

00468



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA INFRAESTRUCTURA CARRETERA
NACIONAL 1989-2000**
Antecedentes y Perspectivas

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
**MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PUBLICOS**
P R E S E N T A
ANGÉLICA PÉREZ ORDAZ

TUTOR DE TESIS: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ G

MÉXICO D.F.

2002



*Acompañada de un
Disquette*



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma de México:

Por permitirme incursionar en ámbitos teóricos fundamentales para comprender la actividad humana. En otros, donde la incertidumbre incentiva a la búsqueda de nuevos modelos orientados a explicar un mundo en constante cambio y a la concepción de herramientas para mejorar la acción del gobierno en la sociedad.

A los profesores que me apoyaron en el desarrollo y conclusión de este proyecto.

Dedicatoria

A Magda, mi madre:

Por su apoyo y cariño para culminar con uno de los proyectos más importantes en mi desarrollo profesional.

A mis hermanos:

Aurea, Bertita, Diana, Luis Alberto y Filiberto.

Por su apoyo y estímulo.

Introducción	1
CAPÍTULO I. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMÍA	8
1.1.1. Funciones del Estado en la sociedad	14
1.1.1. Gobierno y administración pública	17
1.1.2. La gestión pública	20
1.1.2.1. Características	21
1.1.3. Funciones económicas del Estado	26
1.2. Desarrollo Regional	28
1.2.1. Desigualdad regional e infraestructura	31
1.2.2. Carácter estratégico de la infraestructura vial en el desempeño económico regional	36
1.3. Comunicaciones y Desarrollo	40
1.3.1. Infraestructura vial y desarrollo	43
1.3.2. Mecanismos para reorientar el papel de las comunicaciones y los transportes en el desarrollo económico y social de México	47
1.4. Reforma económica del Estado	51
1.5. La privatización	55
1.5.1. En el contexto internacional	56
1.5.2. La privatización en América Latina	59
1.5.3. La privatización en México	61
CAPÍTULO II. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS CARRETERAS EN MÉXICO	66
2.1. Marco legal-institucional	67
2.2. La Política de Caminos del Gobierno Federal desde 1925	70
2.2.1. Retrospectiva del estado físico de la red carretera federal	81
2.2.2. Grupos de interés	88
2.3. Influencia de los organismos internacionales en las políticas carreteras	90
2.3.1. Importancia de la Instrumentación de un sistema de planeación en la gestión de carreteras	97
2.4. Gestión de carreteras de altas especificaciones	106
2.5. Concesión de la infraestructura vial	111
2.5.1. Características	111
2.5.2. Proceso para otorgar la concesión	112
2.5.3. Tiempo de la concesión	114
2.5.4. Compromisos del concesionario	114
2.5.5. Rescate carretero	115
2.5.5.1. Justificación	116
2.5.5.2. Implicaciones	118

CAPÍTULO III. POLÍTICAS CARRETERAS EN OTRAS REGIONES Y PAÍSES	123
3.1 Unión Europea	124
3.2 Estados Unidos	131
3.3 Nueva Zelanda	139
3.4 Países Latinoamericanos	148
CAPÍTULO IV. LAS POLÍTICAS CARRETERAS DE LOS SEXENIOS 1989-2000	159
4.1.1 Problemática actual	160
4.1.1 México frente a la globalización económica	162
4.1.2 La infraestructura carretera frente al TLCAN	170
4.1.3 Las carreteras dentro del Plan Puebla Panamá (PPP)	181
4.1.4 Gestión pública en materia de conservación de carreteras federales	184
4.1.5 Planeación o repuesta contingente	188
4.1.5.1 Tendencias actuales	189
4.1.5.2 Proceso de planeación	191
4.2 Algunas alternativas de solución	194
4.2.1 El caso de la red federal de carreteras	195
4.2.2 Reprivatización de las carreteras de altas especificaciones	201
Conclusiones	206
Bibliografía	215
Índice de cuadros	222

INTRODUCCIÓN

El papel que desempeña la infraestructura carretera nacional en el proceso de desarrollo es un tema que cobra cada vez mayor interés para las sociedades y sus gobiernos. Su gestión al ser eficaz contribuye a proporcionar al gobierno, la capacidad de crear mejores sistemas para la gobernación y estar preparado para asumir los nuevos desafíos del siglo XXI.

Las aportaciones de la investigación a este campo del conocimiento pueden contribuir a una revisión y cambio de la acción gubernamental encaminada a dar respuesta oportuna a las necesidades de los diversos actores sociales y al fortalecimiento de la competitividad del país en el plano internacional.

La infraestructura carretera es un elemento fundamental para apoyar la expansión de las actividades económicas internas y externas del país y en este sentido, impulsar el desarrollo nacional de manera equilibrada, en un contexto de globalización económica que se intensifica a partir de la década de los ochenta.

El Estado ha jugado un papel fundamental en el desarrollo económico de cualquier país, el cual se acentúa con la mayor complejidad y diversificación de la economía, la sociedad y la política, debiendo hacer frente a los retos de una sociedad más demandante. La crisis de 1929 marca el nuevo papel del Estado en la economía donde, con su intervención demuestra que el desarrollo económico no sólo depende de las transacciones en el mercado y de la actuación del sector privado, sino también, de los bienes y servicios, leyes, educación, bienestar social e infraestructura que es capaz de proporcionar a la sociedad.

La intervención del Estado se refleja en su creciente participación en diversas ramas de la economía que adquiere auge entre 1940 y 1970, impulsando de manera notable el desarrollo económico y social. Sin embargo, a partir de la

segunda mitad de los años setenta, 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 condiciones 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 y globalización del comercio.

Se configura un nuevo modelo de Estado y de administración pública orientado a la reducción de su participación en la economía, privatización de empresas públicas, y nuevas formas de regulación y eliminación de políticas redistributivas del ingreso. La propuesta neoliberal se presenta como la única alternativa para enfrentar la crisis y reactivar el capitalismo en el ámbito mundial

La reconfiguración de la administración pública, se manifiesta a partir del surgimiento de un Estado mínimo, donde la gestión pública adquiere nuevas formas de acción orientadas a la eficiencia y racionalidad.

El nuevo escenario mundial exige que los países y sus gobiernos hagan frente a los retos de la globalización y la modernización. Una adecuada infraestructura carretera es condición necesaria para apoyar la expansión de las actividades económicas tanto internas como externas del país y en este sentido, impulsar su desarrollo

El desempeño económico de México, se apoyó en gran medida en la participación que el gobierno tuvo a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

en la creación de una infraestructura vial, ámbito en el cual el mercado hubiera jugado un papel ineficiente o débil, retrasando aún más el desarrollo del país

En la década de 1990 la infraestructura carretera ha enfrentado desafíos tendientes a apoyar la reanudación del proceso de crecimiento de los países. La productividad de la infraestructura carretera es fundamental para determinar la forma en que éstos pueden hacer frente a las tendencias mundiales, apertura de las economías y globalización del comercio. Estos desafíos parecen particularmente impresionantes porque se ha evidenciado que en los países en desarrollo como el caso de México, la infraestructura carretera está en crisis en el sentido de que su insuficiencia y deterioro interfieren gravemente en la consecución de los objetivos de desarrollo. En este aspecto, el transporte cumple una función central en el crecimiento económico. Sin embargo, los gobiernos le restaron prioridad al centrar su atención en otros rubros de la economía. En este periodo se intenta darle nuevamente la importancia que tiene en el desempeño económico

Durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) y de Ernesto Zedillo (1995-2000), México se ha desenvuelto en un contexto de cambios y profundas transformaciones en el ámbito mundial. Se trató de lograr que la modernización económica del país arrancara de la instrumentación de un sector público eficiente, teniendo como objetivo satisfacer las necesidades de infraestructura económica y social para acceder al desarrollo, mayor competitividad y un sistema de regulación económica enfocado a la privatización de empresas públicas, para estimular la actividad de los particulares como en el caso de las autopistas de altas especificaciones.

Si bien es cierto, que las autoridades en materia de infraestructura vial han establecido políticas para recuperar y conservar las principales carreteras, el asunto está aún muy lejos de resolverse

En los años noventa se fortaleció la inserción de los operadores e inversionistas privados en la infraestructura de transporte, lo cual tuvo como antecedente la crisis fiscal y la reforma del Estado. Si bien hubo avances, ésta infraestructura presenta los siguientes problemas: falta de continuidad en los grandes ejes que la conforman y deficiencias en las conexiones con algunas ciudades, puertos y fronteras además de importantes problemas en su construcción y financiamiento. Por su parte, las autopistas de cuota concesionadas enfrentan problemas financieros muy fuertes debido, principalmente, a que los costos de construcción fueron superiores a los originalmente calculados; a que los aforos vehiculares reales resultaron inferiores a los previstos en los títulos de concesión; a los esquemas de capitalización y a los crecientes costos de capital

Durante este lapso México ha transitado por un irregular desarrollo económico político y social donde, en determinadas épocas se ha manifestado de manera más profunda, la pérdida de confianza de la sociedad hacia el gobierno, debido a su falta de capacidad para sortear los problemas estructurales de la economía y a las deficiencias de la administración pública para satisfacer las necesidades de servicios a la sociedad

La inserción de México al proceso de globalización-modernización, compromete a la política gubernamental en materia de comunicaciones y específicamente en carreteras, a ser orientada a la consecución de nuevos esquemas para la gestión, en lo que a su organización y financiamiento se refiere

La tarea del pasado fue la de construir un sistema de carreteras y caminos. La tarea actual es además, conservar este sistema y adaptarlo a las necesidades de la sociedad en su conjunto

Parte importante del actual esquema institucional que guía las acciones de la SCT en materia de carreteras, ha sido rebasado por la realidad. Las funciones básicas para que la infraestructura vial satisfaga, en la forma más racional posible las

necesidades de la sociedad -la ejecución de las obras físicas en los caminos, la gestión de la conservación y la defensa del interés público- no han sido cubiertas por las instituciones. Los resultados saltan a la vista, es necesario cambiar el criterio de *hacer lo que se puede* por el de *hacer lo que conviene*.

No es suficiente asegurar el financiamiento, sino que también se requiere contar con una institucionalidad eficaz, lo que significa desde luego, una importante reorganización del sector.

La modernización de la infraestructura carretera demanda el ejercicio de una adecuada gestión en su organización y financiamiento, ya que constituye una herramienta que permitirá salvaguardar el patrimonio vial, satisfacer a los usuarios de las carreteras y constituirse en un detonador del desarrollo de las diferentes regiones que conforman el país.

Los gobiernos a través de su gestión deben transformarse en ámbitos altamente eficientes y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad. Una política de transporte eficiente ocupa un papel fundamental en el desempeño económico y social de cualquier país.

En el escenario global, la gestión pública adquiere un rol relevante en la *legitimación y viabilidad de los gobiernos*. En este sentido, su actuación mediante la gestión pública constituye una de las principales estrategias para la gobernabilidad, pues es a través de ella que el gobierno puede interactuar con los diversos actores sociales y económicos.

Un gobierno se sustenta en la viabilidad de sus acciones y la eficiencia de su respuesta las demandas ciudadanas.

En la tesis de esta investigación se plantea que un adecuado esquema financiero e institucional para la gestión pública de la red vial, permitirá contar con un sistema

carretero nacional que satisfaga las necesidades de desarrollo regional y nacional que el país requiere y de ésta manera hacer frente a los retos que la globalización y modernización demandan. La escasez de recursos asignados a la red federal de carreteras; los métodos utilizados para su mantenimiento; la ausencia de una política de mantenimiento vial coherente y la falta de una planeación y programación racionales en la asignación de recursos y en la ejecución de las obras, ha provocado que una parte importante de la red se encuentre operando en niveles mínimos de seguridad y servicio.

Un mayor desarrollo económico implica contar con una infraestructura carretera con altos niveles de operación, que permita asegurar el abasto oportuno de insumos para la producción de bienes de consumo y el traslado de manera eficiente de productos de exportación e importación. En estas vertientes se desarrollan los planteamientos del trabajo. Se toma en cuenta su vinculación con el escenario global y las tendencias que se llevan a cabo en el mundo.

El contenido de la investigación se divide en cuatro capítulos:

En el primer capítulo *La participación del Estado en la economía*, se presenta la conceptualización teórica del papel del Estado y el conjunto de medios con los cuales opera para relacionarse con los diversos actores en la sociedad, así como el papel que la infraestructura vial tiene en el desempeño económico y su transformación de un Estado benefactor en uno regulador, bajo un esquema de privatización del sector público, producto y resultado del proceso de globalización económica mundial.

En el segundo capítulo, *La gestión pública de las carreteras en México*, se analiza la gestión pública de las carreteras a partir de su origen, evolución y estado actual de la infraestructura carretera en México

En el tercer capítulo, *Políticas carreteras en otras regiones y países*, se describen algunas de las políticas de caminos, seguidas por otros países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, con el objeto de tener además de una panorámica internacional de lo que en ellos se encuentran realizando sus gobiernos en materia de carreteras. Constituye un punto de referencia para que la gestión pública de las carreteras en México, alcance niveles de eficiencia acordes a las necesidades de la sociedad y los constantes cambios que se originan en un mundo cada vez más interrelacionado.

En el último capítulo, *Las políticas carreteras de los sexenios 1989-2000*, se estudian las políticas carreteras de 1989-2000 y se analizan los retos que tiene México en la materia frente a la globalización económica. Asimismo, se puntualiza en las perspectivas para el caso de las principales vías de comunicación terrestre y se realizan algunas propuestas de solución, para constituir nuevos esquemas que permitan solucionar y recuperar la capacidad de respuesta del gobierno mexicano frente a ésta problemática.

Posteriormente, se presentan las consideraciones finales acerca de la actuación gubernamental en el ámbito de la gestión pública en la infraestructura carretera nacional.

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMÍA

En México el Estado posrevolucionario inicia su participación en la economía con la culminación de la Revolución Mexicana y como resultado de la devastación económica nacional durante la década de 1910. A partir de los años veinte e inicios de los treinta la política del gobierno tuvo como principales directrices la creación de instituciones,¹ que dieran seguridad y certidumbre a los intercambios entre los diferentes actores en los ámbitos público y privado. Se trataba de recuperar la confianza, reactivar la economía y el débil y fraccionado mercado interno. La aportación principal de esos gobiernos fue dotar paulatinamente, según las circunstancias del o de los problemas que se atacaban, de instrumentos institucionales al Estado posrevolucionario para intervenir en la economía, ante la desconfianza del empresario y el ahorrador y la ausencia de recursos del exterior.²

Fue una política que buscó por un lado, el restablecimiento de la economía y por otro, la definición del papel del Estado en los asuntos económicos del país. La Constitución de 1917 fue el marco institucional, a partir del cual, se definieron los cimientos jurídicos para el surgimiento de un Estado interventor, de corte presidencialista. Se puso en práctica una política de creciente inversión y gastos públicos -origen de la ampliación de las funciones estatales en el fomento del desarrollo económico-, impulsado de manera más abierta durante los dos siguientes decenios, lo que consolidó y dio legitimidad al Estado posrevolucionario.

De 1940 a finales de la década de los años setenta se hizo más compleja y diversificada la vida económica, política y social del país, por lo cual el Estado toma a su cargo diversas actividades económicas con el objeto de satisfacer las crecientes necesidades de una sociedad más demandante. Paulatinamente el

¹ Las *instituciones* son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. North, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993, p. 13. En este sentido las instituciones significan para una sociedad, el conjunto de reglas y acuerdos que establecen los diversos actores sociales para convivir social, económica o, políticamente.

² Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado México 1920-1994* México, FCE, 1995 p. 86.

gobierno participa en la provisión de bienes y servicios públicos asociados con la rápida urbanización e industrialización de la economía; el establecimiento de programas de seguridad social, educación y salud; en el desarrollo y mantenimiento de infraestructura básica de comunicaciones, transportes, puertos y aeropuertos, entre otros, participando activamente en el desarrollo económico del país. En efecto, en el largo plazo el desempeño económico del país dependió del papel del gobierno en aquellos ámbitos en los cuales el mercado hubiera jugado un papel ineficiente o simplemente no hubiera participado. El sector privado no actúa en un vacío institucional y sin ninguna infraestructura en el sentido amplio del término educativa, tecnológica, financiera, física ambiental y social para toda la economía. Esta infraestructura no puede ser provista por ninguna empresa, ni guiada por las señales del mercado, sólo el Estado puede hacerlo. Acentuándose más en las economías en desarrollo, debido a que las fallas del mercado son mayores y porque los mercados son inexistentes o precarios.³

El objetivo del gobierno era mantener el equilibrio económico, político y social, lo cual impulsó a la administración pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado, más complicada, en términos de tamaño y funciones, se hacía su base administrativa. De esa forma, al mismo tiempo que se iban creando nuevos órganos de la administración pública también se emitían normas jurídicas nuevas para regular su funcionamiento. Los cambios económicos, políticos o sociales que se manifestaban en el país, provocaban cambios organizacionales en la administración pública y su paulatino crecimiento, tanto en el sector central como en el paraestatal creciendo aceleradamente. A ese crecimiento contribuyeron, por una parte:

- necesidades del mercado interno.
- creciente demanda de bienes y servicios y,

³ Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1999, pp. 30-32

- falta de capacidad del capital privado para conducir la estrategia de desarrollo industrial

Tal situación provocó en muchos casos, que el Estado Mexicano se encargara de la realización financiera y técnica de proyectos productivos que involucraban la movilización de grandes montos de capital y largos periodos de maduración, de la adquisición de empresas con problemas financieros y del desarrollo de innovaciones productivas.

En su conjunto, esos aspectos impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública que se atendió con la creación de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas se dedicaron a la producción y distribución tanto de bienes de consumo de primera necesidad como a la elaboración de materias primas y de bienes intermedios ⁴

Al crecimiento de la estructura de gestión pública le siguió una tendencia acelerada en el crecimiento del déficit público. La administración pública ha jugado un papel primario para el ejercicio del control del Estado sobre la sociedad, como ejecutora de las políticas públicas, y de manera fundamental, en la constitución de espacios de negociación colectiva, entre el Estado y la sociedad

Es a finales de la década de los sesenta cuando se empieza a cuestionar el "tamaño" y las "funciones" que cumplía la administración pública. Entonces se propuso un programa global de reforma administrativa en el cual quedaron contempladas una serie de medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo las cuales permitirían, bajo un esquema de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de las tareas de la administración pública. El objetivo era lograr que en todos los niveles de la gestión gubernamental se tuvieran los medios operativos para aprovechar al máximo los recursos del Estado.

Sin embargo, la administración pública siguió presentando una estructura de funciones confusas, carente de una estrategia de planeación y coordinación

⁴ Huerta Moreno, Ma. Guadalupe "La reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública", *Revista Gestión y Estrategia* N° 8 julio-diciembre 1995, México, UAM Azcapotzalco Edición internet. www.azc.uam.mx/gestion/

integral. Es importante aclarar que aun en tal situación la acción desplegada por la administración pública, como mecanismo de ejecución de las acciones gubernamentales, ha sido eficiente. Por medio del creciente intervencionismo estatal, en la forma de dependencias, organismos descentralizados o entidades públicas, el Estado Mexicano logró el consenso y la cohesión social que le permitieron jugar un papel central en la definición del rumbo y de las características internas de los procesos económicos.⁵

Durante varias décadas el Estado pudo asimilar sin mayores contratiempos, la carga económica que le representó el aparato de gestión del gobierno. Este, si bien incrementaba los gastos gubernamentales, constituyó una de las fuerzas dinámicas que permitía la integración del interés individual y el crecimiento económico.

La presencia del Estado interventor permitió un mejor desempeño de la economía del país, tanto en el ámbito regional como nacional. La creación de infraestructura sentó las bases para la expansión del intercambio comercial, el incremento de la productividad y la disminución de los costos de producción. El volumen y calidad de los servicios de infraestructura básica son factores prioritarios de competitividad y eficiencia. El Estado constituye el impulso dinamizador de la estrategia de crecimiento económico.

Los años setenta marcaron el parteaguas que transformaría radicalmente al llamado Estado de Bienestar.⁶ La crisis mundial del capitalismo terminaba con 40 años de acumulación intensiva, donde el incremento de los gastos del Estado, al reducir paulatinamente sus ingresos deterioró rápidamente su capacidad financiera. Con ello, sus posibilidades para mantener a una gran organización pública, ampliar

⁵ Cordera, Rolando. "Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica" revista *Economía de América Latina*, núm 3, México, CIDE, septiembre de 1979.

⁶ Que en el caso de los países latinoamericanos incluyendo México tuvo una marcada tendencia populista caracteriza por los siguientes elementos: el fortalecimiento del Estado como rector de la actividad económica; el ensanchamiento de la clase media; el arraigo de instituciones sociales; el énfasis en la educación pública; el discurso oficial basado en los principios de solidaridad y justicia social, y más que todo, la existencia de un tácito compromiso del movimiento obrero organizado para suspender la lucha de clases y el desarrollo de las fuerzas productivas del país. Citado en, Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal* Tesis de Maestría, México 1993. p. 26

el consumo y mejorar los niveles de vida de la población se redujeron drásticamente.⁷

A partir de lo cual, se cuestionan, los logros del Estado interventor y su acción en el ámbito económico, político y social. Se inicia el abandono de las políticas redistributivas del ingreso y el desmantelamiento del sector descentralizado, principalmente de empresas no prioritarias ni estratégicas

La idea prevaleciente antes de la crisis de los años setenta acerca de los beneficios generados por la acción del gobierno en los asuntos económicos y sociales, cambió de manera radical ante la escasez de recursos para sostener los gastos que implicaba la participación del Estado en la economía. La perspectiva negativa de la actuación estatal empezó a hacerse evidente. Se responsabiliza al Estado de Bienestar de la crisis de estancamiento combinada con inflación, por la que atravesaba el capitalismo mundial en la época.

La bancarrota fiscal pareciera explicar la necesidad de allegarse de fondos públicos mediante la privatización de los bienes del Estado. Las políticas monetarias y de gasto expansivas que habían dado sustento financiero al Estado interventor serían sustituidas por propuestas radicalmente distintas

Se manifiesta el neoliberalismo⁸ para privilegiar la búsqueda de presupuestos gubernamentales equilibrados y el control monetario-financiero. El neoliberalismo que durante décadas había perdido la batalla en el terreno de la conducción de la política económica se encontraba ahora con las condiciones propicias para regresar al escenario económico. El tiempo en el cual había permanecido a la expectativa de la evolución de la economía mundial le permitió ir afinando sus planteamientos económicos y políticos. Se perfeccionó en sus dos facetas: su versión económica: el monetarismo y, su versión política: el neoconservadurismo. Es decir, el ataque al Estado benefactor vendría desde el terreno económico, en la arena de la política económica, pero también desde el terreno ideológico, marcado

⁷ Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. *Op cit*

⁸ Noción cuyo uso se ha extendido desde los años setenta para denotar la vuelta de un nuevo liberalismo económico y el embate contra el Estado de Bienestar, las políticas keynesianas (postura favorable a la intervención del Estado en la economía), el estatismo, el intervencionismo, el dirigismo, el desarrollismo, etc. Ayala Espino, José. *Economía Pública, una guía para entender al Estado* Facultad de Economía UNAM 1997, p. 38

por la avanzada de las ideas de la derecha.⁹ Se refuerza la idea del adelgazamiento del Estado, la reducción del gasto público, el combate a la inflación los ajustes fiscales y el saneamiento de las finanzas públicas se priorizaron sobre las políticas sociales. Para el neoliberalismo el mercado es el mecanismo fundamental de asignación de recursos. El Estado aparece como el único agente capaz de romper esos "equilibrios de mercado" y de deteriorar la estabilidad económica.

Por ello, el neoliberalismo presenta una férrea oposición al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones. Por lo tanto, cualquier acción del Estado, ya sea la implementación de un programa de asistencia social o la producción y prestación de bienes y servicios, es inmediatamente cuestionada. Para éste, el Estado sólo debe encargarse de vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas. De esa forma queda de manifiesto que será a través de las leyes del mercado como se lleve a cabo, en el ámbito de toda la sociedad, la asignación óptima de los recursos de la sociedad como un todo. Es decir, se propone que sólo la acción reguladora de las libres fuerzas de la oferta y la demanda puede conducir automáticamente a mayores niveles de desarrollo y de bienestar social.¹⁰

La crisis económica mundial de los años setenta provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia México, creando las condiciones por las cuales las estrategias de tipo neoliberal terminaron por instalarse en el país. Con este indicador se inicia una de las reformas de administración pública más radicales.

En la esfera mundial se inician importantes programas de refuncionalización de la administración pública y de saneamiento de las finanzas gubernamentales. Se incluyó la venta de empresas del Estado, el retiro de subsidios a la producción y al consumo y la cancelación de programas de asistencia social. En el caso de México y en la mayoría de los países latinoamericanos, se aplicaron estrictos controles económicos tendientes a reducir el déficit gubernamental. La reconfiguración de la

⁹ Huerta Moreno Ma. Guadalupe. *Op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*

administración pública se manifiesta a partir del surgimiento del Estado mínimo, donde la gestión pública adquiere nuevas formas de acción orientadas a la eficiencia y la racionalidad.

Con la apertura de las economías, la innovación tecnológica, la globalización, el auge de los servicios, y de las finanzas y el comercio mundial, el Estado de bienestar termina por desaparecer. Así también, la constitución de entidades supranacionales,¹¹ la transfronterización y desaparición de fronteras, los acuerdos multilaterales de todo tipo,¹² son fundamentos que debilitan al Estado nacional provocando su paulatina y casi evidente desaparición. Estos factores dan lugar a procesos de privatización, apertura, liberalización, desregulación y desburocratización del aparato estatal y a una nueva definición de sus funciones en la sociedad.

La época contemporánea exige que los países y sus gobiernos hagan frente a los retos de la globalización y la modernización. Esto significa, entre otros aspectos también relevantes, que México cuente con una infraestructura vial que permita establecer eficientemente, las transacciones de intercambio comercial entre las *diversas regiones del país y con el exterior.*

1.1. Funciones del Estado en la sociedad

Las funciones del Estado se orientan hacia la gobernación y administración de la sociedad para que pueda mantenerse y desarrollarse. Se conserva gracias a ésta y su efectividad no depende de su volumen burocrático y administrativo, sino del modo en que es capaz de articular sus requerimientos y de cómo los diversos actores sociales son convocados en la definición de las metas colectivas a través de la cooperación entre las instituciones.¹³ El Estado tiene como función mejorar las

¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Organización Mundial de Comercio (OMC), organización de las Naciones Unidas (ONU), etc.

¹² Económicos, políticos, de guerra etc.

¹³ Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea" *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México* No. 37, México. IAPEM, enero-marzo 1998, p. 4.

condiciones de vida, individuales y colectivas de sus gobernados, lo que se constituye en el centro fundamental de su eficacia

El Estado es una entidad creada por hombres, se concibe como una organización de carácter institucional, el cual tiene por objeto velar, vigilar y solucionar los problemas generados en la vida en sociedad. En él, se concentra, ejerce y retiene el poder para gobernar y administrar los conflictos que se engendran al interior de la misma y garantizar su eficaz funcionamiento. Es condición necesaria para la existencia de un Estado, la existencia de un poder capaz de tomar decisiones dentro de un territorio determinado, emitir leyes y ser obedecidas por la población, en este sentido, los elementos constitutivos del Estado son: el territorio y la población, que al mismo tiempo, debe garantizar el desarrollo y expansión de sus capacidades y habilidades. La unidad del mandato, la territorialidad del mismo, su ejercicio a través de un cuerpo calificado de ayudantes "técnicos" -gobierno y administración- dan sustento a la legitimidad y legalidad del mismo.

El Estado como constructo¹⁴ humano tiene objetivos bien definidos que se concretizan tanto en las instituciones,¹⁵ como en las organizaciones¹⁶, dichos objetivos son: dirigir la sociedad y asegurar su conservación, desarrollo y bienestar. Su proyección e impulso responden a la lógica del poder¹⁷ y a los cambios históricos, de ahí que la vida del Estado no sea uniforme sino, contrastante, diversa y regida por las mutaciones que alteran, impactan y transforman a la sociedad. Ello significa que la

¹⁴ En su obra *El Actor y el sistema*, Michel Crozier manifiesta que un constructo social es el reflejo de la acción colectiva, el cual plantea problemas, pero al mismo tiempo, estos últimos se crean (por actores relativamente autónomos) para resolver los problemas creados por la acción colectiva, con el propósito de cumplir objetivos comunes de orientación divergente. Son soluciones contingentes, ampliamente indeterminadas y por lo tanto arbitrarias (consecuencias inesperadas de la acción) producto único del hombre, es lo que llama Crozier, artefacto humano que es igual a: formas de organización y soluciones.

¹⁵ Las *instituciones* son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1993, p. 13

¹⁶ Es un sistema ordenado, estructurado y coordinado bajo procedimientos y normas de funcionamiento de un grupo humano que busca objetivos definidos y concretos. Son los espacios en los cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones conjuntas y actuar como "actores colectivos", de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes.

¹⁷ El *poder* es una dimensión irreductible que no es posible eludir por ninguno de los actores involucrados en la arena de las organizaciones. forma parte inseparable del *cambio* y la estabilidad.

transformación de la sociedad es un proceso correlativo a la transformación del Estado.

Para que el Estado cumpla con sus objetivos necesita medios, los cuales aluden a la forma en que ejerce su acción de gobierno. Sin el Estado la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida, el Estado sin la sociedad es una institución carente de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagonicos una al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad.¹⁸ El Estado como organización política de la sociedad, continuamente debe cambiar para adaptarse a las nuevas realidades.

El Estado y la administración pública juegan un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad. El primero se constituye en la institución más importante del mundo moderno. a través de las acciones de la segunda se impulsa el desarrollo social. En este sentido, el Estado tiene la tarea de mejorar las condiciones de vida, individuales y colectivas de sus gobernados. Su utilidad denota las aptitudes prácticas que tiene para atender las necesidades sociales.

El Estado nace de la sociedad para equilibrar y garantizar su desarrollo. Su conservación depende de su capacidad de respuesta para solucionar las aspiraciones de los actores sociales y la manera en que los hace coparticipes de las decisiones para el logro de las metas colectivas. Su utilidad denota las aptitudes prácticas que tiene y mejora para atender las necesidades sociales. Dicha capacidad, al mismo tiempo, pone a prueba sus acciones (políticas públicas a través del gobierno), le proporciona la base de su existencia. La aceptación de su poder y de su función institucionalizadora, implica por tanto, mantener de manera permanente legitimidad, consenso y legalidad. La calidad del desempeño gubernamental se refleja en su capacidad de gobernar, la cual se refiere a las dimensiones de oportunidad, efectividad, aceptación social, eficiencia y coherencia de sus decisiones.¹⁹

La demanda de la sociedad de coparticipar en la conformación e implementación de políticas públicas, requiere de una organización suplementaria, que se presenta

¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México IAPEM 1994, p. 12.

¹⁹ Flisfisch, Angel. "Gobernabilidad y consolidación democrática" *Revista Mexicana de Sociología* N° 3 julio-septiembre de 1988, p. 113.

primero como una demanda de intervención pública. No se trata solo de una deformación sistemática o de una demanda politizada. Muchos problemas que eran sectoriales o regionales, se han hecho generales y nacionales debido a la interdependencia creciente de todas las actividades y el Estado puede parecer el único marco suficientemente amplio que permita a todos los interesados estar vinculados a la administración de los problemas comunes.²⁰

El Estado debe evaluarse por dos aspectos fundamentales: 1) los resultados que es capaz de conseguir y; 2) por la rentabilidad positiva o negativa de sus acciones. Los primeros se refieren a la aptitud del Estado para cumplir con los fines propuestos y los que su agenda no registra, es decir, por aquellos que deben cumplirse en contingencias específicas. La rentabilidad alude a valores cuantitativos y cualitativos los cuales, repercuten directamente en la legitimidad y confianza de la sociedad hacia él.²¹ En este sentido, es de vital importancia analizar la existencia y desarrollo del Estado, a través del Gobierno, que es la forma básica bajo la cual manifiesta su actuación y esencia.

1.1.1. Gobierno y administración pública.

El gobierno es la estructura organizacional básica con la cual opera el Estado, es decir, es el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está encomendado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye una dimensión del Estado, es una de las instituciones que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, tiene la tarea de manifestar la orientación política del mismo.²² Es el órgano que tiene como función asignar las reglas de conducta y tomar las decisiones para mantener la cohesión de la sociedad. Para lograr tal objetivo, se apoya en el consenso, de otra manera, recurre al uso de la fuerza para garantizar la supremacía de su poder.

²⁰ Crozier, Michel. *Estado Modesto Estado Moderno*, México, FCE, 1989, p. 67.

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, *Op. cit.*, p. 64.

²² Bobbio Norberto. *Diccionario de Política* México, 6ª edición Siglo XXI, 1998 p. 710.

El gobierno es el conjunto de sistemas de dirección, estímulo y desarrollo que tienen como objetivo: mantener el orden y la ley; capacidad de gestión en la economía; promoción del bienestar social; control del orden político y la estabilidad institucional. es decir, traducir en realidad los compromisos axiológicos del Estado, es decir, mantener el orden y la ley Su capacidad de realización es la clave para ubicar su consistencia e insuficiencia.²³ Esta conformado como un ente heterogéneo de múltiples partes (actores, políticas, leyes, reglas, tiempos, etcétera) pero que se relacionan y condicionan de una forma continua.²⁴

Al estar comprometidos con el destino de la sociedad, los gobiernos se encargan de definir la orientación y directrices económicas, políticas y sociales. Estas decisiones, en la actualidad, se deben realizar bajo un marco participativo en el cual se dé cabida tanto a la opinión pública, como al establecimiento de mecanismos que permitan la participación ciudadana. Al ser eficaz el gobierno, se crean las condiciones que favorecen las actividades tanto públicas como privadas.

En términos de capacidad, sólo los gobiernos pueden desarrollar y supervisar la implantación de políticas globales sobre asuntos vitales que configurarán el futuro: la seguridad interna; los proyectos de infraestructura de gran escala; las políticas macroeconómicas; la expansión de los mercados a la vez que su regulación, incluyendo el empleo y las políticas industriales; la redistribución de la riqueza; la educación; la integración multiestatal y la reestructuración del poder constitucional, entre otros.²⁵

El gobierno coincide con el poder ejecutivo, o mejor dicho, con los órganos de la cúspide de ese poder, es decir, con el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, esto es, la *administración pública*. Los órganos legislativo y judicial no forman parte directamente de los órganos de gobierno a

²³ Uvalle Berrones Ricardo. "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea". *Op. cit.* p. 7.

²⁴ Arellano Gault, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coordinadores). *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa-CIDE, 2000, p. 15.

²⁵ Yehezkel, Dror. *Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina* www.clad.org/vel/0029805.html

pesar de que ejercen su poder dentro de una competencia con aquél. No obstante, la concurrencia de estos órganos en el ejercicio del poder implica que pueden delimitar y controlar en cierto modo la acción del gobierno.²⁶

En este sentido el gobierno significa el conjunto de sistemas que dan viabilidad a los acuerdos que sustentan al Estado. De ahí que su consistencia o insuficiencia, sea reflejo de su capacidad de ejecución. En esta dirección, la administración pública es la extensión del Estado donde se concretizan sus competencias mediante la gestión de las políticas públicas. Se constituye en la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno.²⁷ Es la actividad organizada del Estado responsable de fomentar la actividad mercantil, asegurar el orden público y la seguridad nacional, conducir las relaciones exteriores, proteger mediante su política tutelar la fuerza de trabajo, otorgar estímulos al capital privado, regular los precios de las mercancías, en fin, de asegurar la expansión de la economía capitalista y garantizar la estabilidad política.²⁸

Tenemos entonces que la administración pública se integra por un conjunto de organizaciones formales a través de las cuales las actividades gubernamentales se concretizan y al mismo tiempo, se constituyen como estructuras administrativas legales, las cuales son dirigidas por funcionarios electos o designados, y son financiadas por los impuestos recaudados por el Estado de sus ciudadanos. La administración pública implica, la presencia de diversas organizaciones y de un conjunto de programas. De esta manera, convergen los dos aspectos del gobierno: lo que es (conjunto de organizaciones) y lo que hace (ejecución de programas). Un gobierno es eficiente, cuando a través de su gestión pública, es capaz de satisfacer la mayor parte de las demandas sociales mediante una vía democrática, lo que al mismo tiempo, le otorga eficacia y legitimidad. La administración pública mediante las políticas de gobierno debe alentar los estímulos que favorecen más y

²⁶ Bobbio, Norberto. *Op. cit.*, p. 711-712

²⁷ Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 9

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción, la formación del régimen presidencial de la administración pública*. México FCE 1984 p. 157

mejores rendimientos a favor de la vida pública. Le corresponde generar las reglas de certidumbre que posibiliten un desempeño eficaz de los agentes económicos.

En la actualidad la administración pública se encuentra en una encrucijada, por una parte las nuevas tendencias obligan al Estado a transformar su participación en las economías nacionales (Estado Mínimo), por el otro; aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Es decir, se parte de la premisa de que un Estado mínimo es un imperativo en nuestros tiempos (entendiéndose a éste como poco interventor en la economía), el cual debe de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza. La primer cuestión tiene una relación directa con el rumbo económico de un país, es decir, los Estados históricamente han asumido el papel de responsables del desarrollo, las nuevas tendencias apuntalan a una rectoría o direccionalidad del mismo más que a una responsabilidad del propio desarrollo, ya que éste es generado a través del sector productivo²⁹

1.1.2. La gestión pública

A través de la gestión pública se relacionan el gobierno y la sociedad; su contexto se integra por estructuras de poder y por la suma de intereses que concurren en la determinación de las acciones y decisiones de gobierno. La gestión pública es el gobierno en acción. Es un sistema de capacidades diseñadas, organizadas, adoptadas, evaluadas y que corresponden a contextos abiertos plurales y democráticos. Su impacto se evalúa en el terreno de la vida ciudadana. Es el termómetro para medir la eficacia del gobierno. El reto de la gestión pública es entonces, crear, adaptar y desarrollar nuevas capacidades institucionales.³⁰ Significa conducir, controlar, manipular, realizar. Como categoría de análisis

²⁹ Ávalos Aguilar, Roberto. "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva". *Revista Gestión y Estrategia* N°. 8 julio-diciembre 1995. México, UAM Azcapozalco, Edición internet www.azc.uam.mx/gestion/

³⁰ Para una mayor profundidad al tema ver Uvalle Berrones, Ricardo "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea", *Op. cit.* pp 4-24

referida a la complejidad del gobierno y la administración pública, significa saber conducir un país, una sociedad, una comunidad. De ahí que se relacione con los proyectos de vida que se formulan de manera política y pública.³¹ Su desenvolvimiento se liga a las transformaciones que ha tenido el gobierno a partir del desarrollo histórico del Estado.

1.1.2.1. Características

La gestión pública como acción gubernamental se caracteriza porque enfatiza todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación). Corresponde al conjunto de políticas públicas para modernizar reformar y transformar la administración pública en un organismo más flexible, apto, ágil y capaz de dar atención a los requerimientos ciudadanos en un contexto de globalización, interdependencia mundial y rápido avance tecnológico.³² Postula la descentralización, la evaluación del impacto, el rediseño de las instituciones administrativas, la reforma y modernización de la administración pública, la cultura del cambio organizacional y de los sistemas de desempeño³³

Debido al progreso mismo del conocimiento los ciudadanos buscan participar más activamente en las decisiones de gobierno. De manera inevitable el juego político-administrativo es más difícil, con más problemas y más participantes. El problema se agudiza cuando los gobiernos no disponen de medios para organizar mejor a la sociedad. No es solamente la técnica y la informática que ayudarán a la solución del problema. El problema es también de capital humano, de métodos y más a fondo de formas de razonamiento y de filosofía. Todas las actividades humanas se transforman, los métodos de acción, las formas de pensar deben adaptarse.

No se debe olvidar que la concepción del Estado en buena parte del siglo XIX y

³¹ *Idem*, p. 17.

³² Sánchez González, José Juan. "La Gestión Pública: una aproximación teórica y práctica". *Instituciones, políticas públicas y gobiernos locales. Ensayos del diplomado nacional en políticas públicas y gobierno local*, México, Fundación Ford-FCPyS-CNCPyAP-IES-UAH, 2001, p. 29

³³ Uvalle Berrones, Ricardo "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea". *Op. cit.* p. 23.

durante el primer tercio del XX, se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer.³⁴ El éxito del gobierno se juzgó determinado por dicha acción administrativa y por la forma como lo observaba la ciudadanía, lo que se convirtió en uno de los grandes acontecimientos políticos de nuestro tiempo. A medida que creció la civilización en sus diversos órdenes el régimen acrecentado que nació de ella dio lugar a la expansión de la administración pública: en todo caso el *gobierno grande* requiere de un gran aparato para realizar sus muchas funciones.³⁵

Con el Estado Benefactor sus responsabilidades se ampliaron hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. La acción gubernamental se expandió, el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios.³⁶ Lo que al mismo tiempo en los años cincuenta, junto con el desarrollo del servicio público y la magnitud en aumento de la organización se cristalizó como el problema central de la teoría de la administración pública.³⁷

Es a finales de la década de los setenta y como resultado de las crisis económicas recurrentes dentro y fuera del Estado administrativo que éste se muestra incapaz de solucionar los conflictos en la sociedad. De ahí se inicia la reconfiguración del aparato estatal de donde surge el Estado modesto o regulador en el cual la acción gubernamental se ve constreñida a separarse de la esfera de la producción directa en la economía. Las dependencias asumen un comportamiento semiautónomo, puesto que sólo de esta forma pueden enfrentar sus retos en

³⁴ Cabrero Mendoza, Enrique "Estudio introductorio". *La Gestión pública, su situación actual* México, CNCPy AP/UAT/FCE, 1998 p. 19

³⁵ Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico* Op. cit., pp. 5-6

³⁶ Cabrero Mendoza Enrique, Op. cit., p. 19-20

³⁷ En el modelo tradicional se establecen estructuras organizacionales en forma piramidal con diseño vertical, infinidad de estratos jerárquicos, alto grado de formalización y rigidez en la asignación de roles y funciones Citado por: González Valdez Refugio, "Innovación y democratización de la gestión pública contemporánea", *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México* No. 37, México, IAPEM enero-marzo 1998, p. 99

cuanto a logros y sobrevivencia. La hechura de las políticas públicas y de los programas gubernamentales se lleva a cabo en interacción constante con agentes no gubernamentales. La necesidad de observar las nuevas señales de los contextos político, económico, tecnológico, social o cultural en los niveles regional, nacional o internacional se convierte en un elemento rector de la acción de las diversas dependencias, que adquiere el mismo nivel de importancia que los grandes lineamientos del gobierno en turno.³⁸

El nuevo modelo de gestión pública (neomanejo público) bautizado como *New Public Management*, el cual se encargaría de solucionar los conflictos y evitar llegar a una situación de ingobernabilidad,³⁹ se caracteriza por:

- reorientar los servicios de la administración pública hacia el consumidor;
 - aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales, en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, se desarrolla al mercado en su seno;
 - sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldo bajo incentivos, en este sentido se deroga la democracia;
 - aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más que en causales administrativas.
- El neomanejo público enfatiza una nueva esencia empresarial para el gobierno, o más bien, intraempresarial que reemplazará a su agotada naturaleza burocrática.⁴⁰

³⁸ *Idem.*

³⁹ Caracterizada por la falta de equilibrio de las relaciones entre las demandas de la sociedad y las respuestas (políticas públicas) por parte del gobierno, así como por el debilitamiento de la legitimidad otorgada por el pueblo en correspondencia a la eficiencia gubernamental. La gobernabilidad queda determinada en la medida en que un gobierno mantiene su legitimidad y promueve el desarrollo socioeconómico. El tema de la gobernabilidad ha sido objeto de discusión en el marco de la reflexión teórica sobre el futuro del Estado; particularmente, del que se ha suscitado en países menos desarrollados, donde ésta ha adquirido una notable connotación socioeconómica, a través de la cual se pretende asegurar el crecimiento y la superación de la marginación social y de la pobreza.

⁴⁰ Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. Op. cit. p. 10-11.

Su propuesta se basa en la prescripción de técnicas originalmente empresariales, tales como *la reingeniería de procesos, enfocada al redimensionamiento de las organizaciones, la calidad total, la planeación estratégica, la mejora continua*, etc., para la gestión pública. Estas técnicas son recomendadas a partir del argumento de que existen presiones crecientes para el mejoramiento de los servicios y la reducción de gastos, mediante restricciones presupuestarias. Se caracteriza por la competencia global, por la integración de la comunicación, por la economía centrada en la tecnología y en los nichos de mercado, características según ésta, incompatibles con la lógica operacional de la burocracia tradicional. Se sugiere un nuevo modelo de gobierno, centrado en la producción de bienes y servicios públicos de alta calidad, orientados hacia los clientes de una manera empresarial

Este modelo se plantea como una alternativa crítica al modelo burocrático porque prescribe, en amplia e irrestricta escala, métodos y técnicas de administración de empresas. Un problema básico del enfoque empresarial para el sector público es el elevado riesgo de *empresarización*⁴¹ de la administración pública, toda vez que, que teniendo como base el contexto local (donde la distancia entre el ciudadano y el consumidor es menor) se torna, según su crítica más recurrente, irreconciliable con la democracia en una escala federal, porque no puede captar la verdadera dimensión política del Estado cuando reduce el carácter finalístico de su acción a la utilidad del mercado.⁴²

⁴¹ Donde categorías como eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina, etc., fueron terreno de la administración privada sin embargo bajo ésta perspectiva pasan a ser parte integral de la gestión pública.

⁴² Falcão Martins, Humberto *Administración pública gerencial y burocracia La persistencia de la dicotomía entre política y administración* www.clad.org/ve/0029603.html

Cuadro No 1 1
Visión de la gestión pública

Modelo burocrático	Modelo postburocrático
<p>Una dependencia burocrática</p> <p>Se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Se enfoca en las funciones y responsabilidades de sus partes. Se define por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña Controla los costos. Se aferra a la rutina.</p> <p>Lucha por ganar terreno. Insiste en seguir procedimientos normales.</p> <p>Anuncia políticas y planes.</p> <p>Separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer</p>	<p>Una dependencia impulsada por el cliente</p> <p>Se enfoca en las necesidades y perspectivas del cliente. Se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo. Se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.</p> <p>Crea un valor neto de costo Modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios. Compite por obtener más negocio. Introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito. Emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con el objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa. Otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.</p>

Fuente: Barzelay Michel *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ FCE 1998 p 47

Un propósito básico de la gestión pública es contribuir a que el diseño y aplicación de las políticas de gobierno sea eficaz, dotándolo de las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que sus decisiones y acciones tengan no sólo lógica argumentativa, sino consistencia en el momento de su realización. Sus recursos son importantes para evitar que el déficit del gobierno dañe la vida de los Estados. Es pieza clave para que la administración pública sea un factor que permita canalizar esfuerzos y capacidades a favor del bien común. Políticamente la gestión pública consiste en determinar los valores del desarrollo social y económico en razón de los acuerdos establecidos con los diversos actores de la sociedad. Su alcance público consiste en que su responsabilidad abarca todo el espacio de lo público en beneficio de los ciudadanos. De ahí que lo político y lo público de la gestión pública la sitúen más allá de la visión postburocrática y le confieran una dimensión de compromiso con la sociedad en su conjunto ⁴³

⁴³ Uvalle Berrones Ricardo. 'El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea', *Op. cit.* pp 21-23

El reto de la gestión pública -de hoy para el futuro- consiste en reorientar los procesos gubernamentales dejando atrás las políticas de austeridad y disciplina ya que únicamente contraen la economía, frenan la sociedad y empobrecen a los Estados desde el momento que el empleo y la producción se restringen. Volver a hacer prósperos a los estados e impulsar la sociedad a estadios de desarrollo justo, es el valor supremo de la gestión pública ⁴⁴ Significa la búsqueda de alternativas que den respuesta a las necesidades sociales

El proceso de globalización de la economía en el ámbito mundial obligó a casi todas las naciones del mundo capitalista -y poco después a las socialista- a revisar las bases sobre las cuales sus gobiernos intervienen en el proceso de dirección de la economía. El Estado repliega su participación para convertirse en un Estado regulador. La sociedad posmoderna requiere de una gestión pública que además de ser *eficaz*, enfatice los valores humanos y proporcione al gobierno la capacidad de crear un sistema de gobernación capaz de asumir los nuevos desafíos del siglo XXI.

