inversiones más importantes en infraestructura carretera se han destinado a impulsar el crecimiento (y reestructuración) de las principales regiones metropolitanas y a garantizar primordialmente las conexiones entre las grandes concentraciones urbanas, así como a aquellas regiones donde se concentra el crecimiento económico, al tiempo que se refuerza la capacidad de los grandes ejes troncales dirigidos a la exportación. En términos de mercado la nueva lógica del capitalismo se orienta al aumento de relaciones comerciales entre los distintos países y regiones. Ese incremento se ha traducido en una mayor demanda de infraestructura de transporte para satisfacer esas necesidades.

Siguiendo esta lógica, en México las políticas públicas en materia de infraestructura carretera responden más a un contexto de geopolítica internacional dirigida a satisfacer las exigencias de expansión del mercado externo, particularmente del estadounidense, más que del mexicano, lo que provoca un esquema de concentración y rezago de muchas regiones. Dichas políticas se orientan, en primer término, a facilitar los flujos de comercio internacional, y en segundo, a la atención de los desplazamientos internos, con énfasis en los movimientos intraurbanos de las áreas de influencia económica de las principales ciudades, dejando de lado a gran parte de la población rural (Luhrs *et al.*, 1995:49). En este sentido, es fundamental el diseño de políticas públicas de transporte (infraestructura y servicios) que inserten a toda la población en el desarrollo, aseguren la equidad regional e impulsen el desarrollo humano.

### *El desarrollo en México*

El desarrollo en México se ha caracterizado por marcadas desigualdades regionales que se manifiestan en la marginación de una gran proporción de la población: en profundas disparidades en infraestructura, servicios públicos, ingresos *per capita*, grados de escolaridad, calificación laboral; en la excesiva concentración económica y poblacional en grandes zonas metropolitanas; en el marcado y asfixiante centralismo político y cultural, con su desigualdad en la asignación de recursos fiscales; en las desigualdades territoriales y la ausencia o deficiencia de planeación espacial resultado de la falta de una política integral de desarrollo regional que corrija las consecuencias espaciales y de distribución del ingreso ocasionadas por la mano invisible del mercado, cuya tendencia espontánea estriba en generar y profundizar las desigualdades (Calva *et al.*, 1995:11).

El desarrollo se construye como un proceso para ampliar las preferencias de la gente, aumentar la participación en procesos democráticos y la habilidad para tener voz y voto en las decisiones que modelan sus vidas; proveer a los seres humanos la oportunidad de desarrollar sus más altos potenciales y permitir a los pobres, a las mujeres y a los campesinos libres e independientes organizarse por ellos mismos, para trabajar juntos. Simultáneamente, el desarrollo se define como el medio para lograr los objetivos de una nación, y para promover crecimiento económico, igualdad y autoconfianza nacionales (Ramírez, 1999).

El gran desafío de los países latinoamericanos consiste en reducir la desigualdad en todas sus manifestaciones, y en particular aliviar la pobreza y disminuir la marginación, tanto por razones de justicia social como para lograr un clima sociopolítico estable que estimule el desarrollo humano. Es necesario establecer las condiciones para que la población tenga acceso a la salud, a la educación, al empleo y mejore sus ingresos, y al mismo tiempo, ampliar los servicios que permitan mejorar su calidad de vida.

En México es necesario que la política de desarrollo social busque cerrar las brechas entre las distintas regiones y micro regiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que, paralelamente a las capacidades de desarrollo locales, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas (Iracheta Cenecorta, 2002:73). Los objetivos de la política de desarrollo deben ser consistentes con los retos que demanda, por una parte, la inserción de la nación en la globalización y, por la otra, sus necesidades productivas y sociales —especialmente la pobreza—, los procesos crecientes de urbanización, metropolización y metapolización,<sup>19</sup> así como el desarrollo de sus estructuras rurales (*Ibid*:74).