1.1.3. Funciones económicas del Estado

En el ámbito de la economía las principales funciones del Estado, se orientan al establecimiento de las reglas y mecanismos que permitan regular las relaciones entre los diversos actores económicos y sociales, las cuales son dirigidas a: una mejor asignación de los recursos (a través del presupuesto), pues está demostrado que el mercado por sí mismo, es incapaz de asignar adecuadamente los bienes y servicios en una sociedad; estabilización macroeconómica (mediante una política a fiscal y monetaria) orientada a resolver los problemas relacionados con el paro, la inflación, el déficit público y la balanza comercial, para tratar de mantener un crecimiento sostenido de la producción, los ingresos per cápita y el empleo; y la

⁴⁴ González Valdez Refugio *Op. cit* p 100

redistribución de la riqueza (mediante gasto e ingresos públicos) para corregir o disminuir la inequidad en la distribución del ingreso en una sociedad

En México constitucionalmente corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el fomento del crecimiento económico y del empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza. Debe encargarse de planear, conducir, coordinar la actividad económica nacional mediante la regulación y fomento de las actividades de interés general. Donde converjan los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, áreas estratégicas como la acuñación de moneda, correos, telégrafos, comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear y electricidad y las actividades que señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.⁴⁵

Las funciones económicas del Estado se refieren a la creación de condiciones que permitan un crecimiento y desarrollo de la sociedad en su conjunto. Las podemos sintetizar en:

Cuadro 1 2

Funciones económicas del Estado

Objetivos	Instrumentos
1) Mejorar la asignación de recursos	Producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etcétera
2) Mejorar la distribución del ingreso	Asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación públicas, subsidios y transferencias
3) Estabilización y pleno empleo	Administración de la demanda y manejo de la política económica
4) Promoción del crecimiento	Políticas sectoriales: industrial, agraria y comercial.
5) Garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones	Promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas a través de los poderes Legislativo y Judicial

Fuente: Ayala Espino, José. *Economía Pública, una guía para entender al Estado*. Facultad de Economía, UNAM, 1997, p. 27

⁴⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. www.congpro.gob.mx/Federal/29.htm

Hasta la década de 1980 el Estado tuvo una creciente expansión de sus actividades en la economía. Sin embargo, a partir de esos años sufrió una etapa de ajuste y cambio estructural, que ha dado lugar a una mayor participación de la iniciativa privada en áreas estratégicas de la economía nacional. Sin embargo, la presencia del Estado sigue siendo fundamental para el desarrollo regional y nacional del país.

1.2. Desarrollo Regional

En el naciente siglo XXI, nos encontramos con un país en el que siguen prevaleciendo carencias y rezagos. La calidad de vida y la igualdad de oportunidades tienen una estrecha relación con la disponibilidad de servicios e infraestructura, los cuales, presentan deficiencias de cobertura por distintas causas: en el medio rural, los asentamientos humanos dispersos hacen difícil la prestación de los servicios en pequeña escala y aumentan los costos para su atención mediante métodos convencionales; por el contrario, en las zonas urbanas, la gran concentración de población ejerce fuertes presiones sobre la capacidad de respuesta y atención de los servicios públicos y hace insuficiente el alcance de la infraestructura y el equipamiento.

El desarrollo⁴⁶ regional es uno de los principales retos para reactivar la economía, revertir la pobreza extrema y brindar mejores niveles de vida. Es fundamental para corregir las profundas desigualdades que subsisten y que afectan particularmente al campo, así como para el fortalecimiento del país a partir de sus

⁴⁶ El concepto de desarrollo debe ser ciertamente entendido como un concepto multidimensional y dinámico. Se refiere a cambios (cuya dirección y velocidad constituyen puntos controversiales) en los planos: económico, político, social, ambiental, tecnológico y territorial y por lo tanto se asocia a procesos y cuestiones tales como el crecimiento de la producción, el progreso técnico, la distribución del poder, la distribución del ingreso, la distribución de las oportunidades individuales y colectivas, la preservación de los recursos y del medio ambiente en general y, la organización territorial de la sociedad. Boisier, Sergio. "Pensamiento Iberoamericano", *Revista de Economía Política Desarrollo regional nuevos desafíos*, julio-diciembre 1986 Núm. 10 Madrid Instituto de Cooperación Iberoamericana, p. 145.

regiones y el establecimiento de las bases productivas y sustentables que demanda una economía competitiva.

La desigualdad económica se expresa claramente en la acumulación de la riqueza y en la diferencia de ingresos entre los individuos, las familias y en las diferentes regiones de un país. En términos monetarios se expresa en una inequitativa distribución del ingreso, lo cual distorsiona el funcionamiento de toda la economía: paraliza sectores, desperdicia recursos humanos, materiales y financieros y determina las relaciones con el exterior. No distribuir el ingreso, lleva a no crecer a mediano y largo plazo, a tener un pobre mercado interno y bajos niveles de productividad.⁴⁷

El desarrollo industrial y urbano del país respondió a las necesidades de empleo y vivienda de una población que creció cinco veces en los últimos sesenta años.⁴⁸ Este proceso de expansión de la economía y de los asentamientos humanos se dio de manera desigual sobre el territorio nacional, lo cual originó desequilibrios estructurales y una inequitativa disponibilidad de infraestructura y equipamiento, de servicios básicos y grados de desarrollo entre las diversas regiones del país. La concentración geográfica de la actividad económica nacida de un aprovechamiento arbitrario de los recursos naturales o de la localización de las actividades en función de mercados o de polos hegemónicos, determina parte de la estructura económica.⁴⁹

En el campo, predominó un crecimiento disperso de los asentamientos humanos que subsiste hasta nuestros días, representando un serio obstáculo para llevar los servicios necesarios por los elevados costos de inversión que ello implica y su escaso beneficio social. Ello ha generado que en las casi 200,000 localidades rurales, donde se ubica el 60% de los mexicanos en situación de pobreza extrema,

⁴⁷ Sabemos que la desigualdad persistente y extrema se da fundamentalmente en los países pobres y que en estos países el consumo es tan bajo que deprime los niveles de actividad económica, afecta los niveles de producción y, algo también importante, los niveles de productividad. Gómez Domínguez, Pablo y Armando Cortés Guzmán *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*, México NAFINSA, 1987, p. 32

⁴⁸ En 1940 la población era de 20 2 millones de habitantes *Idem* p. 72.

⁴⁹ *Ibid.* p. 42.

padezcan de una nula o la escasa dotación de servicios, infraestructura y equipamiento

En contraste con esta alta dispersión rural, la industrialización y urbanización del país atrajo a las ciudades a la población en busca de empleo, la cual acaparó las inversiones en servicios e infraestructura en detrimento del campo. Sin embargo, debido a la elevada concentración de la población en las ciudades, éstas crecieron sin orden y planeación y generaron a su alrededor cinturones urbanos marginados.

El ingreso se ha concentrado en unas cuantas áreas geográficas del país. Hoy, los estados de México, Nuevo León, Jalisco y Puebla producen el 60% del PIB nacional y es en ellas donde operan algunos sectores modernos y competitivos con una industria exportadora de productos terminados, maquila y alta tecnificación agropecuaria, de la que dependen 25 millones de mexicanos que obtienen las mejores percepciones en el país.

Actualmente, dos terceras partes de la población nacional vive en el medio urbano y la otra parte en el rural. No obstante, existen grandes diferencias entre ellos: la pobreza es siete veces mayor en el medio rural que en el urbano; en las ciudades existe agua potable y alcantarillado en nueve de cada diez viviendas, frente al campo, donde la proporción es de siete y tres viviendas respectivamente; el PIB per cápita es ocho veces mayor en el Distrito Federal que el del Estado de Oaxaca, y sólo son 24 ciudades, las de más de medio millón de habitantes, las que generan el 70% del valor agregado industrial, comercial y de servicios.⁵⁰

El diferencial en el crecimiento de las regiones del país representa un grave problema que se refleja en profundas desigualdades sociales y económicas, las cuales se traducen en iniquidad de oportunidades, propician la marginación y la pobreza y limitan el desarrollo competitivo del país.

Las desigualdades existentes entre las vocaciones productivas de las regiones, la limitada capacidad competitiva en los bienes y servicios que se producen, la desarticulación de las cadenas productivas, la ausencia de capitales y tecnologías y

⁵⁰ Fundación Colosio. *Desarrollo regional. urbano y sustentable para un renovado impulso nacional*. Versión internet, www.pri.org

la escasa capacitación de la mano de obra, se han convertido en debilidades estructurales que hacen evidentes las desventajas comparativas con las que el país participa en el intercambio global

Para estar en posibilidades de articular una estrategia de desarrollo regional equilibrado, que sea viable, es necesario considerar las potencialidades para el desarrollo que ofrece cada localidad en el país, en una visión integral y de conjunto.

Actualmente 135 regiones y subregiones socioeconómicas cuentan con capacidad productiva para incentivar el desarrollo, pero otras 91 están en condiciones de alta y muy alta marginalidad, con vocaciones productivas potencialmente rentables pero que permanecen estancadas por falta de capital, tecnología y conexión comercial. De las 91 regiones marginadas, 36 se basan en economías insustentables de autoconsumo que generan percepciones menores de dos salarios mínimos, presentan grandes rezagos de servicios y un analfabetismo del 25% promedio, y en ellas habitan 14 millones de mexicanos, distribuidos en 22 estados de la República, 811 municipios y 60 mil localidades de menos de 500 habitantes.⁵¹

1.2.1. Desigualdad regional e infraestructura.

En México el desarrollo regional ha sido heterogéneo, lo que se observa en indicadores macroeconómicos como infraestructura, grado de industrialización,⁵² tamaño de localidades y distribución de recursos fiscales, así como los relacionados con la política social como educación y salud.

Diversos análisis arrojan que la desigualdad regional en México ha aumentado de manera consistente durante el último siglo, con algunos periodos, generalmente de unos cuantos años, en que el proceso de profundización de la desigualdad se

⁵¹ *Idem*

⁵² Se ha manifestado una clara tendencia a identificar crecimiento industrial con el desarrollo, en especial después de la Segunda Guerra mundial. Esta tendencia creó desequilibrios muy importantes hacia el interior del aparato económico, en el ámbito urbano y regional; generó un proceso de industrialización desordenado y arbitrario y se crearon graves problemas estructurales en la economía regional. Gómez Domínguez Pablo y Armando Cortés Guzmán *Op. cit.* p. 82.

ha detenido Esta desigualdad implica tener diferentes oportunidades de acceso a la educación, al bienestar, y a los niveles de decisión que se dan en la política y la administración pública.⁵³

En el norte del país se concentran las mayores inversiones en infraestructura, lo que le permite aprovechar las oportunidades de la apertura de los mercados externos. El sur es la región más olvidada, no sólo en lo que a infraestructura se refiere, sino también, en la inversión de carácter social. Aun cuando cuenta con importantes recursos naturales y reservas energéticas, es la región más pobre del país, con el mayor rezago económico y social.⁵⁴ Lo que aunado a la carencia de infraestructura reduce de manera importante su presencia en la economía y se marca puntualmente, la diferencia abismal entre el norte y el sur, donde persisten enormes desventajas en cuanto a la creación de oportunidades de bienestar y empleo acentuadas en las zonas con una mayor población indígena.

En lo que se refiere a las regiones costeras del Pacífico y del Golfo de México su infraestructura vial⁵⁵ y portuaria, turística e industrial, aún es frágil, por lo que se requiere consolidarla. En especial la dedicada a la explotación y comercialización de hidrocarburos y productos del mar, puesto que cuentan con la ventaja de su situación estratégica frente al comercio exterior. Asimismo, se requiere impulsar una mayor infraestructura económica de apoyo interregional y de desarrollo social, de modo que sea posible mejorar el aprovechamiento de las potencialidades productivas y elevar los índices de bienestar.⁵⁶

Las inversiones productivas se complementan con inversiones de infraestructura económica y social como son: carreteras, electricidad, comunicaciones, agua, sanidad, etc., lo que facilita la integración de las actividades económicas. En lo que a carreteras se refiere, esto significa tener buenos caminos de acceso, servicios públicos y sistemas de comunicación, ya que, es la base para el buen desempeño de las actividades de cualquier agente económico. Además, del nivel de desarrollo de la infraestructura de un país, depende la determinación

⁵³ *Ibid.*, p. 47

⁵⁴ *Ibidem* pp. 9-11.

⁵⁵ En este trabajo se utiliza de manera indistinta infraestructura vial e infraestructura carretera.

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* México SHCP 1995 p. 106

del ritmo y diversidad de su desarrollo económico⁵⁷ Las carreteras forman parte de la infraestructura económica, la cual tiende a impulsar directamente las actividades productivas y alientan el intercambio de bienes y personas⁵⁸

El proceso de apertura comercial al cual se enfrenta México, requiere de una mayor comunicación entre un mayor número de ciudades, no solo 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, lo que redundará en un mejor desempeño económico.

Para alcanzar el desarrollo regional equilibrado es necesario resolver las diferencias tanto en lo que se refiere a los desequilibrios interregionales e intraregionales⁵⁹ mediante la combinación de acciones de alcance nacional, estatal y municipal. 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 dichos fines, ya que el proceso de globalización por el que atraviesan las economías, sólo tiene dos alternativas: la integración o la extinción.

Dentro del ordenamiento territorial del país y como una política pública de equidad regional, la infraestructura de caminos es de vital importancia y permite orientar la distribución de la población en cada región, asimismo, se deben tomar en cuenta otros factores esenciales como: la protección ambiental, las actividades productivas factibles y la generación de empleos, la infraestructura hidráulica, comunicaciones y energéticas, así como los servicios públicos y sociales. Las políticas públicas, deben tener alcance nacional y estatal y estar dirigidas a objetivos comunes de desarrollo y de integración, así como de las grandes regiones entre sí, para lograr un equilibrio en las condiciones de vida de toda la población.

⁵⁷ Aschauer, David Alan. *Public expenditure Productive?*, Journal of monetary economics, p. 23

⁵⁸ 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 Domínguez, Pablo y Armando Cortés Guzmán. *Op. cit.*, p. 73

⁵⁹ Es decir, entre las diversas regiones y al interior de las mismas.

nacional y a su vez frenar el actual problema de transferencia de funciones de las ciudades medias a las metrópolis, lo que produce distorsiones en su crecimiento.

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 a las actividades económicas e induciría a la cobertura de los servicios y necesidades sociales básicas.

La infraestructura se divide en dos ramas: por un lado se encuentra la infraestructura económica que tiende a impulsar directamente la actividad económica y comprende, entre otras cosas, las actividades realizadas en carreteras y caminos, electricidad, agua, drenaje y alcantarillado, además de comunicaciones; por otro lado, se ubica la infraestructura social cuyo objetivo primario es el cuidado y superación de los individuos de la sociedad e incluye todo lo referente a los sectores de salud y educación.⁶⁰

Las estrategias de desarrollo aplicadas hasta la década de los años ochenta ponían énfasis en la modernización industrial, la sofisticación tecnológica y el crecimiento metropolitano. Ello creó un desequilibrio en las oportunidades económicas y contribuyeron en gran medida, al acelerado flujo de migrantes rurales a las áreas urbanas, lo que incrementó los requerimientos de infraestructura básica, los cuales sobrepasaron los potenciales de los servicios existentes. Por otro lado, 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 la tasa de deterioro físico de la infraestructura básica.⁶¹

La política pública en la materia a partir de la década de los años noventa ha pretendido orientarse a la descentralización económica y administrativa, aspectos relacionados con la forma en que están distribuidas las funciones de gobierno para planear y operar los servicios básicos, fomentar la economía y ordenar el

⁶⁰ Arteaga García, Julio C. *Infraestructura y desarrollo regional. una aplicación de la tesis de Hansen para el caso de México en los años 1980-1990* México UANL Facultad de Economía 1996, p 2.

⁶¹ *Idem.*

crecimiento. Se trata de que las responsabilidades sean concurrentes y armónicas entre los tres órdenes de gobierno y, en esta medida, fortalecer las funciones jurisdiccionales del nivel estatal.

En líneas generales, el objetivo de los dos últimos gobiernos ha sido tratar de establecer las bases productivas para un desarrollo social sostenido y homogéneo en todo el territorio nacional, de ahí que las políticas públicas hayan pretendido orientar la reducción de las desigualdades entre las ciudades y el campo, aumentar los niveles de competitividad, a generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población. Se intentó cerrar las brechas entre las distintas regiones y microregiones a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva⁶² en las zonas con mayores desventajas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que paralelamente a las capacidades de desarrollo locales lograran vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas.⁶³

Se estableció que la promoción del desarrollo regional está en función de la descentralización de decisiones; la desconcentración de la actividad económica; y la promoción del desarrollo urbano y municipal. Se intentó llevar a cabo la descentralización mediante la promoción de los corredores económicos regionales. Se usaría en primera instancia, la infraestructura existente en parques y puertos industriales, fortaleciendo la infraestructura de comunicaciones y transportes, promoviendo así la integración de mercados regionales, con el objeto de desconcentrar la actividad económica y disminuir las desigualdades.

Sin embargo, nos encontramos con un incremento sustancial de la pobreza,⁶⁴ reflejo de que dichas políticas no han respondido a las crecientes necesidades de la sociedad, en lo que se refiere a los dos tipos de infraestructura arriba señalados.

⁶² Las cuales debieron hacerse en infraestructura económica y social

⁶³ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* México, SHCP, 1995, pp. 104-107.

⁶⁴ De 1990-1994 aparentemente disminuye de 18 millones a 13 millones de habitantes en pobreza extrema, pero aumenta la pobreza total de 28 a 36 millones. De 1995-2000 existen 26 millones de habitantes en pobreza extrema, 40 millones en pobreza con un total de 60% de pobres en México. Fuente: *Seminario de Análisis Comparado y Estudios de Casos de Políticas Públicas*. Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. UNAM FCPyS

En relación con las carreteras y caminos, la norma sigue siendo condiciones deficientes bajos estándares de rendimiento y finanzas debilitadas,⁶⁵ lo que redundará en un deterioro físico de la infraestructura vial y de los niveles de bienestar de la población.

1.2.2. Carácter estratégico de la infraestructura vial en el desempeño económico regional.

En el planteamiento gubernamental del periodo en estudio, solo se considera a la infraestructura como un apoyo del desarrollo. Sin embargo, tiene un papel más complejo e importante en el proceso de desarrollo y crecimiento económico tanto en el ámbito nacional como regional y sus efectos son también a largo plazo.

Cuando se menciona la infraestructura como apoyo del desarrollo regional, el énfasis es en la construcción de nueva infraestructura. Esta es precisamente una de las consecuencias de suponer que la infraestructura es solo apoyo; otro hecho, es suponer que después de un programa de ajuste se puede usar la infraestructura instalada. Dado que ya existe, entonces no importa si es adecuada, si es de calidad suficiente, si se le dio el mantenimiento requerido, etc. No existe el concepto de *política de infraestructura*.⁶⁶ En el ámbito regional la infraestructura de transporte y comunicaciones contribuye a disminuir el efecto del factor espacio, y proporciona la posibilidad de una mayor integración entre regiones mediante el incremento de los intercambios comerciales. En el ámbito urbano la infraestructura (carretera, eléctrica, hidráulica, drenaje, etc.) se relaciona con las economías de aglomeración que son un importante factor de localización y de crecimiento urbano.⁶⁷ Lo que se refleja en el desempeño económico de las diferentes regiones del país.

⁶⁵ Sumado a ello el desastre carretero, donde el gobierno rescató las autopistas concesionadas en el sexenio salinista a empresas particulares.

⁶⁶ Livas Elizondo, Raúl A. *Desarrollo Regional y apertura comercial en México, Un ensayo analítico sobre geografía económica*. Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI. Luis Donaldo Colosio, 1993, p 51.

⁶⁷ Herrera Ramos, J. Mario. *Desarrollo regional e infraestructura Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, 1994, p 28

En el largo plazo la forma más efectiva de reducir las desigualdades regionales es mediante la inversión en infraestructura de comunicaciones y transportes (sea en mantenimiento o construcción oportunos) mejorando las comunicaciones con el exterior de las regiones desfavorecidas.⁶⁸

Es necesario que las políticas públicas sobre desarrollo regional consideren el proceso de globalización que envuelve al mundo, lo cual implica el ordenamiento e impulso de las distintas regiones del país, el mejor aprovechamiento de sus ventajas y posicionamiento productivo y competitivo mundial y nacional y la promoción de su propia internacionalización

Es prioritario para el desarrollo urbano, combatir la exclusión social y otros aspectos ligados al ámbito económico. Por su parte, en las zonas rurales es primordial insistir en la coparticipación intermunicipal, no sólo para reducir el desequilibrio entre la ciudad y el campo, sino como palanca para desarrollar las microregiones en el ámbito estatal, integrándose adecuadamente al desarrollo urbano de cada entidad. Se considera necesario, mediante las políticas públicas, concretar una estrategia de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio, que permita avanzar en una integración de carácter horizontal desde el municipio, el estado, la región y la federación.⁶⁹

Para que México enfrente los retos de la globalización es necesario fortalecerse a partir de sus regiones, donde los estados y municipios coparticipen de manera activa en la implementación de políticas públicas que respondan y den satisfacción a las necesidades de su población y en este sentido, alcanzar un desarrollo equilibrado en el país.

La creación de una infraestructura carretera nacional adecuada a las diversas necesidades regionales significa un importante elemento, como detonador del desarrollo por un lado, y por otro, del desempeño económico de un país. Contar con infraestructura adecuada significa:

⁶⁸ *Idem.*, p. 60.

⁶⁹ Fundación Colosio. *Desarrollo regional, urbano y sustentable para un renovado impulso nacional*
Op cit

- La posibilidad de promover las principales actividades económicas de cada región, incentivando la formación de agrupamientos industriales y polos de desarrollo.
- El fomento a la especialización productiva de las distintas regiones del país, en aquellas actividades en las que sean mayores sus ventajas competitivas, por sus recursos humanos, naturales y materiales, así como por su localización geográfica.
- Inducir la concentración de la población en localidades mayores prestadoras de servicios deteniendo la tendencia a la dispersión poblacional, lo que permitirá una aplicación más eficaz de los recursos en los programas sociales.⁷⁰

La gestión pública en materia de infraestructura vial debe contemplar también, la participación del sector social y privado⁷¹ y en este sentido, desarrollar un nuevo modelo de política regional integral, de carácter estratégico y adoptado como política de Estado de largo plazo, que permita identificar y aprovechar las potencialidades y ventajas productivas internas y a la vez ofrecer una visión del ámbito externo para orientar las capacidades productivas del país hacia una participación más ventajosa en la economía global.⁷²

Al mismo tiempo se contribuirá a la definición de un nuevo ordenamiento regional del territorio, que permita la planeación estratégica con la consideración de un criterio regional en la planeación del desarrollo, que de lugar a la equidad y conecte eficazmente a las diversas regiones del país con el comercio internacional. En esta

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para articular las demandas locales con las exigencias regionales, en lo que a infraestructura carretera se refiere en esta medida se permitirá un acercamiento de las funciones gubernamentales al ciudadano y el establecimiento de nuevas formas de gestión pública, que aseguren la participación, representatividad y cooperación para que a partir del consenso se propicie la legitimidad y eficacia de la acción gubernamental y en este sentido, la gobernabilidad

⁷² Las políticas y los programas de desarrollo regional deben considerar las condiciones reales de la economía del país sus limitantes estructurales; contar con una estructura administrativa en todo el país y en los estados que apoyen el trabajo de las instituciones para sustentar un proceso profundo de cambio en el plano regional y nacional; objetivo y decisión política que busque la unidad y la comunicación entre las diversas regiones del país y en este sentido, lograr mejores niveles de vida y

dirección el Estado actuará impulsando proyectos que potencien alternativas económicas y enfoques nacionales y regionales por un lado, y por otro, articulando cadenas productivas ligadas al comercio exterior, para aprovechar las ventajas y recursos regionales.

La participación entre los diferentes niveles de gobierno en la implementación y gestión de políticas públicas en la materia, permitirá mayor capacidad de evaluación y seguimiento por parte de la población y las instancias locales de gobierno. En este sentido, se puede hablar de un proceso de descentralización que permita crear nuevos polos de desarrollo económico, resolver los problemas de pobreza extrema con mayor rapidez y economía de recursos, disminuir el costo ecológico que representan las grandes concentraciones urbanas y ofrecer mejores niveles de vida para la población.

Los grandes retos del desarrollo regional, exigen alcanzar un desarrollo equilibrado y sustentable y abatir la pobreza extrema en las zonas marginadas del país. *Para enfrentarlos, es necesario establecer programas regionales y se otorgue a los estados y municipios mayor autonomía y poder de decisión.*

Las desigualdades regionales continúan siendo un problema en nuestro país. La convergencia regional (posibilidad de que las regiones pobres y ricas, las regiones con bajos niveles de actividad y las de un alto nivel tiendan a convergir; las desigualdades tienden a disminuir) solo será posible si se disminuye la desigualdad del ingreso, se aumente la calidad y suficiencia del capital humano y se cuente con una adecuada infraestructura vial. La apertura comercial de México puede ser un factor que incida en el aumento de las desigualdades regionales, si no se abastece de infraestructura de comunicaciones y transportes a las regiones que en la actualidad tienen una actividad económica relativamente baja. La solución del problema es de largo plazo y tiene que ver con incrementos en la productividad. La infraestructura aumenta la productividad y coadyuva a la reducción de las desigualdades regionales y de la pobreza

La infraestructura carretera constituye la principal arteria para la circulación de personas y cargas en la economía global y como tal adquiere cada día mayor significación

Los desafíos que enfrenta el gobierno mexicano en torno a la infraestructura carretera del país, como un detonador del desarrollo regional y nacional, implican una revisión minuciosa de las políticas seguidas en los dos últimos sexenios en esta materia; la presencia de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como ente rector y ejecutor de dichas políticas; su papel como generadora de condiciones para que los ciudadanos obtengan los beneficios de contar con carreteras en buenas condiciones de operación, es decir, su eficiencia para dar respuesta a las necesidades que el país requiere e insertarse en el nuevo orden económico, producto de la globalización y liberalización del comercio, de la creciente dependencia de mercados competitivos, y de técnicas más eficientes de producción y comercialización.

1.3. Comunicaciones y Desarrollo.

Entre los grandes problemas que enfrenta nuestro país para promover el desarrollo y el crecimiento económico se encuentran: la falta de infraestructura y la existencia de mercados regionales fragmentados, de ahí que el mejoramiento tanto en la infraestructura como en los servicios de comunicaciones y transportes sea elemento determinante para promover la integración nacional y regional, aprovechar los recursos naturales y marítimos, fomentar la actividad económica y alentar la creación de empleos, por lo que su impulso afecta de manera significativa los resultados del conjunto de las políticas nacionales, regionales, sectoriales y de comercio exterior. En este sentido, comunicaciones y transportes eficientes, son un requisito de competitividad

Una adecuada planeación de las comunicaciones y transportes es base indispensable para el desarrollo económico de un país. El sector de los transportes constituye un instrumento de enlace con los demás sectores del país, todas las

actividades económicas de producción de bienes o servicios, dependen en una u otra forma del desplazamiento de los insumos y mercancías, cargas de todo tipo y del traslado de personas. No hay aspecto de la vida económica, social, cultural o política, que no se relacione directamente con las comunicaciones y los transportes.

Los desafíos que enfrenta la infraestructura carretera (globalización y liberalización del comercio, creciente dependencia de mercados competitivos, técnicas innovadoras de producción y comercialización, rápidos cambios en las pautas de demanda, creciente urbanización y la escasez de capital de inversión) obligan a una mayor eficiencia en la implementación y gestión de políticas públicas en la materia. La competitividad es el camino a seguir para que esta infraestructura cumpla su papel en el buen desempeño económico de México.

Las funciones del Estado se acentúan en las economías en desarrollo, incluidas las que se encuentran en un proceso de transición al mercado, porque las fallas de éste, son mayores y porque los mercados son inexistentes o precarios. En este sentido, es fundamental que el Estado ayude a crear mercados a través de apoyos y restricciones institucionales, para mejorar la calidad de las políticas públicas, alcanzar una equitativa distribución, un fortalecimiento del mercado interno y mayores tasas de crecimiento y desarrollo. El sector público se encuentra frente a importantes desafíos, en un contexto de mayor competencia internacional que exige del gobierno mexicano la provisión de infraestructura carretera acorde a las necesidades económicas y a los objetivos específicos de los actores sociales.

La actuación y capacidad de la SCT para satisfacer las necesidades que exigen la globalización-modernización, significa un elemento de suma importancia para el desarrollo económico, político y social del país. Cuando una organización es eficiente, sus acciones generan resultados óptimos, reflejados en el buen desempeño económico de un país. Sin infraestructura carretera el desarrollo del mercado sería inviable; durante mucho tiempo esta infraestructura no pudo ser proveída por ninguna empresa privada simplemente porque carecía de incentivos

para ello. Sólo el Estado puede promover la participación del sector privado en esta tarea ⁷³

La instrumentación de políticas públicas que den lugar a nuevos esquemas de organización y financiamiento en la red carretera nacional, promoverá una estructura de incentivos, capaz de propiciar la reducción de los costos de transacción, expandiendo la frontera de oportunidades de los actores involucrados, entonces se incrementará la actividad productiva en el intercambio comercial, siguiendo lo que North llama una vía eficiente de adaptación institucional. ⁷⁴

No solamente es importante que un país cuente con buenas instituciones, es decir con reglas que le permitan acceder de manera rápida y eficiente al dinamismo de la economía mundial, sino también con los espacios para que los actores colectivos emprendan acciones conjuntas. De ahí que las políticas públicas adecuadas, conlleven a mejores resultados; en cambio malas e ineficientes, pueden llevar al estancamiento o aún, a su retroceso. En este sentido, el papel de la SCT es posibilitar la existencia, eficiencia y desarrollo de los mercados regionales y del nacional, a través de una adecuada infraestructura carretera, para que el país pueda ser competitivo en un mundo cada vez más interrelacionado económicamente.

Los rápidos cambios que se generan en la sociedad contemporánea, las reformas políticas, la expansión del ámbito privado sobre el público, etc, han provocado una redefinición de las funciones del Estado en la sociedad. El arribo a la modernización implica la sustitución de modelos en todos los ámbitos, político, social, económico, cultural, etc. En este sentido, para que la SCT como ente rector y ejecutor de la política gubernamental en materia de carreteras cumpla su papel de manera eficiente, debe crear nuevos esquemas de acción, concentrarse en intensificar la orientación hacia la demanda, en consecuencia la capacidad de respuesta de los servicios correspondientes al sector. La SCT debe prestar mayor atención al modelo de demanda y que los usuarios-beneficiarios, desempeñen un

⁷³Ayala Espino, José. "Instituciones y desempeño económico" *Revista El mercado de valores NAFIN*, México, octubre 1999, pp 7-8

⁷⁴Ayala Espino, José. *Instituciones y economía Una introducción al neoinstitucionalismo económico* FCE México. 1999 p 353

papel más importante en la planeación y operación de los servicios. La eficiencia de un organismo público se refleja en su capacidad de respuesta para solucionar diversas problemáticas que la sociedad le demanda.

1.3.1. Infraestructura vial y desarrollo.

Una adecuada red de carreteras, es condición necesaria para reducir al mínimo los costos que representa el recorrido de las distancias, movilizar bienes y recursos en regiones de difícil acceso, facilitar el desarrollo de la producción en gran escala, permitir la expansión de las zonas de mercado y el abastecimiento de las empresas, en general, para propiciar el desarrollo de las actividades económicas tanto internas como externas del país.

La infraestructura carretera influye en la producción a través de la oferta y la demanda. Por medio de la oferta, al ser un insumo directo en la producción, haciendo al capital privado o al trabajo más productivos, o aumentando la habilidad de una región para producir al atraer trabajadores o capital de otras regiones. Puede afectar la demanda al generar ingresos para los trabajadores y empresarios a través de la construcción de instalaciones, atrayendo inversión privada como complemento, o desplazándola cuando se realizan inversiones en infraestructura y al generar mayor demanda de servicios de infraestructura, en la medida que la economía crece.⁷⁵

Es necesario evaluar el papel de la infraestructura en el proceso de desarrollo. Independientemente del grado de apertura de la economía al sector privado, el gobierno debe proporcionar una parte importante de la infraestructura y en esta medida planificar la forma de asignar recursos. Comprender y decidir en función no solo de consideraciones políticas y sociales, sino también, de las interacciones existentes entre la infraestructura vial y la economía.

Los problemas de este tipo de infraestructura pueden afectar a los sectores de más bajos ingresos de manera desproporcionada, por ejemplo, forzándolos a

⁷⁵ Arteaga García Julio C. *Op. cit.* pp 2-3.

obtener las alternativas más costosas o las menos seguras. Los grupos de mayores ingresos pueden capturar los mejores servicios disponibles. Las diferencias tanto cuantitativas como cualitativas entre zonas pobres y ricas constituyen el ejemplo más claro de esta situación. Por otra parte, la insuficiencia de los servicios afecta la productividad y el acceso laboral de los pobres, por ejemplo, perjudicando su salud. También es posible que un acceso insuficiente a los servicios (como el transporte) reduzca el tiempo de que disponen para comprometerse en ocupaciones rentables o tareas domésticas. Las actividades con mayores posibilidades de generar empleo para los pobres -empresas pequeñas- se ven particularmente afectadas por las deficiencias en infraestructura.⁷⁶

Se estima muy difícil que un esquema basado en la actuación única del sector público pueda conducir a una gestión eficiente de la infraestructura vial. Pocos servidores públicos enterados de la problemática tienen verdadero poder para resolver los problemas y pocos hombres con capacidad de decisión de amplia cobertura tienen la suficiente motivación y conocimiento de los problemas para llegar a las decisiones más correctas. Desafortunadamente, los sobrecostos debidos a la falta de conservación no son directamente pagados por las instituciones gubernamentales encargadas de ella, se reflejan en un aumento general de los costos de operación vehiculares, que se fragmentan en todo el panorama económico del país. Se generan externalidades negativas, manifestándose una disminución del bienestar entre los actores que participan en el intercambio. Las fallas del mercado se hacen patentes como resultado de la falta de provisión, en este caso, de una infraestructura carretera, que sienta las bases de una economía competitiva, que genere precios de mercado apropiados para propiciar una distribución del ingreso y del bienestar socialmente óptimo.⁷⁷

La modernización de la infraestructura carretera demanda el ejercicio de una adecuada gestión en su organización y financiamiento; constituye una herramienta

⁷⁶ Israel, Arturo. *Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990*. Washington, D.C. Banco Mundial, 1993, pp 29-30.

⁷⁷ Ayala Espino, José. *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. Op. cit. pp 196-197.

para salvaguardar el patrimonio vial, satisfacer a los usuarios de las carreteras y constituirse en un detonador del desarrollo de las diferentes regiones del país

La infraestructura carretera tiene un fuerte impacto sobre el nivel de desarrollo de las regiones (no toda la inversión en infraestructura es igual, esto depende del tipo de región. El efecto será mayor si es una región rezagada y menor si es una región que cuenta con una extensa infraestructura). Se afirma que la infraestructura económica tiene un mayor efecto sobre el desarrollo en regiones intermedias, mientras la infraestructura social lo tiene en regiones rezagadas, de ahí que la inversión en infraestructura deba elegirse en función de las regiones donde generará mayores efectos.⁷⁸

La inserción de México en el proceso de globalización económica implica una infraestructura de comunicaciones y transportes eficiente. Una adecuada gestión de la conservación, una aplicación coherente y racional de los recursos asignados a las carreteras y nuevos esquemas de organización y financiamiento permitirán al país contar con una infraestructura vial acorde a los requerimientos económicos y sociales que el desarrollo y la modernización requieren.

Las cadenas de producción y distribución de mercancías en el territorio nacional, los sectores generadores de divisas, como el exportador y el de turismo etc., se sustentan en el sistema carretero nacional. El sistema debe ser un importante detonador de desarrollo económico y social, que comunique a las poblaciones aisladas y dispersas y facilite el acceso de sus habitantes a los servicios básicos.

Entre los factores que influyen en la competitividad se encuentran, sin duda, los costos de transporte. Sin desconocer la importancia de cada eslabón de la cadena de distribución, los caminos en general y no sólo las carreteras que sirven al comercio internacional, juegan en este sentido un rol relevante. Un diseño apropiado de las rutas troncales y, sobre todo, un buen estado de la red vial, contribuyen a limitar efectivamente los costos de desplazamiento de personas y

⁷⁸ Herrera Ramos, J. Mario *Desarrollo regional e infraestructura Retos y propuestas México*, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, 1994. p 69

bienes. A la inversa, caminos en malas condiciones implican severos sobrecostos que se transforman en costosas cargas para la economía nacional.

El sector comunicaciones y transportes constituye un instrumento de enlace entre los sectores económicos del país. Todas las actividades de producción de bienes y servicios dependen de una u otra forma de la radicación de los recursos y del desplazamiento de los insumos, mercancías y personas, tanto para la producción como para el consumo.⁷⁹

La infraestructura carretera es factor preponderante en el desarrollo de un país, por tal razón, se hace necesario enmarcar su conservación y mantenimiento como una actividad de alta prioridad y en condiciones tales que permitan a los usuarios un tránsito seguro y continuo. En los planes nacionales de desarrollo del periodo en estudio, se establece un programa de reconstrucción y conservación de carreteras. Asimismo, se determina que la modernización del país requiere de la modernización de las comunicaciones y los transportes con el objetivo fundamental de que los servicios sean suficientes de calidad y se presten con eficiencia.

Por otro lado, desde el punto de vista social y político el sector comunicaciones es fundamental en la actividad económica, lo que permite asegurar el abasto oportuno de insumos para la producción de bienes de consumo básico y el traslado de manera eficiente de productos de exportación e importación. Las comunicaciones y los transportes son de vital importancia para salvaguardar el patrimonio y soberanía nacionales y para garantizar la movilización de las personas y la comunicación física entre los distintos núcleos de concentración demográfica, tanto en el interior del país, como en el exterior.⁸⁰

El crecimiento de la infraestructura del transporte se asocia con el crecimiento económico, tanto en lo que se refiere a su magnitud como a su ubicación geográfica. La evolución de la red carretera ha incidido en forma definitiva en la localización de las industrias, en los fenómenos de desarrollo urbano y en la concentración de los asentamientos humanos.⁸¹

⁷⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa del Sector Comunicaciones y Transportes. 18 meses de acción y consolidación*. México, SCT 1989, p. 1.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte 1990-1994*. México, SCT 1989, capítulo I, p. 10.

En un mundo altamente interrelacionado y cada vez más integrado, la competitividad de las economías nacionales se ha tornado un imperativo. Una inserción y participación efectivas sólo son posibles en la medida de que se ofrezcan productos y servicios a precios atractivos. No lograrlo significa simple y llanamente la marginación.

Bajo esta perspectiva, la SCT está comprometida a readaptarse en función de las necesidades del país en materia de carreteras. No hacerlo, puede coadyuvar a un retroceso en el desempeño económico del país. La eficiencia de las organizaciones públicas se mide de acuerdo con su capacidad para lograr la coordinación económica, reflejada en una reducción de los costos de transacción (costos de operación de los vehículos, costos de transporte y precio de venta de los productos a consumir) y la estimulación del intercambio comercial.

Lo anterior implica promover las inversiones necesarias en el sector para contar con una mayor y mejor infraestructura, crear condiciones para proveer servicios de calidad, seguros y competitivos y forjar una cultura de la seguridad.

1.3.2. Mecanismos para reorientar el papel de las comunicaciones y los transportes en el desarrollo económico y social de México.

Para lograr un crecimiento sostenido, es necesario conjuntar en las comunicaciones y el transporte la acción de los sectores público, social y privado para diseñar esquemas de financiamiento acordes a las necesidades de las empresas y que permitan promover nuevas inversiones, generar mayores empleos permanentes, eliminar costos y subsidios innecesarios y propiciar servicios competitivos en precio y calidad.⁸²

Para que la infraestructura carretera nacional como parte fundamental de las comunicaciones y los transportes contribuya de manera efectiva al desarrollo que el país requiere, es prioritario:

⁸² *Fundación Colosio. Desarrollo regional, urbano y sustentable para un renovado impulso nacional. Op. cit.*

- Promover nuevas formas de financiamiento para la conservación y operación de la infraestructura, involucrando a los tres órdenes de gobierno y a los sectores privado y social.
- Finalizar el sistema de ejes troncales, dando prioridad al transporte multimodal y construyendo libramientos en las principales ciudades del país.
- Dar prioridad a la conservación de la infraestructura existente, para mejorar y mantener su nivel de servicio, aumentar la seguridad en el transporte, utilizar tecnología de punta para propiciar la eficiencia en el traslado de bienes y personas y fomentar la operación en ambos sectores de acuerdo con estándares internacionales de seguridad y preservación ambiental.
- Intensificar los programas de construcción y conservación de infraestructura rural.

La infraestructura y los servicios de comunicaciones y transportes, (como elementos de unidad regional y nacional, de actividad económica y de empleos por su contribución a la competitividad de todos los sectores productivos), se deben ampliar y mejorar al ritmo que reclama el crecimiento del país, así como reorganizarse con un enfoque más claro de servicio al usuario

A partir de la participación privada en actividades antes reservadas al Estado, contar con un marco normativo y regulatorio actualizado y con un entorno de competencia equitativa entre proveedores de servicios e infraestructura, así como con nuevas tecnologías de operación e información, el sector de comunicaciones y transportes puede consolidar sus finanzas y su capacidad de inversión, crecimiento y generación de empleos.

Para ello, se hace necesario apuntalar un nuevo arreglo institucional y regulatorio; reforzar las instancias de vigilancia y supervisión; fomentar la participación privada para hacer frente a las enormes necesidades de inversión; modernizar equipos y tecnologías; mejorar la formación de cuadros profesionales; promover la formación de empresas orientadas a la prestación de servicios competitivos; elevar la operación del sector de acuerdo con estándares internacionales de seguridad y respeto ambiental; promover el transporte, la

internacionalización de las empresas nacionales y reforzar los programas sociales, especialmente en las comunidades y regiones más apartadas y marginadas, para facilitar su inserción en la dinámica del desarrollo general

Lo anterior puede permitir la atención de las necesidades nacionales en materia no solo de infraestructura carretera, sino también de autotransporte, transporte ferroviario, transporte aéreo e infraestructura aeroportuaria, puertos y transporte marítimo transporte multimodal, seguridad operacional, telefonía básica y rural, comunicación satelital y radiocomunicación, radio y televisión, informática y servicios telegráfico y postal.⁸³

El fortalecimiento de este sector contribuirá de manera fundamental al crecimiento económico, al impulso de las exportaciones para la generación de empleos, a la competitividad en los mercados internacionales y a la incorporación de todas las regiones a los beneficios del progreso

En materia de comercio interior y abasto, el objetivo central debe ser el garantizar el abasto de mercancías y servicios de calidad en todo el país, con base en la operación eficiente de los procesos de comercialización y la mayor competencia entre los agentes comerciales.

El desarrollo del comercio interior requiere satisfacer las necesidades de la sociedad, a través de sistemas de distribución y abasto de bienes y servicios eficientes, promover la competitividad y la calidad de las empresas que participan en el sector y fomentar una cultura de protección e información al consumidor.

Un mejor sistema de comercio interior, basado en la sana competencia, beneficia a productores y a consumidores por medio de menores costos que reducirían los precios finales, y contribuiría a generar empleos, promover el desarrollo regional y fomentar una mejor integración de México con la economía global.

Las acciones para impulsar el comercio interior implican desarrollar programas regionales para crear infraestructura, combinando acciones y recursos de los sectores privado y público, éste en sus diversos niveles, así como para obtener financiamiento, lograr la seguridad en las vías de comunicación, la protección de

⁸³ *Idem*

los consumidores y otorgar apoyos para la modernización de la infraestructura comercial y de las empresas del sector, mediante la reconversión tecnológica la creación de mejores sistemas de información y la capacitación laboral. Es fundamental otorgar a los estados mayor capacidad para aprovechar, en forma autónoma, sus potencialidades regionales.

La política de infraestructura, particularmente de carreteras, está obligada a vincular los programas regionales en función de prioridades, recursos y capacidades, y en este sentido, establecer estrategias diferenciadas que lleven a promover la competitividad regional en términos de la economía global. Esto significa la optimización de los recursos bajo criterios de especialización competitiva y el estímulo a la formación de regiones sustentables que permitan impulsar, con mayor énfasis, la capacidad de transformación con que cuenta el país.

La infraestructura carretera como parte fundamental de las comunicaciones y los transportes, tiene un papel prioritario en el proceso de desarrollo y crecimiento económico por lo siguiente:

- Es una base esencial en la productividad y en la reducción en los costos de la economía nacional.
- Sus externalidades positivas son diferenciadas y su magnitud depende del grado de desarrollo y de equipamiento previo de infraestructura de la región.
- La inversión en infraestructura tiene un costo en la productividad, en el desarrollo, en el crecimiento y en el beneficio de una sociedad.
- El impacto de la infraestructura no solo se refiere a su construcción, sino también a su mantenimiento.

La eficiencia de la SCT es de vital importancia en el desarrollo económico del país. La adaptación de nuevos esquemas y tecnologías aplicadas en la implementación de políticas en materia de carreteras, constituye una importante fuente de desarrollo económico

La gestión pública implica la revisión y cambio de la acción gubernamental sobre la eficacia económica global, buscando fortalecer la competitividad del país en el plano internacional.

El sector público no puede sustraerse al cambio, debe adaptarse (transformarse) continuamente para ser eficiente; desde esta perspectiva, el papel del gobierno se debe reconsiderar continuamente y plantear nuevas formas de prestar servicios, así como crear en diferentes niveles, nuevas maneras de repartir las competencias. Todo ello, a partir de un proceso continuo de recomposiciones y ajustes.

1.4. Reforma económica del Estado

La reforma del Estado se inicia como resultado de la crisis económica de los años ochenta que condujo a una revisión a fondo de su papel en la economía. Bajo este concepto se englobó un fuerte movimiento, económico, ideológico y político que exigió una disminución radical de su presencia en el espacio económico del país.

La agenda de la reforma fue el resultado de los enfoques desarrollados por *organismos financieros internacionales*, bajo el marco de políticas de ajuste orientadas a la reducción del gasto público y transferir recursos del sector público al privado. El énfasis fue asignado a un conjunto de políticas encaminadas a reducir el tamaño del Estado y transferir gran parte de sus áreas de intervención al mercado; el conjunto de recomendaciones recibió la denominación de "Consenso de Washington"⁸⁴ y estuvo enmarcado por los problemas fiscales y financieros planteados por la crisis de los años ochenta, década de implantación de los ajustes estructurales. Sin embargo, la experiencia recogida tras una década de reformas en

⁸⁴ El cual recomendaba la implantación de políticas económicas a los países de América Latina y el Caribe, mediante diez instrumentos de política: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada. Dichas reformas son llamadas de primera generación

un centenar de países incluido México, demuestra que la relación entre el tamaño y la eficacia de las instituciones estatales no es lineal, y que el desempeño óptimo de los mercados demanda la existencia de una red institucional efectiva que prevenga sus desequilibrios y se haga cargo de un conjunto de objetivos y actividades poco atractivos a la inversión privada. Los organismos financieros multilaterales aceptaron que el crecimiento económico per se resulta insuficiente para el logro de mejoras sociales.

En ese marco, se empezó a reivindicar la importancia de un patrón de crecimiento intensivo en trabajo (crecimiento con empleo), el cual consintió en una cierta intervención pública con fines distributivos y jerarquizó las denominadas "políticas sociales". Como respuesta al creciente incremento de la pobreza y la desigualdad producto de la implantación de los "ajustes estructurales" se dieron modificaciones, que comenzaron en 1990 y a mediados de la década, continuaron con las llamadas "reformas de segunda generación". Se trata de una actualización del programa neoliberal, impulsado nuevamente por el FMI y el Banco Mundial. Entraña una injerencia acentuada de esos organismos en las cuestiones internas en los países deudores.

En dicho programa se continúa sobre la misma línea, no solamente de un Estado mínimo, sino también eficaz, incluso se aceptan ciertas funciones estatales en materia de redistribución, como respuesta al problema de gobernabilidad donde las políticas fundamentales, atingentes a los modelos domésticos de sociedad, no son dispuestas por los ciudadanos, los partidos, ni por los gobiernos latinoamericanos. Y tal sujeción del sistema político a poderes sin control (nacional, ciudadano) es, éste sí, un problema de "gobernabilidad" que, a su turno, pone en cuestión los alcances democráticos de los regímenes hoy vigentes en nuestros países.⁸⁵

En los primeros años de la década de los años ochenta, como consecuencia de una depresión económica persistente, en México se manifiesta una reestructuración de su economía, caracterizada por la apertura interna y una reducción drástica de la participación estatal en ese ámbito, 1982 es prelude de la

⁸⁵ www.uca.edu.ni/koinonia/relat/204.htm

innovación del Estado y de la administración pública. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan. Y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, a partir de entonces la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas. Se exigió la reducción de la participación del Estado en las actividades económicas y se empezaron a aplicar programas económicos caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva.⁸⁶

El Estado y la administración pública se refuncionalizan, se adopta el proyecto modernizador y se reduce la participación del Estado en la economía, transfiriendo los activos públicos al capital privado mediante la privatización de empresas públicas y la eliminación de políticas redistributivas del ingreso, lo que daría lugar, a la racionalización de las acciones del gobierno. La propuesta neoliberal se presenta como la única alternativa para disminuir los estragos de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo en el ámbito mundial. El Estado neoliberal⁸⁷ se instalaba de lleno en todos los ámbitos de la sociedad.

Los planes reformistas buscan ante todo la estabilización según algunos indicadores macroeconómicos, y la garantía del pago y renegociación de la deuda externa. A ello se agregan los intentos de superación de la crisis, de recuperación del crecimiento y de inserción en la nueva división mundial del trabajo. En México los cambios se van realizando a través de su entrada al GATT, sucesivas medidas de liberalización comercial y financiera y la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

⁸⁶ Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. *Op. cit.*

⁸⁷ Se define como aquel Estado regulador de la economía (no interventor) que mediante sus acciones favorece el mercado libre y la propiedad privada en detrimento de la política del Estado, y que tiene como políticas fundamentales la privatización del sector público, desregulación, desmantelamiento del Estado de Bienestar y en lo económico la implantación de políticas monetarias. Citado en: Sánchez González José Juan. *Op. cit.* p. 36.

La reforma del Estado es colocada bajo el signo de la liberalización económica. Se le reduce a premisa e instrumento para el cumplimiento de las obligaciones de la deuda, la estabilización financiera, la superación de la crisis y el logro del crecimiento. La reforma del Estado busca restringir su papel en lo interno y en lo externo, darle una ubicación secundaria y una función supletoria respecto a las áreas económico-financieras, refuncionalizarlo respecto a la liberalización. Lo social y lo político son concebidos en subordinación a lo económico-financiero.⁸⁸

Cuadro 1.3
Reformas económicas del Estado

Medidas	Instrumentos
Saneamiento y estabilización de las finanzas públicas	Reducción del déficit presupuestario disminución del gasto, adelgazamiento o desmantelamiento del Estado.
Control de la inflación y rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales	Tasa de cambio estable
Renegociación de la deuda externa	Acuerdos con organismos financieros internacionales
Reforma fiscal	Ampliación de la base gravable, reducción del impuesto sobre la renta, renuncia al impuesto sobre el capital favoritismo a los estratos de mayores ingresos refuerzo de la imposición indirecta (impuesto al valor agregado)
La liberalización de la economía	Desregulación de la empresa privada de la competencia y el mercado, apertura externa en lo comercial y financiero, parte considerable de los poderes de control económico y social es transferida del Estado al mercado.
Adelgazamiento o desmantelamiento del Estado	Reducción de gastos públicos, el personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, la seguridad social, las funciones rectoras y promotoras.

Fuente: elaboración propia

La reforma económica del Estado ha influido de manera decisiva en la formación de nuevas reglas del juego entre el sector público y el privado. Se han realizado cambios en el marco jurídico que incluyen reformas a la Constitución, modificaciones en leyes reglamentarias, desregulación económica, cambios

⁸⁸ Kaplan Marcos *Crisis y reformas del Estado latinoamericano* www.clad.org/ve/0030300

radicales en materia de derechos de propiedad⁸⁹ y la privatización que constituye uno de los principales ejes de orientación del nuevo esquema de Estado

1.5. La privatización

La privatización del sector público se configura como la transferencia de propiedad del ámbito público al privado mediante la venta, fusión, extinción, liquidación, arrendamiento, franquicia o concesión de empresas estatales. Surge como objeción a las políticas de intervención del Estado en el ámbito social y económico. La política de privatización supone que únicamente el mercado, asigna eficientemente los recursos en la sociedad. La privatización se ha constituido en uno de los factores más relevantes de la reforma del Estado y del cambio estructural observado en la economía a partir de 1983. Tuvo como fundamento la modernización del Estado frente al agotamiento del modelo de crecimiento apoyado en la extensa participación del Estado y el proteccionismo en la economía. Es una política que forma parte de los mecanismos de desregulación⁹⁰ económica, dirigida a la eliminación de los monopolios públicos y la introducción de una mayor competencia en la economía. Sus principales propósitos los podemos sintetizar en:

- La creación de nuevos derechos de propiedad con el objeto de ampliar los campos de inversión que eran reservados o exclusivos del Estado;
- creación de nuevas estructuras de incentivos para el aparato burocrático que premien la eficiencia y la competencia, a partir de la adopción de prácticas de corte gerencial tendientes a incrementar la productividad y;

⁸⁹ Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. Op. cit., p. 127.

⁹⁰ Se trata de la anulación de restricciones relacionadas con actividades económicas que se imponen por el gobierno a las empresas.

- como mecanismo para sanear las finanzas públicas mediante la disminución de los subsidios y transferencias al sector público o por la obtención de recursos adicionales, canalizados a la reducción del déficit público ⁹¹

En los países en desarrollo, la privatización fue una condición por parte del FMI y el Banco Mundial para que los países endeudados entraran en programas de reestructuración de su deuda pública.

1.5.1. En el contexto internacional

La privatización, es una tendencia que se ha manifestado en el ámbito mundial a partir de finales de la década de los años setenta en los gobiernos de M. Thatcher y R. Reagan, como respuesta a las políticas de intervención del gobierno en distintos ámbitos: la política social (Estado de Bienestar), y la provisión y producción de bienes y servicios públicos (empresas públicas). En los años ochenta, la política de privatización se extiende por todo el mundo incluso, en las economías antes socialistas se aplicaron importantes cambios en este sentido ⁹²

Dicha política responde a un proceso que promueve un movimiento enfocado a definir los sectores en los cuales las actividades económicas y las empresas deben ser controladas por el sector privado, con el argumento de aumentar la eficiencia y productividad en la economía. Esta tendencia se inserta como una política de racionalización del Estado moderno, dentro del proceso global de transformación de las economías nacionales. Es decir, se orienta a hacer más racional la acción de los gobiernos y más eficaz el funcionamiento de los mecanismos estatales.

El proceso de privatización, tiende a reducir la intervención directa del Estado en la economía nacional mediante la transferencia de empresas e industrias de propiedad estatal al sector privado. Se entiende como la acción de reducir el papel

⁹¹ Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. Op. cit., pp. 696-697

⁹² Ayala Espino, José. *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, México. Facultad de economía, UNAM. 1997. pp. 280-281

del gobierno en la administración y manejo de empresas, para aumentar la presencia del sector privado, en una actividad o en la propiedad de bienes.⁹³

A continuación se muestran las políticas de racionalización del Estado en el ámbito mundial por regiones.

Cuadro 1.4
Proceso de privatización en el ámbito mundial

REGIONES	SUBREGIONES	FORMAS QUE ADOPTAN LAS REPRIVATIZACIONES
AMÉRICA	América del Norte	Descentralización en beneficio de los estados; desregulación reducción de los presupuestos se efectuaron cambios con el enfoque de administración de calidad y esquemas de coparticipación para el desarrollo y prestación de servicios públicos Reprivatizaciones para garantizar servicios públicos eficientes.
	América Central y el Caribe	Venta de empresas públicas y políticas para mejorar los servicios públicos
	América del Sur	Venta de empresas públicas y entrega de actividades claves de la economía al sector privado.
ASIA	Norte de Asia	Corea del Norte y Japón: Reprivatizaciones prudentes (en 1993 Japón ya sólo tenía teléfonos como empresa estatal).
	Asia central	China mantiene una política cautelosa y acepta un sector privado limitado.
	Sudeste Asiático	En transformación con fuerte crisis en el manejo de sus empresas públicas.
	Oceanía	Reprivatizaciones prudentes.
EUROPA	URSS y Europa Central	Hacer avanzar el proceso de privatizaciones dentro de una transición gradual y sin alteraciones hacia una economía de mercado.
	Europa Oriental	Crear la estructura apropiada para la existencia de un sector privado Conformación de grupos financieros, y creación de una nueva clase empresarial.
	Europa Occidental	Reprivatizaciones graduales y prudentes en un contexto de garantía de los servicios públicos de calidad y eficientes.

Fuente: Elaboración propia con datos de Inostroza Fernández, Luis. "Las reprivatizaciones como proceso a nivel mundial" *Revista Gestión y Estrategia* No. 1 Edición internet www.azc.uam.mx/gestion

En este sentido, los objetivos macroeconómicos de la privatización tienden a:

- disminuir el tamaño del sector público en la economía,
- fortalecer las finanzas públicas,
- un nuevo equilibrio entre los sectores público y privado con el propósito de estimular la inversión privada.⁹⁴

En el plano microeconómico se busca:

- incrementar la competencia entre organizaciones privadas,

⁹³ Savas, E. S. *Privatización, la clave para un gobierno mejor*. Ed. Gernika, México, 1989 p. 17

⁹⁴ En América Latina ha sido principalmente, la inversión privada extranjera.

- mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, como respuesta a las fallas del gobierno
- aumentar la rentabilidad
- disminuir el presupuesto y el empleo público y en este sentido, mejorar los indicadores de la eficiencia económica ⁹⁵

En el plano político, la privatización se argumenta como una palanca para:

- impulsar la democratización de la propiedad,
- descentralizar la administración pública,
- desburocratizar la toma de decisiones,
- concentrar las funciones del Estado en los aspectos sociales, de equidad y justicia y,
- disminuir la presencia del Estado en la producción directa de bienes y servicios.

Sin embargo, no se debe olvidar que dicho proceso ha tenido implicaciones perjudiciales, sobre todo en los países en desarrollo, como: subvaluación de los activos públicos, fundamentalmente cuando el proceso de privatización se realiza de manera acelerada, en condiciones de recesión, con un gobierno débil y bajo fuertes presiones de los grupos de poder nacionales y extranjeros, así como el hecho de que se estimuló la concentración de activos en pocas manos, dando lugar al surgimiento de monopolios privados y la desaparición de empresas públicas con funciones económicas, sociales y políticas vitales para la sociedad. Se eliminan los monopolios públicos y/o se convierten en monopolios privados de inversionistas nacionales y extranjeros.

⁹⁵ Tales como la disminución del déficit gubernamental, reforma tributaria entre otros

1.5.2. La privatización en América Latina

En América Latina el proyecto de privatización se ha adoptado a título de la modernización y de la racionalidad, bajo una visión de eficiencia en la actuación económica-financiera y de eficacia en la acción política del Estado; de ahí que la privatización se considere como una acción dirigida hacia un proyecto de modernidad y dentro de una política económica dirigida hacia la reducción del sector público, la cual se aprecia en la adopción de medidas eficientistas, de un mejor manejo del gasto público y garantía de un libre mercado. Pero no se debe olvidar que un verdadero equilibrio se logra entre los criterios de equidad y eficiencia.

Enseguida se muestra la tendencia de la privatización en América Latina ⁹⁶

Cuadro 1 5
Panorama de la privatización en América Latina

Pais	Marco de acción
ARGENTINA (1976)	Reducción del sector público (venta, liquidación y devolución de empresas al sector privado). Política que se continuó hasta 1990.
BRASIL (1984)	Mediante una política de desincorporación de paraestatales, el gobierno inicia el proceso con la venta de 100 empresas públicas. Poco más tarde, subasta las acciones de otras en la Bolsa de Valores de Río de Janeiro.
COLOMBIA (1986)	Se adopta la política de reducción del sector público mediante la venta y liquidación de empresas públicas.
CHILE (1973)	Son devueltas a los particulares empresas expropiadas y nacionalizadas por el gobierno de Salvador Allende. A finales de los ochenta, el gobierno actúa con cautela respecto a las reprivatizaciones.
GUATEMALA (1982)	Es impuesta una política de reprivatizaciones, que se suspende con la caída de Ríos Montt y es reabierto por Vinicio Cerezo, mediante un programa de desincorporación de paraestatales.
MÉXICO (1986)	En 1983 se inicia el proceso privatización de empresas paraestatales mediante su venta, liquidación, fusión y transferencia. Se quedan en manos del Estado solamente aquellas definidas como estratégicas.
PERÚ (1981)	El proceso se inicia con la venta de 24 empresas públicas por el gobierno de Belaúnde. Sin embargo, como resultado de la inestabilidad política, el programa de reprivatización es suspendido. Se reabre con el gobierno del presidente Fujimori.
VENEZUELA (1980)	Se inicia la venta de empresas con el gobierno demócrata-cristiano y se continúa con el presidente Andrés Pérez.

Elaboración propia

La privatización en estos países ha tratado de responder a un dominio y superación de la crisis⁹⁷ y a los desajustes de las economías nacionales. Este esquema ha sido impulsado desde centros financieros internacionales como el Banco Mundial, FMI y BIRF, con el objetivo fundamental de mantener y preservar el

⁹⁶ Inostroza Fernández, Luis. *Op. cit.*

⁹⁷ Así surge toda una línea de acción para enfrentar la crisis; tal línea se sustenta en una comprensión neoliberal de reducir el sector de empresas públicas para ampliar la actividad productiva del sector privado; aunque la visión de este objetivo estratégico de la postura neoliberal

capitalismo como régimen dominante en el mundo. La tendencia se dirige a la reducción del sector público, a fortalecer el capital nacional y extranjero y a la apertura comercial de los países en desarrollo para adecuarlos a las nuevas reglas del juego del capitalismo internacional.

En este contexto, en muchos países, se han y se siguen desarrollando procesos de venta, fusión y desincorporación de empresas públicas, y se continúan entregando al sector privado actividades que tradicionalmente controlaba el sector público, como son: electricidad, petróleo, ferrocarriles, correos y telégrafos, agua potable y otras. Esta reducción de la actividad estatal, en la producción de bienes y servicios, responde a un consenso de aceptar como inevitables las privatizaciones para reducir las dimensiones y frenar la inclinación al crecimiento del aparato estatal. En este sentido, se trata de un proceso de privatización estratégica y no táctica. Ya que la primera, tiene como propósito reducir significativamente la intervención del Estado en la economía y la segunda, no hacerlo de manera drástica, es decir, introducir la competencia entre el sector público y privado y no necesariamente reducir de modo drástico el peso específico del gobierno en la economía.⁹⁸

Las empresas públicas en América Latina, han jugado un papel importante en el desarrollo económico y social, así como en la consolidación de los Estados nacionales de la región.

Sin embargo, la crisis de la deuda externa, los problemas actuales de modernización de la administración pública, la apertura comercial y el nuevo trato al capital extranjero, han creado condiciones en muchos de estos países para impulsar la privatización como uno de los requerimientos del proceso de globalización de los mercados, de regionalización y de avance de la penetración del capital extranjero en las economías nacionales, situación aprovechada por los empresarios privados que presionan al Estado y a los gobiernos para que la privatización signifique un proceso adecuado a una política económica y a un rediseño del sector paraestatal de la administración pública a una escala menor, como una forma de dar fuerza a toda una

se esconde tras la política de sanear las finanzas públicas para reducir el déficit fiscal. Hinostroza Fernández, Luis *Op. cit.*

⁹⁸ Ayala Espino, José. *Economía Pública. Una guía para entender al Estado México*, Facultad de Economía UNAM 1997 p 282.

estrategia continental de ajuste y de reinserción en la economía mundial, así como de ubicación en una nueva regionalización de los países medianos y pequeños.⁹⁹

Como se ha visto la reducción del tamaño del Estado y su intervención en la economía, son el resultado de la crisis económica de finales de los años setenta. Escenario ampliamente aprovechado por el neoliberalismo para asumir el poder político y económico, proclamando la necesidad de reducir la estructura y actividades de gestión del Estado, como condición para lograr la recuperación económica. La disminución de las dimensiones del Estado y de muchas de sus funciones, fueron el eje rector del nuevo programa de desarrollo económico.

1.5.3. La privatización en México

En México, la intervención estatal aparece como respuesta a la incapacidad del sector privado para impulsar y sostener el crecimiento económico. Difícilmente podemos explicar el desarrollo de las fuerzas productivas en México sin la intervención del Estado. Por lo tanto, a la empresa pública se le ha considerado la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores.¹⁰⁰

La reconfiguración del capitalismo a escala mundial, impulsó la disminución del intervencionismo en la economía, así como la eliminación de las instituciones que obstaculizan el funcionamiento de las fuerzas del mercado. México se incluyó en dicho proceso. El gobierno mexicano se refuncionaliza a partir de Miguel de la Madrid, acentuándose en los siguientes sexenios; adopta un papel de promotor y emprende una revisión profunda del marco institucional que rige la actividad económica, con el objeto de eliminar los obstáculos al desarrollo de las iniciativas y

⁹⁹ Inostroza Fernández, Luis. *Op. cit.*

¹⁰⁰ Vargas, Alfredo. "Proceso de Privatización en la Subregión: México, Centroamérica y el Caribe", *Revista Gestión y Estrategia* No. 1, Edición inaugural UAM Azcapotzalco, julio-diciembre 1991. Edición internet, www.azc.uam.mx/gestion

capacidades de los sectores social y privado de la economía,¹⁰¹ mediante la modernización y la reforma del Estado

Con el proceso de privatización y/o desincorporación el gobierno disminuyó drásticamente el número de empresas públicas de 1 125 en 1983 a 225 en 1996, asimismo desapareció un número importante de organismos y fideicomisos públicos que formaban parte del sector público.¹⁰²

En la instrumentación del proceso de desincorporación en México se pueden distinguir dos etapas: la primera correspondiente al periodo que comprende de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, durante la cual la reducción del Estado se llevó a cabo mediante la enajenación de las acciones del sector público en pequeñas empresas; una segunda etapa está comprendida de diciembre de 1988 a junio de 1994, en la cual la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por el monto de los recursos involucrados en las diferentes operaciones.¹⁰³

El proceso de privatización se realizó en el marco de la reforma del Estado, los cuales coincidieron con el llamado Consenso de Washington y con el programa de reformas del mercado promovidas por los organismos financieros internacionales. La privatización y la desregulación se constituyeron en pilares de dichos organismos para preservar el capitalismo y extenderlo a todo el ámbito mundial.

Durante los sexenios de 1988-2000 la privatización es asumida por los gobiernos correspondientes, como una política que forma parte de los mecanismos de desregulación económica dirigida a la eliminación de los monopolios públicos y la introducción de una mayor competencia. La teoría de la privatización se basa en el argumento de la pérdida irrecuperable de bienestar social y la eficiencia económica generada por los monopolios, incluidos los monopolios públicos. Esta teoría postula que el poder del mercado de los monopolios les permite manipular precios y cantidades producidas en detrimento de la eficiencia y el bienestar.¹⁰⁴ En

¹⁰¹ *Revista de Comercio Exterior*. N° 2, México febrero de 1990, pp. 170-177.

¹⁰² Ayala Espino José. *Economía del sector público mexicano*, *Op. cit.*, pp. 696-697.

¹⁰³ Rogozinski Jacques. *La privatización en México Razones e impactos*. México. Trillas. 1997. p. 110.

¹⁰⁴ Ayala Espino José. *Economía del sector público mexicano* *Op. cit.*, pp. 696-697

este sentido, el gobierno renuncia a la regulación de actividades económicas, dando por supuesto que en manos de la iniciativa privada, éstas incrementarán su productividad. La privatización se constituye en elemento central de la modernización del Estado.

En este proceso de privatización las expectativas esperadas sobre el sector privado en lo que a materia de carreteras se refiere, no han respondido al anunciado incremento de la productividad. Se olvida un punto importante: propiedad privada no necesariamente es sinónimo de eficiencia y la venta, concesión, etc. de empresas o bienes del Estado, no se puede traducir totalmente en un fortalecimiento de las finanzas públicas, mucho menos si el propio Estado es quien financia las compras. Se corre el riesgo de cumplir el mito de que un cambio en el tipo de propiedad resolverá un problema cuyo origen radica en una estructura industrial inapropiada

Según la estrategia del gobierno, uno de los criterios generales que han normado el proceso de desincorporación en su conjunto ha sido la concertación de la participación del Estado en las ramas estratégicas o de interés prioritario para el desarrollo de la nación

La intervención del Estado en materia de carreteras se ha realizado para corregir las fallas del mercado, ámbito donde la participación privada no ha sabido crear mecanismos que fortalezcan su desarrollo; un ejemplo se encuentra en el rescate de las autopistas de altas especificaciones, que el gobierno concesionó a empresas particulares. Ante este tipo de hechos, hoy se reconoce que el mercado no garantiza por sí mismo eficiencia y mucho menos igualdad, de ahí la necesidad de crear instituciones y redes de seguridad económica, de políticas de regulación que alienten la competencia en los mercados e incluso la formación de estos.¹⁰⁵

Para apoyar el crecimiento económico y fomentar la inversión privada, actualmente el gobierno federal sigue considerando la necesidad de modernizar y ampliar la infraestructura básica y los servicios (electricidad, petroquímica, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos), es decir, contempla necesario reducir

¹⁰⁵ *Idem.* p 352.

aún más su participación en la economía mediante: la identificación de empresas e infraestructura arriba señalados y en aquellos ya privatizados pero que pueden ampliarse (carreteras, telefonía e instituciones financieras) Así como en bienes y servicios proporcionados por los estados y municipios

A continuación se presentan áreas tendientes a privatizarse en los próximos años

Cuadro 1.6
Áreas susceptibles de privatizarse en los próximos años

<i>Tradicional</i>	<i>Estatal y municipal</i>
Plantas eléctricas Petroquímica secundaria Telecomunicaciones Carreteras Puertos Aeropuertos Otros	Empresas de los estados y municipios Agua potable y alcantarillado Servicios de limpieza Transporte público Mercados y centrales de abasto Centrales camioneras Centros deportivos Panteones Rastros, estadios deportivos, etc.

Fuente: Rogozinski Jacques *La privatización en México Razones e impactos* México Trillas 1997.

Los años noventa han visto un aumento dramático en la liberalización de políticas de transporte, fortaleciendo el retorno de operadores e inversionistas privados en la infraestructura de transporte en el mundo como en México. Tendencia que en muchos países en desarrollo, tuvo como antecedentes algún tipo de crisis fiscal y la reforma del Estado. La necesidad de cortar los gastos públicos obligó a los gobiernos a apoyarse en el sector privado para buscar ayuda financiera y en esta medida tratar de cubrir importantes inversiones necesarias en este tipo de infraestructura. Lo anterior, con el objeto de continuar financiando el servicio de la deuda y sectores como el de educación y salud, aunque no existe alguna evidencia importante de que esto último realmente se ha llevado a cabo.

En la experiencia mexicana en torno a la transición de un Estado proveedor a uno regulador en materia de carreteras, se ha demostrado que la participación de los inversionistas privados, es mucho más desafiante de lo que se esperaba. Dicho

proceso requiere de importantes ajustes en el papel del gobierno, que asegure la eficiencia esperada y que la participación del sector privado sea sostenible. Es uno de los grandes desafíos del gobierno en este sector.

Como se puede observar las carreteras constituyen un servicio público susceptible de concesionarse nuevamente, ya que la tendencia en el mundo continúa siendo dirigida hacia la privatización en cualquiera de sus modalidades.

A partir de la década de 1980, se acentúan los ajustes en las formas de organización nacional y mundial. El acceso a estas formas –globalización-modernización– cambia de manera significativa la actuación del Estado en la economía y la sociedad. Las carreteras constituyen uno de los pilares básicos para que el país haga frente a los retos que significa la integración al mercado mundial. Por lo anterior, en el capítulo siguiente se presentan los aspectos más significativos de la situación de la red carretera en México.

CAPÍTULO II

LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS CARRETERAS EN MÉXICO

La gestión pública constituye el conjunto de estrategias y mecanismos utilizados por el Estado para llevar a cabo sus funciones de manera eficaz y eficiente en la sociedad. En este sentido, forma parte de los principales fundamentos que legitiman la acción gubernamental. Uno de los mayores retos que enfrentan los gobiernos actualmente, es el de constituirse en un factor de impulso y no en un obstáculo para consolidar el desarrollo económico y social de las naciones. Es necesario subrayar el énfasis que se debe dar a la eficiencia y eficacia de la administración pública para atender de manera adecuada y oportuna las crecientes necesidades y requerimientos de una sociedad más participativa y demandante.

Las carreteras forman parte de la infraestructura necesaria para el crecimiento y desarrollo de cualquier país. A partir de éstas se crean las condiciones necesarias para que la producción, distribución y consumo de bienes se realice de manera eficiente, tanto interna como externamente, lo que permite maximizar el bienestar social. En México, su gestión ha sido realizada bajo un marco institucional que le da legalidad y sustento, sin embargo, ha sido rebasado por el contexto actual. El Estado, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se ha encargado de llevar a cabo dicha tarea.

En este capítulo se abordan las acciones que ha tenido el Estado en materia de carreteras federales y de altas especificaciones, es decir, en las autopistas. La privatización de éstas es asumida por los gobiernos correspondientes, como una política que forma parte de los mecanismos de desregulación económica dirigida a eliminar monopolios públicos e introducir una mayor competencia en el mercado.

Se realiza un recuento histórico de la evolución que han tenido las carreteras en nuestro país, desde su crecimiento y problemática, así como las políticas que han asumido los gobiernos en la materia, particularmente de 1989 al año 2000.

2.1. Marco legal-institucional

Para abordar este tema, es importante retomar el concepto de institución y su diferencia con el de organización. De conformidad con D North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o bien, las limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a su interacción. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones definen y limitan el conjunto de las elecciones de los individuos, constituyen el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana.

A diferencia de aquéllas, las organizaciones son los espacios en los cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones conjuntas y actuar como "actores colectivos" en el mercado, por supuesto, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes.¹

Todas las organizaciones tienen una estructura que define las relaciones y las tareas que debe realizar cada uno de sus miembros, sus derechos, obligaciones y las tareas que deben ejecutar con el uso de una tecnología dada por la innovación de la ciencia. Los componentes de una organización son entonces: estructura, personal, tareas y tecnología.

Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y aplican. Donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. Donde los marcos de interacción y regulación dan sentido a cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas. Donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones.²

En este sentido, se define a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) como una organización pública, la cual realiza sus acciones bajo el siguiente marco jurídico: Artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹ Ayala Espino, José. *Instituciones y economía Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999, p. 64.

² Arellano Gault, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coordinadores), *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México. Porrúa-CIDE, 2000. pp. 6-7

Mexicanos; 9, 16, 23 y 29 de la Ley de Planeación, 9 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Este marco jurídico sustenta y regula las acciones que lleva a cabo la SCT. En él se establece que esta secretaría, se debe encargar de formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones, de acuerdo a las necesidades del país,³ bajo un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.⁴

La SCT como autoridad formal, se encarga de tomar las decisiones en el ámbito de la red nacional de carreteras, decisiones que trascienden a los grupos sociales y al mercado, en forma de externalidades positivas o negativas, generando incentivos o desincentivos económicos y extraeconómicos para que los diferentes actores se involucren en procesos de intercambio comercial.

Bajo un sistema de mercado, las transacciones se realizan porque los actores involucrados se benefician del mismo, es decir, carreteras en buenas condiciones provocan externalidades positivas para los agentes económicos de dicho mercado pues, permiten que la producción, distribución y consumo de bienes se realice de manera eficiente, maximizando el bienestar de los individuos en particular y de la sociedad en general, resultado de una importante cantidad de recursos disponibles.⁵ En esta perspectiva la SCT, define el marco de restricciones legales y extralegales, en medio del cual los individuos actúan, se organizan y realizan intercambios, a través de dicha red.

Teniendo como punto de partida el marco legal que sustenta las acciones de la SCT como agente económico, se procederá a definir las funciones que le corresponden en la materia.

Como responsable en la toma de decisiones que afectan la infraestructura⁶ carretera nacional, la SCT tiene como objetivo: la reconstrucción y conservación de

³ LOAPF. Artículo 36, Diciembre, 1986

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* www.gob.mx/Federal/29.htm

⁵ Katz, Isaac M. *Constitución y desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena 1999, p. 49

⁶ Son los servicios considerados como esenciales en la creación de una economía moderna. Para una definición del concepto véase, Ayala Espino, José *Economía del sector público mexicano* México Facultad de Economía, UNAM, 1999, p. 433 y ss

dicha vía, para permitir la movilización de personas y bienes, en menores tiempos de recorrido y en mejores condiciones de operación y seguridad,⁷ y como funciones primordiales, elaborar, ejecutar, controlar y evaluar los programas de construcción ampliación reconstrucción y mantenimiento de la red carretera nacional.⁸

En el caso de las carreteras federales éstas son un bien público puro, que no es exceptuable, es decir, se proporcionan a todos los miembros de una colectividad no pueden ser negadas a nadie y su consumo se realiza sin competencia, su beneficio no disminuye para otros beneficiarios potenciales. Esto significa, que una persona puede disfrutar los beneficios de un bien sin necesidad de pagar por su consumo. Debido a que los bienes públicos puros son indivisibles, no existen derechos de propiedad claramente establecidos para que puedan asignarse o ser disfrutados por un individuo en particular, la no rivalidad es la propiedad que inicialmente define a los bienes públicos. En el caso de las carreteras de cuota, los individuos son excluidos del consumo de un bien, a menos que paguen por su consumo.⁹

No solamente es importante que un país cuente con buenas instituciones, es decir, con reglas que le permitan acceder de manera rápida y eficiente al dinamismo de la economía mundial, sino también, con los espacios para que los actores colectivos emprendan acciones conjuntas. La elección de buenas instituciones en un país conlleva a mejores resultados, en cambio, malas e ineficientes, pueden llevar al estancamiento o aún, a su retroceso. Como afirma M. Olson, la calidad de las políticas públicas y de las instituciones es el factor decisivo en el crecimiento económico.¹⁰

En este sentido, el papel de la SCT es posibilitar la eficiencia, existencia y desarrollo de los mercados regionales y del nacional, a través de una adecuada

⁷ www.sct.gob.mx

⁸ En el concepto de *conservación* quedan incluidas todas estas actividades

⁹ Ayala Espino, José. *Economía pública Una guía para entender al Estado* México Facultad de Economía UNAM, México 1997 p 189

¹⁰ Ayala Espino, José. Instituciones y economía, *Una introducción al neoinstitucionalismo económico Op. cit.* p. 350.

infraestructura carretera nacional; para que el país pueda ser competitivo en un mundo cada vez más interrelacionado económicamente

2.2. La política de caminos del gobierno federal desde 1925

Si bien es cierto, que la revolución mexicana conmovió el sistema social, político y cultural del país, no destruyó totalmente el aparato económico del periodo porfirista. La economía nacional padeció su mayor deterioro de 1913 a 1920 y sufrió una depresión generalizada.

Durante el gobierno carrancista se crea el 11 de enero de 1917, la Dirección de Caminos y Puentes, encargada de realizar la planeación de algunos caminos a las capitales de Hidalgo, Puebla, Morelos y México, pero en general la política de caminos no fue dirigida a su extensión y mejoramiento.

Las medidas y políticas puestas en marcha por los gobiernos de los años veinte y mediados de los treinta, fueron orientadas hacia la recuperación de la confianza de inversionistas y ahorradores, la reactivación de la economía y la reintegración del mercado interno. Para apoyar el desarrollo de estos dos últimos factores, se requirió del diseño y puesta en marcha de una política de caminos que diera satisfacción a las necesidades de obras de infraestructura requeridas para el crecimiento económico.

Los gobiernos que van de 1924 a 1934 tuvieron como eje rector, la construcción de obras de irrigación y de caminos, que al mismo tiempo, significaban también, su propia seguridad. La necesidad de comunicar al país reducía los riesgos de asonadas y levantamientos, los cuales, con vías de comunicación, se podían aplastar rápidamente. Lo que aunado al programa de reactivación económica permitió instrumentar una importante política de caminos. Es la etapa en que el Estado inicia su intervención en la economía a través de grandes obras de infraestructura.

La obsesión de Calles por las comunicaciones fue reflejo de su preocupación política y militar. Cuando se piensa en los altos jefes militares potencialmente

proclives a la revuelta y la actitud desafiante de la iglesia católica, única institución que competía con los gobiernos revolucionarios en el manejo y control de las masas campesinas, resulta explicable esa preocupación por comunicar al país ¹¹

En 1925 con apoyo de los gobiernos estatales Calles, acordó iniciar trabajos de construcción de caminos, orientados al desarrollo regional y estatal. En marzo de 1925 se crea, la Comisión Nacional de Caminos, que a finales de 1927 ya tenía elaborado un ambicioso proyecto de 10 000 kilómetros de caminos a realizarse en un plazo de entre cinco y siete años. Los recursos para dar inicio a esta tarea, se obtuvieron mediante un impuesto sobre la venta de la gasolina. Se encargó a la Comisión, la administración y aplicación de estos fondos. Entre los años de 1925 a finales de la década de los años cincuenta, el gobierno mexicano inició el financiamiento de la construcción de la red carretera sin recurrir al crédito externo.¹²

La construcción de caminos tuvo una doble misión: propiciar la expansión socioeconómica y servir como generador de nuevas economías en regiones aisladas o mal comunicadas. Las carreteras iniciales se construyeron para comunicar a la capital con los principales puertos y regiones industriales.

Las primeras carreteras terminadas fueron: la de México-Puebla, tramo de la carretera México-Veracruz y la de México-Pachuca, a su vez el tramo de la carretera Panamericana que uniría a la capital con Comitán en el sur y Nuevo Laredo en el norte. La primera uniría las zonas textiles de Puebla y de Orizaba con el mercado de la capital y el puerto de Veracruz. La Panamericana vincularía el gran mercado de la zona central de México con los extremos del país. Adicionalmente, una vía troncal uniría a la Panamericana con Tampico, puerto que iba creciendo en importancia. Parte de un plan más ambicioso, la unión de océano a océano, sería la carretera México-Acapulco.¹³

La red nacional de carreteras se incrementó paulatinamente; fue hasta 1941 que se lograron construir los 10 000 kilómetros de vías fijados como meta por la Comisión. A finales de la década de los años veinte se habían concluido 695

¹¹ Medina Peña Luis. *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, México FCE 1995, p. 106

¹² *Idem.*, p. 108.

¹³ *Ibidem.*, p. 107

kilómetros de los cuales 231 estaban pavimentados; en 1930 ya se tenían 1436 kilómetros ubicados principalmente en la parte centro del país. Estas vías comunicaban importantes centros industriales, los que representaban el 50% de la producción bruta del país. En 1938 la red de caminos ya tenía una longitud de 8463 kilómetros, de los cuales el 35.5 por ciento ya estaba pavimentado. Para 1940 casi en su totalidad las zonas industriales se encontraban interconectadas por carreteras y en 1948 se había extendido hasta 19 927 kilómetros con el 53 por ciento de caminos pavimentados ¹⁴

La construcción de la red carretera mexicana, tuvo efectos sorprendentes sobre el desarrollo regional a través del ensanchamiento del mercado interior basado en los vehículos automotores. Su financiamiento provino del impuesto al consumo de gasolina de tres centavos por litro, decretado en 1925, y redituó excelentes ingresos para el gobierno, los cuales fueron dedicados completamente a los programas camineros. En términos generales puede afirmarse que la Comisión Nacional de Caminos cumplió con los objetivos para los que había sido creada. ¹⁵

El 22 de diciembre de 1932 por acuerdo presidencial, se originó una forma de cooperación bipartita para la construcción de carreteras, se crearon juntas locales, empresas de autotransportes y cámaras de comercio en los estados. Dicho acuerdo transformó la Comisión Nacional de Caminos en Dirección Nacional de Caminos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Hasta 1959 esa dirección fue responsable de desarrollar la infraestructura carretera. año en que es dividida en cuatro direcciones generales: Construcción de Carreteras Federales, Conservación, Carreteras en Cooperación y Proyectos y Laboratorios, todas ellas a cargo de la Secretaría de Obras Públicas (SOP).

La constante demanda de construcción de caminos para propiciar la expansión económica y generar nuevas economías en regiones aisladas o mal comunicadas, favoreció la forma de cooperación bipartita; puesto que el Estado por sí solo no puede resolver las múltiples necesidades tanto nacionales como regionales, debido a limitaciones de recursos disponibles en el país. La combinación de esfuerzos con

¹⁴ Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras*. México, Policromía 1978, p. 55

¹⁵ Medina Peña Luis *Op cit* p 108

los gobiernos de los estados en un primer momento y más tarde, con la iniciativa privada fue una consecuencia del desarrollo para tratar de resolver las demandas en esta materia. Las fuentes de financiamiento para el caso de las carreteras federales se realizaron con recursos fiscales de la federación; las estatales mediante un régimen bipartita (50% recursos fiscales de la federación y 50% del estado); los caminos vecinales, mediante un régimen tripartita (34% recursos fiscales de la federación, 33% del Estado y 33% recursos de los Comités pro-camino vecinal organizados para promover cada camino particular por los productores agropecuarios; los caminos rurales se construyeron con recursos de la federación en su totalidad.¹⁶

La red básica de carreteras federales se trató de complementar mediante la construcción de caminos por la vía de la cooperación bipartita y de esta manera, propiciar el desarrollo regional. La proyección y realización física de estas obras siempre han estado a cargo de entidades públicas, como hasta la actualidad, que se encuentra en manos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

La necesidad de establecer en el ámbito de las comunicaciones los aspectos de planeación, construcción, establecimiento y explotación, dando preferencia a las zonas de mayor potencialidad económica, así como a las vías de enlace o alimentadoras de troncales, dio como resultado que el 19 de febrero de 1940 se decretara la Ley de Vías Generales de Comunicación; en ella se determinan cuales son estas vías; caminos, ferrocarriles, puentes, las corrientes fluviales navegables, mares territoriales, lagunas, lagos, las rutas del servicio postal, así como el espacio aéreo en el que transiten las aeronaves. En materia de transportes presenta las directrices a que deben sujetarse los concesionarios ya establecidos y los que se establezcan en su calidad de ofertantes de servicios públicos, teniendo la obligación de enlazar sus vías, líneas o instalaciones en las de otras empresas y con las del gobierno, así como combinar sus servicios entre sí, en función del interés público.

¹⁶ Díaz Díaz, Daniel. 'Transporte' *México 2030, nuevo siglo nuevo país*. México, FCE, 2000 p 491.

Debido a la falta de un sistema que alimentara las rutas troncales y la red secundaria de caminos y se permitiera el intercambio comercial, el fomento de las zonas agrícolas, industriales mineras, ganaderas y en general el desarrollo económico regional el 12 de octubre de 1949 se creó el Comité Nacional de Caminos Vecinales, organismo autónomo con patrimonio y personalidad jurídica propia, que tenía la capacidad de adquirir bienes, administrarlos y realizar actos contractuales para la construcción de caminos vecinales. Para atender la creciente demanda de caminos en las diversas regiones del país, los gobiernos federal y estatal instrumentaron la cooperación del sector privado, se creó una nueva forma de financiamiento: la tripartita, la cual consistía en dividir los costos de las obras en partes iguales entre el gobierno federal, el estatal y la iniciativa privada. Tras una serie de modificaciones a su estructura y personalidad jurídica. desaparece en 1967 quedando a cargo de la Secretaría de Obras Públicas (SOP), la construcción de dichas vías. Hasta ese año se habían entregado 6 825 kilómetros de carreteras construidas bajo este mecanismo.

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, disminuyó los costos de transportación y transacción, incrementando la productividad. La ampliación de la red caminera incidió en el abaratamiento de los productos porque los automotores de carga resultaban más eficientes y menos caros que el ferrocarril para transportar pequeños volúmenes a cortas distancias.¹⁷

Durante el periodo que va de 1920 a 1955 se construyó la mayor parte de lo que es actualmente la red federal de carreteras. A mediados de la década de los años cincuenta se inicia la construcción de la red de autopistas y años más tarde el gobierno da concesiones a los particulares para la construcción y gestión de este tipo de infraestructura vial. Esta red ha desempeñado desde entonces, un papel muy importante en el desarrollo nacional.

¹⁷ Medina Peña Luis. *Op. cit.* p 115

Con la construcción de caminos troncales se buscó la utilización racional de los bienes y servicios y estar en posibilidad de lograr un importante desarrollo económico regional y nacional. Esto fue posible debido a los importantes impulsos de regímenes posrevolucionarios en la construcción de una red de caminos nacional.

La red federal es complementada mediante la construcción de caminos alimentadores que determinadas localidades requieren para su desarrollo socioeconómico, ya sea para desplazar su producción agrícola, ganadera o de otra índole, así como para recibir los artículos de consumo necesarios. La construcción de estas vías de comunicación puede ser estatal, vecinal o de mano de obra. Ha tenido como objetivo: reorientar la estructura productiva, desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario y fortalecer la producción de bienes de capital. Esto significa que los usuarios de los servicios de transportes y de comunicaciones, incrementen sus actividades, lo que se traduce en fuertes aumentos de tráfico y en mayores necesidades de los servicios.

En 1952 frente al crecimiento económico y social del país se pone en operación la autopista México-Cuernavaca, la cual, fue entregada para su gestión a una sociedad anónima de participación estatal, que ya administraba el tramo de Amacuzac-Iguala, recaudando cuotas para amortizar la inversión. En 1954 se hizo lo mismo en el tramo de Cuernavaca-Amacuzac, así como en el de México-Palmillas, en 1958. En ese mismo año se crea lo que es hoy Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, un organismo descentralizado. El cual se encarga de la gestión de las autopistas administradas por el Estado.

Los objetivos principales en la construcción de las autopistas los podemos sintetizar en:

- Solución de problemas de congestionamiento en las vías libres;
- Alivio de la presión financiera directa sobre el presupuesto gubernamental;
- Contribución al crecimiento económico de las diversas regiones del país;
- Fortalecimiento y desenvolvimiento de nuevos polos de desarrollo;
- Reducción de costos de transporte y tiempos de recorrido;

- Reducción del índice de accidentes; etc.

Este tipo de carreteras son de suma importancia, pues permiten mayor fluidez y seguridad para el tránsito vehicular

Cuadro No 2 1
Red de autopistas y año de construcción

Tramo	Año
Amacuzac a Iguala	1950
México a Cuernavaca	1952
Cuernavaca a Amacuzac	1954
México a Palmillas	1958
México a Puebla	1962
La Pera a Cuáutla	1965
Puebla a Córdoba	1966
México a Tecámac	1967
Entronque Morelos a Pirámides	1967
Tijuana a Ensenada	1967
Querétaro a Irapuato	1968
Zapotlanejo a Guadalajara	1969
Chapalilla a Compostela	1973

Fuente: SCT Cien Años de comunicaciones y transportes en México, 1891-1991 SCT México 1991

De 1950 a 1960 se construyeron 22 mil 500 kilómetros más de caminos y carreteras, con los que se llegó a 44 mil 500, cifra que representa el 90% de la red troncal básica para el país. Sobresalen las obras de San Luis Potosí a Piedras Negras, Coahuila a Salina Cruz y Coahuila a Villa Hermosa

De 1960 a 1970 la red nacional de carreteras creció 25 mil 500 kilómetros más, sumando 71 000. Se destaca la construcción de carreteras directas de cuota. En 1970 se contaba con un poco más de mil kilómetros de autopistas de los cuales 550 corresponden a vías de cuatro carriles o más de circulación. Asimismo, se pone énfasis en la construcción de caminos alimentadores de la red troncal, básicamente los que correspondían al Programa de Caminos Rurales de acceso que en 1971 se institucionaliza en el Programa de Caminos de Mano de Obra. Dicho programa tuvo importantes resultados dotando de trabajo a campesinos e indígenas de las zonas rurales, mejorándose numerosas brechas en el país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre 1970 y 1983 la red carretera se expandió notablemente, hasta alcanzar los 231 000 kilómetros. En esta etapa se construye en Baja California la carretera Transpeninsular. En 1976 la Secretaría de Obras Públicas se transforma en Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), responsable de la construcción y conservación de caminos hasta 1983, año en que nuevamente se reforma y se constituye la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En ese mismo año se crea la Subsecretaría de Infraestructura, que sustituyó a la de Obras Públicas, con la función de planear y construir la infraestructura carretera, portuaria, aeroportuaria y ferroviaria del país.

En 1989 la longitud de la red carretera nacional ascendía a 238 000 kilómetros de los cuales 45 mil correspondía a la red federal, mil a carreteras de cuota, 59 mil a caminos estatales alimentadores, 98 mil a caminos rurales y 35 mil a brechas mejoradas.