<sup>19</sup> Un sistema urbano se integra por la combinación de áreas metropolitanas o regiones nodales que cuentan con una fuerte economía y con un alto potencial de desarrollo económico, social y cultural. Estas regiones dan lugar a la formación de sistemas de región de mayores dimensiones, llamados metropolitanos o sistemas metapolitanos, donde la metapolización se define como la

De ahí la importancia de que México se integre a este proceso, de lo contrario, los problemas a enfrentar por el Estado se vislumbran cada vez más difíciles de resolver. Es decir, convertirse en un país competitivo que no quede rezagado del desarrollo. En este sentido, la infraestructura carretera constituye un aspecto fundamental para lograr el éxito en la competencia internacional. Sin embargo, no sólo se debe realizar hacia el exterior, es necesario crearla hacia el interior del país para integrar a las comunidades más alejadas y fortalecer el mercado interno, que finalmente es lo que llevará a aquéllas a elevar el desarrollo humano y a mejorar sus condiciones de vida y las de la sociedad mexicana en su conjunto (Pérez Ordaz, 2002:170).

La integración regional parece requerir políticas adicionales que extiendan los beneficios a una mayor parte de la población. Esto no sólo permitiría alcanzar una mayor equidad, sino que también fortalecería el crecimiento global al aprovechar el potencial antes inutilizado. Con la elevada concentración y dispersión de la población mexicana en diferentes regiones, los retos más grandes para el gobierno, en términos de organización espacial y planeación, consisten, por un lado, en fortalecer a las pequeñas y medianas ciudades con potencial de desarrollo, así como en regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes. Por otro lado, es necesario fortalecer la conectividad entre las diversas regiones del país y responder a las necesidades de localidades remotas mediante la creación de la masa crítica necesaria para asegurar el acceso a los servicios, tanto de las personas como de las empresas, y reducir la brecha entre el sector exportador y el interno (OCDE, 2002a). Es necesario orientar las políticas hacia los tres desafíos más apremiantes para los países latinoamericanos: aliviar la pobreza, impulsar la competitividad y aumentar la conectividad.

## Bibliografía

- ALAVI, Hamid (1990), *International competitiveness: determinants and indicators*, Washington, D. C., Departamento de Industria y Energía, Banco Mundial, Documento de trabajo núm. 29.
- ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro, *La experiencia mexicana de integración con América del Norte*, en <<http://www.memoria.com.mx/129/alvarez.htm>>.
- AMIN, Samir (1997), *Los desafíos de la mundialización*, México, Siglo XXI.
- (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, México, Paidós, Colección "Estado y Sociedad".
- BOISIER, Sergio (1992), "La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi estados y cuasi empresas", en *Estudios Sociales*, Santiago de Chile, núm. 72, trimestre 2.

---

consecución de la concentración de las riquezas materiales y humanas en aglomeraciones más importantes y la metápoli, como un conjunto de espacios dentro de los cuales todos o una parte de los habitantes, de las actividades económicas y de los territorios están integrados en el funcionamiento cotidiano de una metrópoli.

- (1995), "Regiones pivotaes y regiones virtuales, posmodernismo territorial y globalización", en *Revista Foro*, Bogotá, núm. 25.
- (1995a), *La modernización del Estado: una mirada desde las regiones*, Santiago de Chile, Dirección de Políticas y Planificación Regional, ILPES, Documento 95/27, 3 de marzo.
- (1999), *Desarrollo regional y proceso de inserción internacional de las regiones*, en <<http://empleados.uniandes.edu.co/~lcombari/insintl.ppt>>.
- CALVA, José Luis et al. (1995), *Desarrollo regional y urbano. Tendencias y alternativas*, México, CUCSH/IG/JP.
- CEPAL, *Globalización y desarrollo*, en <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/10026/P10026.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>.
- CONAPO (2002), <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/002.pdf>>.
- DELGADO, Javier y D. VILLARREAL (1991), "Dimensión regional de la Ciudad de México y transformaciones metropolitanas de la Ciudad de México", en J. DELGADO y D. VILLARREAL (coordinadores), *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- DELGADILLO MACÍAS, Javier y Felipe TORRES (2002), *Geografía regional de México*, México, Trillas, 3ª. reimpresión.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional. Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Fundación Friedrich Naumann/CIDAC/Miguel Ángel Porrúa.
- DIARIO OFICIAL (2002), *Desarrollo territorial y desarrollo económico*, México, miércoles 27 de marzo, <[http://dof.terra.com.mx/anexos\\_graficos/27032002/16sedesol.pdf](http://dof.terra.com.mx/anexos_graficos/27032002/16sedesol.pdf)>.
- ECONOMÍA Y SOCIEDAD (2003), "Presentación", en *Economía y Sociedad*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, núm. 9, <[http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES09\\_03.pdf](http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES09_03.pdf)>.
- GÓMEZ DOMÍNGUEZ, Pablo y Armando CORTÉS GUZMÁN (1987), *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México, NAFINSA.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1996), "Globalidad, neoliberalismo y democracia", en P. GONZÁLEZ CASANOVA, *El mundo actual: situación y alternativas*, México, CIICH, UNAM/Siglo XXI.
- GROSS F., Patricio, Carlos DE MATTOS, Daniel HIERNAX y Darío RESTREPO (compiladores) (1998), *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*, Chile, Fondo de Cultura Económica/Instituto de Estudios Urbanos, vol. 24, núm. 72, <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S02507161199807200007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S02507161199807200007&lng=es&nrm=iso)>.
- HIERNAX, Daniel (1993), "La Ciudad de México y su región central: ¿hacia la globalización?", en Salvador RODRÍGUEZ et al. (coordinadores), *La globalización y las regiones de México*, México, Amecider/CRIM, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, tomo III.