La crisis económica sufrida en el país durante la década de los ochenta afectó drásticamente a la infraestructura carretera e impidió su crecimiento, modernización y conservación, reduciendo su nivel de servicio. Un dato interesante lo demuestra el hecho de que en los años setenta el gasto de conservación representó el 0.75 % de PIB, mientras que en los años ochenta, disminuyó al 0.35 %.¹⁸

Entre 1985 y 1986 se establece para el caso de las autopistas un nuevo esquema puesto en práctica en 1987, el cual consistió en la formación de un fideicomiso privado en el que participaban gobiernos estatales y empresas constructoras con el financiamiento de BANOBRAS, fiduciaria a la que se otorgó la concesión. Las condiciones fueron las siguientes: aportación del 25 por ciento de la inversión por parte de los gobiernos de los estados, 25 de las empresas constructoras deducibles de las estimaciones de las obras realizadas, y el 50 por ciento restante provendría de inversionistas particulares, captados por el Sistema Nacional de Crédito. Bajo este procedimiento se concesionaron las carreteras: Guadalajara-Colima, Atlacomulco-Maravatio, y Tepic- Entronque San Blas, cuya

¹⁸ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional de Autopistas 1989-1994* México SCT. 1994 p. 22

inversión se recuperaría mediante cuotas a los usuarios. Dichas obras constituyen el antecedente directo del Programa Nacional de Autopistas.

Actualmente la red nacional de carreteras se encuentra conformada de la siguiente manera:

Cuadro No 22

SISTEMA NACIONAL DE CARRETERAS

Clasificación	Pavimentadas (km.)	No pavimentadas (Km)	Total (Km)
Red federal	47,960	651	48,611
Libre (A cargo de la SCT)	42,277 ^M	651	42,928
Autopistas de cuota	5,683	0	5,683
A cargo de Capufe	1,420	0	1,420
Concesionadas a particulares	3,176	0	3,176
Concesionadas a gobiernos de los estados	1,087	0	1,087
Red estatal	44,458	12,201	56,659
Libre	43,853	12,201	56,054
Autopistas de cuota	605	0	605
Caminos rurales	3,527	143,929	147,456
A cargo de la SCT	1,845	73,433	75,278
A cargo de gobiernos de los estados	1,127	25,307	26,434
A cargo de otros	555	45,189	45,744
Brechas	0	50,536	50,536
TOTAL	95,945	207,317	303,262

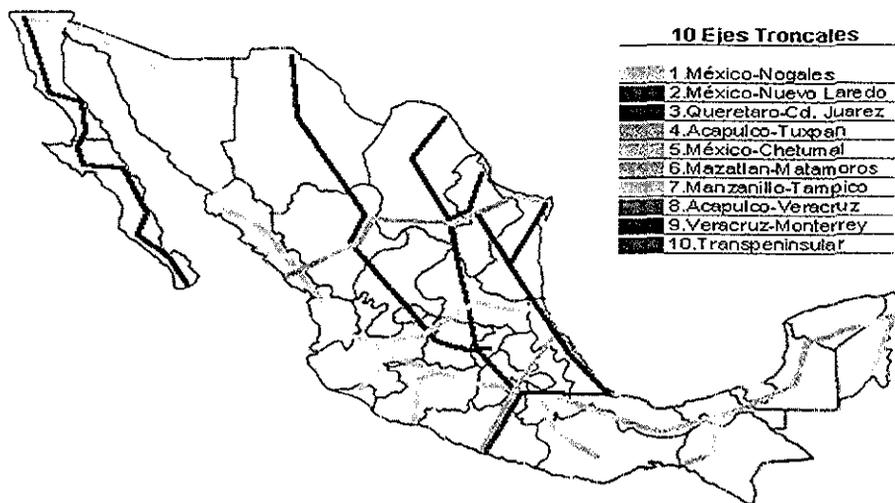
Fuente: SCT Dirección General de Evaluación. ^M/ Incluye 95 kilómetros que atienden principalmente Fonatur y CFE

La red federal de carreteras, está constituida por 42,928 kilómetros de caminos libres y 5,683 kilómetros de autopistas de cuota. El 98.7 por ciento de ella se encuentra pavimentada.

Dentro de esta red se identifican 10 ejes troncales que comunican las principales zonas de producción industrial y agropecuaria, así como las más importantes localidades urbanas y centros turísticos a lo largo y ancho del país. En estos ejes, existen tramos con volúmenes diarios de tránsito que oscilan entre 2 mil y 30 mil vehículos:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PRINCIPALES EJES TRONCALES



Fuente: www.sct.gob.mx

Por su parte, la infraestructura estatal consta de 56,054 kilómetros libres y 605 de cuota. Del total, el 78.5 por ciento está pavimentado. Además, el sistema nacional de carreteras cuenta con 147,456 kilómetros de caminos rurales, de los que alrededor del 50 por ciento son atendidos por la SCT. Por último, se tienen identificados más de 50 mil kilómetros de brechas que, por sus características, sólo son transitables en determinadas épocas del año.¹⁹

El crecimiento de la infraestructura del transporte se asocia con el crecimiento económico, tanto en lo que se refiere a su magnitud como en cuanto a su ubicación geográfica. La evolución de la red carretera ha incidido en forma definitiva en la localización de las industrias, en los fenómenos de desarrollo urbano y en la concentración de los asentamientos humanos.

Durante este lapso México ha transitado por un irregular desarrollo económico, político y social donde, en determinadas épocas se ha manifestado de manera más

¹⁹ www.sct.gob.mx

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

profunda. la pérdida de confianza de la sociedad hacia el gobierno, debido a la falta de capacidad de éste, para sortear los problemas estructurales de la economía y a las deficiencias de la administración pública para satisfacer las necesidades de servicios a la sociedad.

Entre 1950 y 1970 la economía mexicana crece sin mayores fluctuaciones, a finales de los setenta se observa una disminución en el crecimiento económico, lo que aunado a la baja en los precios del petróleo, los movimientos especulativos y la fuga de capitales, provocan que la economía mexicana entre en una recesión desde los primeros años de la década de los ochenta. Durante estos años y como mecanismo para superar la crisis, se instrumentan programas de reforma y modernización administrativa que fueron relativamente exitosos, pero que no lograron conseguir un sector público eficiente ni propiciar una profunda modernización de la estructura económica del país.

Es a finales de la década de los ochenta cuando se intensifica el proceso de globalización de la economía, el cual se manifiesta a partir de importantes transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas. Se refuerza la conformación de un mundo globalizado económicamente a través de mercados financieros y comerciales. Las políticas de desarrollo económico y financiero son dirigidas y orientadas por organismos internacionales con la finalidad de mantener y preservar al capitalismo como régimen mundial predominante.

En México el proceso de globalización se manifestó abiertamente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), mediante una política de modernización a través del discurso revolucionario y de corte neoliberal, instrumentado sobre la base de la privatización de la economía, con un Estado más "democrático y eficiente". Se trató de insertar al país dentro de un esquema de economía y política globalizadas, ello a partir de la apertura de sus fronteras al intercambio comercial.

La estrategia que han adoptado los gobiernos a partir de 1988, para introducir al país en el proceso de globalización de la economía, ha sido la de intentar propiciar la modernización de la estructura económica del país a partir un sector público eficiente, con la idea de satisfacer las necesidades de infraestructura

económica y social indispensables para el desarrollo, una mayor competitividad en lo interno y en lo externo y un sistema de regulación económica enfocado principalmente a la privatización de las empresas propiedad de Estado y de esta manera alentar la actividad de los particulares, como en el caso de las autopistas concesionadas. Objetivos que aun no se logran.

2.2.1. Retrospectiva del estado físico de la red carretera federal y sus consecuencias.

La red básica de carreteras se inició y concluyó entre 1925 y 1955 bajo condiciones de tránsito totalmente diferentes a las de finales de los años 80s. Si bien es cierto que en aquellos años la red carretera federal tenía una amplia cobertura, también es cierto que las características modestas de la red, la antigüedad de varios tramos, el crecimiento acelerado de vehículos pesados en el tránsito, así como los insuficientes recursos asignados a los programas anuales de conservación impidieron un mantenimiento sistemático de las carreteras, lo que ha ocasionado que en muchas de ellas se tengan bajos niveles de capacidad y servicio.

A continuación se muestra un cuadro indicativo de la evolución que ha tenido la red carretera federal, en cuanto a su longitud.

Cuadro 2.3
Evolución de la red carretera federal 1930-2000

Años	Longitud en kilómetros
1930	1,426
1940	9,920
1950	22,440
1960	42,754
1970	.
1980	.
1990	.
2000	42,277

Fuente: SCT. Cien Años de comunicaciones y transportes en México, 1891-1991, SCT, México, 1991 y www.sct.gob.



En varios tramos de la red básica prioritaria circulan volúmenes superiores a los 10000 vehículos por día. Gran parte del tránsito de largo recorrido, pasa a través de las ciudades grandes y medianas, por falta de libramientos. Ello dificulta tanto la vialidad urbana como la fluidez de las carreteras. El rezago en la conservación y reconstrucción de la red carretera y de sus puentes es significativo e incrementa los costos de operación y conservación de la flota del autotransporte y, en consecuencia, los de la distribución de los productos.²⁰

En esa época se estimó que la red troncal operaba con niveles de servicio entre deficientes y aceptables. Las causas principales se debían al constante incremento del tránsito, a la sobrecarga y dimensiones de los vehículos que exceden las características de diseño estructural de las carreteras. Por lo cual era necesario y urgente, realizar obras de mantenimiento y de reconstrucción para restablecer las condiciones y calidad de la red federal.

El problema más agudo de la infraestructura carretera es el rezago acumulado en su mantenimiento lo que provoca que el servicio no sea ofrecido en los niveles adecuados.

La mayor parte de la red federal mantiene un diseño geométrico que fue adecuado para las características y volúmenes de tránsito de los años 50 y 60.

Durante los años de expansión de la red carretera los recursos disponibles se canalizaron al incremento de su longitud y se dejó de lado de manera importante, su mantenimiento. Lo anterior se refleja en las malas condiciones físicas de dicha red. De los 42,277 km. de carreteras federales libres de cuota pavimentadas, el 53 por ciento tiene más de 30 años de servicio, mientras que tan sólo el 11 por ciento se construyó hace menos de 15 años. Con el paso del tiempo, los volúmenes de tránsito se han incrementado gradualmente, en la actualidad el 21 por ciento de la red soporta tránsitos superiores a 5 mil vehículos diarios.

Del total de la red, aproximadamente el 50 por ciento atiende los grandes flujos del movimiento troncal nacional, en tanto que el resto cumple una función de carácter regional. Un elemento a considerar es que los pesos y dimensiones de los

²⁰ *Ibidem.*, p 15

vehículos autorizados para circular por las carreteras libres han crecido significativamente sin que se hayan modificado en forma paralela las características estructurales y geométricas de los caminos. Por ejemplo, en 1960 el automotor más grande y pesado era de tres ejes y 10 toneladas, lo que contrasta con los vehículos de nueve ejes y 66.5 toneladas autorizados en 1994.

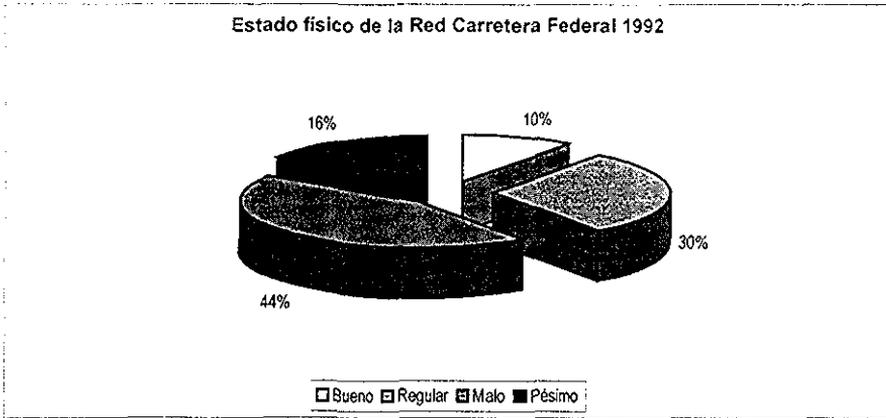
Por otro lado, el mal estado de los pavimentos genera un sobrecosto de operación de los vehículos que, según estudios del Instituto Mexicano del Transporte, se estima en alrededor de 6 mil millones de pesos anuales, derivado del incremento en el consumo de combustibles, lubricantes, llantas y refacciones, así como por el acelerado deterioro de la flota vehicular. Se generan externalidades negativas, que se reflejan en precios mayores para los consumidores.

Durante los últimos años las inversiones destinadas a la conservación, reconstrucción, modernización y ampliación de la red federal libre, han sido insuficientes, dada su gran extensión, su estado físico, el constante incremento de los volúmenes de tránsito y los efectos recurrentes de fenómenos naturales. Como consecuencia de lo anterior, esta infraestructura ha experimentado un progresivo deterioro. Si bien, a partir de 1993 los niveles de inversión han evitado mayores daños a su estado físico, ello no ha permitido recuperar los rezagos acumulados en este importante renglón. Lo anterior ha provocado desincentivos tanto a la inversión pública como privada.

A partir de la década de los ochenta, las inversiones asignadas a la construcción de nuevas carreteras han conducido tan sólo a un crecimiento marginal de la red federal libre. Además, han tendido a diluirse en un considerable número de obras en las que se avanzó con lentitud. Dado que la expansión sostenida de esta infraestructura se ha dificultado, su cobertura es todavía insuficiente a lo largo de las fronteras y de algunos ejes transversales de comunicación. Contribuye, en este sentido, la falta de libramientos que den continuidad al tránsito interurbano y de accesos que mejoren la conexión de las carreteras con la vialidad urbana, y con puertos marítimos y enlaces fronterizos.

A principios de la década de 1990 el estado físico de la red federal de carreteras era el siguiente:

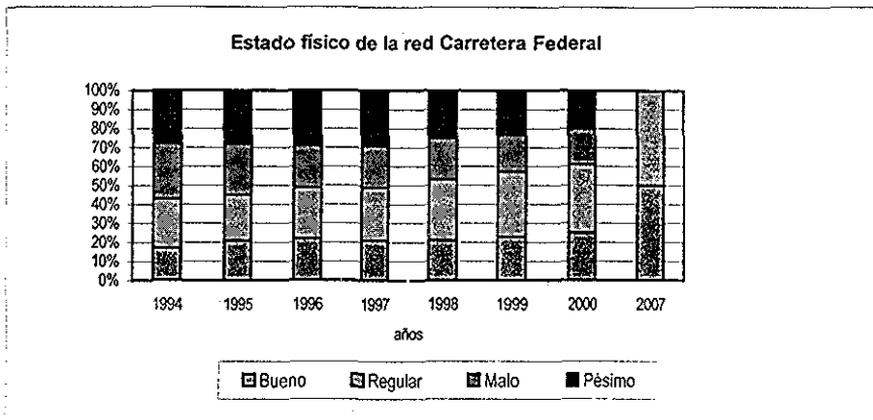
Cuadro 2 4



Fuente: Dirección General de Conservación de Carreteras, SCT

De los 42 mil kilómetros de carreteras federales, 27 mil se manejan bajo un esquema de contratación multimodal, donde empresas se hacen cargo de la conservación rutinaria. La SCT estima que para el año 2007, esta red carretera se encontrará en un 50 por ciento en buenas condiciones y el resto en regulares. La pregunta que surge entonces ¿contará la SCT con un presupuesto necesario para alcanzar esos objetivos?

Cuadro No 2.5



Fuente: Dirección General de Conservación de Carreteras, SCT

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Desde el punto de vista institucional, otros factores que afectan el desarrollo de los programas carreteros son la falta de personal calificado; la obsolescencia de las normas técnicas; la insuficiencia de estudios básicos y proyectos ejecutivos; y el debilitamiento de los sistemas de planeación, control y supervisión de obras.²¹

Aunado a lo anterior, los recursos para carreteras han sufrido una caída dramática; a finales de 1999 se proyectaba que del presupuesto asignado a la SCT por un monto de 20,000 millones de pesos, 9,628.4 se destinarían para construcción, modernización y conservación de la red federal de carreteras y autopistas, estos recursos aunque nominalmente representan 47.5% del total, por efectos de la inflación y la conversión en la paridad peso-dólar registraría una caída "dramática" en términos reales aún con respecto a 1996. Se deben tomar en cuenta factores como el de la inflación y la evolución del dólar para observar su verdadera dimensión. De esta manera, para el año 2000 el monto a la infraestructura carretera representó 47.5% (9,628.4 millones de pesos) del total (más de 20,000 millones de pesos), pero al pasarlo a dólares con el actual tipo de cambio sería de 863 millones, lo que representaría sólo 30% de los recursos totales, esto es, un diferencial menor de 17.5 por ciento.

En 1999 se aprobó un presupuesto por 26,164.1 millones de pesos a la SCT, de los cuales 11,579.9 millones fueron para carreteras que significó 44.2% del total; en realidad con la paridad frente a la divisa estadounidense los recursos en dólares para este rubro fueron de 1,135 millones.

En 1998 de los 25,146.7 millones de pesos 36.7%, esto es, 9,237 millones fue para carreteras; el equivalente en dólares fue de sólo 933 millones. Durante 1997 los recursos a la dependencia sumaron 27,884.8 millones de pesos, de éstos, 35.5% (9,910.6 millones de pesos) fueron para carreteras; con la cotización del peso frente al dólar, los recursos en billete verde fueron de 1,230 millones de dólares. En 1996 del presupuesto final de la SCT por 22,288.3 millones de pesos,

²¹ Para una consulta más exhaustiva véase *Programa Nacional Carretero 1995-2000* ww.sct.gob.mx.

40% --8.908 2 millones de pesos-- fue para la infraestructura carretera; pero con una paridad de 7 87 pesos. los recursos fueron de 1,132 millones de dólares.²²

La política que siguió el gobierno mexicano a partir de la construcción de la infraestructura carretera durante los años veintes, se enfocó en un primer momento al fortalecimiento de la integración nacional buscando comunicar a la capital de la república con las capitales de los estados y más tarde, con las ciudades de mayor importancia. Entre los años treinta y los setentas, se incrementó la red pavimentada y se crearon nuevas rutas hacia la frontera norte y en menor medida hacia el sureste. A partir de los años ochenta la red federal de carreteras ya contaba con una importante cobertura. En la década de los noventas, el crecimiento de la red federal de carreteras se detuvo; la prioridad fue la construcción de autopistas a través de concesiones a particulares.

En los programas de desarrollo de 1989-2000 se establece que el desarrollo de México requiere de la modernización de las comunicaciones y los transportes, para que los servicios sean suficientes, de calidad y se presten con eficiencia. Se reconocen las deficiencias en la infraestructura vial, producto de la falta de una planeación coherente y acorde a las necesidades de las diferentes regiones del país, sin embargo no se da respuesta a la creciente demanda que el país exige, en su conservación. La problemática en la conservación de la red federal de carreteras la podemos sintetizar en los siguientes aspectos:

²² Hernández, Jaime. Los recursos para carreteras con una caída dramática, *El economista* 2 de diciembre de 1999

Cuadro No. 2.6

Problemática de la conservación

Institucional	Falta de planeación en la conservación Tamaño desmesurado de las dependencias del sector público encargadas de la conservación. Repetición del proceso construcción- falta de conservación- destrucción- necesidad de reconstrucción.
Tecnológicos	Inadecuada tecnología de conservación Repetición del proceso construcción - falta de conservación - destrucción - necesidad de reconstrucción.
Financieros	Insuficiente financiamiento Falta de planeación en la conservación Excesivos gastos en personal con relación a los montos dedicados al trabajo efectivo a veces como consecuencia de procesos inflacionarios que afectan al salario Repetición del proceso construcción - falta de conservación - destrucción - necesidad de reconstrucción.
Capital humano	Bajos salarios y baja motivación del personal. Pobre calidad del personal y pérdida de aquel que va adquiriendo experiencia que es empleado por empresas privadas Repetición del proceso construcción-falta de conservación- destrucción- necesidad de reconstrucción.

Elaboración propia

El financiamiento externo al cual a recurrido la SCT para sus proyectos de conservación, no garantiza que los tramos carreteros, regresen rápidamente a su condición previa, esto se debe a tres razones principales:

- Se atacan algunos problemas, quizá con algún éxito, pero no otros de posible mayor importancia.
- Se abordan las consecuencias visibles de la falta de conservación, pero no las causas que las originan.
- Muchas decisiones positivas se modifican sobre la marcha en forma improvisada.

Es necesario reevaluar el papel que la infraestructura cumple en el proceso de desarrollo. Independientemente del grado de apertura de la economía al sector privado, el gobierno debe proporcionar una parte importante de la infraestructura y en esta medida planificar la forma de asignar recursos. Comprender y decidir en función no solo de consideraciones políticas y sociales, sino también, de las interacciones existentes entre la infraestructura vial y la economía.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En pleno siglo XXI, México aún tiene el 40% de su red carretera federal en malas y pésimas condiciones, lo que constituye una desinversión, pues ello significa desperdiciar inversiones anteriores en los caminos. Asimismo, se eleva el costo del transporte terrestre, creándose costos ocultos muy superiores a los de mantener y restaurar los caminos, los cuales recaen sobre los usuarios. Una parte muy importante del problema de mantenimiento tiene su causa en aspectos económicos e institucionales. Los incentivos insuficientes y la falta de un sistema estricto de rendición de cuentas provienen de la separación típica de las responsabilidades y el control entre los proveedores y los usuarios. El problema se agudiza entonces, debido a una difícil situación económica y a los errores cometidos en el pasado al seleccionar las inversiones, pero sobre todo, a la deficiencia de las instituciones que enmarcan la acción de la SCT en materia de carreteras, lo cual se convierte en un obstáculo insuperable a la recuperación y al crecimiento económico.

Las políticas seguidas por los gobiernos de 1988 a 2000 no han respondido a las crecientes necesidades que el país requiere en materia de carreteras federales. Los lineamientos institucionales que definen la acción de la SCT y ésta como organismo público encargado de su implementación, no han generado los incentivos para que esta infraestructura constituya un detonador del desarrollo económico del país.

2.2.2. Grupos de interés

Son muchos los actores que se interesan en los caminos, sin embargo, el grado de interés y los aspectos que son relevantes para cada uno de ellos, difieren de un grupo a otro, quedando para muchos el tema de mantenimiento de las carreteras en un segundo plano. Existen varios grupos de interés: directos, indirectos y otros. A continuación se realiza una breve descripción de cada grupo.

Directos: los transportistas, son los principales beneficiarios del sistema carretero, ya que sus actividades las desarrollan en dichas vías; los automovilistas,

quienes tienen diversos motivos para desplazarse de un lugar a otro. El interés de ambos, es que exista un número de carreteras suficiente y con calidad, es decir, en óptimas condiciones tanto para minimizar los costos de operación de los vehículos, como para viajar cómodamente. Estos se muestran a favor de un incremento permanente en la asignación del presupuesto, lo que significa elevar el número y calidad de los mismos. Pero no tienen conciencia de que deberían pagar por el servicio prestado; *los constructores*, cuyo interés fundamental se dirige para el caso de las carreteras federales a su construcción y mantenimiento, mercado donde la oferta es permanente. Para el caso de las autopistas, su interés se orienta también a su financiamiento, operación y explotación a cambio de obtener los beneficios del peaje generados por el proyecto.

Indirectos: los productores de bienes y servicios, su interés principal es que el transporte sea rápido, seguro y con costos mínimos; *los pasajeros*, los cuales tienen un interés especial por su seguridad personal; *los consumidores*, los cuales deberían tener interés, ya que el estado físico de la red se refleja en el costo del transporte y en consecuencia de los productos.

Otros: legisladores, autoridades gubernamentales, dirigentes de oposición, es decir, *el grupo de los políticos*, los cuales se interesan en la captación de votos para llegar al gobierno o continuar en el poder; los altos mandos de SHCP, orientando su desempeño en función generalmente, de los acuerdos políticos, dejando de lado la conservación de carreteras, a menos que el deterioro de la carretera sea tal que no tenga más remedio que asignar mayores recursos; *los servidores públicos* de alto nivel de la SCT que están constantemente solicitando la ampliación de la asignación presupuestal; *los contratistas de caminos*, quienes ejecutan las obras; *grupos ecológicos*, quienes tienen interés en mantener el hábitat natural pues, la red existente ya ha provocado impactos ambientales, cuyas consecuencias hoy día se siguen manifestando; *los medios de comunicación*, quienes solo prestan atención, cuando las carreteras han alcanzado un elevado deterioro.

Son muchos los actores que se interesan en las carreteras, en general se abarca a la sociedad en su conjunto pero debido a que cada uno tiene intereses particulares y diferentes, la conservación de carreteras pasa a un segundo plano.²³

El escenario que se vislumbra para que la red federal de carreteras, se fortalezca como detonador del desarrollo económico del país, parece muy incierto. Los riesgos y la incertidumbre se constituyen en la acción cotidiana de la SCT

2.3. Influencia de los organismos internacionales en las políticas carreteras.

El cambio en la economía mundial trajo consigo la puesta en marcha de políticas de corte neoliberal por parte de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc. Políticas que son impuestas a los países principalmente en desarrollo, a partir de su endeudamiento y negociación de su deuda. Los organismos internacionales establecen patrones de comportamiento que deben regir en todos los países para el mantenimiento del orden económico mundial. La capacidad de estos organismos para otorgar créditos y decidir políticas financieras les otorga un enorme poder sobre otros países que ven debilitada su capacidad para decidir autónomamente sus políticas de desarrollo.²⁴

El principal organismo internacional que influye directamente en las políticas carreteras de México mediante el otorgamiento de préstamos, es el Banco Mundial (BM), el cual en realidad está conformado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones y el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones, los cuales tienen como objetivo *contribuir a elevar los niveles de vida de las naciones en desarrollo*, bajo los parámetros establecidos por el mismo

²³ Schliessler, Andreas y Alberto Bull. *Caminos Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales*, Santiago de Chile, CEPAL, 1994, pp. 64-68.

²⁴ Puga, Cristina y David Torres. *México y el cambio mundial en México: la modernización contradictoria*. México Alambra 1995, pp 11-12

banco Tiene como función primordial otorgar préstamos a países miembros para financiar inversiones productivas y apoyarlos mediante servicios de asistencia técnica Dentro de los préstamos que realiza, se encuentran los que se canalizan a la reconstrucción de la infraestructura de esos países.²⁵ Para el caso de nuestro país el BM se considera a sí mismo como un vínculo para realizar mejoramientos institucionales y tecnológicos De la misma manera, se da a la tarea de fomentar la ejecución de los trabajos de mantenimiento por organismos ajenos a las autoridades viales, que funcionen sobre una base comercial con un ambiente competitivo. Además de promover medidas tendientes a aumentar la conciencia pública sobre la necesidad de efectuar trabajos oportunamente y del alto precio que se paga por el descuido de los caminos.

El BM promueve una creciente coordinación entre las medidas que tome la comunidad internacional para abordar el progresivo problema del deterioro de los caminos en los países en desarrollo, de ahí que uno de sus principales objetivos sea el adecuar las políticas de estos países, a los requerimientos de aquellos que definen las líneas de acción entre la comunidad internacional

Los préstamos del BIRF son coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual otorga en nombre del gobierno federal la garantía sobre el pago del servicio de la deuda La Banca de Desarrollo funciona como agente financiero de los préstamos (NAFIN, BANOBRAS, BANCOMEXT), por designación de SHCP.

Las recomendaciones del Banco en materia de políticas carreteras surgen de la observación de las causas del deterioro de los caminos como resultado de decisiones erróneas. Se enfoca principalmente a la conformación de nuevas instituciones para adecuar la gestión gubernamental en la materia, a las nuevas reglas del juego en el ámbito internacional.

Para que el BM realizara un préstamo (3628-ME) en 1993, dirigido al financiamiento del sector carretero, fue necesario que el gobierno aumentara su interés por la preservación de la infraestructura, el fortalecimiento de la responsabilidad en las instituciones encargadas de administrarla, la introducción de

²⁵ www.bancomundial.com/

incentivos para inducir a la gente a desempeñarse eficientemente y la búsqueda de recursos y mecanismos que permitieran preservar los activos nacionales en dicha rama.

El BM a través del BIRF otorga préstamos para proyectos/programas de inversión. Los préstamos requieren una garantía gubernamental sobre servicio de la deuda que generan. Los plazos de amortización son de entre 15 y 20 años, dependiendo del grado de desarrollo del país. En el caso de México el plazo es de 15 a 20 años. La tasa de interés es variable (ajustado cada 6 meses) según la tasa de fondeo que logra el Banco, actualmente es de alrededor de 7% anual

Para el ejercicio de los recursos se requiere:

- La determinación de una asignación presupuestal a las secretarías o dependencias del gobierno federal.
- Creación de una línea de crédito a través de la banca de desarrollo (sector privado, gobiernos estatales y municipales).

Los criterios principales son:

- durante la preparación y evaluación de los préstamos: se evalúe la contribución del proyecto al desarrollo socioeconómico del país, análisis costo-beneficio y/o social.
- durante la ejecución: haya un uso adecuado de los recursos, seguimiento de los procedimientos de licitación acordados.²⁶

En México el BM ha estado involucrado con el sector carretero desde 1960. Ha realizado diez préstamos de los cuales, los primeros siete, fueron inversiones de proyecto regulares y los últimos tres de inversión de sector. Además, el Banco condicionó un préstamo para mejorar el sistema de caminos rurales en el estado de

²⁶ www.worldbank.org/external/

Chiapas y en el sector de Telecomunicaciones y servicios de transporte, para apoyar la política de desregulación en el país

A pesar del intervalo de 27 años entre el primer Proyecto Carretero (Préstamo 268-ME) y el Proyecto de Mantenimiento de Carretera (Préstamo 3628-ME), existen rasgos comunes en todos ellos. Cada uno tenía un periodo de cuatro años para ser ejecutado, ninguno logró su objetivo. La mayoría se terminó después de tres a cuatro años del tiempo acordado por el BM y el Gobierno Mexicano. Ello se debió principalmente a los retrasos en la ejecución de las obras como consecuencia de la lentitud en las asignaciones, los constantes cambios en los proyectos, los retrasos durante la construcción y los altos índices de inflación, así como la falta de incentivos por parte de la SCT para aprovechar los beneficios de los préstamos. Lo que indicaba que las autoridades respectivas no tenían la suficiente capacidad de gestión para manejar los proyecto eficazmente.

A continuación se presenta la lista de los préstamos que ha recibido el Gobierno Mexicano por parte del Banco Mundial, para el financiamiento en la construcción, modernización, reconstrucción, rehabilitación, mantenimiento periódico, etc., de las carreteras mexicanas

Cuadro No 27

PRESTAMOS REALIZADOS POR EL BANCO MUNDIAL AL SECTOR CARRETERO MEXICANO

Préstamo no	Fecha de Inicio	Monto (Millones US)	Nombre del Proyecto	Objetivos principales	Fecha de término
268-ME	10 / 1960	25	First Highway Project	Construcción de 3.150 km. De carreteras federales	1968
317-ME	08 / 1962	30.5	First Toll Road Project	Construcción de 385 km. de carreteras de peaje	1967
354-ME	09 / 1963	40.0	Second Highway Project	Construcción de 6000 km. de carreteras fed mantenimiento y equipo	1972
401-ME	02 / 1965	32.0	Second Toll Road Project	Construcción de 350 km. de carreteras de peaje y tres puentes	1970
528-ME	01 / 1968	27.5	Third Highway Project	Construcción de 2.200 km de carreteras federales	1973
695-ME	06 / 1970	21.8	Fourth Highway Project	Construcción de 1.040 km de carreteras federales	1977
968-ME	03 / 1974	90.0	Seventh Highway Project	Construcción de 1.216 km. de carreteras federales (incluyendo ampliación)	1977
1671-ME	03 / 1979	120.0	Highway Sector Project	Modernización y mejoramiento de carreteras y puentes	1984
2428-ME	05 / 1984	200.0	Second Highway Project	Construcción, reconstrucción, rehabilitación mejoramiento y asistencia técnica	1991
2525-ME	04 / 1985	22.0	Chiapas Rural Roads Project	Construcción de 1.00 km de carreteras rurales y reconstrucción de 2.000 km.	cancelado

Préstamo no.	Fecha de inicio	Monto (Millones US)	Nombre del Proyecto	Objetivos principales	Fecha de término
2875-ME	10 / 1987	135.0	Highway Maintenance Project Highway	Mantenimiento periódico, rehabilitación de 6000 km. de carreteras y 5000 de tratamiento superficial	1991
3628-ME	07 / 1993	480.0	Rehabilitation and Traffic Safety Project	Rehabilitación de carreteras y seguridad del tráfico	2000
Total		1,201.8			

Fuente: The World Bank. *Highway rehabilitation and traffic safety project* Staff Appraisal Report Washington The World Bank 1993.

El préstamo acordado durante el periodo de estudio de este trabajo, es el 3628ME, el cual tuvo como objetivos principales: la Rehabilitación de Carreteras y la Seguridad del Tráfico. Dicho préstamo es convenido por el Gobierno Mexicano y el BM en junio de 1993, con el objeto de mejorar las condiciones físicas de la red carretera por un lado, y por otro, impulsar nuevas formas de gestión de la misma. De ahí que dicho acuerdo se guiara bajo el siguiente esquema rector:

- fortalecimiento del sistema institucional;
- fortalecimiento de las organizaciones;
- introducción de incentivos para inducir a la gente a desempeñarse eficientemente;
- mejoramiento en la gestión
- impulso a la construcción y financiamiento de las carreteras mediante el mercado;
- impulso a medidas de desregulación;
- impulso a la descentralización;
- apoyo a la estrategia de privatización;
- apoyo a políticas medioambientales.

La estrategia del Banco para el sector de transporte tuvo como propósito: a) proteger las inversiones pasadas en la red federal de carreteras en materia de rehabilitación y mantenimiento periódico; b) mejoramiento de la planeación para la

rehabilitación y el mantenimiento periódico en dicha red, con el propósito de fortalecer la capacidad institucional de la SCT, en particular del área encargada de las carreteras federales: la Dirección General de Conservación de Carreteras; c) apoyo a medidas de mejoramiento financiadas por el préstamo; d) reducción de los costos de transporte mediante el mejoramiento de la seguridad del tráfico y un flujo más eficiente del mismo a través de la red carretera y; e) apoyo a otras medidas de mejoramiento de las políticas, mediante: i) financiamiento de estudios; ii) desarrollo y computarización de una base de datos para el sector transporte; iii) preparación de un proyecto de planeación y evaluación y; mejoramiento del impacto del mantenimiento de las carreteras en el medio ambiente. Todo ello a partir del:

- Logro de los objetivos de mantenimiento en la red federal;
- fortalecimiento para la elección de la inversión priorizando el criterio económico;
- impulso a la reforma institucional, así como uso del análisis económico para asegurar la asignación y rentabilidad de los proyectos;
- impulso a la descentralización y participación del sector privado en la materia; e
- impulso y valoración completa de las implicaciones medioambientales que las inversiones de transporte generaran asegurando las medidas apropiadas para evitar daños a la naturaleza.

En el préstamo se incluía la Rehabilitación de las Carreteras, el Proyecto de Seguridad de Tráfico y un Proyecto de la Reestructuración de los Ferrocarriles. Teniendo como fin apoyar los trabajos para el establecimiento del Tratado de Libre Comercio, así como mejorar la coordinación entre los diversos modos de transporte.

Dicho proyecto además de mejorar el mantenimiento y la seguridad de tráfico en las carreteras federales, pretendía también mejorar la capacidad de SCT en la planeación del mantenimiento, tratando de establecer una metodología de recuperación de costos sistemática y orientarse de una manera más enfocada hacia la suficiencia de asignaciones presupuestales para el proyecto. Aunque también, se preveían atrasos en el periodo de ejecución del desembolso.

Como elemento del fortalecimiento institucional, se encontraba el programa de descentralización, el cual se dirigía al fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos estatales para operar y mantener los servicios públicos básicos, entre los cuales se encuentran los caminos. El objetivo consistía en hacer más responsables a dichos gobiernos y hacer más rentables los servicios esenciales para un crecimiento económico sostenido.

Los costos del Proyecto se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro 2.8
Costos del Proyecto 3628-ME

Costos	Local	Préstamo (millones de dólares)					Total	
		1994	1995	1996	1997	1998		1999
Rehabilitación y mantenimiento periódico	848.60				583.62			1432.22
Seguridad del Tráfico	9.90				8.98			18.88
Mejoramiento institucional	3.81				2.98			6.79
Total Costos	862.31				595.58			1457.89
Costos de Contingencias	60.40				41.41			102.11
TOTAL	922.71				367.29			1560.00
Financiamiento del Proyecto								
Gobierno mexicano	922.71				157.7			1079.88
Banco Mundial	-				480.00			480.00
Programa Bilateral ^a	-				0.12			0.12
Total	922.71				637.29			1560
Desembolso estimado por el Banco (millones de dólares)								
	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	
Anual	78 ^{a/}	66	77	39	76	77	67	
Acumulado	78	144	221	260	336	413	480	

a/ Se abrió una cuenta especial con un depósito inicial de 25 millones de dólares. El financiamiento retroactivo fue de 30 millones de dólares propuestos para gastos incurridos después del 1 de noviembre de 1992.

Fuente: The World Bank. *Highway rehabilitation and traffic safety project*. Staff Appraisal Report. Washington. The World Bank. 1993.

El Préstamo 3628-ME otorgado por el Banco Mundial a México, se enmarca dentro del proceso de Reforma del Estado, en el cual las orientaciones han estado dirigidas a la estabilización macroeconómica; la reducción en el tamaño de la administración pública; la desregulación; la privatización; y la descentralización. Medidas que han dado lugar a una cada vez menor presencia del Estado en la

economía, bajo el sustento de la carencia de recursos que provocó la crisis económica de finales de los años setentas. Inicialmente, el énfasis de la reforma fue asignado a un conjunto de políticas orientadas a reducir el tamaño del Estado y transferir gran parte de sus áreas de intervención al mercado; el conjunto de recomendaciones recibió la denominación de "Consenso de Washington" y estuvo enmarcado en nuestra región por los problemas fiscales y financieros planteados por la crisis de los años ochenta.²⁷

Se proclama la necesidad de reducir actividades y la estructura de apoyo del Estado, como condición para alcanzar la recuperación económica. La disminución del tamaño del Estado y la eliminación de funciones que apoyaban la redistribución del ingreso se colocó como la piedra angular de un nuevo programa de desarrollo económico.

Este préstamo se ubica en la coyuntura histórica a la que pertenecen los programas de desarrollo de 1989-2000, en los cuales, se establece que el desarrollo de México requiere de la modernización de las comunicaciones y los transportes, para que los servicios sean suficientes, de calidad y se presten con eficiencia. A partir de estas medidas, se impulsó la inserción del país al esquema de economía y política globalizadas, ello a partir de la apertura de sus fronteras al intercambio comercial. La política gubernamental de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) y de Ernesto Zedillo (1995-2000), se ejerció bajo los lineamientos establecidos por el *nuevo orden*, a través de la influencia de los organismos financieros internacionales en las políticas de los países en desarrollo.

2.3.1. Importancia de la instrumentación de un sistema de planeación en la gestión de carreteras.

Uno de los requisitos para que se realizara el Préstamo 3628-ME fue el fortalecimiento del área de planeación de la Dirección General de Conservación de Carreteras encargada de los trabajos de mantenimiento de la red federal. Ello

²⁷ <http://clad.org>

debido a que el Banco encontró a dicha unidad técnicamente débil, con falta de personal y de personal calificado para llevar a cabo la planeación del mantenimiento. Dicha unidad sería la responsable de la ejecución del Préstamo, mientras que las unidades regionales (Centros SCT) tendrían la responsabilidad operacional del Proyecto. Para ello se hacía necesario adoptar un sistema de planeación con el objeto de preparar y justificar las asignaciones anuales y multianuales, en función de los limitados presupuestos de la SCT

Se entiende por política de planeación vial, las estrategias adoptadas por un gobierno para mantener en buen estado la red de carreteras. El mantenimiento vial es concebido como el conjunto de tareas que se emprenden para conservar y restaurar la calidad de la infraestructura con el fin de asegurar a los usuarios condiciones correctas de servicio y seguridad.

Se concibe la planeación del mantenimiento como una herramienta que permite prever sobre un periodo definido la evolución de las condiciones físicas de la red, las obras previstas y las necesarias a realizar, así como las consecuencias futuras de las decisiones tomadas en un momento dado por los responsables de la política del mantenimiento de carreteras.

La planeación del mantenimiento consiste en fijar los objetivos que persigue el gobierno en materia de conservación de carreteras. Esta proporciona a los responsables los elementos necesarios para apoyar sus políticas por medio de la previsión sobre un período definido, de la evolución del estado físico de la red carretera a partir de los recursos financieros necesarios y los presupuestales disponibles, así como las obras requeridas que permitan un mejoramiento de la infraestructura carretera. Es a través de la planeación donde se pueden establecer estrategias alternas de mantenimiento compararlas desde el punto de vista técnico-económico y elegir la más adecuada con relación a las necesidades y recursos con que cuenta el país.

Así pues, la planeación está concebida como un instrumento de racionalización en la creación y/o comparación de alternativas y en el proceso de toma de decisiones, que puede permitir al gobierno cumplir sus objetivos en materia de mantenimiento de carreteras federales, tanto en el aspecto económico como

social. La planeación constituye un instrumento fundamental para modernizar y conservar la infraestructura vial, salvaguardando el patrimonio vial (pavimento, acotamientos, estructuras, etc.), evitando las degradaciones irreversibles que podrían ocasionar la destrucción completa de la red, así como la reducción de los costos de circulación y ofreciendo a los usuarios condiciones de manejo confortables (mejoramiento de la rugosidad, de la señalización horizontal y vertical).

Los beneficios de la adopción de un sistema de planeación son: el mejoramiento del servicio ofrecido a los usuarios de las carreteras, el diagnóstico y corrección de las fallas estructurales y el de evitar una programación tradicional de las obras, es decir, las presiones políticas o tecno-administrativas para asignar un presupuesto más elevado a determinados estados

La falta de un sistema de planeación fue el resultado de: i) el constante cambio de las autoridades responsables de la gestión vial; ii) la falta de decisión para aplicar políticas de mantenimiento basadas en sistemas modernos, eficientes y que les permitiera comparar y medir los efectos físicos y financieros a corto, mediano y largo plazo de las decisiones tomadas en un momento dado y; iii) la resistencia para llevar a cabo una planeación en cuanto a la distribución y asignación de los recursos. Se manifestó una resistencia al cambio y a la utilización de instrumentos modernos y eficientes. Lo anterior se reflejó necesariamente en el estado físico de las carreteras ya que al fin del periodo salinista se estimó que sólo el 10% de la red troncal operaba con niveles de servicio eficientes, el 30% solo aceptables y el 60% en malas y pésimas condiciones.

Por otro lado, el constante cambio de las autoridades responsables en política de mantenimiento vial que tuvieran la facultad de aplicar políticas de mantenimiento basadas en sistemas modernos, eficientes y que les permitiera comparar y medir los efectos físicos y financieros a corto, mediano y largo plazo de las decisiones tomadas en un momento dado, la resistencia para llevar a cabo una planeación en cuanto a la distribución y asignación de los recursos etc., formó parte de una constante durante la administración salinista. Fue una resistencia al cambio y a la utilización de instrumentos modernos que agilizaran la recopilación y manejo de la información, su procesamiento y disminuyeran los tiempos para su aplicación.

Una política de planeación coherente permite a los responsables llevar a cabo los lineamientos de la política para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura los cuales deben perseguir: la asignación creciente de recursos a las tareas de conservación y mejoramiento de la red; la prioridad a la terminación de obras en proceso y a los proyectos no iniciados para aumentar la longitud de la red troncal básica y la modernización de los tramos con mayor número de tránsito, teniendo siempre como objetivo principal el de mejorar el estado físico de la red federal y disminuir el rezago acumulado en materia de conservación, modernización y reconstrucción.²⁸

Una adecuada planeación del mantenimiento y conservación de las carreteras federales permitirá un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una mayor rentabilidad para los usuarios ya que el buen estado de las carreteras permite una significativa disminución en los costos de operación de los vehículos, mejor conservación de la flota de autotransporte, así como una reducción en los costos de distribución de los productos, lo que se refleja en su precio. En consecuencia la planeación es importante porque representa un valioso instrumento para lograr los objetivos del gobierno en política económica y social *asimismo, para que la sociedad en su conjunto obtenga los beneficios de tener carreteras bien conservadas y mantenidas*

La importancia de la planeación como instrumento de modernización radica en el hecho de que permite llevar a cabo una distribución equitativa de los presupuestos asignados al mantenimiento de carreteras, prever que sean distribuidos al azar o recalculados para el año siguiente, por la aplicación de un simple coeficiente multiplicador, sin referencia a objetivos precisos; así como, el de evitar que los responsables de los servicios viales puedan ser sometidos a diversas presiones para asignar un presupuesto más elevado a la región X, más que a las regiones Y o Z, que merecerían un esfuerzo financiero también importante, entre otros.

²⁸ Secretaría de Comunicaciones y Transportes 'Simulación de estrategias de mantenimiento vial', *Revista de Ingeniería Civil México CICM* abril 1996 pp 22-24.

Para la SCT era urgente y necesario asumir una política de mantenimiento la cual debía consistir en el establecimiento de una planeación, que cubriera períodos medianos y largos (5, 10, 15 años) y fuera aceptable y admitida por el conjunto de las personas involucradas: responsables técnicos y financieros, responsables políticos, usuarios, etc.

En opinión de BCEOM Sociedad Francesa de Ingeniería, para definir una política de planeación en conservación vial se necesita:

- la determinación de una serie de objetivos a alcanzar;
- la puesta en operación de una estrategia de acciones a realizar en el tiempo con el fin de ofrecer un nivel de servicio correspondiente a los objetivos;
- la organización de tácticas operacionales coherentes, para realizar estas acciones;
- la definición de los factores de producción necesarios para realizar estas operaciones;
- el cálculo del costo de estos factores y la verificación de su compatibilidad con las posibilidades presupuestarias.

Una política de conservación vial será aceptable si corresponde a exigencias presupuestarias realistas. La conservación vial se define como el conjunto de las tareas que se emprenden para conservar y restaurar la calidad de la infraestructura, con el fin de asegurar a los usuarios condiciones correctas de seguridad y confort.²⁹

Para cumplir con los requerimientos del Banco Mundial la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a través de la Dirección General de Conservación de Carreteras, contrató en el año de 1991 los servicios de una firma francesa denominada BCEOM Sociedad Francesa de Ingeniería, especializada en la materia.

²⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes *Informe Ejecutivo, BCEOM Sociedad Francesa de Ingeniería, México, SCT 1991 p. 3.*

Esta empresa realizó en un primer momento, la adaptación de su modelo informático SISTER (Simulación de Estrategias de Conservación de Carreteras) el cual facilita la toma de decisiones frente a diversas estrategias que se desprenden de las políticas y costos de conservación

En los años siguientes también se contó con los servicios de BCEOM, la cual llevó a cabo un programa más amplio de Asistencia Técnica en el dominio del mantenimiento vial.

La empresa francesa realizó un diagnóstico y obtuvo resultados desalentadores de las carreteras de nuestro país, donde estimó que más del 50 por ciento de la red federal de carreteras se acercaba al fin de su vida útil, debido principalmente a la ausencia de mantenimiento durante varios años y a la falta de recursos suficientes lo que aceleró este proceso. Las dos terceras partes de la red se encontraban en estado malo o pésimo y debían ser rehabilitadas rápidamente ya que los presupuestos de 7 años anteriores a 1991, no permitieron frenar la degradación de la red.

Por falta de recursos, de equipos adecuados y de personal especializado, se emplean métodos simples y mal adaptados al tipo de problemas que se plantean en la carretera. El estado de la red como resultado de los inventarios viales se puede calificar como malo en general. El 60% de la red se encuentran en un estado normalmente inaceptable y solo 10% se pueden calificar como bueno.³⁰

A través de diversos estudios BCEOM, recomendó tomar medidas urgentes, pues preveía que con el incremento del tránsito, la utilización de métodos no adaptados a los requerimientos de la red y a la escasez de recursos, la inmovilización física del tránsito sería casi completa al final de los seis años siguientes. Entre las medidas urgentes a tomar se encontraban: la utilización de un sistema de administración de carreteras como una condición necesaria para hacer eficientes los recursos asignados a la conservación de carreteras

La empresa francesa adaptó su modelo de planeación SISTER Programa que permite la comparación de múltiples estrategias de mantenimiento vial a una de

³⁰Ibidem., p. 6.

referencia y medir los efectos a largo plazo sobre la evolución técnica de la red, su nivel de servicio y las necesidades de presupuesto. SISTER proporciona a los responsables de la administración de una red vial los elementos necesarios para apoyar sus políticas de mantenimiento y prever sobre un periodo definido su evolución, teniendo en cuenta las obras previstas y medir las consecuencias futuras de sus elecciones presentes.³¹

Los responsables de la gestión de una red vial están confrontados a apremios presupuestarios que no permiten realizar todas las operaciones de mantenimiento deseadas ni todas las alternativas técnicas para resolver los problemas de degradación. Cada año se encuentran confrontados a una selección dolorosa cuando las prioridades se deben establecer.³²

Las decisiones tomadas durante un año dado, tienen consecuencias sobre los niveles de servicio en los años siguientes, ya que los programas de obras a mediano plazo, y las decisiones tomadas tienen influencia sobre el futuro. Por ejemplo, un mantenimiento mínimo a muy corto plazo, conducirá a la degradación de la carretera en pocos años y exigirá una rehabilitación costosa; la economía realizada será ficticia puesto que genera gastos mas elevados a mediano plazo.

Los responsables de la política de mantenimiento de carreteras deben ser capaces de prever, sobre un periodo largo, la evolución de la red, por un lado: tomar en cuenta las obras previstas y, por otro, medir las consecuencias futuras de sus elecciones presentes. Ante esta situación se plantearon dos tipos de problemas:

- programar las obras anualmente teniendo en cuenta los apremios presupuestarios.

³¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Simulación de Estrategias de Mantenimiento Vial Programa SISTER. Presentación General* BCEOM Sociedad Francesa de Ingeniería México, SCT 1992 p. 1.

³² Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Elaboración de Estrategias de Mantenimiento para la red troncal de carreteras*. Informe Final, Anexos BCEOM Sociedad Francesa de Ingeniería México, SCT 1992. p. 8.

- prever a mediano plazo la evolución de la red en función de las asignaciones financieras y simétricamente, prever los recursos presupuestarios que permitan una conservación o un mejoramiento de la red.³³

Para llevar a cabo la transferencia de tecnología en materia de carreteras al personal técnico de la SCT y solucionar la problemática arriba señalada, la empresa francesa BCEOM adaptó su programa SISTER a las necesidades de la red federal de carreteras, ya que debido a su concepción y diseño fue factible adaptarlo y aplicarlo. Lo que permitiría en gran medida solucionar la problemática de la asignación y distribución de recursos de manera eficiente

La necesidad de disponer de un modelo específico de simulación presupuestaria se planteó. Este modelo debía permitir la comparación rápida de estrategias de mantenimiento con una precisión aceptable, aliviando las fases de recopilación y de actualización de datos, de manera que se permitiera garantizar la perennidad del sistema.

El Programa SISTER se puso al servicio de los responsables encargados de la definición de la política de mantenimiento dentro de su zona de competencia. Fue un instrumento que les permitió soportar y apoyar sus propuestas tanto a las autoridades políticas como a los organismos financieros nacionales e internacionales y de esta manera incrementar sustancialmente los techos financieros para la conservación de la red federal de carreteras en los años siguientes. Permitió describir estrategias de mantenimiento, simular la evolución de la red correspondiente y proporcionar todos los resultados financieros y económicos necesarios para evaluar diferentes estrategias de mantenimiento.

Para la firma BCEOM el programa SISTER es un modelo de Planeación. Es una herramienta que permite al Ingeniero de Carreteras el cálculo de las Estrategias. El programa no diseña Estrategias de mantenimiento, sino que calcula los efectos de la aplicación a la red de una estrategia específica, sus consecuencias técnicas, financieras y económicas sobre un período fijado por el

³³ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Simulación de Estrategias de Mantenimiento Vial. Programa SISTER. Presentación General.* Op. cit. p 1

usuario. Una de las importantes ventajas del modelo era que ninguna información, datos y/o resultados de extrapolaciones de información de otros países fueron impuestos o utilizados por el mismo, se abasteció de información estrictamente de nuestro país. La parte importante del sistema es evidentemente la definición de las estrategias de mantenimiento ³⁴

Tratando de atender el compromiso establecido por el gobierno federal con los usuarios de las carreteras federales y el Banco Mundial que había exigido como primer requisito la adopción de un sistema de planeación, para que se realizara el préstamo que significaba en gran medida la tabla de salvación a corto y mediano plazo de la red federal de carreteras, fue necesario llevar a cabo una planeación y programación adecuadas de los trabajos de rehabilitación y conservación de la infraestructura carretera federal con el fin de optimizar los recursos disponibles.

La asesoría técnica proporcionada por la empresa francesa BCEOM fue aprovechada sólo parcialmente debido a diversos factores que dificultaban su ejecución, entre otros, la falta de personal con el perfil adecuado para llevar a cabo la transferencia de tecnología que se requería, el constante cambio de autoridades superiores que tuvieran la facultad de aplicar políticas de mantenimiento basadas en un sistema moderno y eficiente que les permitiera comparar y medir los efectos físicos y financieros a corto, mediano y largo plazo de las decisiones tomadas en un momento dado, etc. La utilización del Programa SISTER estuvo encaminada principalmente al convencimiento de los representantes del Banco Mundial y de la SHCP, que en la SCT se estaban aplicando las medidas necesarias para distribuir y asignar de manera eficiente los recursos financieros para las obras de conservación y mantenimiento de las carreteras federales.

La resistencia por parte de las autoridades responsables en política de mantenimiento vial para llevar a cabo una planeación en cuanto a la distribución y asignación de los recursos y utilizar el programa SISTER como instrumento de apoyo en la toma de decisiones, formó parte de una constante durante las dos administraciones. Fue una resistencia al cambio y a la utilización de instrumentos

³⁴ *Idem...* pp. 2-3

modernos que agilizaran la recopilación y manejo de la información, su procesamiento y disminuyeran los tiempos para su aplicación.

La creación de estrategias alternativas de mantenimiento, su comparación desde el punto de vista técnico-económico y las recomendaciones tuvieron poco significado para las autoridades en la materia. No hubo coherencia entre la aplicación de las políticas de mantenimiento vial y el esfuerzo financiero que el gobierno estuvo dispuesto a ejercer y a las limitaciones externas de índole industrial e institucional. La política de mantenimiento no se articuló de manera integral para solucionar la problemática tanto de la planeación, como de la ejecución del mantenimiento, debido a las características estructurales del gobierno mexicano al establecer políticas públicas. Es posible que exista una mejoría en comparación a hace 10 o 15 años, pero la situación sigue siendo decepcionante, ya que para los indicios del nuevo milenio, el 50 por ciento de la red federal de carreteras se clasifica en condiciones pobres ³⁵

2.4. Gestión de carreteras de altas especificaciones

La construcción de carreteras de altas especificaciones ha tenido como objetivo: ofrecer a los usuarios una disminución de los tiempos de recorrido, mayores márgenes de seguridad y disminución de costos de operación. Como resultado del incremento de los vehículos y del tráfico por la red federal de carreteras, el crecimiento de la población, de la producción y el consumo, lo que determinó que muchos de los caminos fueran insuficientes y ofrecieran un servicio adecuado. Las nuevas carreteras se construyeron con mejores especificaciones técnicas, bajo un sistema de cuota para su financiamiento. La gestión de las carreteras de altas especificaciones, se inicia con la autopista México-Acapulco, en su tramo entre Amacuzac-Iguala, que tuvo por objeto, unir y beneficiar a un mayor número de poblaciones. En 1952 el gobierno federal construyó la carretera México-

³⁵ www.worldbank.org

Cuernavaca, entregándola a la Constructora del Sur, S. A de C. V Empresa descentralizada, para que se hiciera cargo de la misma. En 1954 por medio de esta empresa se puso en servicio el tramo entre Cuernavaca y Amacuzac.

En 1958 se crea el organismo descentralizado Caminos Federales de Ingreso, construyendo el camino directo entre México-Palmillas-Querétaro. De la misma manera se dio la necesidad de operar algunos puentes donde se cobraba peaje y se decidió que estos fueran manejados por la misma empresa, la que se convirtió en Caminos y Puentes Federales de Ingreso y posteriormente en 1963, se expidió un decreto por medio del cual se creó el organismo público descentralizado Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos (CAPUFE),³⁶ que se encarga de la gestión de las carreteras y puentes de cuota en el país que son propiedad del Estado. Entre 1970 y 1980 la red carretera nacional creció 142 mil kilómetros de los cuales, mil eran autopistas. Sin embargo, entre 1982 y 1988, la economía mexicana se encontró en una difícil situación, caracterizada por una excesiva deuda externa, déficits fiscales, de balanza de pagos y desequilibrios estructurales, que afectaron severamente a la infraestructura carretera impidiendo su crecimiento, modernización y conservación, además de la disminución de la calidad del servicio, frente a una mayor demanda de carga y pasaje.

Entre 1985 y 1986 se hizo un esfuerzo para modernizar la red troncal, particularmente los caminos de peaje, a través de un esquema llamado de Concesión,³⁷ el cual se puso en práctica en 1987 y consistió en la formación de un fideicomiso privado con la participación de los gobiernos estatales, empresas constructoras e inversionistas particulares. Las aportaciones de cada uno, se dieron como sigue 25%, 25% y 50% de la inversión total, respectivamente. Bajo dicho procedimiento se concesionaron las carreteras Guadalajara-Colima, Atlacomulco-Maravatio y Tepic-Entronque San Blas, obras que constituyen el antecedente directo del Programa Nacional de Autopistas (PNA).³⁸

³⁶ www.sct.gob.mx

³⁷ Acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad correspondiente faculta a un particular para establecer y explotar un servicio público o para utilizar bienes del Estado dentro de los límites y condiciones que marca la ley. Maya Rodríguez, Mauricio. *Análisis del sistema nacional de autopistas concesionadas*. Tesis de Licenciatura México. UNAM 1997 p 40.

³⁸ *Idem*.

De ahí la necesidad de que el gobierno encontrara nuevas vías de financiamiento para modernizar y construir nuevas autopistas y adecuar las existentes a las cargas y volúmenes del transporte

La red de autopistas de cuota que ha gestionado directamente CAPUFE, desarrollada a lo largo de cuarenta años tiene una extensión de 1420 kilómetros. En general el estado físico de estos caminos es satisfactorio. No obstante, existen rezagos en mantenimiento mayor, señalización y servicios a los usuarios.

Asimismo, en algunos tramos presenta problemas operativos derivados de sus altos niveles de ocupación, por lo que se observan congestionamientos recurrentes en algunas casetas de cobro y falta de capacidad en tramos con pendientes ascendentes. En parte estos problemas se han resuelto en los últimos años, mediante la construcción de terceros carriles, de algunos entronques y obras complementarias en zonas de casetas. La red de autopistas de cuota, conformada por las que opera Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y las que fueron concesionadas, tiene una extensión total de 5,683 kilómetros de los cuales 867 son de dos carriles; 4,795 de cuatro; y 21 de seis o más carriles de circulación.³⁹ Actualmente es este organismo el encargado de llevar a cabo la gestión de dicha red. A continuación se presentan la lista de autopistas de cuota que actualmente se encuentran en operación:

Cuadro 2.9
Autopistas de cuota en operación

<i>Autopista</i>	<i>Longitud en km</i>
AUTOPISTAS CONCESIONADAS AL SECTOR PRIVADO	3,176
Armeria-Manzanillo	37
Ariaga-Huixtla y Libramiento Tonala y Huixtla	222
Cadereyta-Reynosa	175
Chamapa-Lecheria	27
Champotón-Campeche	35
Constituyentes y Reforma-La Marquesa	21
Córdoba-Veracruz	105
Cuernavaca-Acapulco	263
Durango-Yerbanis	105
Ecatepec-Pirámides	22
Guadalajara-Tepic	154
Guadalajara-Zapotlanejo	26
Kantunil-Cancún	240
La Tinaja-Cosoleacaque	225
León-Lagos de Moreno-Aguascalientes	115

³⁹ www.sct.gob.mx

<i>Autopista</i>	<i>Longitud en km.</i>
Libramiento de Manzanillo	19
Libramiento Oriente de San Luis Potosí	34
Libramiento Poniente de Tampico	14
Maravatio-Zapollanco	311
Mazatlán-Culiacán	207
Mexicali-Tecate y Libramiento de Mexicali	46
Monterrey-Nuevo Laredo	146
Puente El Zacatal-Cd. del Carmen	4
Puente Internacional Zaragoza-Ysleta	7
San Martín Texmelucan-Tlaxcala	26
Tijuana-Tecate y Libramiento Tecate	38
Torreón-Cuencamé-Yerbanis	119
Torreón-Saltillo	233
Zapollanco-Lagos de Moreno	152
AUTOPISTAS CONCESIONADAS A GOBIERNOS DE LOS ESTADOS	1,087
Camargo-Jiménez y El Sueco-Villa Ahumada	188
Carbonera-Puerto México "Los Chorros"	34
Cardel-Veracruz y Libramiento de Cardel	31
Delicias-Camargo	65
Estación Don-Nogales	469
Gómez Palacio-Jiménez	184
Libramiento Calera-Victor Rosales	9
Libramiento de Fresnillo	19
Libramiento Nororiente de Querétaro	37
Libramiento Oriente de Saltillo	22
Peñón-Texcoco	16
Puente Internacional Libre Comercio	4
Puente Internacional Reynosa-Pharr	8
Puente Internacional Solidaridad-Colombia	1
Puente San Miguel (Río Fuerte)	-
AUTOPISTAS CONCESIONADAS OPERADAS POR CAPUFE	548
Atzaculco-Maravatio	64
Guadalajara-Colima	148
México-Cuernavaca y tramos complementarios	182
Tepec-Entronque San Blas	25
Tihuatlán-Tuxpan Puente Tuxpan y México-Pachuca	129
TOTAL DE AUTOPISTAS CONCESIONADAS EN OPERACION	4,811
OTRAS AUTOPISTAS OPERADAS POR CAPUFE	872
TOTAL	5,683

Fuente: www.sct.gob.mx

La red de carreteras de altas especificaciones ha permitido solucionar problemas de congestión en las vías libres, de las que son rutas alternas y disminuyen mediante la cuota la presión financiera directa sobre el presupuesto gubernamental, además contribuye al crecimiento económico de las regiones del país, y se convierten en agentes de desarrollo, de ahí, la necesidad de su construcción. Sin embargo, a partir de finales de los años ochentas, la institucionalización en materia de carreteras de altas especificaciones cambió

En los años noventa se vio un aumento dramático en la liberalización de las políticas de transporte. Se fortaleció el ingreso de operadores privados e

inversionistas en la infraestructura de transporte en el mundo. Hubo muchos cambios económicos con una fuerte orientación del mercado, el proceso empezó en Estados Unidos, se extendió pronto por Inglaterra y también en América Latina y en una magnitud mayor en Asia Oriental. En estos países, los cambios en la ideología sobre el papel del Estado en relación con la calidad de servicio proporcionada por los monopolios públicos jugaron un papel claro estimulando el retorno de inversionistas privados al transporte. Aunado, en el caso muchos países en desarrollo como México, a una crisis fiscal y en general, al proyecto de modernización las reformas del Estado orientadas a una disminución de la participación del mismo en actividades económicas

De ahí la necesidad de cortar los gastos públicos, que obligó a los gobiernos a volverse al sector privado para buscar ayuda financiera y de esta forma solucionar el problema de inversión en infraestructura vial.⁴⁰

Es durante el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari cuando se impulsa el Programa Nacional de Autopistas, en 1989, que comprendía autopistas de cuota concesionadas a particulares, autopistas libres y de cuota desarrolladas con fondos públicos y autopistas administradas por CAPUFE. Dicho programa se basó en la creación de grandes rutas troncales que cruzaran el territorio nacional; del centro al norte, del noroeste al suroeste y de oriente a poniente, con el objeto de interconectar centros urbanos, puertos, aeropuertos, zonas industriales, pecuarias, agrícolas, ganaderas, turísticas por medio de una red de autopistas. El otorgamiento de concesiones al sector privado se enmarca en un contexto de crisis financiera agravada por una excesiva deuda externa y como resultado de las tendencias globales de la participación privada en la infraestructura del transporte.

⁴⁰ Estache Antonio *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure in the 1990s: Successes... and Bugs to Fix for the Next Millennium* The World Bank. 1993.

2.5. Concesión de la infraestructura vial

A finales de la década de los ochentas, el crecimiento de la red federal de carreteras se detuvo, la prioridad fue la construcción de autopistas mediante la concesión. Esquema insertado en el Programa Nacional de Autopistas, que inició en febrero de 1989 y que comprendía tres rubros: autopistas de cuota concesionadas a particulares; autopistas desarrolladas con fondos públicos -generalmente libres, pero en algunos casos de cuota- y las autopistas de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos

La privatización es asumida por los gobiernos correspondientes, como una política que forma parte de los mecanismos de desregulación económica dirigida a eliminar los monopolios públicos e introducir una mayor competencia. La teoría de la privatización se basa en el argumento de la pérdida irrecuperable de bienestar social y la eficiencia económica generada por los monopolios, incluidos los monopolios públicos.⁴¹

En este sentido, el gobierno renuncia a la regulación de actividades económicas, dando por supuesto que en manos de la iniciativa privada, éstas incrementarán su productividad. La privatización constituye el elemento central de la modernización del Estado.

2.5.1. Características

En el Programa Nacional de Autopistas se permitió la incorporación de particulares, instituciones financieras y gobiernos de los estados en la construcción y operación de autopistas bajo el régimen de concesión

Dentro de este nuevo esquema se dio preferencia a aquellos proyectos que daban continuidad a la red o que crearan ejes prioritarios de comunicación. De esa manera se otorgaron concesiones para construir 5,245 kilómetros de carreteras de

⁴¹ Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano* México UNAM-FE, 1999 pp 696-697

altas especificaciones, más 14 libramientos y seis puentes internacionales.

Se consideró que la concesión al sector privado, era el esquema factible para construir nuevas obras de infraestructura vial, operación, explotación y mantenimiento de las existentes. La participación quedó como sigue: empresas de la industria de la construcción 30% del capital necesario durante el periodo; la banca aportó el 53%; los gobiernos estatales el 5% y el gobierno federal el 12% del costo total del proyecto.⁴²

Entre las principales concesionarias se encontraban Ingenieros Civiles Asociados (ICA), principal concesionario, con la operación de 1056 kilómetros de la red de autopistas; Triturados Basálticos y Derivados (Tribasa), 140 kilómetros; Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD), con 598 kilómetros; además de Protexa, PYASA y la banca.

2.5.2. Proceso para otorgar la concesión

En el otorgamiento de la concesión para financiar, construir, administrar y comercializar autopistas, la SCT lanzó una convocatoria pública, a partir de la cual los contratistas interesados debieron adquirir el pliego general del concurso, el reglamento para operar la concesión, el título de concesión, el régimen fiscal correspondiente y la información técnica y normativa del proyecto. La inscripción de solicitudes debía acompañarse de la garantía fijada por la secretaría. Adicionalmente la empresa debía contar con el capital social suscrito y pagado de un monto de aproximadamente del 29% del valor total de la inversión requerida por el proyecto.

Una vez presentadas las propuestas se realizó su análisis, donde el criterio fundamental para otorgar la concesión fue la menor tarifa ofrecida con un plazo fijo de concesión. Los factores determinantes de la adjudicación debieron ser: el tiempo

⁴² Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional de Autopistas 1989-1994 Propósitos y logros*. México, SCT, 1994, p. 46

empleado para poner en operación el proyecto, la solidez del esquema financiero y la experiencia, capacidad y prestigio de la empresa proponente.

El Gobierno Federal a través de la SCT se encargaría de garantizar el derecho de vía, la elaboración del proyecto ejecutivo, la supervisión de la construcción, la explotación y conservación, la determinación de las tarifas máximas a obrar, su vigilancia y correcta aplicación, así como la evaluación de la seguridad y el confort establecidos para las autopistas

Otorgada la concesión, el concesionario iniciaría la fase de construcción a través de empresas constructoras privadas obteniendo los recursos necesarios a partir del esquema financiero planteado. Una vez terminada esta fase se comenzaría la de operación a realizar durante el periodo de concesión, el cual una vez cubierto, la SCT exigiría la transferencia de la concesión a la Nación.⁴³

Todos los proyectos de manera individual, se administraron mediante un fideicomiso con el objeto de obtener liquidez para la etapa de construcción, que al mismo tiempo, se apoyó en la emisión de papel comercial y certificados de participación ordinaria, bonos bancarios de largo plazo, teniendo como aval una institución nacional de crédito. El apalancamiento se llevó a cabo mediante la emisión de instrumentos de deuda como pagarés o certificados de participación ordinaria, apoyados con una garantía fiduciaria, en función de los ingresos excedentes de las autopistas federales de cuota en operación. Asimismo, se consideró la constitución de sociedades de inversión de capital o fondos de inversión y la emisión de acciones para colocarse en el mercado nacional y en el extranjero. Otra opción para su financiamiento fue el intercambio de deuda pública por capital (SWAPS) mediante subasta abierta, instrumentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).⁴⁴

Se otorgaron cincuenta y tres concesiones para una longitud de 5,683 kilómetros de autopistas con una inversión de aproximadamente \$14 mil millones de dólares de 1989 a 1994.

⁴³ Reinoso Medina Georgina. *Programa Nacional de Autopistas, concesión, financiamiento y modelo para su evaluación*. Tesis de Licenciatura México. Universidad Panamericana 1996 pp 87-88

⁴⁴ *Idem*, pp 37-38

2.5.3. Tiempo de la concesión

Dentro del esquema legal las concesiones otorgadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se fijaron originalmente a un plazo no mayor de quince años. Sin embargo, a mediados de 1995 y como resultado de la reestructuración de los adeudos financieros contraídos por los concesionarios, el periodo se extendió hasta treinta años que es el tiempo máximo que marca la Ley de Vías Generales de Comunicación (Título I, Capítulo III, Art. 6 y 18)

2.5.4. Compromisos del concesionario

Bajo este convenio los concesionarios se comprometieron a financiar, construir, operar y mantener en buenas condiciones las autopistas concesionadas, las cuales estarían sujetas a la regulación gubernamental por el periodo de tiempo especificado a cambio del derecho de recibir los beneficios del peaje generados por el proyecto. Este compromiso incluía el acuerdo de que el papel de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se centrara en la definición del proyecto en su conjunto de cada una de las carreteras, del número de carriles, de la situación de los intercambios y casetas de peaje, del establecimiento del plan y las normas de la construcción, así como del método y aplicación de procedimientos y vigilancia del concesionario. Se especificó el trabajo operacional a ser emprendido y las normas de mantenimiento, la vigilancia gubernamental, los fondos de reserva de mantenimiento requeridos, informes por parte del concesionario, las cuotas a pagar al gobierno y los peajes a ser cobrados.

Asimismo, los concesionarios se comprometían que al término de la concesión, el derecho para operar la carretera y la captación de los beneficios del peaje pasarían a formar parte de los recursos gubernamentales. El gobierno seguiría siendo el dueño de las autopistas al término de la concesión.

Cuadro 2 10

Criterios para la Concesión de autopistas

Esquema legal. Bajo el Programa Nacional de Autopistas, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgó concesiones a diversas entidades bajo el marco de la Ley de Vías Generales de Comunicación. Las concesiones no podrían exceder de quince años aunque esto se extendió después a treinta años, y se propuso la construcción de una carretera alternativa libre paralela a cada autopista.

Responsabilidades de los concesionarios. El concesionario era responsable para financiar, construir, operar y mantener las autopistas sujetas a la regulación gubernamental para el período especificado, a cambio del derecho de recibir los beneficios del cobro de cuotas, generados por el proyecto. El papel de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte se centró en la definición del proyecto y vigilancia del concesionario.

Plan de la concesión. En la concesión se especificó la duración del acuerdo, el trabajo a ser emprendido operacional y normas de mantenimiento, vigilancia gubernamental, los fondos de reserva de mantenimiento requeridos, informes a rendir por parte del concesionario, ciertas cuotas pagables al gobierno, y los peajes a ser cobrados. A la terminación de la concesión el derecho para operar la carretera y el cobro de cuotas pasaría al gobierno.

Arancel y mecanismo de ajuste. Cada concesión partió de un plan de cuotas por categoría de vehículo. Se permitía aumentar los peajes de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) o siempre que el IPC aumentara en 5 por ciento o más desde el ajuste anterior. Los otros ajustes al peaje más allá de los establecidos en la concesión requirieron la aprobación escrita del gobierno.

Garantías. Cada concesión también tuvo garantías de volúmenes de tráfico por categoría de vehículo. Para la mayoría de las concesiones, si los volúmenes de tráfico disminuían de los estimados el concesionario podría pedir una extensión del término de la concesión para permitir recuperar su inversión.

Fuente: Ruster, Jeff. "A Retrospective on the Mexican Toll Road Program 1989-94", Viewpoint note No 125 World Bank Washington D C USA

2.5.5. Rescate carretero

Como se ha manifestado, la necesidad de disminuir el gasto público obligó a los gobiernos a volverse al sector privado para que invirtieran en infraestructura carretera. Proyecto que duró muy poco tiempo en nuestro país, pues el gobierno tuvo que ir al rescate de las autopistas concesionadas, pagando un alto costo. El cálculo erróneo del costo de inversión y el ingreso percibido llevó a un juego insostenible de operación, de las condiciones para su financiamiento, obteniéndose recursos limitados.⁴⁵ Aspectos que obligaron al gobierno zedillista a tomar medidas para rescatar a un alto costo para la sociedad el *programa que fortalecería el impulso de México frente al exterior.*

⁴⁵ Ruster, Jeff. *A Retrospective on the Mexican Toll Road Program 1989-94* Viewpoint, note No 25 Washington D.C., World Bank, 1997

2.5.5.1. Justificación

Lo que durante el sexenio salinista fue una punta de lanza del neoliberalismo en nuestro país -la privatización de la infraestructura del Estado- exhibió su fragilidad después del estallido de la crisis económica de diciembre de 1994. Concebido como un gran negocio de largo plazo -bajo la premisa de que todo el mundo usa los caminos-, la adjudicación de carreteras a los empresarios de la industria de la construcción resultó todo lo contrario: las altas tarifas que se cobraban en las autopistas concesionadas, a las que se añadió el efecto de la pérdida del poder adquisitivo del dinero, causado por la crisis, desalentaron el aforo de vehículos y lo que es más grave, esas tarifas por sí mismas no cubrían la operatividad ni el mantenimiento de las concesiones.

La crisis económica mexicana de 1995 agravó la situación de las autopistas concesionadas. La caída en la demanda interna afectó al tránsito en las autopistas y la elevación de las tasas de interés incrementó la carga financiera de los proyectos.

Desde mediados de 1995 los concesionarios anunciaron la reestructuración de sus adeudos financieros. Contaban con el apoyo del gobierno federal para disminuir las tarifas en un 30 por ciento (costo que sería absorbido por el gobierno), la ampliación de las concesiones de 15 a 30 años y el pago preferencial de los adeudos a la banca privada. Hecho que marcó el inicio de la quiebra de las autopistas. El gobierno tuvo que participar con 40 por ciento del total de las inversiones, cuando se consideraba una participación marginal. De ahí que la SHCP anunciara que no saldría al rescate de ningún proyecto concesionado, sin embargo, la evaluación general del programa y las lecciones aprendidas en el caso del financiamiento a las autopistas es definido por el análisis de la SHCP de la siguiente forma.

El PNAC (Programa Nacional de Autopistas Concesionadas) requirió de una inversión 29 por ciento superior, en términos reales, a la convenida en los títulos de concesión; los periodos de construcción fueron 55 por ciento mayores que los acordados; el tránsito de vehículos a más de dos años de haberse puesto en

marcha la mayoría de los proyectos, resulta 37 por ciento inferior a lo planeado para los primeros años de las concesiones; las tarifas son 30 por ciento inferiores en términos reales; la participación del sector público (incluyendo a la banca de desarrollo) en el capital, que en un principio se consideraba sería marginal, es ahora del 40 por ciento del total, y se han tenido que extender los plazos de las concesiones para la mayor parte de los proyectos, con el objeto de que los particulares tengan una mejor oportunidad de rescatar sus inversiones. Lo anterior hizo que el gobierno instrumentara un plan de apoyos de emergencia con un valor superior a los 2 mil 200 millones de dólares en 1995.⁴⁶

Los usuarios, mientras tanto, se enfrentaron con las tarifas carreteras más caras del mundo. En la mirada retrospectiva, algunos observadores de industria han caracterizado el programa de autopistas, como un proyecto hecho aprisa y pobremente diseñado por el esfuerzo para desarrollar la infraestructura que el país necesitaba para competir efectivamente en una era de comercio libre. Otros lo han etiquetado como un mecanismo simplemente para sacar a la industria de la construcción de la depresión económica de los años ochenta. El diagnóstico demuestra deficiencias en el marco institucional y el esquema regulador, que deterioraron el equilibrio financiero del sector.⁴⁷

La problemática se puede resumir en:

► El proceso de oferta de pago inadecuado así como el plan de concesión. La norma de la precalificación no era lo bastante rigurosa (por ejemplo, no se exigieron a los postores que sometieran un plan de financiación detallado). También, en el proyecto se tomó como criterio limitar la oferta de candidatos potenciales (y así la competencia potencial para el mercado) a un puñado de compañías de la construcción locales que estaban más interesadas en la construcción que en la viabilidad financiera a largo plazo de los proyectos.

⁴⁶ Cardoso, Víctor. "Ya no se rescatarán proyectos concesionados, advierte Hacienda". *La Jornada* 25 de junio de 1996.

⁴⁷ Ruster, Jeff. *Op cit.*

► La inadecuada disciplina financiera asumida en los bancos comerciales y en el gobierno, llevó a grandes montos sin financiamiento, en ocasiones sólo con la promesa de pagar o mediante pequeños pagos. No era raro para los prestamistas renunciar a condiciones importantes, tanto en el inicio y subsecuente financiamiento. Tal conducta fue guiada bajo el entendido implícito que aun cuando los proyectos demostrados no eran viables comercialmente, el último recurso era de hecho el gobierno.

► La entrega de concesiones carreteras no se apejó a la ley; varias se asignaron por solicitud del concesionario y no mediante licitación pública; en algunas propuestas faltaron documentos de una evaluación financiera por parte de la SHCP; se expidieron títulos de concesión que amparan tiempos mayores a los declarados por la autoridad y, sin la autorización correspondiente, se elevaron las cuotas de peaje de las obras asignadas. Asimismo la construcción de algunas carreteras no correspondió a las especificaciones requeridas por la autoridad.

2.4.5.2. Implicaciones

Las limitaciones legales y el deficiente marco regulador combinados con los problemas macroeconómicos inhibieron la capacidad de los mercados locales de proporcionar financiamiento de las autopistas concesionadas a largo plazo. Esta situación se exacerbó por la crisis financiera de diciembre de 1994. Las empresas incrementaron sus adeudos con la banca y fueron incapaces para cumplir con sus obligaciones, por lo que se inicia un nuevo esquema de refinanciamiento, mediante la bursatilización de las autopistas. Se demuestra entonces que, el eje del proyecto neoliberal fracasó, se evidenció la fallida estrategia privatizadora de bienes y servicios tradicionalmente administrados por el Estado y se puso en la arena de los debates la viabilidad de esta política. El 27 de agosto de 1997, se publicó el Decreto que oficializó el rescate de las autopistas de altas especificaciones. Capufe recibe de Banobras la transferencia de 23 concesiones rescatadas para su operación, conservación y mantenimiento.

Se crea el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), constituido en Banobras, el cual, asumió pasivos en créditos bancarios por 35,776.8 millones de pesos a precios de agosto de 1997. Adicionalmente, para liquidar las cuentas por pagar de los proyectos, se emitieron Pagarés de Indemnización Carretera (PICs) por 22.104.1 millones de pesos de esa misma fecha.

Hasta agosto de 1999, había concluido el proceso de indemnizaciones para 18 de los 23 casos por un total de 47,865.2 millones de pesos, de los cuales 18,807.9 millones corresponden a PICs y el resto a créditos bancarios. En cuanto a los libros blancos, a la fecha quince libros han sido revisados por la Secodam y entregados a la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados; tres más se concluyeron en el mes de agosto y los cinco restantes se preveía concluirlos entre esta fecha y finales del año.

Como parte del proceso que permitió al Gobierno Federal retomar las autopistas concesionadas, desde agosto de 1998 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe) opera y da mantenimiento a las vías rescatadas, 18 de ellas en forma directa, y el resto a través de empresas privadas. Cabe señalar que, no obstante que las tarifas de estas autopistas se han actualizado de acuerdo con el comportamiento de la inflación desde que el Gobierno Federal retomó su operación, las tarifas se encuentran por debajo de los niveles reales prevalecientes antes del rescate.

Por ello, en el periodo septiembre de 1998–abril de 1999 el aforo de estas autopistas continuó incrementándose. Con respecto al mismo periodo del año anterior, el aforo se incrementó 17.9 por ciento en promedio: 16.8 por ciento para automóviles, 11.7 para autobuses y 24.1 por ciento para camiones. Por su parte, los ingresos aumentaron 12.7 por ciento en términos reales en el mismo periodo.⁴⁸

A continuación se muestra el desarrollo que han tenido las autopistas en México.

⁴⁸ www.sct.gob.mx

Cuadro 2 11

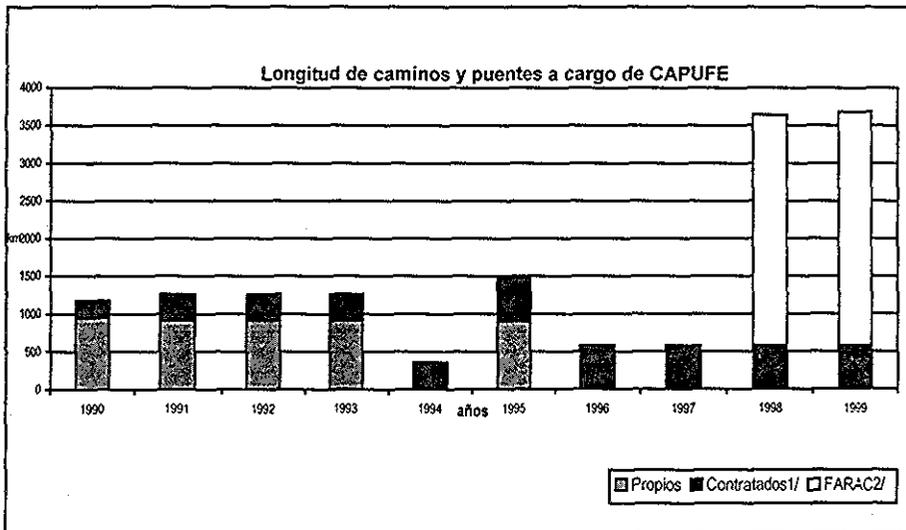
Longitud de la red de caminos y puentes de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE)				
Longitud en caminos				
Año	Propios	Contratados1/	FARAC2/	Total
1990	946.6	230.9	-	1 177.5
1991	906.6	355.9	-	1 262.5
1992	906.6	355.9	-	1 262.5
1993	906.6	355.9	-	1 262.5
1994	1 149.5	355.9	-	1 505.5
1995	897.7	578.3	-	1 476.0
1996	1 115.0	578.3	-	1 693.3
1997	1 115.0	578.3	-	1 693.3
1998	1 170.5	578.3	3 063.0	4 811.8
1999	1 230.9	578.3	3 105.0	4914.2

1/ Se refiere a autopistas o puentes concesionados operados por contrato.

2/ Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) Autopistas o puentes administrados por CAPUFE a partir de septiembre

Fuente: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Cuadro 2 12



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Cuadro 2.13

Autopistas rescatadas
1 Cuernavaca - Acapulco
2 Monterrey - Nuevo Laredo
3 Libramiento Poniente de Tampico
4 Zapotlanejo - Lagos de Moreno
5 Córdoba - Veracruz y La Tinaja - Cosoleacaque
6 León - Lagos de Moreno - Aguascalientes
7 Mazatlán - Culiacán
8 Lib. Noreste de Querétaro
9. Cadereyta - Reynosa
10 Campeche - Champotón
11 Chamapa - Lechería
12 Lib. Ote. de Saltillo y La Carbonera - Pto. - México
13 Maravatío - Zapotlanejo
14 Estación Don - Nogales
15 Guadalajara - Tepic
16 Guadalajara - Zapotlanejo
17 Gómez Palacio - Corralitos
18 Torreón - Saltillo
19 Cárdenas - Ent. Agua Dulce
20 Reynosa - Matamoros
21 Santa Ana - Caborca - Sonoíta
22 Internacional Reynosa - Pharr
23. El Zacatal - Cd. del Carmen

Fuente: www.sct.gob.mx

La dirección de las políticas públicas para esta infraestructura, ha estado orientada y todo indica que continuarán en la misma línea, a satisfacer la exigencia planteada por la mayor vinculación de México con el exterior. Se estima que la perspectiva de crecimiento y modernización del país, exige construir alrededor de 16 mil kilómetros de autopistas para integrar las diversas regiones, mediante un sistema de transporte carretero moderno y rápido, que finalmente fortalezca el mercado exterior. El desempeño de la infraestructura carretera continua siendo deficiente, se profundiza la brecha entre los estados del norte y sur del país. Los primeros aprovechan las oportunidades de apertura al mercado exterior y tratan de insertarse favorablemente al proceso de globalización de la economía mundial, mientras en los segundos, la marginalidad se incrementa, sobre todo para la población más pobre.

Dicha tendencia se manifiesta como resultado del proceso de globalización, en el cual la política de carreteras de países desarrollados y en vías de desarrollo, obedece a la dinámica impuesta por dicho proceso, como se verá en el siguiente

capítulo, donde se analizan las principales políticas carreteras en otras regiones y países. Se muestran las formas fundamentales de su gestión vial en el marco de la globalización. Perspectivas que marcan un punto de referencia a través del cual, el gobierno mexicano puede darse a la tarea de implementar mejores sistemas de gestión para satisfacer las necesidades de los actores involucrados en el ámbito de la infraestructura vial, de la sociedad en su conjunto y del desempeño económico de México, en un marco de globalización y constantes cambios a escala mundial.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS CARRETERAS EN OTRAS REGIONES Y PAÍSES

En este capítulo se describen algunas de las políticas de caminos, seguidas en otras regiones y países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, con el objeto de tener una panorámica internacional, de lo que en ellos se encuentran realizando sus respectivos gobiernos en materia de carreteras

Las sociedades se encuentran cada vez más interrelacionadas, la competitividad constituye uno de los ejes fundamentales que guían las acciones de las economías en los países. Su inserción y participación efectivas en la economía mundial, sólo son posibles en la medida en que ofrezcan productos y servicios a precios atractivos. De otra manera, se corre el riesgo de quedar al margen, en este sentido, se reducen las expectativas de desarrollo y de mejores niveles en la calidad de vida para la sociedad.

En el mundo de hoy el énfasis se coloca en el plano de la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su magnitud. Este enfoque sugiere una acción participativa del Estado en rubros claves de la economía, austeridad financiera pública y privada orientada a promover el ahorro y la inversión, promoción de proyectos de infraestructura que contribuyan a un mejor escenario competitivo, una política de absorción, adaptación y creación tecnológica, la formación de capital humano, fortalecimiento financiero de pequeñas y medianas empresas y preservación del medio ambiente. El gobierno centra su acción en la utilización de sus recursos de manera novedosa con el fin de aumentar tanto su eficiencia como su eficacia.¹

Entre los factores que influyen en la competitividad se encuentran, sin duda, los costos de transporte. Los caminos en general y no sólo las carreteras que sirven al comercio internacional, juegan en este sentido un rol relevante. Un diseño apropiado de las rutas troncales y sobre todo, un buen estado de la red vial,

¹ Osborne, David y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika, 1994, p. 19

contribuyen a limitar efectivamente los costos de desplazamiento de personas y bienes. A la inversa, caminos en malas condiciones implican severos sobrecostos que se transforman en obstáculos para el desarrollo de la economía.

Un eficiente sistema de transporte proporciona el acceso de los países a los negocios, a los materiales y a los mercados, y al mismo tiempo, ofrece a los usuarios, acceso a diversos servicios. Se fortalece de manera extraordinaria la competitividad de las naciones en la economía global. El desafío es mantener esta posición y seguir adelante. La nueva economía exige derribar las fronteras nacionales y crear nuevos esquemas de políticas públicas, cuya tendencia se vislumbra, será dirigida a la consecución de políticas públicas, no solo nacionales, sino fundamentalmente regionales. En este sentido, se puede hablar de un cambio de economía nacional a una economía regional o mundial.

3.1. Unión Europea

El proceso de unificación de Europa se marca por la consolidación del mercado interior, la globalización y liberalización de la economía, la internacionalización de las actividades, la configuración de las redes transeuropeas, etc., junto a los cambios que se dan para adaptarse a las nuevas exigencias del mercado como la liberalización del transporte, búsqueda de un desarrollo sostenible, respeto al medioambiente, etc., conforman un nuevo escenario que influye de manera importante en la política de infraestructuras. En el caso de los transportes, este nuevo escenario dará lugar a un importante incremento de los flujos -mayor en el ámbito comunitario que nacional- y a una nueva concepción del transporte de mercancías se convertirá en un eslabón de la cadena logística. En este sentido, se espera un aumento del parque de vehículos del 35% y un índice de motorización próximo a 500 vehículos cada 1000 habitante en los próximos años que llevarán consigo un incremento de la movilidad cercano al 100%.

Durante los últimos años, el sector de transporte en los países de Europa ha tenido importantes cambios y gran diversificación. Las carreteras han adquirido una

importancia superior en comparación con otras vías de comunicación. El automóvil y la flota de camiones ha aumentado considerablemente en muchos países. En la actualidad en Europa se lleva a cabo un importante proyecto para enlazar a todos los países miembros. Se está desarrollando un sistema de transporte eficaz y sostenible que toma en cuenta las perspectivas de desarrollo económico a escala regional, la ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados y la importancia de los transportes públicos.

Si bien es cierto que la importancia y necesidad de nuevas y mejores infraestructuras es un hecho, no es menos cierto que, a pesar del esfuerzo, existe un importante retraso histórico, que es preciso recuperar con urgencia ante las exigencias y condicionantes impuestos por el mercado interior. Además, dicho aumento de inversión implica cada vez un mayor patrimonio para la administración, lo que exigirá sin duda fuertes incrementos de los gastos de conservación. De hecho, en las carreteras de la Red Estatal, estos gastos representan casi el 25% de la inversión total.²

Para la comunidad europea la política de transporte desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de su cohesión económica y social. Política que contribuye a reducir las disparidades regionales, mejorar el acceso a las regiones insulares y periféricas. Además, tiene un efecto positivo para el empleo, ya que fomenta las inversiones en infraestructuras de transporte, donde además de las carreteras se incluyen las vías férreas y navegables, puertos, aeropuertos, medios de navegación, plataformas intermodales, así como, por los servicios necesarios para el funcionamiento de esas infraestructuras y canalizaciones de productos, lo que favorece la movilidad de los trabajadores.³

Dicho proyecto se sustenta en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, los cuales han contribuido de forma sustancial al financiamiento de infraestructuras de transporte, especialmente en las regiones menos desarrolladas (denominadas "regiones del Objetivo nº 1") y en las regiones más remotas.

² www.port.unican.es/149/

³ <http://europa.eu.int/index-es.htm>

Para el período 1994-1999 el FEDER asignó 13,7 millones de euros a las regiones del Objetivo nº 1: un 70% de estos fondos se destinó a carreteras y autopistas, y un 16% al ferrocarril. Además, la mitad de los recursos del Fondo de Cohesión se destinó a infraestructuras de transporte, especialmente a las redes transeuropeas (RTE). El Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuya actividad está orientada al desarrollo regional, también contribuye con sus préstamos a financiar infraestructuras de transporte.

Se considera que los transportes públicos locales y regionales contribuyen a la lucha contra la exclusión social. Por un lado, son necesarios para permitir el funcionamiento del mercado laboral y el desarrollo económico, al tiempo que reducen el aislamiento de los barrios residenciales periféricos y de las zonas rurales. Por otro lado, contribuyen a mejorar la calidad de vida en materia de medio ambiente (reducción del ruido, calidad del aire). No obstante se contempla que su liberalización, puede dar lugar a una oferta insuficiente en las regiones poco pobladas o demasiado remotas lo que sería perjudicial para la cohesión; por consiguiente, se pretende que el mantenimiento de estos servicios, se realice mediante contratos de servicio público.⁴

El nivel de liberalización de servicios de transporte, servicios particularmente internacionales, varía considerablemente en cada región. Lo que en gran medida depende del grado de la privatización en provisión de servicios de transporte y de la industria de construcción de transporte, así como del progreso institucional necesario para el acceso a la economía del mercado. El desarrollo del transporte tiene un papel fundamental en el comercio internacional y la integración económica de la región, cuyos integrantes, tienen la obligación de crear esquemas legales que den sustento y legitimidad a la Unión Europea (EU) bajo un itinerario predeterminado y se convierta en parte la economía global.⁵ Factor necesario para la reestructuración del comercio, la industria, el desarrollo de nuevos mercados, y la emergencia de modos de transporte rentables, competitivos.

⁴ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24207.htm>

⁵ <http://wbin0018.worldbank.org/lac/mexweb.nsf/690548c35c21e024852566f000099529/7faa01d1d9c7795b85256721006d9d24?OpenDocument>

En la UE la gestión e inversión en infraestructura carretera es de tipo público privada, mediante las llamadas APPs (Asociaciones Públicas Privadas) en la financiación de las Redes Transeuropeas, como resultado de la escasez de recursos públicos por lo que, desde hace algunos años ha habido un cambio de orientación marcado por una apertura hacia sistemas de participación privada.