- (1999), "Los fundamentos territoriales del liberalismo contemporáneo", en Elvira Concheiro (coordinadora), *El pensamiento único: fundamentos y política económica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- INEGI (2000), *Encuesta de seguimiento del Programa de Desarrollo Informático 1995-2000*, Aguascalientes, México, INEGI.
- , <<http://www.inegi.gob.mx>>.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso X. (2002), "Notas sobre desarrollo y planeación regional en México", en *Actualidad de la investigación regional en el México central*, México, UNAM/El Colegio Mexiquense/El Colegio de Tlaxcala/Plaza y Valdés.
- KLIKSBERG, Bernardo (1994), "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en B. KLIKSBERG, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/Fondo de Cultura Económica.
- LUHRS, Margarita *et al.* (1995), "Modernización del transporte y estructuración del territorio", en *Geografía y desarrollo*, México, Revista del Colegio Mexicano de Geografía/Instituto de Geografía, UNAM, año 6, septiembre.
- MASSIRIS CABEZA, Ángel (s/f), *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial*, en <<http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-d/deter/presen.htm>>.
- (s/f), *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*, en <<http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-m/masir/4.htm>>.
- OCDE (2002), *Politics of Territorial Development: The Paper of Infrastructures*, London, OCDE, <<http://www.Oecd.Org/Doc/M00030000/M00030395.Doc>>.
- (2002a), *Estudio territorial de México, 2002*, Francia, OCDE.
- PNUD, <<http://www.pnud.org.ve/temas/pobreza.asp>>.
- (2003), *Informe sobre desarrollo humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, México, Mundi-Prensa.
- PÉREZ ORDAZ, Angélica (2002), *La gestión pública en la infraestructura carretera nacional, 1989-2000. Antecedentes y perspectivas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, tesis de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.
- RAMÍREZ VELÁZQUEZ, Blanca R. (1999), "Globalización o escalas en el análisis territorial: el inicio de un debate", en Elisa PATIÑO TOVAR y Jaime CASTILLO PALMA (compiladores), *Globalización y reestructuración territorial*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco/RNIU.
- RODRÍGUEZ BAUTISTA, Juan Jorge y María del Rosario COTA YÁNEZ (2001), *Lo global y local, una relación para hacer regiones en el ámbito mundial*, en <[http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES09\\_05.pdf](http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES09_05.pdf)>.
- SCOTT, Allen J., John AGNEW, Edward E. SOJA & Michael STORPER (2001), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press.

- SERRANO MORENO, Jorge R. (2002), "De megalópolis a metápolis, de metápolis a metarregión", en Javier DELGADILLO MACÍAS y Alfonso IRACHETA CENECORTA (coordinadores), *Actualidad de la investigación regional en el México central*, México, UNAM/El Colegio Mexiquense/Plaza y Valdés.
- TEUBAL, Miguel (1995), *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*, Argentina, CONICET/Centro de Estudios Avanzados.
- VARGAS T., Martha C. (2000), *Globalización, desarrollo regional y atomización del Estado Nación*, en <<http://region.itgo.com/280conclusiones.htm>>.
- WHITELEGG, John (2000), *El transporte, columna vertebral de la globalización*, en <<http://habitat.aq.upm.es/gtp/arfer4.html>>.

Abril de 2004