El Tratado de la Unión Europea ha impuesto a los Estados miembros una exigente disciplina económica y presupuestaria como requisito imprescindible para su incorporación a la Unión Económica y Monetaria. Esta política ha acentuado, si cabe, la disminución de los recursos destinados a obra pública. Ante esta situación, muchos Estados se han visto obligados a buscar nuevos sistemas para movilizar financiación con que atender estas necesidades. Además, el Plan de Estabilidad y Empleo que deberán cumplir los países que ya forman la Unión Monetaria, va a limitar más si cabe el gasto público, potenciando por tanto la necesidad de acudir a nuevos sistemas de financiamiento.

La financiación pública y gestión privada de las infraestructuras, se da cuando, procediendo los recursos de los Presupuestos Generales del Estado (sea del fondo común o de un fondo afectado), la explotación de la infraestructura se encuentra en manos privadas. Este es el caso de los contratos de explotación y mantenimiento de carreteras pagados por la administración, así como de los contratos de arrendamiento, donde el Estado cede la infraestructura para su explotación a un privado quien paga a la administración.

Los sistemas de financiación privada, están basados en la concesión a una empresa privada de la construcción, mantenimiento y explotación de una infraestructura o un conjunto de ellas -con o sin garantía del Estado, según los casos-, adquiriendo la sociedad el derecho de cobrar a los usuarios tarifas o peajes por su uso. Este sistema, en sus múltiples variantes, ha sido aplicado con mayor o menor éxito en diversos países.

La financiación privada con repercusión presupuestaria es aquella en que los recursos necesarios para construir u operar la infraestructura salen inicialmente de manos privadas, pero de manera que el Estado se constituye en deudor frente a terceros. Este sistema incluye la financiación mediante emisiones de deuda pública,

la creación de Sociedades Estatales capaces o no de percibir ingresos (desarrolladas ampliamente en España en algunas Comunidades Autónomas y actualmente en el ámbito nacional mediante el GIF, Sociedades de Cuenca de Aguas, etc.) y el contrato de gestión directa con aplazamiento de pago o de llave en mano (conocido como método alemán) Este tipo de financiación se puede llevar también a cabo, encomendando la gestión de la infraestructura al sector privado mediante concesión. Este es el caso del pago del peaje directamente por la administración (peaje sombra), o el pago de un alquiler financiero o leasing a una compañía privada.

No obstante, el hecho de que gran parte de las infraestructuras no fueran atractivas desde el punto de vista de la rentabilidad financiera, disuadía al sector privado de invertir en ellas aunque su rentabilidad económico-social fuera elevada. Ese motivo llevó a las administraciones públicas a cooperar con el sector privado, de manera que mediante ayudas a la financiación, la infraestructura resultase más atractiva desde el punto de vista de la rentabilidad financiera. Por su parte la administración pública salía ganando ya que mediante la participación privada era posible realizar la obra con una elevada rentabilidad económico social. De esta manera surge la financiación mixta, en la que la procedencia inicial de los recursos viene en parte de la administración y en parte de la sociedad privada que lo gestiona, así como de la deuda que aquella ha contraído. Este sistema se suele aplicar mediante el establecimiento de concesiones con asociación público privada o (APP). De esta manera, el peso final de la financiación de la infraestructura recae tanto en los contribuyentes como en los usuarios de la obra.⁶

La Asociación Público Privada, se ha conformado no sólo como medio para calcular la posible aportación financiera de la administración con vías a conseguir la rentabilidad del proyecto, sino también como medio de sentar las bases de una colaboración para conseguir de una manera más eficaz los objetivos de cada una de las partes. En este sentido, la APP funcionará mejor en la medida en que cada uno de los agentes que participan en su concepción, asuma los riesgos sobre los

⁶ www.port.unican.es/149/

que tiene un mayor control. De esta manera, mientras que la empresa privada debe asumir los riesgos puramente comerciales, la administración pública deberá ser responsable aquellos riesgos sobre los que tiene un control directo, como es el caso de los riesgos de cambio de legislación, riesgo de retraso en la tramitación de expedientes administrativos, etc

Con la idea de fomentar esa colaboración, la administración pública de los países integrantes ha creado nuevas reglas del juego –especialmente en lo relativo a la normativa y procedimientos que rigen la licitación pública- de manera que se facilite el desarrollo de las APPs, reduciendo la incertidumbre y aumentando los incentivos para la colaboración del sector privado. Así como de instrumentos informáticos y metodologías adaptadas al efecto, con idea de crear una base de datos europea de proyectos de APP, que sirva a los sectores público y privado para beneficiarse de la experiencia pasada.

Con el fin de atraer capital privado a los proyectos de construcción y operación, se ha planteado el empleo de "préstamos estructurantes subordinados" que suponen ayudas a largo plazo cuya amortización puede diferirse hasta que la deuda comercial bancaria se haya reembolsado completamente. Asimismo, se propuso el empleo de garantías para la construcción y de ingresos siempre y cuando no se descuidara el principio de reparto de riesgos entre los socios públicos y privados.⁷

Se ha previsto que para garantizar un desarrollo sustentable, es preciso utilizar lo mejor posible las capacidades existentes y fomentar las alternativas al transporte por carretera sin perjuicio del medio ambiente. Las características de la red carretera se sintetizan en lo siguiente:

- está compuesta por autopistas y por carreteras de alta calidad y se completará con conexiones nuevas o perfeccionadas;

⁷ *Ibidem*

- incluye la gestión de la circulación y un sistema de información de los usuarios basados en una cooperación activa entre sistemas de gestión de la circulación a los niveles europeo, nacional y regional;
- garantiza a sus usuarios un nivel de servicio, comodidad y seguridad elevado, homogéneo y dotado de continuidad

Los proyectos de la red transeuropea de carreteras (RTE-T) son principalmente obras de acondicionamiento y mejora de carreteras ya existentes. No obstante, el 46% de los proyectos son de construcción de infraestructuras completamente nuevas. Por último, algunos proyectos tienen por objeto mejorar las condiciones de transporte, en particular en lo que se refiere a la seguridad. En 1996-1997 las inversiones en carreteras de la RTE-T ascendieron a un total de 14,6 miles de millones de euros.⁸

En lo que se refiere al mantenimiento de las carreteras, éste significa un alto costo público en la mayoría de los países industrializados. La OCDE estima que puede representar tres cuartas del presupuesto asignado a este tipo de infraestructura. Uno de los desafíos para los gobiernos es cómo mejorar eficacia en la gestión y mejora de la calidad del servicio. Se considera que el tráfico de carga es la causa principal de daño de las carreteras, por lo que el debate se ha enfocado en los camiones pesados. Se han realizado importantes adelantos en el diseño del transporte, por lo que se permite un aumento en límites de masa de los vehículos pesados que usan tecnología de suspensión avanzada sin elevar los costos por daños en el camino, en este sentido, se mejora la eficacia del transporte, sin el creciente uso del camino, lo que al mismo tiempo, podría proporcionar costos de transporte más bajos a los usuarios de las carreteras.

Estas opciones no son por supuesto mutuamente excluyentes, por lo que los países pueden poner sus propios límites de masa para que encajen con sus políticas de transporte globales. Uno de los problemas sobre los vehículos pesados con la nueva suspensión, se localiza en los puentes, los cuales se están

⁸ http://europa.eu.int/scadplus/scad_es\da\lvb/l24094.htm

actualizando. Esta es una tarea significativa y costosa. Sin embargo, cuando llevó a cabo el programa de mantenimiento general y de rehabilitación, se estimó que los ahorros en costos de transporte a largo plazo, deben ser mayores que el gasto de inversión en los puentes.⁹

El considerable incremento del gasto público que está exigiendo la construcción, conservación y mantenimiento de la infraestructura vial en Europa, ha puesto en alerta a los gobiernos en la creación de nuevas reglas del juego que permitan la participación de la iniciativa privada, así como la instauración de una política nacional homogénea que intente conciliar los intereses regionales entre sí.

3.2. Estados Unidos

Durante la última década la gestión de carreteras en Estados Unidos, se ha realizado bajo el marco de la revisión de acciones gubernamentales en los diferentes ámbitos de la economía y la sociedad, con el objeto de mejorar su actuación. Es decir, pasar a *un gobierno más efectivo y menos costoso*. Donde al gobernado-usuario de cualquier tipo de servicio público se le considera como un *cliente*. Se transforma el paradigma tradicional de la relación gobernante gobernado y con ello la concepción integral del concepto de poder al que estamos acostumbrados. El gobierno se "reinventa" a través de los métodos utilizados en la administración privada -donde el cliente-ciudadano es la prioridad-, con el objeto de eliminar lo superfluo, reducir costos e incrementar la productividad de la acción gubernamental.¹⁰ El nuevo gobierno se erige como un gobierno empresarial, como el mecanismo que se utiliza para tomar decisiones comunes que beneficien a toda la población: defensa nacional, protección del medio ambiente, protección policíaca, sistemas hidráulicos y por supuesto carreteras.¹¹

⁹ www.oecd.org/dsti/sti/transport/road/index.htm

¹⁰ Gore, Al *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México Edamex 1994, p. x-xvi

¹¹ Osborne, David y Ted Gaebler. *Op. cit.*, pp 16-17.

En los Estados Unidos la gestión de la infraestructura carretera nacional, se lleva a cabo, en corresponsabilidad con el gobierno federal, los estados, los gobiernos municipales y, en un grado menor, el sector privado. La Agencia Federal de Carreteras (FHWA), es el organismo federal que se encarga de la gestión de la red nacional, la cual permanece bajo la propiedad del estado o gobiernos locales que son responsables de su administración y mantenimiento.

La red carretera nacional¹² tiene la siguiente longitud, distribuida cómo se muestra a continuación:

Cuadro 3 1

Composición de la red carretera en Estados Unidos

Nivel	Longitud en millas	Porcentaje
Federal	168,830	4.3
Estadual	808,278	20.4
Local	2,975,394	75.3
Total	3,952,502	100

Fuente: elaboración propia con datos de: www.fhwa.dot.gov/policy/index.htm

Existen diversas agencias federales (Department of Defense, Bureau of Land Management, Corps of Engineers -departamento del ejército-, los Bureau of Reclamation -Department of the Interior-, etc.) proveen los fondos para la construcción de carreteras y/o puentes que conducen a sus instalaciones. Otras agencias federales, tales como el Forest Service y el Bureau of Land Management, proveen de fondos con una política de compartir los costos de construcción y/o mantenimiento con los condados, como resultado de los ingresos derivados por la venta de madera, los derechos del petróleo y del mineral en las pistas federales, etc., de los cuales una porción se coloca en fondos para los caminos.

El financiamiento para las carreteras se basa en un impuesto al combustible, así como en una parte de los impuestos generales depositados en el Federal

¹² La mayoría de los caminos y carreteras en Estados Unidos (75.3%) están sujetos a la jurisdicción de los gobiernos locales (ciudades, municipios, condados). Solo un 4.3% están en la esfera del gobierno federal. Este segundo grupo comprende los caminos situados en bosques y parques nacionales y los ubicados en otras tierras propiedad del Estado Federal y en reservas indígenas. En cuanto al resto de las carreteras (que representan el 20.4% del total de la red nacional e incluyen la totalidad del sistema vial interestadual), su control y mantenimiento está a cargo de los gobiernos estatales. Heggie, G. Ian, y Piers Vickers, *Supervisión comercial y financiamiento vial*. Documento técnico del Banco Mundial no. 409s. Washington, D.C. Banco Mundial. 1999, p. 43

Highway Trust Fund (HTF). Mediante el programa federal de caminos la FHWA distribuye los fondos federales para la construcción, mantenimiento y mejora de los sistemas urbanos y rurales de carreteras. En los proyectos federales, los estados desarrollan los planes, realizan los contratos, y supervisan la construcción de las carreteras. Los caminos permanecen bajo control de administración del estado o del gobierno local responsable de su operación y mantenimiento.¹³

En las últimas décadas ha habido una creciente tendencia hacia la declinación en la propiedad federal de caminos públicos, como resultado de la reclasificación federal de las agencias, dando lugar a una mayor participación de la iniciativa privada en las carreteras. Producto de la reforma administrativa impulsada por la Comisión para la Revisión del Desempeño Nacional¹⁴ (National Performance Review), donde se señala por un lado, la complicada problemática del aparato burocrático federal, estatal y municipal de los Estados Unidos y por otro, se plantean mecanismos para su solución a través de reformas administrativas,¹⁵ donde las agencias de carreteras fueron incluidas en dicho marco de acción.

En años recientes, la atención creciente se ha dirigido a preservar y a reconstruir las carreteras y puentes. En 1976, se inició una categoría especial de fondos de un estado específicamente para el trabajo de rehabilitación. En 1981, el programa fue rediseñado para incluir la reconstrucción y el financiamiento fue aumentado sustancialmente. Bajo el Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (ISTEA) en 1991, la restauración y la rehabilitación se financian bajo el programa de Interstate Maintenance (IM) La parte federal de los proyectos de IM es generalmente 90 por ciento.

El ISTEA eliminó las asignaciones federales al sistema carretero nacional y creó el National Highway System (NHS). El NHS incluye las rutas existentes de Interstate System, un porcentaje importante de carreteras urbanas y rurales y de la red de autopistas estratégicas. El ISTEA también creó un nuevo programa de financiamiento, el Surface Transportation Program (STP), que se utiliza para los

¹³ <http://www.fhwa.dot.gov/hep10/biped/biped.html>

¹⁴ Comisión encabezada por el exvicepresidente de Estados Unidos Al Gore por petición de William Clinton, expresidente de ese país

¹⁵ Gore *Al. Op cit.* p. ix-xxi.

caminos y las calles clasificados de menor importancia local o rural, para los puentes en cualquier camino público, y para los proyectos de tránsito

El Fondo Federal de Carreteras (HTF) es la fuente del financiamiento para el programa de ayuda federal de carreteras. Dicho fondo fue establecido en 1956.¹⁶ En 1983 se crea el Mass Transit Account dentro del HTF, el cual se abastece de impuestos al combustible (un centavo por galón) para los gastos en inversión de capital del sistema del tránsito y en 1998 el impuesto pasa a 2.85 centavos por galón. Asimismo se realizan cambios importantes en la legislación de Federal Highway Trust Fund donde las provisiones para el depósito de casi todos los impuestos del usuario de las carreteras son extendidas al 30 de septiembre 2005.

El programa federal de ayuda a las carreteras, es administrado por la Federal Highway Administration (FHWA). La cual reparte los fondos de acuerdo a fórmulas legisladas. Ciertos programas administrados por el FHWA se financian de fondos generales federales. Otras agencias federales pueden transferir fondos al FHWA para administrar para los proyectos de mejora de las carreteras.¹⁷

Para la mayoría de los programas, estos fondos corresponden a la parte federal en un 80 por ciento y un 20 por ciento a los gobiernos locales, cuya autorización es emitida por el Congreso y se reparten anualmente.

El Interstate Maintenance (IM) reparte la mayoría de sus fondos de la siguiente manera: un tercio, para toda la red vial del Estado; un tercio, para una cierta parte, de la red y un tercio para la cuenta del Fondo Federal de Carreteras (HTF). El Sistema Nacional de Carreteras (NHS) reparte sus fondos en un 25 por ciento a las principales carreteras; un 35 por ciento a las vías principales dentro de esta red; 30 por ciento a la parte de la carretera donde se usa el combustible diesel; y 10 por ciento a la parte de las millas per cápita del carril. El Surface Transportation

¹⁶ El fondo se apoya en el principio de que el usuario paga, concepto ampliamente difundido en los Estados Unidos. Los ingresos del fondo provienen de una variedad de impuestos pagados por los usuarios de carreteras. Se incluyen impuestos a los combustibles, un impuesto progresivo a las cubiertas, cuyo peso sea de 40 libras o más, un impuesto a las ventas minoristas sobre determinados camiones y semiremolques nuevos y un impuesto al uso de vehículos pesados sobre todo a los camiones con un peso vehicular bruto mayor de 55.000 libras. Heggie, G. Ian y Piers Vickers, *Op. cit.*, p. 27.

¹⁷ El proceso del financiamiento de Details of the Federal-aid se puede encontrar en la publicación de FHWA, *Financing Federal-aid Highways*

Program reparte sus fondos en un 25 por ciento, a toda la red vial del Federal-aid Highway System; 40 por ciento a las vías principales; y 35 por ciento a la cuenta del HTF.

Los gobiernos locales también reciben los fondos para sus actividades viales, de los programas administrados por otras agencias federales. Se distribuyen algunos fondos federales a los gobiernos locales. El trabajo directo de las agencias federales sobre carreteras representa solamente una porción pequeña de la ayuda federal en las mismas.

La ayuda federal¹⁸ a los gobiernos locales, se realiza tanto para las autopistas, como para las carreteras federales y urbanas. Distribuida a través de la FHWA. Muchos gobiernos locales obtienen fondos de impuesto al combustible y conservan una porción antes de enviárselos al estado. Las cantidades conservadas también se muestran como pago intergubernamental del estado a los gobiernos locales. En 1997, se instituyó que los ingresos fiscales recolectados mediante pago del usuario por las autopistas se repartieran con los gobiernos locales, para el mantenimiento de las carreteras federales y urbanas. Esta ayuda se realiza en forma directa que incluyen: (1) cantidades pagadas a los gobiernos locales según los términos de los acuerdos contractuales, la construcción o el trabajo del mantenimiento sobre el sistema de autopistas del estado; y (2) los pagos en las obligaciones locales de la deuda asumidas por el estado como reembolso para el coste de caminos locales, agregados a los sistemas de la autopista del estado. Así también, a través de crédito compartido. Alaska, Georgia, Nueva York, Rhode Island, y Virginia Occidental no tenían tal estatuto.¹⁹

Otras actividades que benefician a los gobiernos locales que no implican una transferencia de fondos y no se tratan como pagos intergubernamentales, incluyen: (1) consultorías, asesoría y servicios de supervisión, ayuda, en el campo (disposición libre de los materiales del camino o préstamos del equipo); (2) la responsabilidad de la construcción y del mantenimiento de los caminos anteriores

¹⁸ Que se recauda mediante fondos federales y cobros a los usuarios de las autopistas en este caso, se muestran como pagos intergubernamentales del Estado

¹⁹ <http://www.fhwa.dot.gov/policy/fhwapprt.htm>

al condado o de las calles municipales; (3) apoyo para los pagos de los materiales o a los contratistas cuando el costo de los proyectos locales se empalme sobre sistemas locales del camino; y (4) trabajo directo por el estado en los caminos y las calles localmente controlados.

Con la autorización del Estado los condados tienen la opción de imponer un *impuesto local para el mantenimiento* el cual se agregará a la imposición fiscal del Estado y se administrará junto con éste. Los impuestos regionales de la gasolina se consideran impuestos locales al usuario de la carretera a menos que sean impuestos uniformemente por el estado.²⁰

Los fondos recaudados mediante el impuesto al combustible generalmente se utilizan para las carreteras y autopistas, pero algunos se utilizan para el tránsito total. El ejemplo más claro de un impuesto o un honorario del usuario de la autopista es un peaje. Antes de incorporar o de salir de un recurso del peaje, el usuario debe pagar un peaje por el uso de la autopista.

La mayoría de los impuestos al combustible se clasifican como fondos del usuario de la autopista. En la mayoría, el impuesto es pagado inicialmente por distribuidores al por mayor, y los costes se pasan en última instancia a los usuarios del combustible.

El pago de registro de vehículo, el certificado de los honorarios del título, los honorarios de licencia, y otros honorarios misceláneos del vehículo, todos son fondos para la autopista puesto que se imponen ante propietarios y operadores como condición antes del uso de un vehículo de motor en las autopistas. La carga de impuestos de la distancia, permisos por exceso de peso y los permisos del viaje son aún más del uso directamente relacionado con la autopista. El impuesto al combustible, se dirige específicamente a los usuarios de la autopista.

*Los fondos de diversas fuentes se depositan junto con los fondos locales y pierden identidad. A excepción de los del usuario de la autopista, no hay distinción de los fondos que se utilizan para las carreteras.*²¹

²⁰ <http://www.fhwa.dot.gov/policy/theplan.htm>

²¹ www.policy/1999cpr/ch_02/cpgo2-1.htm

Los gastos para las autopistas se agrupan en las siguientes clases principales: servicios de los gastos de establecimiento, de mantenimiento, del tráfico, administración, aplicación de la seguridad obligatoria por la ley, servicio de la deuda y pagos intergubernamentales. Los gastos de establecimiento son los costes asociados a las mejoras de la autopista, incluyendo, entre otros: estudios preliminares e ingeniería de la construcción; construcción y reconstrucción; conservación periódica, rehabilitación, y costes de la restauración del camino y de la estructura; actividades de la preservación del sistema; e instalación de los recursos del servicio del tráfico tales como carriles, cercas y señalización.

Los costes de mantenimiento son requeridos para mantener autopistas en buenas condiciones. El periodo de vida de una autopista no se extiende más allá del diseño original.

Los costes del servicio de la autopista y del tráfico son asociados a la operación y a la gestión de autopistas. Estos costes se clasifican en tres tipos: el primero implica operaciones del control de tráfico, que incluye los gastos para los sistemas de funcionamiento de control y vigilancia del tráfico; el segundo, incluye el coste de retiro de nieve y de hielo; el tercer tipo incluye los costes para embellecimiento de la autopista, la gestión de la vegetación, el control de la erosión y los programas de la calidad del aire.

Los costes de la administración son los costos generales de administrar un estado o un programa local de la autopista, incluyen gastos indirectos generales, y los costes de la investigación que no son asignables a los proyectos específicos del camino. También incluyen los costos asociados a hojas de operación (planning) e investigación de la autopista, y las publicaciones sobre la carretera.

Los gastos de aplicación de la ley y seguridad de la autopista se refieren a: actividades de la supervisión del tráfico mediante patrullaje; programas de educación y entrenamiento y la seguridad de la motocicleta; programas para el examen del vehículo; y aplicación de las limitaciones de la tamaño y peso del vehículo

Los costes del servicio de la deuda son los costos incurridos por pedir prestados fondos para las carreteras, autopistas, y carreteras urbanas. Los pagos

intergubernamentales son transferencias de fondos entre niveles diferentes del gobierno.²²

A los usuarios se les da toda la información relativa al sistema nacional de carreteras. La información de las finanzas presenta una descripción general del financiamiento de los programas de las carreteras y autopistas, de los impuestos al usuario de la autopista y de su disposición. Los datos de las finanzas del gobierno federal, se basan en el ejercicio económico federal o año fiscal. La información de las finanzas de las carreteras del gobierno local se basa en la variedad de años civiles fiscales, usados por gobiernos locales. Por lo tanto, los datos mostrados por cualquier año determinado representan realmente una mezcla de los datos por el calendario y los ejercicios económicos que terminan durante el período que señala. La confiabilidad de los datos en este renglón es altamente dependiente de la cooperación entre la FHWA y los gobiernos locales.

Cualquier información de las finanzas de las carreteras y autopista, necesita considerar las variables que ocurren debido a cambios en las políticas del fondo de inversión, énfasis del programa o financiamiento, como aumentos de la imposición fiscal o mayor conformidad del impuesto, establecimiento de un fondo fiduciario de la carretera del estado, reasignación de las distribuciones del fondo o programas especiales de la construcción.²³ Asimismo, la FHWA gestiona programas discrecionales, en función de la importancia y urgencia de los mismos.²⁴

La política carretera de los Estados Unidos se ha orientado al avance de la calidad y funcionamiento del sistema de transporte en general y en particular del sistema nacional de carreteras. Para ellos, todos los actores involucrados en el sistema (socios, clientes y/o usuarios, comunidades locales y privadas) forman parte vital del éxito del programa. La responsabilidad no es solo de los gobiernos, los ciudadanos-clientes juegan un papel fundamental en el logro de los objetivos. Su visión es crear el mejor sistema de transporte en el mundo. Con la misión de mejorar continuamente la calidad de las carreteras y las conexiones del sistema

²² *Ibidem.*

²³ www.fhwa.dot.gov/policy/theplan.htm

²⁴ Para mayor información ver: www.fhwa.dot.gov/discretionary/index.htm

intermodal. Se tiene siempre en perspectiva el desarrollo económico del país, la satisfacción del cliente, la mejora en la calidad de vida de la población y del medio ambiente

3.3. Nueva Zelandia

Durante la última década la reforma de la gestión de redes viales ha estado en el primer plano de los cambios en el sector transporte. Nueva Zelandia es uno de los países, donde estos cambios han sido muy significativos. Se han creado nuevas reglas del juego con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios ofrecidos por dicho sector, particularmente en lo que se refiere a la gestión de la red vial.

A continuación se describe el proceso de reforma de la gestión vial y los cambios en la administración vial desde mediados de los años ochenta. Se examinan las condiciones de un régimen de gestión centralizado y el proceso de transición a un régimen de licitación pública completa de todos los servicios de consultoría y obras físicas en las carreteras nacionales. Asimismo, se analizan los problemas que surgieron durante la transición y su alternativa de solución.

El país tiene una superficie de 266000 km² con una red vial nacional de 91,800 kilómetros, de los cuales 10 400 son de carreteras nacionales y proveen el enlace a la red vial local. Transit New Zealand (TNZ) es la autoridad vial que controla la red nacional y cada autoridad local controla su red propia.

Antes de 1987, la gestión gubernamental de las carreteras y su financiamiento eran llevadas a cabo por el National Roads Board (NRB), cuyo presidente era el Ministro de Obras y Desarrollo. El NRB actuaba a través del Ministerio de Obras y Desarrollo (MOD) de esa época; éste era un típico ministerio de obras públicas, que abordaba un conjunto de actividades políticas, regulatorias y productivas. Empleaba a 9,600 personas en una amplia gama de actividades, desde el diseño de edificios, carreteras, diques y sistemas de irrigación, hasta la construcción y conservación de edificios, carreteras, proyectos de electricidad y de otros tipos de infraestructura. Esto hizo que el MOD fuera en ese tiempo la mayor entidad

constructora del país. También asesoraba en la formulación de políticas y regulación en muchos tópicos importantes, incluyendo planificación urbana y rural, vialidad, normas de construcción, uso del suelo y recursos de agua.

En aquella época, el transporte de pasajeros era financiado y coordinado en el ámbito nacional por el Urban Transport Council. Este Consejo era principalmente responsable de la distribución de fondos a las autoridades locales y de las investigaciones relacionadas con las actividades del transporte de pasajeros.²⁵

El NRB no empleaba personal directamente. Todo el personal a su servicio eran empleados del MOD, que eran adscritos, ya sea a jornada parcial o completa, para llevar a cabo las tareas del NRB. Prácticamente todas las obras financiadas por el NRB eran realizadas por el MOD virtualmente "por derecho propio". La imposibilidad de que el NRB recurriera a otra instancia significaba que el avance de los proyectos podía ser controlado por el personal del MOD no adscrito al NRB. En la práctica, los logros se debieron más a la capacidad de personas clave en el MOD, que trabajaban mancomunadamente, que a una distinción clara entre los roles de financista (cliente) y proveedor.

Hasta mediados de los ochenta, todos los trabajos de conservación se realizaban bajo una tarifa por horas trabajadas. Aunque se llevaban ciertos registros de costo de las distintas unidades de trabajo, su propósito principal no era *buscar eficiencia, sino meramente registrar el nivel histórico de las obras físicas*. El monto de la conservación tendía a mantenerse de año en año, fijándose la asignación anual de modo de asegurar el funcionamiento de los medios propios del MOD.

De vez en cuando se efectuaba una racionalización de los grupos de trabajo y las maquinarias; sin embargo, no existían incentivos efectivos para vender servicios en épocas de baja actividad en la red nacional. Aunque parte de los empleados del MOD se dedicaba a la conservación vial, sus esfuerzos no estaban dirigidos a una gestión estratégica de la red. Era común que cerca del fin del año financiero el MOD comprara anticipadamente materiales para asegurar que todos los fondos

²⁵ www.mindspring.com/~irfgtz/reformanz.html

asignados fueran gastados oportunamente. Esta práctica no sólo era ineficiente en términos de rentabilidad financiera, sino también distorsionaba la comparación de eficiencias basadas en costos unitarios.²⁶

En 1984, las elecciones generales ocasionaron un cambio de gobierno. Los seis años siguientes fueron un período sin precedentes de reestructuración y transformación empresarial en prácticamente todos los campos de actividad gubernamental. La vialidad no fue una excepción.

El Gobierno de la época decidió que el sector público debía ser reformado sobre la base de los siguientes principios:

- La fijación de políticas gubernamentales debe estar separada de las funciones regulatorias y de la provisión de servicios.
- Aquellas actividades que pueden ser desarrolladas comercialmente, debe efectuarse por contrato, ser privatizadas o asignadas a compañías de propiedad estatal.
- Departamentos y agencias gubernamentales deben rendir cuentas del manejo de sus operaciones específicas²⁷

Las reformas en el área de transporte en particular se fundamentaron en los siguientes principios:

- separación de las funciones de asesoría al gobierno en materia de políticas, de las funciones de producción;
- la propiedad y operación de los sistemas de transporte se ejercen mejor en el sector privado;
- neutralidad intermodal con relación a costos, regulaciones y otras imposiciones;
- intervención gubernamental mínima, permitiendo la competencia intermodal;
- interés gubernamental restringido a una política estratégica de desarrollo desde una perspectiva multimodal;

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ www.zietlow.com/docs/NZDlp1.htm

- las reglamentaciones de seguridad deberían ser responsabilidad conjunta de operadores y del Gobierno y;
- los costos de la seguridad y de su implantación deberían ser cubiertos sobre la base de pagos por parte del usuario de los respectivos modos.²⁸

El Gobierno dispuso que todos los gastos de transporte terrestre, decir, las prioridades de gastos en caminos, transporte de pasajeros y control de tránsito debían decidirse en conjunto.

Se establecieron agencias separadas de seguridad para los modos terrestre, aéreo y marítimo, cada una con directorio propio, para manejar, en representación del Gobierno, las respectivas regulaciones de seguridad

La asignación de fondos al transporte de pasajeros y las rutas locales, fue encomendada a una entidad conocida como "Transfund New Zealand". Este organismo tiene también una junta directiva propia, la cual es responsable directamente ante el Ministro de Transporte, de acuerdo a los términos de un contrato gubernamental conocido como el "Contrato de Desempeño". Una entidad separada, conocida como Transit New Zealand, que también cuenta con un directorio propio, maneja y controla la red vial nacional de Nueva Zelanda.²⁹

En 1986 se inicia el proceso de reforma en el Ministerio de Obras Públicas y Desarrollo. El 1º de Abril de 1988, se agruparon todas las actividades productivas y comerciales dentro de una organización denominada Corporación de Servicios de Obras y Desarrollo Ltda. (Works and Development Services Corporation Limited), empresa propiedad del Estado. Todas las funciones políticas y reguladoras fueron asignadas a otros ministerios existentes, habiéndose transferido las actividades de carreteras al Ministerio de Transporte.

Después de tres años de actividad comercial, la Works Corporation fue dividida en dos compañías separadas, correspondientes respectivamente a obras y consultoría. La división de la consultoría se convirtió en Works Consultancy Services Ltd. Era la consultora más grande de Nueva Zelanda y se vendió en 1996

²⁸ Stack J. "The New Zealand Transport Sector Model", *Public Sector Journal*, Vol. 18, 1995.

²⁹ www.zietlow.com/docs/NZDlp1.htm

a Kinta Kellas Ltd, que es parte del Renong Group de Malasia. La división de obras se convirtió en Works Civil Construction Limited y fue, desde el momento de su establecimiento, la empresa constructora más grande de Nueva Zelanda. También fue puesta a la venta en 1996 en el mercado internacional y comprada por Downer and Company Limited, una gran empresa contratista de Singapur. En el momento de la venta, tanto la construcción como la consultoría eran actividades atractivas y rentables.³⁰

En Octubre de 1989, se formó Transit New Zealand (TNZ), con la responsabilidad de gestionar el sistema estratégico de carreteras (carreteras nacionales) y también de asignar fondos al transporte de pasajeros y a los caminos locales. El rol de TNZ es "alcanzar un sistema de transporte terrestre eficiente y seguro". El organismo está dirigido por una autoridad (equivalente a un directorio) de la misma forma que una empresa privada. La rendición de cuentas se hace al Gobierno a través del Ministerio de Transporte, sobre la base de un convenio anual de desempeño ("Performance Agreement"), el cual está disponible al público.³¹

El 1 de julio de 1996, una entidad separada denominada Transfund New Zealand, se hizo cargo del rol financiero de Transit New Zealand, quedando a éste sólo la gestión de las carreteras estatales.³² El objetivo de hacerse cargo de la asignación de recursos fue para alcanzar un sistema vial eficiente y seguro. Este cambio se hizo para eliminar el conflicto de intereses debido a las labores simultáneas de financiamiento general y de gestión de la red nacional, anteriormente encomendadas a TNZ. Junto con el establecimiento de Transfund New Zealand, el papel de TNZ fue cambiado para concentrarse sólo en la gestión del sistema nacional de carreteras.

En su calidad de organismo responsable de administrar los fondos para alcanzar un sistema vial eficiente, Transfund New Zealand efectúa auditorías financieras y técnicas a las obras finalizadas y a las entidades que tienen a cargo

³⁰ www.mindspring.com/~irfgtz/reformanz.html

³¹ *Ibidem*.

³² www.transfund.govt.nz&AlisUILang=en&AlisUI=frames_ex/gen_toolbar&AlisTargetLang=es&

vías públicas que reciben recursos del Fondo de Transporte Terrestre. Tales auditorías incluyen:

- el estado de la red;
- los estándares alcanzados en las obras ejecutadas;
- los procedimientos usados;
- que el dinero haya sido gastado en obras aprobadas;
- niveles de financiamiento (se analiza si el financiamiento es suficiente con relación a los estándares esperados);
- alguna característica especial o problemas específicos surgidos.

Además de las auditorías formales, se hacen las internas y revisiones puntuales, para promover mejoras en la calidad.

En 1991 introdujo a la práctica de la competencia, todas las actividades viales que no correspondieran al ejercicio del "rol de cliente" (la administración y control de proyectos); actividades viales locales distintas de las obras menores o secundarias (principalmente mantenimiento) y servicios profesionales internos.

Asimismo, se estableció el Land Transport Fund (Fondo de Transporte Terrestre),³³ encargado de recibir todos los cargos a los usuarios de vehículos pesados, una parte de los impuestos al combustible consumido por los vehículos livianos, y todas las matrículas y las licencias de vehículos. El impuesto a la gasolina es administrado de una forma similar por la Aduana. Los cargos a los vehículos pesados se compran anticipadamente en la forma de permisos de circulación para distancias múltiples de mil kilómetros y son aproximadamente proporcionales al peso bruto por rueda ("gross wheel load"). Los cargos a dichos vehículos, las matrículas y permisos de circulación se adquieren en las oficinas del

³³ Los ingresos del fondo provienen de un impuesto al consumo de combustibles, derechos a la distancia recorrida y al peso de vehículos comprados y patentados como vehículos de larga distancia y aproximadamente proporcionales a la carga bruta sobre ruedas (y por lo tanto, estrechamente vinculados al deterioro del pavimento) y aranceles correspondientes a la inscripción y obtención de patentes Heggie, G. Ian y Piers Vickers. *Op. cit.* p. 28.

Correo de Nueva Zelandia, organismo contratado para esos efectos, a cambio de una remuneración acordada anualmente.³⁴

La agencia TNZ prepara un programa anual de obras que abarcan todas las carreteras nacionales. Las autoridades locales respectivas preparan programas similares para las vías locales y el transporte de pasajeros. La conservación tiene prioridad en la asignación de fondos. Los requerimientos de conservación de carreteras son analizados mediante el Sistema de Evaluación y Gestión de Mantenimiento Viales ("Road Assessment and Maintenance Management Systems"). Este se basa en una evaluación visual de la red y también incluye datos de rugosidad. Durante los últimos dos años se han recogido datos con equipos de alto rendimiento, los que están siendo incorporados progresivamente al banco de datos. Tiene prioridad la conservación periódica que abarca más de un año.³⁵

Para asegurar que los fondos disponibles sean distribuidos equitativamente en el ámbito nacional, todos los proyectos de transporte de pasajeros y de vialidad están sujetos a análisis beneficio/costo antes de ser priorizados para su financiamiento. Este análisis está basado principalmente en la reducción de accidentes, cambios en el tiempo de recorrido y costos de operación de vehículos, pero puede incluir una evaluación de valores intangibles tales como reducción de ruidos, mejora en las emisiones de los vehículos y otros beneficios para la comunidad. El umbral de financiamiento se ha ido reduciendo. Antes de presentar el programa de trabajo anual al Gobierno, se hacen amplias consultas a los gobiernos locales, a grupos usuarios, incluyendo Automóvil Club, dueños de vehículos comerciales y la policía. Primero se determinan las prioridades en el ámbito regional y luego se integran en un Programa Nacional de Vialidad de proyectos de elevada calidad, que se presentan al Gobierno para su aprobación. El Gobierno no interviene en determinar qué proyectos deben emprenderse, pero sí aprueba cada nivel de gastos.³⁶

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ www.transfund.govt.nz/AlisUILang=en&AlisUI=frames_ex/gen_toolbar&AlisTargetLang=es&

³⁶ www.mindspring.com/~irfgtz/reformanz.html

Como se puede constatar los responsables del transporte terrestre están obligados a rendir cuentas y se ha transferido parte del trabajo del sector público al privado. La introducción de los cargos a los usuarios y del fondo vial, proporciona un ambiente más estable para el desarrollo de políticas y la toma de decisiones estratégicas de inversión. Las innovaciones en el modo de operación están a la luz del día. Los cambios resultantes han dado lugar a mayores niveles de eficiencia, beneficiando la economía de Nueva Zelandia y ayudando a mejorar la competitividad de los negocios en general

Asimismo, la licitación en gran escala de todos los servicios de asesoría y obras requeridos para la conservación y mejoramiento de la red de carreteras nacionales ha traído beneficios considerables, tanto en calidad como en precio. La disciplina que impone la clara definición de roles, y la fijación explícita de procedimientos y políticas han significado que cada organismo tiene la capacidad de innovar y mejorar el valor de todo el sistema, a la vez que es posible demostrar públicamente la eficiencia a través del proceso de licitación.

La orientación estratégica que ha adoptado el Gobierno llamada "Invirtiendo en Nuestro Futuro Hacia el 2010", incluye resultados específicos en áreas estratégicas que afectan al medio ambiente y al transporte

A partir de este documento estratégico y de las "Directrices de Transporte 94 - 99" publicadas por el Ministerio de Transporte, actualmente se está desarrollando una estrategia nacional de transporte terrestre (NLTS), que se traduzca en políticas específicas y metas correspondientes a desempeños específicos.

La NLTS será vital para la dirección del Gobierno. La estrategia nacional se sustenta en:

- No debe ser exclusiva de las autoridades de vialidad;
- Debe ser totalmente consultada;
- Debe ser obligatoria para todos los planes regionales de transporte terrestre, y

- Debe reforzar las señales entregadas por el sistema de precios, apuntando en la misma dirección.³⁷

Para complementar la estrategia nacional de carreteras, se han completado o están en desarrollo estrategias particulares para cada carretera. Con el fin de asegurarse que los nuevos proyectos viales tomen en cuenta las estrategias antes mencionadas, se ha establecido la obligación reglamentaria de que las obras no sean inconsistentes con la Estrategia Nacional de Transporte Terrestre ni con la correspondiente Estrategia Regional de Transporte Terrestre.³⁸

La reforma de la institucionalidad vial llevada a cabo en Nueva Zelandia ha sido un éxito. La eficiencia del sistema vial, se sustenta en la mejora continua para satisfacer las crecientes necesidades de los usuarios de las carreteras.

Como se puede observar los mecanismos de mercado están acompañados con el uso de cargos al usuario, con la asociación de recursos públicos y privados, corporativización y privatización. Obviamente han sido implantados mecanismos de competencia, objetivos de lucro, incentivos económicos para el personal y toma de decisiones descentralizadas.

La corporativización es un concepto clave que significa, en el seno de esa administración, que sus departamentos operan como unidades con autonomía, de manera similar a la empresa privada. Su operación bajo la modalidad de negocio rentable está nutrida por un desempeño financiero transparente, en tanto permanezcan como propiedad del gobierno. El concepto de corporativización entraña la existencia de dividendos por los rendimientos, o bien, pérdidas por las desazones en el mercado. Sin embargo, este estatuto organizativo no es sino una etapa transitoria hacia la privatización de la producción de esos bienes y servicios.³⁹

³⁷ www.transfund.govt.nz/AlisUILang=en&AlisUI=frames_ex/gen_toolbar&AlisTargetLang=es&

³⁸ www.mindspring.com/~irfgtz/reformanz.html

³⁹ Guerrero, Omar. "El management de la interdependencia global. Un modelo de gerencia pública estándar en la era de la globalización", *Revista digital universitaria*, [www.revista.unam Mx/vol.0/art1/intro.html#1](http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/intro.html#1)

3.4. Países Latinoamericanos

El creciente endeudamiento externo de los países de la región, producto de la expansión del sector público en la segunda mitad de los años 70, y la recesión mundial de principios de la década de los 80, así como el consecuente incremento de las tasas de interés internacionales, provocaron importantes déficits en la balanza de pagos y una progresiva inflación, que obligó a los gobiernos de esos países a disminuir su acción en diversos rubros de la economía y a descuidar otros estratégicos para el desarrollo del país (como el caso de las carreteras). Se recurrió a préstamos con organismos financieros internacionales, bajo condición de que adoptasen las políticas económicas aprobadas por ellos. Las políticas económicas implementadas por los organismos financieros,⁴⁰ se realizaron mediante *programas de estabilización y de ajuste estructural*, desde una perspectiva neoliberal.⁴¹

De ahí que en el caso de los países de América Latina y el Caribe el estado general de las vías públicas sea deficiente debido, al deterioro permitido al que han sido expuestas por parte de los organismos que realizan su gestión. Estos han seguido la lógica de permitir su deterioro para luego reconstruirlas, en vez de mantener un sistema expedito de conservación vial. Las políticas viales, influidas por la percepción generalizada de que el mantenimiento tiene escasa prioridad, habitualmente se han traducido en la opción de privilegiar el financiamiento de mejoras de la red vial en desmedro de su conservación.

Los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe invirtieron un alto porcentaje de los recursos estatales en la construcción acelerada de extensas redes viales desde antes de la década de 1950 hasta los años setenta. Un resultado de ello es la red de caminos de la región, que tiene una longitud aproximada a los 2 200 000 kilómetros, sin contar las vías urbanas. Si hubiera que construirla hoy a partir de cero, se estima que habría que invertir unos 200 mil millones de dólares. Para tener una idea de lo que significa este enorme valor, la

⁴⁰ Estos son: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM).

⁴¹ Evans, Trevor *La transformación neoliberal del sector público*. Nicaragua Latino Editores. 1995 p. 12.

inversión en caminos sobrepasa generalmente en cada país el valor de toda la infraestructura instalada en el sector de la energía eléctrica y también el costo de casi cualquier otra inversión pública.⁴²

Lamentablemente, los caminos de la región se han visto sometidos a un perjudicial ciclo que ha conestado en general de cuatro etapas: la construcción, la ausencia de adecuadas obras de conservación, especialmente en el pavimento y en el sistema de drenaje, el deterioro acelerado hasta su destrucción, y la reconstrucción. Con una apropiada conservación, estas últimas dos etapas podrían haberse eliminado.

Según estudios del Banco Mundial, el déficit de conservación ha traído como consecuencia la necesidad presente de reconstruir o rehabilitar 45% de la red vial de la región. Aunque esta labor se efectuara a lo largo de varios años, el costo total representaría un esfuerzo desproporcionado. Si los países hubieran aplicado una adecuada política de conservación en el momento oportuno, habrían gastado sólo entre la mitad y un tercio del valor que significa la restauración y no tendrían que preocuparse de la gigantesca labor que tienen por delante. No es exagerado decir que actualmente se enfrenta un volumen casi inmanejable de obras de refuerzo, rehabilitación y reconstrucción; además, no existen organizaciones eficientes y flexibles que puedan afrontar esta tarea descomunal con éxito, ni se dispone tampoco de un financiamiento debidamente asegurado para poder solventarla.⁴³

A finales de la década de 1980 la red carretera de América Latina y el Caribe, presentaba graves descuidos. Gran parte de dicha infraestructura, se destruyó en pocos años como consecuencia de una inadecuada conservación, producto de una deficiente gestión de la conservación de las redes viales de la región. Lo que provoca un incremento innecesario en los costos de operación de los vehículos y una pérdida evitable del patrimonio vial, que se estima en aproximadamente 10 mil millones de dólares anuales. Algunos países gastan inutilmente por esta razón hasta 3% de Producto Interno Bruto. Tomando en cuenta otros factores como

⁴² Schiessler, Andreas y Alberto Bull. *Caminos un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales*, Chile CEPAL, 1994, p. 12.

⁴³ *Ibidem* p. 13-14.

accidentes adicionales, pérdidas en las cargas y pérdida de tiempo de usuarios, las pérdidas para las economías nacionales fácilmente aumentan con un factor de dos. De ahí que organismos regionales como la CEPAL, comenzaran a analizar las causas de la mala conservación en la región y a desarrollar un nuevo concepto para el financiamiento y gestión de la conservación de las redes viales.⁴⁴

Las tendencias generales en materia de carreteras, en América Latina y el Caribe, (aunque no en todas partes con el mismo énfasis) son:

- Atención creciente (aunque no suficiente) a la conservación.
- Creación de fondos de conservación o fondos viales, alimentados principalmente con impuestos sobre los combustibles. Los hay ya en Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul (Brasil). Estudios e interés en Ecuador, Bolivia, Haití y otros estados de Brasil. En diversos países son rechazados.
- Tendencia a concesionar todas las vías concesionables por peaje. Esto ocurre en algunos países, como Chile, Argentina, Brasil, Colombia. En México se detuvo su impulso como resultado del desastre financiero y técnico en dichas vías. Hay interés en otros países, pero no está clara la viabilidad (en general, los tránsitos inferiores a 2 o 3 mil veh/día lo hacen difícil o imposible).
- Tendencia creciente a hacer la conservación por contrato y a reducir la efectuada por administración. Es más fuerte cuando existen fondos de conservación.
- Introducción de contratos de conservación por niveles de servicio (es el polo opuesto de precios unitarios). Hay más de 30 mil Km. en AL, aunque con muy variados alcances.
- Desde hace mucho que hay una tendencia a contratar todas las obras, mejoramientos, diseños y estudios.

⁴⁴ www.mindspring.com/~irfgtz/refcosp.html

Si bien es cierto, que a principios la década de 1990 hubo mejoras en el presupuesto asignado a las redes viales. la mayor parte se utilizó para reconstrucción y en menor medida para conservación, la cual normalmente tiene una relación beneficio/costo mucho mayor que aquella.

Se estima que solo una tercera parte de la red pavimentada principal está en buen estado, una tercera parte en regular y el resto en malas condiciones. Aunado a esto, se encuentra la aplicación ineficiente de dichos recursos, es decir, la mala *gestión de la infraestructura vial*.

Entre las causas fundamentales de la ineficiente gestión se encuentran:

- La falta de un flujo adecuado y estable de recursos para la conservación vial mediante los procedimientos presupuestarios normales, especialmente si su asignación depende del debate político anual.
- La escasa eficacia y eficiencia de los organismos encargados de los caminos.⁴⁵

El primer caso es el resultado de que el mantenimiento de los caminos es políticamente poco atractivo, así como de la falta de una cultura del mantenimiento y de la poca comprensión de las consecuencias económicas de una insuficiente conservación. En el segundo se debe a que la gestión se lleva a cabo por organizaciones dependientes de la administración pública. En tanto que la construcción, rehabilitación y parte del mantenimiento de caminos se ejecuta por contrato, la planeación, contratación, supervisión y la mayor parte de la conservación se efectúa directamente por dichas reparticiones públicas, que enfrentan los problemas típicos de la administración pública, como exceso de personal, falta de disciplina y control, falta de incentivos y sanciones, e incluso, corrupción.⁴⁶

⁴⁵ Schliessler, Andreas y Alberto Bull, *Op. cit.* p 6

⁴⁶ www.mindspring.com/~irfgtz/refcosp.html

Los mayores problemas que enfrentan los países en la materia, son de índole institucional, destacándose las limitaciones de los recursos humanos, sistemas de financiación inadecuados, falta de responsabilidades claramente definidas, estructuras de administración ineficientes y sistemas de gestión débiles, lo que da lugar a la falta de objetivos claros, la ausencia de autonomía y de un sistema de responsabilidades y controles en el plano gerencial.

Para Heggie y Vickers, la razón por la cual las políticas de mantenimiento vial son deficientes se debe, en parte, al marco institucional dentro del cual se administran los caminos y carreteras. No se administran conforme a la dinámica de precios que se impone en la economía de mercado. No hay restricciones presupuestarias absolutas (es decir, un vínculo directo entre los ingresos y los egresos), no hay un precio que racionalice la demanda. El Estado pocas veces establece objetivos claros (con frecuencia los organismos de vialidad se ven obligados a contratar personal innecesario y a construir carreteras antieconómicas), los administradores cuentan con pocos incentivos para reducir costos (una reducción importante de costos puede resultar en una menor asignación de recursos para el periodo siguiente), las sanciones son pocas, la aplicación de sanciones disciplinarias al personal no es fácil y rara vez se castiga a los administradores por mal desempeño.⁴⁷

De ahí que se plantee una nueva manera de enfrentar la problemática de las *vías públicas*. Sin duda, la construcción de infraestructura carretera fue una tarea necesaria, sin embargo, actualmente la tarea prioritaria, es conservar para beneficio de los usuarios el sistema ya creado mediante un nuevo concepto de gestión, que a su vez se inserte en un sistema totalmente distinto del que ha regido en los países de la región. Se ha planteado la superación de las causas fundamentales (sistema inadecuado de financiamiento para la conservación y su forma de gestión) mediante un nuevo esquema, donde se asegure un financiamiento oportuno, suficiente y estable para conservar la red vial, a través de

⁴⁷ Heggie, G. Ian y Piers Vickers. *Op., cit.* p. 21

pagos que efectúen los usuarios para tal fin y nuevas reglas del juego para su gestión.

A finales de la década de 1990 hubo importantes avances en la constitución de nuevos esquemas de financiamiento y gestión vial en América Latina y el Caribe, donde se incluyen países como Guatemala, Costa Rica y Honduras, El Salvador, Nicaragua, Argentina, Brasil y Chile.

Desde 1997 ha estado en operación el Fondo Privativo (cuenta especial) de Conservación Vial de Guatemala. El Fondo está integrado, en carácter de impuesto vinculado a un fin específico, por una parte del impuesto a los combustibles, en un monto equivalente a unos 4 centavos de dólar por litro, cuyo producto se deposita mensualmente. Dicho fondo cuenta con un consejo consultivo, integrado por seis miembros, de los cuales tres representan a los transportistas, agricultores y contratistas. Se ha reunido regularmente dos veces al mes, asesorando en todo lo referente al funcionamiento del Fondo y transmitiendo las opiniones de los usuarios acerca de las políticas de mantenimiento.⁴⁸

A mediados de 1998 se aprobó en Costa Rica la ley del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y su respectivo reglamento. El CONAVI será el responsable de llevar a cabo la gestión de la red vial nacional. Administra un fondo vial, financiado por una contribución especial de 15% sobre el precio de los combustibles y la mitad del producto del impuesto a la propiedad de los vehículos. En el Consejo del CONAVI tres de sus siete miembros provienen del sector privado costarricense.

En Honduras, luego de un período de letargo, a fines del año pasado se modificó la legislación existente, aprobada en 1993, para precisar la fracción del impuesto a los combustibles que ingresará al Fondo de Conservación Vial. Tres de los ocho integrantes del Comité del Fondo de Honduras representan al sector privado.

Por su parte, en El Salvador y Nicaragua está muy avanzado el proceso de redacción de las leyes que crearán los respectivos fondos. En ambos casos, se prevé la instalación de entes autónomos que los gestionarán, contando en sus

⁴⁸ www.eclac.cl/transporte/noticias/bolfall/9/5009/fal151.htm

directorios con una importante representación (al menos 50%) de los usuarios directos e indirectos. El cargo en los combustibles se define como una tarifa por el servicio de mantenimiento vial y no como impuesto vinculado (earmarked tax). Además, la gestión del Fondo deberá efectuarse según principios empresariales de eficiencia y eficacia.

En Nicaragua, el Gobierno cuenta con mayoría en el Congreso y hubiera podido aprobar la ley sin grandes inconvenientes, pero ha preferido que ella cuente con sustento popular previo. Por ello, está desarrollando una amplia campaña de divulgación pública sobre la importancia del Fondo de Mantenimiento Vial, que podría servir de ejemplo para otros países que quieran obtener el apoyo de la ciudadanía.

Por otra parte, se encuentra la contratación de la conservación por estándares, niveles de servicio o por resultados. Estos contratos son cada vez más aceptados, al punto que paulatinamente se está comenzando a considerarlos como un procedimiento normal de contratación. Este tipo de contrato se caracteriza por exigir del contratista que conserve las vías en condiciones siempre mejores que las que se hayan estipulado, siendo de su responsabilidad programar y llevar a cabo las acciones necesarias para ello. Los pagos al contratista se efectúan habitualmente mediante un monto fijo mensual, sin importar los volúmenes de obra efectivamente realizados en el período, lo cual es un fuerte incentivo para aumentar la eficiencia, reducir los costos y trabajar en forma esencialmente preventiva. Por otra parte, los usuarios tienen claro el estado de las vías al que pueden aspirar. Lo mismo es válido para los organismos viales, cuyos funcionarios suelen estar desorientados en este aspecto. Sin duda, ello redundará en una mejor condición de los caminos.

Otra innovación es la creación de microempresas en Colombia, Guatemala y Uruguay, que se encargan de la conservación rutinaria de gran cantidad de kilómetros, las cuales están integradas de entre 10 a 15 trabajadores, demostrándose así su viabilidad. Sus plazos son de uno o dos años y abarcan entre 40 y 60 kilómetros, aunque algunos superan los 150 kilómetros. Los contratos que incluyen rehabilitación o conservación periódica han sido otorgados

generalmente a empresas constructoras, con plazos de dos a cinco años, con longitudes entre 120 y 400 kilómetros de vías.⁴⁹

Cuadro 3 2

Contratos de conservación vial por niveles de servicio. Contratos vigentes

	Cantidad contratos	Km (total)	km (promedio)	Plazo (años)	Tipo de conservación	Monto (mUS/km)
Argentina	61	11 813	194	5	I-R	11.0
Chile	2	747	374	5	I-R	3.2
Guatemala	130	4 200	32	1"	R	1.7
Uruguay (C)	6	1 486	248	4	R-P	7.0
Uruguay (M)	10	1 823	182	2*	R	3.8
Uruguay (U)	1	143	143	3"	R-P	2/m2
	210	20 212	200			

I: rehabilitación inicial
R: conservación rutinaria
P: conservación periódica

(U): contrato en zona urbana
(C): contratistas tradicionales
(M): microempresas de ex funcionarios
*: renovables por un periodo igual

Fuente: www.eclac.cl/transporte/noticias/bolfall/8/5018/fal160.htm

Hay también serio interés en preparar contratos en Guatemala, Costa Rica, otros estados y municipios de Brasil, Ecuador y Perú. Estos contratos se están otorgando también en países desarrollados: hay importantes contratos R-P en Australia, Virginia, USA y Nueva Zelanda, abarcando más de 1200 kilómetros.

⁴⁹ *Ibidem*.

Cuadro 3 3
Características de fondos viales

	Guatemala	Costa Rica	Honduras
Destino recursos	CS-RCT (a)	CS-R-CT (b)	CS-R (c)
Red objeto	IU	Nacional IU (d)	IU (e)
Ingreso principal	Tasa fija por galón Combustible (f)	15% de precio combustibles	40% de impuestos sobre combustibles
Carácter ingreso principal	IV	IV	IV
Carácter del consejo	Asesor	Ejecutivo	Asesor/Ejecutivo
Integrantes del consejo	3-3	4-3	5-3
Régimen del personal	Privado	Público	Público-Privado
Empleo de Ley de contratación	No	Sí	Sí
CS: conservación R: rehabilitación CT: mejoramiento y construcción IU: Interurbano o rural IV: impuesto vinculado (earmarked tax)	(a) 78% ha sido para conservación (b) políticas priorizan la conservación (c) la ley asegura al menos el 90% a la conservación (d) se excluyen expresamente las vías municipales (e) vías deben ser mantenidas (estado bueno o regular) (f) Q 1 (aprox. US\$ 0.15) por galón		

Fuente: Fuente: www.eclac.cl/transporte/noticias/bolfall/8/5018/fal160.htm

En este cuadro se muestran las características de los tres fondos existentes. Los rasgos notables son la participación de usuarios directos e indirectos en los consejos de administración de los recursos y una amplia prioridad para el mantenimiento. En los tres casos el carácter jurídico de los ingresos de los fondos es el de impuesto vinculado y no el de pago de una tasa por un servicio. Al recaudarse los recursos mediante el mismo circuito de los impuestos, es posible que por diversas causas se produzcan dilaciones en su flujo, lo cual ya se ha observado en diversas ocasiones.

En el campo de la institucionalidad se están materializando varias iniciativas. El Consejo de Directores de Carreteras de Iberia e Iberoamérica está interesado en fomentar el empleo de indicadores de desempeño institucional y de condiciones de la red vial. Estos valores permitirían apreciar la evolución del servicio prestado por los organismos viales y ayudarían a autoridades, jefaturas de las entidades y público en general, a juzgar la calidad de la labor llevada a cabo. Algunas instituciones ya están iniciando esta práctica.⁵⁰

⁵⁰ www.eclac.cl/transporte/noticias/bolfall/8/5018/fal160.htm

Importantes evoluciones son las experimentadas por las Direcciones Nacionales de Vialidad de Argentina y Uruguay ya que, más del 60% y 40% respectivamente de las redes a su cargo, han pasado a ser conservadas por resultados mediante concesiones o contratos por estándares, lo que ha traído significativos mejoramientos en la gestión y en el estado de los caminos.

Por su parte, el Instituto Nacional de Vías de Colombia ha establecido administradores viales en todos los caminos de su jurisdicción. Estas son pequeñas empresas consultoras que asumen el manejo primario de las rutas a su cargo, con diversas tareas como manejar el mantenimiento por contrato, vigilar el derecho de vía, hacer pequeños diseños, llevar estadísticas de accidentes, etc. Así cada kilómetro de vía tiene un encargado responsable, plenamente identificado, y de cara visible ante el público usuario.

Además, en el mundo actual se espera de los organismos viales el desarrollo de una actitud de servicio a los usuarios directos e indirectos, a quienes debe considerarse auténticos clientes y objeto primordial de su actuación.

Como una forma de facilitar el mejoramiento del desempeño, se planteó la conveniencia de establecer políticas viales y de transporte explícitas, que orienten las acciones de las autoridades, organismos públicos, usuarios, contratistas, consultores, y en general, de todos los que intervienen en el sector. Asimismo, se recomendó que los organismos viales formulen una visión de desarrollo futuro y un plan estratégico que permita alcanzarla.

Es común considerar que en el campo vial intervienen los sectores público y privado. El primero ejerce la propiedad de las vías y actúa como gestor, mandante y parcialmente, como ejecutor por administración; el segundo, con una participación creciente, cumple roles de contratista, consultor o concesionario. Sin embargo, últimamente ha surgido con fuerza la participación de los usuarios. Estos y, en general, la comunidad, ya no son más pasivos y resignados receptores de lo que los demás hacen, transformándose por el contrario en actores que exigen ser tenidos en cuenta en forma especial.

En términos generales, al sector público le corresponde la fijación de las políticas y la gestión general del sistema vial, y al privado, la gestión específica y la

producción de la infraestructura y los servicios. Los usuarios son los destinatarios de dichas acciones, pero también quienes en última instancia, las financian con sus contribuciones. Por ello, tienen derecho a ser oídos en cuanto a la extensión y estado de la red, y la calidad del servicio prestado por los contratistas, para lo cual deben abrirse mecanismos institucionalizados de opinar, particularmente con relación a la definición del interés público con relación a los caminos y reclamar por las deficiencias que advirtieren. Por otra parte, resulta indispensable proporcionarles todo tipo de información acerca del desarrollo de la red y del desenvolvimiento de los organismos encargados de ella.⁵¹

Podemos sintetizar los elementos más importantes del concepto de reforma en los países de América Latina y el Caribe, como:

- Creación de fondos de conservación vial autónomos, controlados por los usuarios de vías y financiados mediante cargos o tarifas cobrados a dichos usuarios
- Transformación de administraciones viales existentes en agencias viales autónomas.
- Establecimiento de empresas de gestión de conservación vial, responsables de la gestión de redes viales mediante contratos de largo plazo; los pagos a las empresas se efectúan sobre la base del cumplimiento de estándares preestablecidos en las vías y no en función de volúmenes de obras ejecutados.⁵²

Como se puede observar en las regiones y países analizados, las políticas viales se adecuan a las tendencias globalizadoras de la economía mundial y a satisfacer las necesidades de infraestructura vial que los países requieren, mediante una gestión pública dirigida a la eficiencia de la acción gubernamental

⁵¹ www.eclac.cl/transporte/noticias/bolfall/8/5018/fal160.htm

⁵² <http://www.eclac.cl/publicaciones/medioambiente/5/lc11095/spaprog.htm>

CAPÍTULO IV

LAS POLÍTICAS CARRETERAS DE LOS SEXENIOS 1989-2000

La crisis de finales de los setentas marcó para muchos países los límites del modelo de desarrollo que venía dándose desde la posguerra. Hoy el mundo se mira de una manera distinta, ya no existen acontecimientos aislados, la aceleración del progreso científico y tecnológico, la globalización económica y el impacto de los problemas ambientales lo concretizan. Desde la perspectiva global del sistema capitalista tres cambios han sido obligados: en lo económico, una nueva división internacional del trabajo, en lo ideológico el resurgimiento del paradigma liberal clásico y en lo político un cambio en la relación Estado-Sociedad. En este panorama se ubica la dinámica modernizante del México del fin del siglo XX, donde el Estado reforma y reconfigura su tarea de conducir y administrar el cambio.

Se abandona la imagen del Estado benefactor, paternalista y empresario y se adopta una imagen de Estado mínimo, versátil en su estructura y eficiente en su acción. La gestión pública intenta asumir nuevos modelos que permitan una acción pública eficaz fundada en la cogestión y la democracia.

Hoy en día, la humanidad enfrenta nuevos procesos sociales que constituyen un componente importante para la transformación de las sociedades de cara al siglo XXI. En este tejido percibimos la necesidad de pensar y reflexionar los acontecimientos mundiales de una manera distinta, esto es, repensar las estructuras de mercado, la figura del Estado y el papel de la administración pública, el significado del nacionalismo y la importancia del medio ambiente y la ecología.¹

Durante los últimos años, la movilidad ha experimentado un fuerte incremento, como fruto de la globalización de la economía y del aumento de relaciones comerciales entre los distintos países y regiones. Ese incremento se ha traducido en una mayor demanda de infraestructuras de transporte para satisfacer esas

¹ Dillares Cisneros, María Estela, "México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica", *Revista Gestión y Estrategia*. No. 4 UAM, Azcapotzalco, Ediciones internet www.azc.uam.mx/gestion

necesidades. En este sentido, la creación de infraestructura tiene una importancia trascendental en la mejora de la economía de un país, tanto por el efecto multiplicador derivado de la inversión pública, como por los costes ahorrados en el transporte de personas y mercancías. Es en el marco de este escenario en que se realiza la gestión de la infraestructura carretera nacional del año 1989 al 2000, la cual no dio los resultados esperados por los gobiernos correspondientes, debido en gran medida a la falta de instituciones eficientes y ausencia de capacidad de una gestión pública que respondiera a las exigencias de una sociedad en constante cambio.

4.1. Problemática actual

Durante el periodo en estudio, en el contexto de ajustes de la economía mexicana, se observaron cambios importantes en la infraestructura carretera nacional, como resultado de políticas gubernamentales orientadas a la modernización del Estado, frente al agotamiento del modelo apoyado en su extensa participación y proteccionismo en la economía. El nuevo modelo de Estado se apoyó en la desregulación económica orientada a la eliminación de los monopolios públicos y a la introducción de una mayor competencia en la economía. Lo que sumado a la escasez de recursos públicos destinados a la inversión en infraestructura vial, dio lugar a que el gobierno apoyara la participación de la iniciativa privada en la construcción y operación de carreteras de altas especificaciones, dando por supuesto que en manos de ésta, se incrementaría su productividad. Tal decisión en lugar de resolver la problemática de la gestión (financiamiento, construcción, conservación, etc.) de la red vial federal y de altas especificaciones la profundizó en la medida que los recursos financieros se hicieron más escasos, por un lado y, por otro, la deuda gubernamental se incrementó de manera notable como resultado del rescate carretero.

El desempeño de la infraestructura carretera continua siendo deficiente, se profundiza la brecha entre los estados del norte y sur del país. Los primeros aprovechan las oportunidades de apertura al mercado exterior y tratan de

insertarse favorablemente al proceso de globalización de la economía mundial, mientras en los segundos la marginalidad se incrementa, sobre todo para la población más pobre

En México entre el 60 y el 80 por ciento del transporte de pasajeros y de carga se desplaza por caminos y carreteras que a su vez son las principales vías de acceso a las comunidades rurales, sin embargo, un número considerable de carreteras federales se encuentran mal administradas y carecen de un mantenimiento adecuado. No obstante que a partir de 1993 los niveles de inversión han evitado mayores daños a su estado físico, ello no ha permitido superar los rezagos acumulados en este importante renglón. Lo anterior ha provocado desincentivos tanto a la inversión pública como privada y externalidades negativas a los usuarios y consumidores.

El bajo rendimiento en la red federal de carreteras se puede atribuir, en su mayor parte, a problemas de índole técnica, financiera o política y éstos, bajo la forma de políticas incoherentes e implementación ineficiente. Lo que se traduce, en insuficiente mantenimiento, equipos anticuados y construcción deficiente, además de la falta de personal capacitado.

Lo más frecuente es que se hagan arreglos superficiales o técnicamente inadecuados y en el peor de los casos ningún tipo de conservación, en buena medida debido a la carencia de recursos y a la falta de una visión eficientista a largo plazo por parte de las autoridades.

Ante las actuales circunstancias parece imposible financiar la conservación de las redes nacionales con fondos procedentes de los ingresos fiscales. La experiencia indica que otros proyectos gubernamentales como construcciones nuevas y asistencia social, entre otros, terminan por actuar contra el presupuesto de conservación, usualmente menos atractivo y lucidor. Como resultado, este presupuesto se dedica a situaciones de emergencia. Se estima muy difícil que un esquema basado en la actuación única del sector público pueda conducir a una organización eficiente de la problemática vial. Pocos servidores públicos enterados de la problemática tienen verdadero poder para resolver los problemas y pocos hombres con capacidad de decisión de amplia cobertura tienen la suficiente

motivación y conocimiento de los problemas para llegar a las decisiones más correctas.

Por otra parte, en lo referente a las autopistas persiste el problema de la forma de continuar con la figura de concesión de autopistas a la iniciativa privada y aunque ya se cuenta con un esquema financiero que prevé un plan de la fuente de pago y la identificación y asignación de los riesgos, las instituciones que permitan su implementación aún no se definen en su totalidad, lo cual no asegura que esta infraestructura cumpla un papel más importante en el proceso de desarrollo del país.

4.1.1. México frente a la globalización económica

En la actualidad la economía mundial enfrenta una nueva clase de competencia industrial; han surgido nuevos rivales internacionales que ofrecen condiciones más ventajosas en materia de costos, productividad o apoyo del gobierno; los nuevos productos o procesos han creado importantes posibilidades de comercialización y producción; y los rápidos cambios en cuanto a tecnología de producción y comunicaciones han transformado la dinámica de la competencia de la economía mundial. La adaptación de la oferta a las variaciones diarias de la demanda constituye una característica fundamental de la nueva situación competitiva mundial.²

A finales de la década de los ochenta y como mecanismo para superar la crisis, (reflejada en los problemas del sistema financiero, los altos índices de inflación, un creciente desempleo, el deterioro de los términos de intercambio, una agobiante deuda externa, el incremento de los niveles de pobreza extrema, la inestabilidad de las instituciones, y en problemas de legitimidad y racionalidad del Estado), se define a partir de 1982 una estrategia de ajuste y cambio estructural de la economía acompañada con otra de modernización económica y apertura comercial. Se

² Israel, Arturo. *Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990*, Documentos para discusión del Banco Mundial No 171s Washington D C. Banco Mundial 1993 p 43

intensifica el proceso de globalización de la economía mexicana, el cual se manifiesta a partir de importantes transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas. Se refuerza la conformación de un mundo globalizado económicamente a través de mercados financieros y comerciales. Las políticas de desarrollo económico y financiero son dirigidas y orientadas por organismos internacionales con la finalidad de mantener y preservar al capitalismo como régimen mundial predominante

La globalización es entendida como el movimiento acelerado de bienes económicos a través de las barreras regionales y nacionales. Es un proceso que borra las fronteras económicas, para que los movimientos de bienes y servicios no tengan restricciones. Este intercambio incluye personas, productos y fundamentalmente, las formas tangibles e intangibles de capital. Su efecto inmediato es la integración de procesos productivos a través de las fronteras entre países y regiones, así como entre los actores económicos mismos, incrementando de esta manera, las dimensiones de los mercados y su interdependencia económica ³ Se trata de la interdependencia y de la imbricación cada vez más estrecha de las economías de numerosos países, sobre todo el sector financiero, ya que la libertad de circulación de capitales, de flujos financieros, es total y hace que este sector domine, muy ampliamente, la esfera económica. La globalización constituye la nueva forma de acumulación, concentración y centralización del capital a favor de los países desarrollados. Se erige como una nueva forma de colonialismo que refrenda el poder los países ricos sobre los pobres

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 ⁴

³ Calderón Ortiz, Gilberto. 'Movimientos sociales y gobernabilidad en el momento actual', *Revista Gestión y Estrategia Núm. 14*, México, UAM-A, Edición internet, www.azc.uam.mx/gestion.

⁴ González Casanova, Pablo. "Globalidad, neoliberalismo y democracia" *El mundo actual: situación y alternativas*. México, CIIH-UNAM-SXXI, 1996, p. 45.

La globalización sacrifica al mercado nacional, en particular de los países en desarrollo, que es uno de los fundamentos del poder del Estado nación. Anulando al mercado, modifica el capitalismo nacional y disminuye el papel de las empresas locales y de los poderes públicos

Las empresas locales, incluso los Estados, ya no disponen de los medios para oponerse a los mercados. Quedan desprovistas de instrumentos para frenar los formidables flujos de capital, muchas veces especulativos, o para oponerse a la acción de los mercados contra sus intereses y los intereses de los ciudadanos. En general, los gobiernos se someten a las consignas de política económica definidas por organismos mundiales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio, que ejercen una verdadera dictadura sobre la política de los Estados.⁵

En este panorama se ubica el proyecto modernizador del México de fin e inicio del nuevo siglo, donde el Estado se reconfigura para llevar a cabo la conducción y administración del cambio. El nuevo enfoque de gestión, denominado estratégico, coloca el énfasis en el plano de la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su magnitud. Este enfoque sugiere una acción participativa del Estado en rubros claves de la economía, austeridad financiera pública y privada orientada a promover el ahorro y la inversión, la promoción de proyectos de infraestructura que contribuyan a un mejor escenario competitivo, una política de absorción, adaptación y creación tecnológica, la formación de capital humano, el fortalecimiento financiero de pequeñas y medianas empresas y la preservación del medio ambiente.⁶

En México el proceso de globalización se manifestó abiertamente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), dirigido sobre la base de la ideología neoliberal, de la privatización de la economía, y de la apertura de sus fronteras al intercambio comercial, bajo la idea de un Estado más "democrático y eficiente". Política que se continuó durante el periodo de Ernesto Zedillo, con una clara tendencia para introducir al país en dicho proceso

⁵ Ramonet, Ignacio. *Impacto de la globalización en los países en desarrollo*. www.memoria.com.mx/143/ramonet

⁶ Dillares Cisneros, María Estela. *Op cit*

La estrategia declarada por estos gobiernos, fue impulsar una modernización de la estructura económica de México a partir de un sector público eficiente, con la idea de satisfacer las necesidades de infraestructura económica y social indispensables para el desarrollo, una mayor competitividad en lo interno y en lo externo y un sistema de regulación económica enfocado principalmente a la privatización de empresas propiedad del Estado y de esta manera, alentar la actividad de los particulares nacionales y extranjeros

La globalización es un proceso complejo y, por lo tanto, tiene numerosas consecuencias que atañen al bienestar social, a la economía, el medioambiente, a la democracia, al poder de los estados nacionales, a la cuestión nacional, entre otros aspectos. Se inserta en el marco de un nuevo orden mundial donde en el plano económico, se le otorga al mercado un rol preponderante: se impone como el instrumento más apropiado para manejar los intereses competitivos.

En el plano político, por su parte, la democracia representativa es considerada como el medio de mayor eficacia para elegir entre orientaciones políticas diferentes. En el plano social, las cosas no están muy claras. Sin embargo, una tendencia parece imponerse; los gobiernos abandonan la pretensión de una sociedad más equitativa que asegura el bienestar social para el conjunto de los ciudadanos, propiciando en cambio, el surgimiento entre los individuos, de atomizadas formas de autoayuda, mediadas por el mercado y no por formas colectivas de solidaridad.

La consecuencia de la globalización es la destrucción de lo colectivo, la apropiación de las esferas pública y social por el mercado y el interés privado. La globalización no se reduce a la simple apertura de fronteras; traduce sobre todo el creciente poder de los mercados financieros, el retroceso de los Estados nacionales y las dificultades para establecer poderes supranacionales capaces de orientarla hacia el interés general.⁷

Estas consideraciones que dominan en la política económica contemporánea, de algún modo, configuran un sistema político, económico y social ligado en forma indisoluble a dos procesos estrechamente relacionados: la disputa derivada de la

⁷ Ramonet, Ignacio. *Op. cit*

economía global y; la dinámica del desarrollo tecnológico, que además de generar las condiciones para la consolidación de un cierto sistema, imponen a escala planetaria un nuevo paradigma del quehacer eficiente, entendiéndose por ello la sustitución de un modelo rector del progreso tecnológico-comercial que las empresas utilizaban para identificar y desarrollar los procesos, productos y sistemas de gestión más rentables a partir de las alternativas tecnológicas que estaban disponibles en el mercado.⁸

En el nuevo escenario mundial factores como la calidad, el tiempo de entrega, la comercialización, los servicios y la capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios en la demanda se tornan cruciales para conquistar y mantener mercados. La universalización de los mercados y los nuevos procesos de producción requieren un mejoramiento sustancial de la calidad de la infraestructura. 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, etc , es condición previa para el aumento de la productividad y el éxito en la competencia internacional.⁹

La creciente universalización de los mercados permite que los productores busquen ventajas en materia de costos de suministros y otros insumos en todo el mundo. Asimismo, las preferencias de los consumidores están cambiando rápidamente en muchos mercados, a medida que se difunde la información sobre nuevos productos y que sus ingresos aumentan, lo que los vuelve más selectivos, aunque también más antojadizos. Este panorama cambiante requiere respuestas rápidas en cuanto a insumos producción y comercialización, la flexibilidad y pronta entrega en cualquier lugar del mundo.¹⁰

La globalización trae aparejado el surgimiento del paradigma del quehacer eficiente, que impone a los países en desarrollo como el caso de México, un mismo patrón de eficiencia que el utilizado por las economías desarrolladas; que exige

⁸ Ramírez Fáunderz, Jaime "La globalización, la competencia y el surgimiento de un nuevo paradigma de eficiencia", *Revista Gestión y estrategia* No 8 jul-diciembre 1995 México, UAM-A Edición internet, www.azc.uam.mx/gestión.

⁹ Alavi, Hamid *International competitiveness: determinants and indicators*. Documento de trabajo No. 29 del Departamento de Industria y Energía. Washington D C . Banco Mundial 1990, párrafo 4.32.

¹⁰ Israel, Arturo *Op. cit* , p. 45.

formas homogéneas de producción y a aquellas economías incapaces de innovar se les expulsa del mercado mundial en tanto no saben o no pueden reinsertarse competitivamente. Los impactos que provoca esta sociedad global ha acelerado y profundizado la diferenciación entre países en desarrollo en términos de su capacidad para obtener ventajas de los flujos internacionales de inversiones y comercio. Se ha dividido al mundo en regiones y países que participan en y se benefician de ella y los que no lo hacen.

En nuestros países, la vida cotidiana no es igual para todos. Nuestros países viven el efecto-precariedad y el efecto-provisoriedad. El primero, para los excluidos: aumento de la pobreza, inequidad redistributiva, injusticia social, violencia, inseguridad física, en el empleo y en los ingresos. El segundo, para los integrados: diversificación progresiva del consumo y veloz incorporación de las ventajas del avance tecnológico y movilidad incesante entre emisores y receptores

La globalización es cada vez más excluyente. En nuestro planeta, el quinto más rico de la población dispone del 80 por ciento de los recursos, mientras el quinto más pobre dispone de menos del 0.5 por ciento. La disparidad de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre se había duplicado entre 1960 y 1990.¹¹

El número de personas que vive en la pobreza es más grande que nunca y la distancia en términos relativos entre los países desarrollados y en desarrollo nunca fue más importante. La fosa que separa el Norte del Sur es hoy tan grande, que resulta difícil imaginar cómo podría desaparecer. Las exportaciones mundiales se han más que duplicado, pero la participación en ellas de los países menos desarrollados pasó del 0.6 en 1980 al 0.5 en 1990 y al 0.4 por ciento en 1997.¹² Podemos verificar con satisfacción que en los últimos veinte años más de 100 países se desprendieron de regímenes militares o de partido único y que, por primera vez en la historia, la mayor parte de la humanidad vive en democracia. Pero el desastre económico pone en cuestión el progreso de las libertades civiles

¹¹ Kliksberg, Bernardo. 'El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión, *El rediseño del Estado Una perspectiva internacional*, México INAP-FCE 1994, p. 22.

¹² Banco Mundial ¿Qué es la globalización?(Primera parte) <http://wbln0018.worldbank.org/>

en muchos países en desarrollo. La pobreza disminuye el sentido de la democracia¹³

La globalización constituye un aspecto fundamental a tomar en cuenta en el proceso de gobernabilidad¹⁴. Sumado al surgimiento de una economía mundializada que ha convertido al planeta en una real aldea global nos encontramos frente a un contexto mundial marcado por la incertidumbre, donde adquiere vital relevancia el carácter contradictorio de los procesos de transformación, que además, adquieren rasgos de globalidad. 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.¹⁵

Tanto la globalización, como la apertura económica han producido diversos grados de inestabilidad globales y locales, donde como siempre, sólo algunos países resultan beneficiados. Aunque la mayoría (incluyendo los desarrollados¹⁶), ya resienten los efectos negativos de la misma. La globalización ha traído para los países en vías de desarrollo, una profundización de las desigualdades, aumentando las tensiones y creando condiciones para el surgimiento de cambios,

¹³ Ramonet, Ignacio. *Op. cit.*

¹⁴ La crisis de la gobernabilidad se caracteriza por la falta de equilibrio entre las demandas de la sociedad y las respuestas (políticas aplicadas) por parte del gobierno, y por otro, más general, la legitimidad otorgada por el pueblo correspondido por la eficiencia gubernamental. La gobernabilidad, es objeto de discusión en el marco de la reflexión teórica sobre el futuro del Estado; en particular del que se ha suscitado en países menos desarrollados, donde ésta, ha adquirido una notable connotación socioeconómica a través de la cual se pretende asegurar el crecimiento y la superación de la marginación social y de la pobreza. Son cuatro las áreas donde pueden presentarse problemas de ingobernabilidad:

- ◆ El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y de la ejecución de las órdenes de gobierno
- ◆ La capacidad de gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía
- ◆ La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimos.
- ◆ El control del orden político y la estabilidad institucional. esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar -de acuerdo con pautas institucionalizadas- a individuos y grupos que buscan influir en el juego político. con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones Camou, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia" *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* N° 6, México, IFE 1997. pp. 26- 28

¹⁵ Kliksberg, Bernardo. *Op. cit.*, pp. 19-22.

¹⁶ Por ejemplo grandes migraciones de la población de países pobres hacia los ricos, en todo el mundo.

los cuales, muchas veces se encuentran más allá del control de los gobiernos nacionales y responden a necesidades ajenas a la problemática nacional e incluso se contraponen a ésta

La globalización ha modificado las alianzas políticas tradicionales y está obligando a los gobiernos a modificar sus decisiones, para complacer a los intereses cuya cobertura internacional les permite influir desmedidamente en países lejanos. La falta de control sobre las variables financieras y monetarias ha puesto en tela de juicio a la soberanía, tal como se conocía y ha limitado las posibilidades de intervención en el plano interno para corregir los efectos negativos que las transformaciones globalizadoras produce.¹⁷

La brecha que separa a los países ricos de los pobres será el principal problema al que se enfrentará la humanidad en los próximos años, resaltando las presentes diferencias económicas mundiales, la vasta y extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza y el muro de la insolidaridad.¹⁸

En cada país no importa cuáles son los indicadores de su desarrollo, las situaciones concretas que más preocupan, los desafíos inmediatos que se presentan son: adaptarse rápidamente a las condiciones exigidas por la mundialización de los mercados y olvidarse de lo *nacional*, o volver a las comunidades primigenias y a las identidades étnicas, regionales o religiosas para defender lo que se siente amenazado, lo cual en esta situación, es igual al suicidio. La globalización puede verse como una amenaza o como una estructura de poder monolítica que se nos impone implacablemente y que puede impedir la gobernabilidad. En este sentido, legitimidad y la eficacia, se constituyen en elementos necesarios para la estabilidad del gobierno y del orden social. De esta forma la gobernabilidad consiste en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones.

Los riesgos son evidentes en sociedades que se diferencian -en parte importante- por medio de un dinámico proceso de monetarización. Amplios

¹⁷ Schmidt Samuel (coordinador) *La capacidad de gobernar en México*. México, Aguilar, 1997, p. 21.

¹⁸ Kliksberg Bernardo. *Op cit*. p 37

sectores de la población son excluidos de los beneficios de un sistema altamente demandante de calificación, productividad y tecnología del progreso. La brecha entre las expectativas y logros se ensancha y se fractura la promesa del desarrollo. 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 aquellas comunidades más alejadas y fortalecer el mercado interno, que finalmente es lo que las llevará a mejorar sus condiciones de vida y las de la sociedad mexicana en su conjunto.

4.1.2. La infraestructura carretera frente al TLCAN

Desde principios de la década de 1980 la economía mexicana inició un proceso de cambio estructural hacia una industrialización orientada a la exportación, que acompañó de una promoción sistemática de las privatizaciones, la desregulación y la adopción de esquemas de "libre comercio". A mediados de la misma, el gobierno adopta como principales estrategias: el saneamiento de las finanzas públicas; la reducción de la inflación; la promoción de las exportaciones; la atracción de la inversión extranjera y el facilitar la inversión privada.

Los avances tecnológicos y las nuevas técnicas de producción fortalecieron e impulsaron el proceso de globalización y la creación de zonas regionales de comercio, procesos que se amplían en un mundo sin fronteras donde los bienes, los servicios, los insumos y los componentes circulan libremente.

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 1994.¹⁹

México estaba imposibilitado para operar en otro sentido que no fuera el marcado por el FMI. Al interior del país se manejó la perspectiva de que la apertura era la mejor opción para salir de la crisis, señalando que los años de cerrazón económica no habían más que dañado al país. Los primeros políticos neoliberales consideraron que mediante la eliminación de las regulaciones y de las restricciones al comercio se podría mejorar en los niveles económicos al tiempo que se podrían aprovechar las ventajas competitivas naturales del país, como lo era su situación geográfica de vecindad con los Estados Unidos a lo largo de más de tres mil kilómetros de frontera común. En congruencia con la ideología neoliberal se pretendió crear las condiciones necesarias para que el país entrara de lleno en el contexto de la economía mundializada. La realidad era que México difícilmente podría competir con cierto grado de éxito con el exterior, y en especial con Estados Unidos, sobre todo porque la base industrial, tecnológica y también en lo referente a las cuestiones administrativas, los parámetros eran completamente distintos.

Las principales diferencias radican en el tamaño de sus economías y en el menor grado de desarrollo de México respecto a los otros miembros del Tratado, además de que Estados Unidos y Canadá pertenecen al grupo de países más influyentes en la economía internacional y en las finanzas mundiales. El aspecto más dramático de estas diferencias es que en la población mexicana existen amplios sectores en condiciones tales que sus necesidades básicas no alcanzan a ser cubiertas.²⁰ En este sentido, todo indica que México se ha convertido en un país maquilador y abastecedor de mano de obra barata y creciente.

¹⁹ Álvarez Bejar, Alejandro. *La experiencia mexicana de integración con América del Norte* www.memoria.com.mx/129/alvarez.htm.

²⁰ Almada, Carlos F. "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte". *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional México*. INAP-FCE, 1994, p. 258.

Esta transformación total de la economía de América del Norte gestada fundamentalmente alrededor del interés privado estadounidense trae consigo una geopolítica también al servicio de las grandes corporaciones, tal y como fueron codificadas ambas (la geoeconomía y la geopolítica) en los instrumentos económicos-comerciales, financieros, geopolíticos y jurisdiccionales desarrollados por el más poderoso Estado de las tres naciones en los procesos que desembocaron en el TLC.²¹

Para Estados Unidos la necesidad de exportar más se vuelve un imperativo cada vez mayor, en este sentido el TLCAN es parte de una estrategia geopolítica estadounidense encaminada a incrementar su competitividad internacional, consolidar su dominio regional e impulsar y estabilizar su crecimiento económico nacional.

Cuadro 4.1
Extensión física del sistema carretero
(Kilómetros)

	Canadá			México			Estados Unidos		
	1990	1995	1996	1990	1995	1996	1990	1995	1996
Red de carreteras									
Totales	888,898	901,904	ND	239,235	307,983	312,301	6 244,000	6,296,000	6,331,000
Pavimentadas	297,411	317,919	ND	83,925	96,541	99,165	3,635,000	3,819,000	3,830,000
Sistema carretero principal	N	N	N	81,517	92 782	94 908	655,000	692 000	697 000
Menos de cuatro carriles	N	N	N	75,995	83,772	85,346	451,000	468,000	470,000
Cuatro carriles o más	15,516	16,571	ND	5,522	9,010	9,562	206,000	224,000	227,000
Locales	N	N	N	N	N	N	2,980,000	3,125,000	3,313,000
No pavimentadas	591,487	583,985	ND	155,310	211,442	213,136	2,609,000	2,447,000	2,501,000

Fuente: SCT. El transporte de América del norte en cifras

El surgimiento de bloques económicos en Europa y Asia representan no solo un serio desafío para la supremacía económica de los Estados Unidos sino también la posible amenaza de ser desplazados como economía dominante de lo que siempre ha considerado como su propio traspatio, es decir, América Latina. De ahí su urgencia en la consolidación de acuerdos económicos regionales en el

²¹ Saxe Fernández, John "TLC: los cruces de la geopolítica y la geoeconomía", *El mundo actual: situación y alternativas*. México, CIIH-UNAM-SXXI, 1996, p. 76

continente. Los países europeos al igual que Japón reconocen en varios países de la región una fuente importante de materias primas baratas, entre las cuales se encuentra el codiciado petróleo y un mercado potencial, tanto para el comercio como para las inversiones.²²

La inserción de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se realizó con el argumento por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, de incorporar al país en las corrientes del comercio mundial y de adecuarnos a una nueva realidad internacional dirigida a la configuración de una verdadera "economía mundial".

Con el TLCAN se abren las fronteras de manera más definida para acrecentar la interrelación de las economías y la dependencia de México hacia Estados Unidos se acentúa, al mismo tiempo, se compromete aún más la soberanía nacional... La experiencia que en materia de apertura comercial existía se concretaba a lo vivido en 1986, año de incorporación de México al GATT. En aquella ocasión el gobierno de Miguel de la Madrid lanzó una fuerte propaganda para que la adhesión fuera vista con buenos ojos. Se incentivó al sector productivo para que se modernizara y pudiera aprovechar las oportunidades que recién se abrirían. Los opositores, por su parte, tenían una perspectiva bastante renuente porque aducían que con la apertura muchas fuentes empleo desaparecerían. La historia se volvió a repetir un sexenio más tarde en ocasión de las negociaciones que conducirían a la firma y entrada en vigor del TLCAN. De nueva cuenta hubo quienes se opusieron, aunque sus protestas se diluyeron en el mar de propaganda desplegado por el gobierno de Salinas de Gortari.²³

Durante las negociaciones que finalmente conducirían a que el TLCAN entrara en vigor el 1 de enero de 1994, el gobierno fue tejiendo un marco institucional que

²² El acuerdo de libre comercio con México ha fomentado esta natural división internacional del trabajo. Al disminuir los costos globales para las empresas manufactureras estadounidenses más competitivas frente a las importaciones y frente a las exportaciones de otros países en el mercado mundial. Levine, Elaine. "México frente al Tratado de Libre Comercio" *La economía mexicana en el umbral del siglo XXI*, México, Quinto Sol. 1994, pp. 32-33.

²³ Berumen Arellano, Sergio. *Análisis de México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Editorial Taller Abierto 1998, p. 19

garantizaría certidumbre en la inversión de capitales estadounidenses y canadienses, donde se favorece notablemente a los extranjeros²⁴

Los objetivos declarados en el Tratado son: eliminar barreras al comercio; promover condiciones para la competencia, incrementar las oportunidades de inversión, proteger los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

Se pretende que los países miembros del TLCAN logren estos objetivos mediante el cumplimiento de los principios y reglas del Tratado, como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos. El TLCAN se constituye como un conjunto de reglas para fomentar el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los tres países, mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas que deben de ser respetadas por los productores de los tres países, y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir.²⁵

1994 fue el año en el que se gestaron las bases para que en 1995 estallara una de las más desatadas versiones de la permanente crisis económica que ha sufrido el país. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se continuaron con las políticas iniciadas en el salinismo en el marco del TLCAN.

En las últimas décadas, las tendencias a la globalización económica y a la integración de bloques de libre comercio han generado una fuerte expansión del comercio internacional, tanto entre bloques como al interior de éstos. Ello ha traído aparejado un fuerte incremento del tráfico de bienes y personas, con la consiguiente demanda sobre la infraestructura y los medios de transporte.

A continuación se muestran los gastos del gobierno en el transporte carretero de los países miembros del TLCAN.

²⁴ Berumen Arellano, Sergio. *Los sexenios económicos en México y su inmersión en la globalización*. www.proyecciones.org.mx/n7/investigacion/in_sberumen.html

²⁵ ¿Qué es el TLC? www.economia-snci.gob.mx/tratados/tlcan/frame3.htm

Cuadro 4.2

**Gastos de los gobiernos que integran el TLCAN en carreteras
(millones de dólares a precios corrientes)**

Gastos	Canadá			México			Estados Unidos		
	1990	1995	1996	1990	1995	1996	1990	1995	1996
Transporte carretero	N	N	N	613.6	826	1,204.9	29,502.0	37,445.8	37,964.0
Infraestructura	N	N	N	0.0	0.0	0.0	4,546.0	5,425.4	5,418.0
Equipo	N	N	N	41.3	66.2	90.4	27,723.0	34,892.3	35,036.2
Totales	10,154	8,902.5	8,595.4	654.9	892.2	1,295.3	61,771.0	77,763.5	78,418.2

N= No existen datos

NA= No aplicable

ND= Datos no disponibles

Para México se incluyen los gastos para carreteras federales.

Fuente: *El transporte de América del Norte en Cifras* SCT www.sct.gob.mx

Como se puede observar los gastos del gobierno mexicano se han incrementado entre 1990 y 1996, sin embargo, no han sido suficientes para mejorar sustancialmente la red federal de carreteras en México. Asimismo, podemos notar que en todo el periodo la diferencia de las asignaciones entre México y sus socios es abismal, sobre todo con los Estados Unidos.

La integración económica mundial del comercio, las finanzas y la industria manufacturera (en forma de maquila) ha experimentado un acelerado crecimiento en los dos últimos decenios. El transporte desempeña un papel primordial en este nuevo orden económico mundial, vinculando a personas y lugares, agilizando el comercio y el turismo, y fomentando la disputa y especialización económicas. La experiencia de América del Norte²⁶ refleja esas tendencias mundiales.

La reducción de las barreras al comercio y la creciente movilidad de la población han creado una mayor necesidad de información sobre la infraestructura y los servicios de transporte, tanto en el ámbito nacional como entre los tres países. Dos iniciativas importantes, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EE.UU. (ALC)²⁷ y el subsiguiente Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fueron el punto de partida en la liberación del comercio de bienes y servicios entre estos países.

²⁶ Por América del Norte se entiende Canadá, Estados Unidos y México.

²⁷ El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC) entró en vigor el 1 de enero de 1989.

Uno de los aspectos esenciales para el crecimiento económico, la movilidad de los ciudadanos y la seguridad nacional de cualquier país, es la existencia de un sistema de transporte eficiente y seguro.

El transporte vincula a las empresas, las industrias y los consumidores, ofreciendo ventajas que van más allá de las fronteras nacionales de cualquier país. Aunque no cabe duda que el transporte contribuye positivamente a las economías nacionales y a la vida diaria de la población, también tiene algunos efectos adversos, ya que utiliza importantes cantidades de energía, derivada principalmente del petróleo, y provoca también numerosas muertes y heridos cada año.²⁸

La eficacia del transporte nacional y de América del Norte depende en gran medida de la existencia de una red de carreteras diversificada y en buenas condiciones, así como de información confiable que permita tomar las decisiones adecuadas tanto en el sector público y privado.

Se proyectó que con el TLCAN se abordaran nuevos enfoques en la provisión, administración, operación y mantenimiento de infraestructura de transporte, tales como la participación de privados a través de concesiones, la tarificación por el uso de infraestructura, el uso de nuevas tecnologías y la aplicación de políticas de incentivos o desincentivos de determinadas modalidades de transporte. Se intenta pasar de un sistema, orientado al productor, a uno dirigido al consumidor.

La infraestructura carretera nacional como parte de un sistema de transporte eficiente contribuye a fortalecer la competitividad de la región con respecto a otros mercados. El comercio entre México y Estados Unidos se ha más que triplicado, y se estimó que la cifra total para el año 2000 fue superior a los 250 mil millones de dólares. La eficiencia de la red de carreteras es uno de los puntos claves para mantener y superar el ritmo de crecimiento de nuestro comercio con los socios del TLCAN.

Para llevar a cabo la integración de México al TLCAN se continuó con el programa de reformas estructurales orientado a promover la modernización de la infraestructura, el mejoramiento de los servicios y el fortalecimiento de la seguridad

²⁸ *El Transporte de América del Norte en Cifras* www.sct.gob.mx

operacional, el cual se inició con el Préstamo 3628-ME que realizó el Banco Mundial a México para la rehabilitación de carreteras y la seguridad del tráfico, en 1993.

Para ello, se desplegó una estrategia que tuvo como principales componentes: la actualización del marco jurídico y normativo, a fin de “proveer reglas claras” para inversionistas y proveedores de servicios; apertura a la participación privada en actividades antes reservadas al Estado; un marco de competencia abierta y equitativa sobre estándares rigurosos de servicio; el refuerzo de la función promotora, rectora y reguladora del gobierno para salvaguardar el interés de los usuarios; y la promoción de una recia cultura de seguridad.²⁹

Sin embargo, el escenario actual de la red nacional de carreteras y particularmente la federal, requiere mejoramientos sustanciales para soportar el crecimiento de los volúmenes y de las cargas unitarias del tránsito, que se han producido como consecuencia del TLCAN.

La problemática que enfrenta México en materia de carreteras frente al TLCAN y como resultado de una deficiente gestión pública en ese ámbito, apunta a la disponibilidad de una adecuada infraestructura vial y a la integración de las diversas regiones del país

No solamente se debe mirar al exterior, es necesario que nuestros gobiernos reorienten sus políticas públicas al desarrollo del mercado interno, como uno de los principales mecanismos tendientes a disminuir los graves rezagos en que se encuentra gran parte de la población mexicana e impulsar al país a su crecimiento y desarrollo. Es en este ámbito donde las carreteras adquieren un carácter estratégico para impulsar el crecimiento y desarrollo del país.

El sistema de transporte se constituye por los vehículos y los caminos, en el TLCAN se focaliza principalmente sobre el transporte terrestre. Se establece un calendario para la remoción de barreras a la prestación de servicios de, así como el

²⁹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Esfuerzos para que los sistemas de transporte de países del TLCAN, estén a la altura de la demanda*. Boletín SCT 230/1 10 de octubre 2000. www.sct.gob.mx

establecimiento de normas técnicas y de seguridad compatibles sobre transporte terrestre

Se determina que después de seis años de entrada en vigor del Tratado, Estados Unidos debería permitir a las compañías de autotransporte de carga de México, el acceso transfronterizo a todo su territorio para prestar sus servicios. México otorgaría el mismo trato a las compañías de autotransporte de carga de Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, esto no se ha cumplido debido a que este país argumenta que las especificaciones de los vehículos mexicanos sobre pesos y dimensiones no son acordes con las efectuadas por ellos, debido a lo cual dañarían de manera importante su red vial y por otro lado, las condiciones del estado físico de la red carretera mexicana (sobre todo las carreteras libres de peaje) elevarían considerablemente los costos de operación de sus vehículos y en consecuencia el precio final del producto. No obstante que el panel establecido al amparo del TLCAN en el caso de transporte de carga emitió su informe final a favor de México, Estados Unidos continúa con su política proteccionista, contrariamente a lo que exige de sus socios comerciales. Es innegable que un sistema de transporte eficiente fortalece la competitividad de la región con respecto a otros mercados, y las disciplinas del TLCAN en materia de transporte de carga y pasajeros contribuyen directamente a maximizar los beneficios del comercio, cuando son prácticas equitativas.³⁰

Los países que integran el TLCAN cuentan con una de las infraestructuras de transporte más extensas en el mundo. Sin embargo, México de cara a este tratado enfrenta el hecho de que partes importantes de esta infraestructura fueron construidas hace al menos cincuenta años y para menores volúmenes de tránsito a los que actualmente se manejan. Se impone el gran reto de mantener adecuadamente esta red para proporcionar el nivel de servicio que permita un progreso económico sostenido en el futuro. Esta situación se vuelve más difícil por los limitados recursos financieros, lo cual impone presiones adicionales a la búsqueda de métodos tecnológicos innovadores para afrontarlo

³⁰ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Decisión del panel de autotransporte, favorece a México*. Boletín 023, 6 de febrero del 2001. www.sct.gob.mx

También se requiere construir secciones adicionales de infraestructura para satisfacer la creciente demanda de transporte en muchas áreas rurales, interurbanas y urbanas. Se deben tomar en cuenta las objeciones de tipo ambiental a la construcción de nueva infraestructura de gran envergadura, por la preocupación de que la construcción de tales proyectos traiga como consecuencia la pérdida de tierras agrícolas productivas.

Es necesario partir de la idea de buscar que la infraestructura física existente se comporte mejor, maneje mayores cantidades de tráfico y dure más tiempo requiriendo incluso menos mantenimiento, como una alternativa a la nueva construcción. Para lograrlo el Grupo de Trabajo No. 4 en Ciencia y Tecnología del Subcomité de Normas de Transporte Terrestre del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (SNTT) y el Grupo Trilateral de Asesoría de Transporte (GTAT), proponen la aplicación de nuevas tecnologías a la infraestructura y a las operaciones de transporte existentes, tanto en sistemas como en materiales. Las ventajas de esta opción incluyen: impactos ambientales mínimos, costos menores, menor pérdida de tierras productivas y un uso más eficiente de los recursos existentes. A pesar de que siempre habrá casos específicos donde la construcción nueva ofrezca las mejores opciones de satisfacer la demanda de transporte, el mejoramiento del comportamiento de los activos existentes de infraestructura será, cada vez más, el método preferido para expandir la capacidad de transporte.³¹

México por su tamaño y localización geográfica, el grado relativo de desarrollo que tiene frente a casi todos los países de Sudamérica y el liderazgo político que ejerce en la región adquiere una importancia estratégica para los Estados Unidos mayor que la de cualquier otro país de la zona, sin embargo, en las actuales condiciones de la economía mundial, este país es más importante para México, en los aspectos comerciales, financieros, etcétera; México depende mucho más de Estados Unidos que a la inversa, de ahí, que sea este país el que detente el mayor poder de negociación en los acuerdos comerciales. Sin embargo, dado el deterioro

³¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Plan Inicial a Cinco Años para Incrementar la Cooperación en el Campo de las Tecnologías de Transporte en Norteamérica*. www.imt.mx/Espanol/TLCAN/5yplan/.

relativo de aquel, frente a los demás países industrializados y las tendencias a consolidar bloques económicos geográficos, es lógico que a los Estados Unidos le interesa afianzar y fortalecer su dominio donde sea posible, sobre todo en el propio continente americano empezando con México. En este sentido, nuestro país se enfrenta a muchos peligros e inconvenientes.

Al establecer un acuerdo de este tipo, cada país busca ganar algo y es casi inevitable que uno gane más que el otro, en especial en este caso. Al interior de cada país, habrá inevitablemente ganadores y perdedores. Desde la perspectiva de los Estados Unidos hay quienes esperan ganar mucho de una mayor apertura del mercado mexicano a través de mayores ventas, nuevas perspectivas de inversión, la mano de obra más barata³² del mundo, etc.

Nuestros gobiernos deben orientarse a no perder más de lo que se gane a través de esta interrelación con Estados Unidos y Canadá y no contribuir a profundizar las diferencias entre ricos y pobres en el país. Porque aunque esté claro desde muchos ángulos México está en desventaja en muchos aspectos del TLCAN, es mucho más claro que no le conviene quedarse fuera.³³ De ahí, que el gobierno mexicano no solamente deba dirigir su mirada hacia el norte, es necesario que asuma y redirija sus esfuerzos a la reconfiguración de un mercado interno, (apoyado de una adecuada infraestructura vial que conecte a las diversas regiones del país y a las comunidades más apartadas) que bajo los actuales escenarios cada vez tiende más a su desaparición y con ello, la de muchos mexicanos que viven en condiciones de extrema pobreza. Y en este sentido, no aumentar la dependencia de México a los Estados Unidos, sino abrir espacios de negociación y fortalecimiento con los otros países con quienes existen acuerdos comerciales.³⁴

³² Sustentada en gran medida la cada vez mayor flexibilidad laboral permitida por la legislación mexicana y sobre todo por las condiciones de vida tan precarias de los mexicanos.

³³ Levine, Elaine *Op cit.*, p. 37

³⁴ Los países con los que México ha establecido Acuerdos y/o Tratados comerciales son:

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá y Estados Unidos)

Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres (Colombia México y Venezuela)

Tratado de Libre Comercio México-Bolivia.

Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica

Tratado de Libre Comercio México-Chile

Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua

La infraestructura vial puede influir sobre el producto a través de la oferta y la demanda. Puede afectar la oferta del producto total constituyéndose en un insumo directo de la producción, haciendo más productivo el capital o el trabajo, o ampliando la capacidad de producción de un área determinada, al atraer trabajadores o capital de otras regiones. Puede afectar la demanda del producto total mediante la creación de ingresos para trabajadores y empresarios a través de la construcción de instalaciones, estímulos a la inversión, etcétera, y mediante la generación de una mayor demanda de servicios de infraestructura a medida que crece la economía.³⁵ Los servicios de infraestructura se han vuelto cruciales para el buen desempeño económico de un país.

4.1.3. Las carreteras dentro del Plan Puebla Panamá (PPP)

En el escenario actual de globalización de las economías del mundo, las carreteras constituyen un instrumento vital de sobrevivencia para los países y su población. La red nacional de carreteras adquiere cada vez más un papel relevante en el desempeño económico de México. Tal es el papel que el gobierno foxista pretende, jueguen en la implementación del PPP, el cual se concibe como una estrategia económica y geopolítica para culminar una etapa más del proceso de integración económica dependiente de la economía estadounidense; todo indica que con este plan se pretende profundizar y extender el modelo de integración económica dependiente hacia los estados del Sur-Sureste de México³⁶ y hacia los países de América Central.

Tratado de Montevideo estableció México acuerdos comerciales con los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), Perú y Ecuador.

Acuerdos Comerciales con los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) Perú y Ecuador

Acuerdo de Complementación Económica del Tratado de Montevideo.

Acuerdo Regional para la Recuperación y Expansión del Comercio.

Acuerdos Comerciales de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

Acuerdos de Alcance Parcial (AAP), con Cuba. www.ccmexico.com.mx/canaco/politica.html

³⁵ Israel, Arturo. *Op. cit.*, p. 25.

³⁶ Las *ventajas* del TLCAN beneficiaron a los Estados ricos del Norte donde los inversionistas instalaron 1498 fábricas de montaje desde 1994, a saber 604 en Baja California, 246 en Chihuahua,

El proyecto involucra, por un lado, a Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; y por el otro, a 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.³⁷

Este Plan reproduce en sus aspectos esenciales el esquema de integración regional planteado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 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 transístmico Oaxaca-Veracruz, y carece de mecanismos efectivos de participación social. Adicionalmente, constituye hasta ahora sólo un listado de buenos deseos, sin viabilidad financiera demostrada.³⁸

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 e inversionistas. Estos acuerdos y tratados coinciden con la iniciativa estadounidense del ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) de crear un área de libre comercio con las reglas del juego y hegemonía de Estados Unidos y de las grandes empresas corporativas.³⁹

210 en Tamaulipas y una sola en Chiapas. Dorval Brunelle. *La Segunda Generación de Acuerdos de Libre Comercio: El Caso de América del Norte*. Universidad de Québec. www.alternatives.ca/rqic/pages/espagnol/generacion.htm

³⁷ 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

³⁸ Villamar Alejandro *El Plan Puebla Panamá: extensión y profundización de la estrategia regional neoliberal, o nueva estrategia de desarrollo integral y sustentable desde las comunidades*. www.rmalc.org.mx/ppp.htm

³⁹ Al respecto véase *Análisis y alternativas al ALCA* en <http://www.asc.laneta.org>

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 fuera, hacia las exportaciones, en donde *"impulsar el desarrollo de maquiladoras en el Sur-Sureste el país", el fomento de los megaproyectos turísticos, 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 aquellos que comparten el paradigma de que la única vía para acceder a "los frutos de la globalización" es la reproducción de las pautas de ese mismo 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

Al interior del programa especial⁴⁰ (de carácter multianual aprobado en diciembre del 2000 dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año fiscal 2001) bautizado como "La Marcha hacia el Sur-Sureste", se contempla el desarrollo de infraestructura de transporte con un presupuesto de \$1,998 millones de pesos, que en su primer año se refiere a carreteras que conecten hacia el centro-norte y hacia la supercarretera del TLCAN, y en su siguiente etapa, a partir del año 2002, la canalización de recursos públicos para la infraestructura del pospuesto "Megaproyecto del Istmo" para unir el Atlántico con el pacífico y sustituir el Canal de Panamá.

Ello indica que la política económica de Vicente Fox tiende a profundizar el modelo maquilador, distorsionante de la estructura productiva del país y a acrecentar los vaivenes de la economía de exportación.⁴¹

⁴⁰ "Análisis Programático (Programa Especial) del Presupuesto de Egresos de la Federación de las Secretarías de: SCT, SEMARNAT Economía y de Turismo (Disponibles en: www.shcp.gob.mx). No obstante que los recursos fueron etiquetados, para evitar posibles desviaciones, en la información ofrecida al Poder Legislativo antes de aprobar estos recursos, no existe detalle alguno ni de las obras, ni de los lugares específicos en los que se llevarán a cabo así como tampoco indicadores que permitan su evaluación futura Villamar, Alejandro *Op cit*

⁴¹ *Idem*.

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 del sistema de estabilidad y sobrevivencia. El pleno empleo y una mayor igualdad en el ingreso contribuirían más a extender el mercado de lo que lo haría cualquier programa de apertura de nuevos mercados para la exportación. Son reformas que llevan hacia el fortalecimiento de la comunidad y a la construcción de una alternativa económica orientada hacia dentro.⁴² Es fundamental desarrollar desde las comunidades una nueva estrategia de desarrollo integral, equitativo, incluyente y sustentable para los estados del sur-sureste y para los países centroamericanos. En ello radica el verdadero desarrollo y crecimiento de los pueblos.

4.1.4. Gestión pública en materia de conservación de carreteras federales

Como sabemos en México entre el 60 y el 98 por ciento del transporte de carga y de pasajeros se desplaza por caminos y carreteras que a su vez son las principales vías de acceso a las comunidades rurales, sin embargo, un número considerable de carreteras federales se encuentran mal administradas y carecen de un mantenimiento adecuado.

Parte importante del actual *esquema institucional* que guía las acciones de la SCT, en materia de carreteras federales, ha sido rebasado por escenario actual. Las funciones básicas para que la infraestructura vial satisfaga, en la forma más racional posible las necesidades de la sociedad -la ejecución de las obras físicas en los caminos, la gestión de la conservación y la defensa del interés público- no han sido cubiertas por las instituciones. Los resultados saltan a la vista, es necesario cambiar el criterio de *hacer lo que se puede* por el de *hacer lo que conviene*

⁴² Macewan Arthur. "Globalización y estancamiento" *El mundo actual: situación y alternativas* México, CIIH-UNAM-SXXI, 1996, pp 70-71

Las causas fundamentales por las cuales los problemas relacionados con el estado de la red vial han llegado a ser graves son: por un lado, existe un sistema inadecuado de financiamiento para la conservación, pues es imposible que un financiamiento estable y seguro se base en el presupuesto fiscal, que se analiza y discute políticamente cada año. Por otro, la forma de organización de la gestión de la conservación ha sido inadecuada, pues es impracticable que una dependencia gubernamental pueda manejar en forma eficiente la red vial de un país, debido al exceso de trabas burocráticas y a la falta de incentivos que prevalece en la administración pública. Por otro lado, el precio y conservación de una carretera no están claramente definidos porque los gastos correspondientes normalmente se financian con el presupuesto nacional. Otras debilidades se reflejan en los siguientes aspectos: términos y condiciones de trabajo insuficientes, ausencia de responsabilidades claramente definidas, estructuras de gestión ineficaces y débiles y un sistema deficiente de responsabilidades y controles en el plano directivo.

Las inversiones realizadas en esta materia, a largo plazo, llegaron al fin de su vida útil después de pocos años de uso, fundamentalmente debido a la falta de una adecuada conservación. Parte importante de la infraestructura carretera que se ha construido como detonador del desarrollo económico y social de las diferentes regiones del país, tiende hacia un acelerado deterioro. Los rezagos se evidencian no sólo en el estado actual de conservación, sino también en la extensión misma de la red; en la discontinuidad de los principales ejes troncales; en la falta de libramientos; en la insuficiente cobertura y mantenimiento de los caminos rurales; y en la carencia de accesos terrestres adecuados en algunos puertos marítimos y fronterizos

El bajo rendimiento en la red federal de carreteras se puede atribuir, en su mayor parte, a problemas de índole técnica, financiera o política, y éstos, bajo la forma de políticas incoherentes e implementación ineficiente. Lo que se traduce en insuficiente mantenimiento, equipos anticuados y construcción deficiente, además, de la falta de personal capacitado

La obsolescencia de la red se refleja en varios problemas: congestionamiento de algunos tramos, el rápido deterioro de los pavimentos y del diseño de curvas y

pendientes, lo que se traduce en el número importante de accidentes y en un mayor costo de operación de los vehículos y por tanto, de los productos transportados.

Las condiciones en que se encuentra la red carretera, aunado a normas anticuadas; a la obsolescencia del equipo de transporte, deficiente construcción y/o conservación, etc provocan que el índice de accidentes sea superior al de países que cuentan con una infraestructura similar. Además, de la falta de capacitación de los operadores; el escaso control de sus jornadas de trabajo; la insuficiente vigilancia; y la inadecuada señalización en las carreteras, inciden en la ocurrencia de estos siniestros ⁴³

Lo anterior, indica que el sistema de organización y financiamiento de la conservación vial prevaleciente en los dos últimos sexenios, no es el adecuado. La necesidad de que México logre un desarrollo y modernización sustentables y se integre de manera más rápida al proceso de globalización económica en el mundo, exige una reestructuración en la gestión y aplicación de las políticas públicas, básicamente en lo que se refiere a su *organización y financiamiento*.

A finales de 1994 el estado físico de la red carretera federal presentaba características de deficiencia ya acentuadas (40% entre buena y regular y 60% entre mala y pésima), si no se actuaba oportunamente presentaría en el año 2000 una situación catastrófica (21% entre buena y regular y 79% entre mala y pésima). Según estudios realizados por el Instituto Mexicano del Transporte, el sobre costo de la operación carretera ocasionado por el mal estado fue estimado en 20% equivalente al 0.5% del PIB. ⁴⁴

A partir de 1995 se nota una mejoría. El incremento de la inversión en el período 1995-1996, lo realizado en 1997 y lo previsto hasta el año 2000 reflejan aunque en forma gradual, la mejoría en las condiciones de la red carretera federal. Si se mantiene esta tendencia en las inversiones, la SCT piensa alcanzar en el año 2007 a 50% de carreteras buenas y 50% de regulares.

⁴³ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional Carretero 1995-2000*

⁴⁴ Scheinvar, Isaac. *Las carreteras y el sistema portuario frente a las reformas económicas en México* Chile CEPAL, 1999, p 26

Cuadro 4.3
ESTADO FÍSICO DE LA RED FEDERAL DE CARRETERAS
(Porcentajes de la red)

Condición	1994	1995	1996	1997	2000
Buena	18	20	22	23	25
Regular	25	25	27	31	36
Mala	29	28	22	17	19
Pésima	28	27	29	29	20

Fuente: "Dirección General de Conservación" SCT

Se han tomado una serie de medidas para superar esta situación, tanto en campañas de prevención, de control policiaco y de concentración de recursos para modernizar la parte más transitada de la red carretera, inclusive un cambio de jurisdicción de buena parte de la actual red federal para poder concentrar esfuerzos y recursos en esta dirección, así como una mayor participación de la iniciativa privada en la conservación carretera iniciada en el período 1994-1995.

La participación de la iniciativa privada en la conservación periódica constituye uno de los cambios más importantes introducidos en el subsector carretero.

Entre las causas que determinaron el cambio introducido están tanto la deficiencia de un aparato administrativo caro y pesado como también la circunstancia de contar con maquinaria y equipo obsoleto en mas de 60% y para cuya reposición, que no se realizaba hace mas de 10 años, se hacía necesaria una cuantiosa inversión.

Según la SCT el nuevo procedimiento propicia un mayor reflejo de los recursos aplicados en la medida que su desembolso coincide con el término de la obra ejecutada. A su vez la multianualidad de los contratos contribuye a simplificar las relaciones secretaria-empresa, al mismo tiempo que propicia al contratista estímulo y certeza para invertir en equipo nuevo

El nuevo procedimiento no elimina, por ahora, las residencias de la secretaria, que con una plantilla básica atenderá las situaciones especiales, como las emergencias, mientras se estudia mejor la posible participación privada, ya intentada pero sin éxito.⁴⁵

No obstante, en pleno siglo XXI se observa claramente que el 40% de la red carretera federal se encuentra en malas condiciones, lo que repercute negativamente,

⁴⁵ *Idem.*, p. 27.

en la economía de la población a través del costo de operación de los vehículos (COV) que se refleja en el precio de los productos transportados por esta vía. Según estudios del Instituto Mexicano del Transporte, el COV se estima en alrededor de 6 mil millones de pesos anuales, derivado del incremento en el consumo de combustibles, lubricantes, llantas y refacciones, así como por el acelerado deterioro de la flota vehicular.

Dada su extensión, su estado físico, el constante incremento de los volúmenes de tránsito y los efectos recurrentes de fenómenos naturales, las políticas públicas y las inversiones orientadas a la conservación de la red federal libre han sido insuficientes. Como consecuencia de lo anterior, esta infraestructura ha experimentado un progresivo deterioro. Si bien, a partir de 1993 los niveles de inversión han evitado mayores daños a su estado físico, ello no ha permitido recuperar los rezagos acumulados en este importante renglón.

Desafortunadamente, los sobrecostos debidos a la falta de conservación no son directamente pagados por las instituciones gubernamentales encargadas de ella, sino que se reflejan en un aumento general de los costos de operación vehiculares, que se fragmentan en todo el panorama económico del país. Se generan externalidades negativas, manifestándose una disminución del bienestar entre los actores que participan en el intercambio. Las fallas del mercado se hacen patentes como resultado, de la falta de provisión, en este caso, de una infraestructura carretera, que sienta las bases de una economía competitiva, que genere precios de mercado apropiados para propiciar una distribución del ingreso y del bienestar socialmente óptimo.⁴⁶

4.1.5. Planeación o respuesta contingente

En el escenario del mundo actual no se puede dar una respuesta contingente a la problemática de la infraestructura carretera en México, es necesario impulsar

⁴⁶ Ayala Espino, José *Economía pública. Una guía para entender al Estado* FE-UNAM. México 1997, pp 196-197.

sistemas de planeación vial acordes a los requerimientos de la economía y la sociedad para que los servicios sean suficientes, de calidad y se presten con eficiencia.

La planeación del sistema de transporte debe jugar un rol significativo en el desarrollo de la red vial y ésta, en la economía en su conjunto. Los caminos y carreteras tienen un efecto fundamental sobre el aspecto social, económico, la energía, ambiental y el empleo. La planeación para las carreteras comienza por lo tanto, dentro de una más amplia planeación y bajo el marco de una política gubernamental, donde la interrelación entre carreteras, economía, sociedad y otros factores es necesario establecer.

La planeación de las carreteras debe ser conducida dentro de amplios objetivos de política y en el marco de una adecuada asignación presupuestal, por parte del gobierno federal y de la SCT, donde intervengan las áreas o administraciones de transporte que conduzcan al fortalecimiento del transporte intermodal.⁴⁷

4.1.5.1. Tendencias actuales

Las tendencias actuales se orientan al financiamiento de las carreteras por medio de la recuperación del costo (privatización o bien, un impuesto a los combustibles que es canalizado a su construcción o mantenimiento). Para cumplir con este objetivo, la gestión de las carreteras debe emprender numerosas actividades, donde el pasado se retoma para entender el presente, predecir o proyectar el futuro, así como la relación con otros actores relevantes, patrocinar la investigación o el experimento con nuevas tecnologías y supervisar el proceso de ejecución del plan.

El sistema de carretera puede ser dividido en tres componentes:

- Instalaciones, incluyendo construcción, mantenimiento, y las operaciones de infraestructura física;

⁴⁷ World Bank. *Transport Planning Framework* www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm

- Los vehículos que transitan por las carreteras y la;
- Política de operaciones, como leyes y reglamentos de tráfico

En la planeación de carreteras con frecuencia es necesario incluir tanto la construcción, el mantenimiento, como la operación de instalaciones. Las tres categorías se interrelacionan, sin embargo, la consideración de todas aparece como crítica a una planeación acertada. La tecnología del vehículo afecta las exigencias para la construcción y operación, es aquí donde la planeación estratégica de largo alcance debe considerarse en relación con los impactos de los avances tecnológicos de los vehículos, lo que tendería a cambiar las normas de diseño del sistema y/o necesidades de proyecto. La administración de carreteras puede tomar las acciones que beneficien tanto a los vehículos como a las vías, proporcionando carriles exclusivos para cierto tipos de vehículos. El objetivo de tal política es de incentivar el empleo de vehículos con determinadas características y el uso y servicio más eficiente de la infraestructura planeada.⁴⁸

Una adecuada planeación implica el establecimiento de objetivos generales que den solución a las necesidades del transporte, así como objetivos de desarrollo económico, regional, normas ambientales, etc., donde se incluyan factores como la promoción del desarrollo económico, el mejoramiento de la seguridad, el aumento de la movilidad, la protección del ambiente, y la seguridad nacional. Los proyectos estratégicos deberían ser puestos al día sobre una periodo regular, cada cinco años o menos, tomando en cuenta alternativas para cambiar en función de condiciones y necesidades.

En la actualidad la necesidad de mantener un punto de vista multimodal cada vez más es reconocida. El transporte de carga, los ferrocarriles, las vías fluviales y vías aéreas seguirán siendo el medio más eficiente de mover diversos tipos de bienes sobre largas distancias. Esto tiende a promover el desarrollo económico y social y en este sentido, las carreteras mejoran la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo, debe ser económica y ambientalmente sostenible (la no contribución a la contaminación, la destrucción de hábitat, y la pérdida de especie y

⁴⁸ *Idem.*

ecosistemas). Sin embargo, estos objetivos están a menudo en conflicto y pueden ser difíciles de equilibrar.

Además de estas tendencias económicas y sociales, existen otras que afectan la dirección y operación de programas de transporte. La primera es una tendencia hacia la descentralización y la privatización del sistema carretero. Un objetivo principal es incrementar la eficacia de los caminos a través de la conformación de programas carreteros con la creciente participación del sector privado, así como también, la delegación de la toma de decisiones en los niveles donde las necesidades pueden evaluarse mejor.

La tendencia final es el empleo de tecnología de información tal como, los Sistemas de Transporte Inteligentes (SU), tecnología que puede ser usada para recolectar datos. Proporcionan información a los usuarios y operadores del sistema, dirigen procedimientos operacionales que aumentan la eficacia del sistema, mejoran la seguridad, y reducen el tiempo de viaje. Sistemas de Información geográficos (GIS) y sistemas de dirección, apoyan la toma de decisiones. El análisis y la demostración de datos relacionados al transporte, pueden mejorar la planeación, la entrega de programas y operaciones. La dirección y el empleo de datos también pueden ser utilizados para el desarrollo de bases de datos compartidas que usen redes de sistemas de información.⁴⁹

4.1.5.2. Proceso de Planeación

La planeación de caminos y carreteras requiere de una serie de decisiones en diferentes niveles. La organización del proceso de planeación, o la serie de pasos para ejecutar estas decisiones, puede afectar la calidad del resultado.

Los objetivos principales deberían orientarse a clarificar los planes públicos y proporcionar información confiable para la toma de decisiones. Las decisiones también son afectadas por consideraciones políticas, no obstante una información técnica adecuada, permite una aproximación más exacta de los gastos adicionales

⁴⁹ World Bank *Emerging Trends*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm

El marco de política establece la base para evaluar proyectos y el análisis técnico proporciona la información necesaria para dictaminar un proyecto en particular.

El proceso de planeación comienza con el establecimiento de un marco general por el gobierno, incluyendo objetivos estratégicos y objetivos de política para el desarrollo económico y de transporte. Ello implica la preparación de proyectos tanto para el sistema vía como para su gestión. El plan de largo alcance (típicamente 20 años) identifica necesidades y opciones generales y establece el marco para las decisiones de programas y proyectos. Una vez que el plan de largo alcance es establecido, el proceso de programa de cumplimiento identifica y evalúa la carretera y el proyecto específico. El resultado del proceso de programa de cumplimiento es el plan de ejecución o de corto plazo, donde se listan todos los proyectos para ser emprendidos dentro de un período de cinco años. Este plan debe ser compatible con los objetivos de programas municipales, estatales, nacionales y presupuestales.⁵⁰

Una planeación de largo plazo puede incluir los siguientes elementos:

- Una declaración de la misión y visión de la carretera y de su gestión;
- Objetivos de política y objetivos para la carretera y el sistema vial;
- Estrategias específicas y acciones a tomar (estudios, tipo de proyectos, cambios de política, etc.) para alcanzar los objetivos;
- Identificación de tendencias importantes que influyen en necesidades de obras viales (por ejemplo, aumento de población, tipo de vehículos, extensión de industria, cuestiones ambientales, etc.);
- Un inventario de las condiciones de la red carretera;
- Identificación de necesidades actuales y a futuro;
- Acciones a tomar para satisfacer estas necesidades;
- Inversiones principales y estudios requeridos;
- Factores de presupuesto, incluyendo el costo requerido para los proyectos identificados, las fuentes de financiamiento y los beneficios a obtener.⁵¹

La planeación financiera incluye las fuentes de financiamiento y evalúa los gastos de los proyectos identificados, allí se pueden hacer compensaciones para equilibrar los gastos con los recursos esperados. Un elemento fundamental en la

⁵⁰ World Bank. *Planning process*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm

⁵¹ World Bank. *Long-range Plan*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm

planeación financiera es el pronóstico de los beneficios y su proyección. Las técnicas para el pronóstico del beneficio incluyen el juicio experto, el análisis de tendencia, pronósticos (el análisis de tendencia sobre más de una variable), y el modelo estadístico.⁵² En este punto el proceso de supervisión proporciona los elementos de retroalimentación en el ámbito técnico y político. Para apoyar la supervisión así como otras actividades de planeación, es necesario establecer un programa regular de recopilación y manejo de datos.

Es importante generar informes sobre los resultados de la planeación y ponerlos a disposición del público.⁵³ Proyectos largo alcance, de ejecución, y estudios de proyecto deberían estar disponibles para todos los actores afectados por los proyectos, incluyendo otras dependencias del gobierno, empresas de transporte, negocios, grupos de interés y el público en general. Esto debería incluir la liberación de proyectos en forma preliminar, para el comentario público y la revisión, así como la liberación de proyectos finales. La generación de este proceso ayuda a que se aseguren que los proyectos seleccionados, son proyectos más eficaces en los términos (las condiciones) del mejoramiento de viajes de carga y de pasajeros. El informe público también permite a la gente y a los negocios prever los cambios que ocurrirán como consecuencia del plan, permitiendo proyectar sus operaciones para aprovechar mejoras en las carreteras y los caminos.⁵⁴ Es necesario entonces, un informe anual, pues allí se describe lo que en realidad ha sido logrado (rendición de cuentas).

Es necesario que la planeación incluya una orientación hacia los usuarios para que en ésta medida se proporcionen servicios que satisfagan mejor las necesidades expresadas por ellos. Un elemento primario de esta política es: determinar las necesidades de clientes por medio de métodos como entrevistas, grupos de atención, la satisfacción y revisiones de preferencia y teléfonos directos.

⁵² World Bank. *Financial Planning and Budgeting*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm

⁵³ La participación del público debe jugar un papel importante en el proceso de planeación de la infraestructura vial. El objetivo es conocer las opiniones, intereses y los valores de todos los grupos afectados por los proyectos de transporte. Esto puede ayudar diseñar mejores proyectos con el objetivo de brindar un adecuado servicio y la reducción al mínimo de los impactos del proyecto sobre comunidades locales y el medio ambiente.

⁵⁴ World Bank. *Reporting Mechanisms* www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm

de queja. Los usuarios se pueden agrupar de diferentes formas en función de sus necesidades y éstos, puedan ayudar a la gestión de carreteras y se proporcione una más útil gama de servicios.

La ejecución de los planes y proyecto implica una continua evaluación de los resultados y de los modos de mejorarlos. Esto incluye por lo tanto, categorías como el tiempo de ciclo, la reducción superflua, la calidad de producto, la satisfacción del usuario, la oportunidad y la exactitud.⁵⁵

El desafío actual es apuntar hacia un constante mejoramiento, con una clara visión, donde se combinen gestión y tecnología y ofrecer los mejores resultados y en este sentido, apoyar el impulso al desarrollo.

4.2. Algunas alternativas de solución

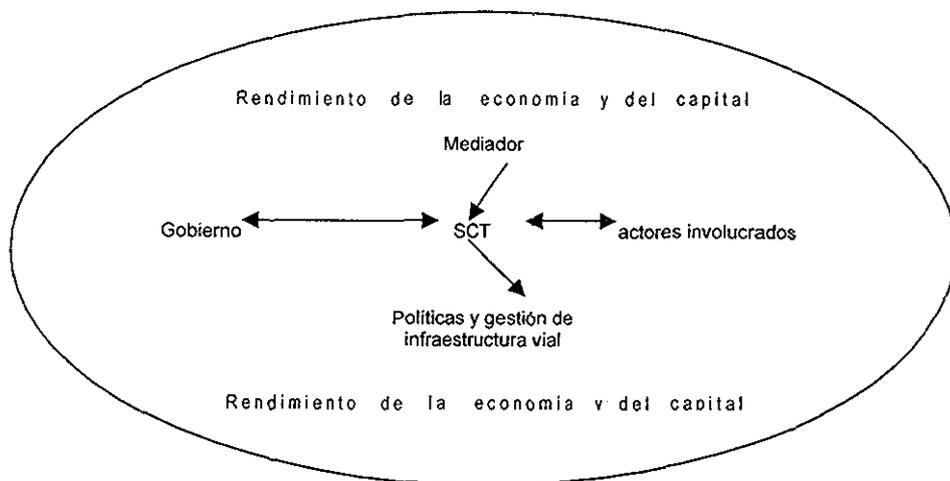
En un mundo cambiante y que demanda niveles de desempeño significativamente más exigentes que los tradicionales, los organismos viales no pueden permanecer inalterables. La actualidad ha traído desafíos complejos y en buena medida desconocidos. Ya no basta sólo allegar recursos económicos para enfrentar los problemas viales; sin desconocer la importancia que tienen las finanzas, es ineludible aplicar formas de gestión y organización renovadas, que permitan mejorar el desempeño y los logros obtenidos hasta ahora.

En diversas partes del mundo se están produciendo notables cambios encaminados a aumentar la efectividad institucional de los organismos viales, como resultado de la difundida insatisfacción con el estilo y las formas tradicionales de manejar los caminos y los logros obtenidos. Si bien es cierto que los enfoques no son los mismos en todos los países, se trata de una tendencia, dirigida a transformar profundamente la institucionalidad vial.

La inadecuada gestión de las carreteras contribuye a la creación de desincentivos para los actores involucrados. La SCT como organismo público, debe

⁵⁵ World Bank *Planning of Roads and Highways* www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm

asumir un papel como filtro que medie entre los individuos y el stock de capital de una sociedad, de una parte, y entre dicho stock y el rendimiento de la economía, de otra.⁵⁶



Una adecuada gestión carreteras es factor determinante del éxito de un país, en casos como la expansión del comercio, la reducción de la pobreza, etc. Una buena infraestructura eleva la productividad y disminuye los costos de producción, no obstante, debe adaptarse a los vertiginosos cambios que plantea el mundo actual. La cantidad y la calidad de los servicios de esta infraestructura son factores que influyen en la capacidad de un país para competir en la economía global.⁵⁷

4.2.1. El caso de la red federal de carreteras

Si bien es cierto, que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ha instrumentado una serie de estrategias para mejorar las condiciones de la red

⁵⁶ North, C. Douglas, *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza, Madrid, 1984 p. 201.

⁵⁷ Ayala Espino José *Economía del sector público mexicano*. México, Facultad de Economía, UNAM 1999. pp. 437 ss

federal de carreteras, éstas no han sido las suficientes para hacer frente a dicha problemática, que es resultado de una deficiente gestión pública y una inadecuada conservación. La inserción de México al proceso de globalización implica que la política gubernamental en materia de carreteras, sea orientada a la consecución de nuevos esquemas para la gestión, en lo que a su organización y financiamiento se refiere.

Con el deterioro de las carreteras México pierde importantes recursos en infraestructura y económicos fundamentales para el desarrollo. Si la gestión pública de la red vial no evoluciona y se preocupa seriamente de la preservación de las carreteras, las pérdidas económicas serán mayores. La tarea es conservar las carreteras que se han deteriorado e impedir que las más nuevas corran la misma suerte. Esta misión implica importantes requisitos financieros, técnicos e institucionales, donde estos últimos adquieren una importancia relevante.

Los requisitos técnicos hacen referencia a las características de los diferentes tipos de carretera, el volumen de tráfico y su nivel de deterioro, lo cual está en función de su nivel de servicio.⁵⁸ En los financieros, es necesario tomar en cuenta, la fuente de financiamiento y su adecuada aplicación. En los institucionales, es preciso partir de la adopción de nuevas reglas del juego que den lugar a una eficiente gestión de las carreteras.

Una adecuada gestión de la conservación, una aplicación coherente y racional de los recursos asignados a las carreteras federales y nuevos esquemas de organización y financiamiento permitirán que el país cuente con una infraestructura vial acorde a los requerimientos económicos y sociales que el desarrollo y la modernización exigen. Es necesario hacer una revisión exhaustiva del marco institucional que regula las acciones en materia de carreteras. Las instituciones reducen los costos, al tiempo que permiten disfrutar de sus beneficios,

⁵⁸ En este aspecto se pueden impulsar nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones, como: información vial y de tráfico, gestión moderna del transporte público (localización de vehículos, GPS (sistema global de posicionamiento) y su integración en un GIS (sistema geográfico de información), manejo eficiente de flotas, entre otras. Para una profundización del tema véase, CEPAL. *Nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones en el sector transporte*, Boletín FAL No 177 mayo 2001

maximizando el producto global de una sociedad⁵⁹ El cambio en las estructuras institucionales y la aplicación eficiente de las políticas públicas, generarán beneficios a corto plazo a los diferentes actores económicos.

Entre las medidas que se pueden adoptar para mejorar su servicio se encuentran:

- identificación de las tareas básicas y formulación de políticas viales, para sentar bases apropiadas de desarrollo; defensa del interés público, gestión de las redes viales y la ejecución de las obras;
- incorporación de una visión y de un nuevo concepto de gestión de la red vial, tendiente a la obtención de resultados;
- separación institucional entre la fijación de políticas y la ejecución de obras y estudios;
- actitud de servicio a los usuarios;
- aumento de la efectividad del organismo vial, establecimiento de rendición de cuentas de los elementos sustantivos del quehacer vial y de indicadores de desempeño de conocimiento público;
- introducción de niveles de servicio o de calidad en los caminos;
- mayor énfasis en los contratos de conservación por estándares o resultados;
- transformación del organismo vial en empresa pública para mejorar las condiciones de desempeño;
- reconocimiento de los derechos y apertura a la participación de los usuarios.

Es esencial asegurar un financiamiento oportuno, suficiente y estable para la conservación vial. El Banco Mundial ha estudiado diversas formas de cobrar por el uso de los caminos y en definitiva, todo indica que una tarifa o cargo dentro del precio de los combustibles es la mejor forma, ya que su costo de recaudación es en general inferior a 1% del monto recaudado y además existe una relación entre la cantidad de combustible que se emplea y el uso de los caminos. La manera adecuada de recaudar esa tarifa o cargo es hacerlo al producirse las operaciones mayoristas de

⁵⁹ North, Douglas. *Op. cit.*, p. 209.

combustibles refinados, es decir, simultáneamente con las ventas de las refinerías a las empresas distribuidoras y al momento de efectuarse los trámites de importación. Con este sistema es difícil evadir el cobro. Sin perjuicio de los cargos en los combustibles, pueden emplearse mecanismos de cobro complementarios, incorporados, por ejemplo, en el permiso anual de circulación vehicular, que contribuyan a corregir algunas faltas de equidad derivadas del solo cobro a través de los combustibles, el cual ingresaría a un Fondo de Conservación Vial, cuyo destino debiera ser sólo la conservación de la red existente, como una forma de asegurar que ese dinero no se destine a otras finalidades.⁶⁰

Otra alternativa es la *comercialización*: introducir las carreteras en el mercado, prestar servicio a cambio del pago de un derecho y administrarlas como un negocio, lo cual implicaría reformas complementarias en cuatro áreas importantes: la clarificación de responsabilidades mediante la asignación definitiva de tareas; la creación del sentido de propiedad haciendo que los usuarios participen en la administración de carreteras para fomentar una mejor gestión, obtener el apoyo del público para que contribuya a fondos viales y delimitar los gastos a los recursos disponibles; la estabilización de la financiación de carreteras asegurando una financiación adecuada y el flujo estable de fondos; y el fortalecimiento de la gestión de las carreteras introduciendo prácticas comerciales adecuadas y mejorando el sistema de responsabilidades y controles en el plano directivo.⁶¹ Estos son interdependientes y su ejecución debe ser conjunta, de lo contrario, el éxito de los cambios será solamente parcial, el programa debe ser sustentable para lograr el éxito.

En algunos países de América Latina se están adoptando nuevos esquemas que permiten la reconfiguración de la gestión vial, los cuales pueden ser factibles de implementarse en México, tales son: la creación de fondos de conservación de carreteras autónomos; la transformación de organismos viales en agencias viales autónomas; el establecimiento de empresas de gestión de conservación vial,

⁶⁰ Schliessler, Andreas y Alberto Bull, *Caminos. Un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales*, CEPAL, Santiago de Chile, 1994, capítulo 6, pp. 89-128.

⁶¹ Heggie G., Ian y Piers Vickers, *Supervisión comercial y financiamiento vial*. Documento técnico del Banco Mundial No 409s, Banco Mundial, Washington D.C. 1999. p. 2.

responsables de la gestión de redes viales mediante contratos de largo plazo, pagando a éstas empresas sobre la base del cumplimiento de estándares preestablecidos en las carreteras y no en función de volúmenes de obra ejecutados.

La responsabilidad de la gestión de la conservación de los caminos debe entregarse a empresas especializadas, ya sean estatales, privadas o mixtas, que tendrían que atenerse a términos contractuales precisos. Las empresas de gestión de conservación no deberían actuar por su cuenta. Un organismo técnico debería tener la dirección del sistema de conservación. Puede tratarse de un Consejo Nacional de Conservación Vial, que como entidad autónoma, especializada y apolítica, tendría a su cargo el establecimiento de las normas y estándares adecuados para mantener las vías, y además controlaría el desempeño de las empresas de gestión de la conservación y las sancionaría en caso de incumplimiento. El Consejo manejaría también el Fondo de Conservación, recaudando sus recursos y efectuando los pagos a que tuviesen derecho las empresas de gestión. Habría que considerar además la creación de un tipo de consejo sectorial para cada jurisdicción de vías públicas, como pueden ser las carreteras nacionales, los caminos estatales y municipales, etc. Asimismo, cada consejo sectorial podría actuar en forma regionalizada en aquellas jurisdicciones cuyo tamaño lo hiciera aconsejable. En este rubro la participación de los *gobiernos estatales* jugaría un papel de suma importancia en la administración local de la red vial.⁶²

Una última consideración es la participación de los usuarios, los cuales debieran tener información actualizada acerca de los logros y fallas del sistema. La modalidad propuesta es su participación con voz, o incluso con voto, en los diferentes consejos de conservación. Así podrán hacer valer sus derechos y representar cualquier deficiencia que se pudiera producir. Mediante un riguroso sistema, debidamente financiado y controlado por el Consejo, con empresas de

⁶² Schillestler, Andreas y Alberto Bull, *Op. cit.* capítulo 7, pp 129-176

gestión, en vez de los organismos tradicionales, y contando con la participación vigilante de los usuarios, se puede asumir con éxito la conservación de las vías.⁶³

Es urgente fomentar en el país una cultura centrada en la mejora de los resultados (eficacia y eficiencia), un sector público menos centralizado, calidad del servicio y satisfacción del usuario, mediante un incremento de la autonomía y de la flexibilidad, tanto en el uso de los recursos del sector público, como también, de la instrumentación de procesos de descentralización y transferencia de actividades del sector público al privado. Lo anterior, teniendo como objetivo un fortalecimiento de la responsabilidad en la gestión de los resultados, donde la calidad y la rendición de cuentas sean parte importante del nuevo esquema. La renovación de las instituciones es un reto que se debió afrontar desde finales del siglo XX y se sigue constituyendo como tal en el nuevo siglo, su objetivo es lograr que los gobiernos estimulen el desempeño del país y las organizaciones, se reestructuren y adapten permanentemente a la evolución de las necesidades de la sociedad.

Una buena gestión asume su trabajo no sólo bajo una interpretación estrecha de su área de competencia, sino que integra la preocupación por los ámbitos en los cuales influye su actividad, de modo de propender al bien común y minimizar los efectos negativos. En el caso de los caminos, la gestión no puede circunscribirse apenas a proyectar, construir y conservar la infraestructura. Debe preocuparse también de los usuarios, quienes son los destinatarios naturales del quehacer vial. Debe considerar la seguridad vial y colaborar en la disminución de los accidentes. Debe analizar el grado de vulnerabilidad de la infraestructura ante los embates de la naturaleza y tomar medidas para aminorar sus consecuencias. Debe conocer y mitigar los impactos ambientales de las vías, de modo de contribuir a la sustentabilidad del medio. Debe estar consciente de la influencia de los caminos sobre el desarrollo económico y social.⁶⁴

El mejoramiento de la gestión vial augura un mejor destino para las carreteras y para el país. No obstante, todo comienzo es difícil y siempre hay gran resistencia a

⁶³ *Idem.*, capítulo 6.

⁶⁴ Bull, Alberto, *Proceso de mejoramiento institucional de los organismos viales*. Segundo Congreso de Vialidad de Uruguay, octubre, 1998 pp. 3-4.

los cambios, aunque si se toman las medidas adecuadas, podría mejorar sustancialmente el papel que la SCT tiene en la materia.

4.2.2. Reprivatización de las carreteras de altas especificaciones

La estrategia a través de la cual el Estado mexicano pretendió captar recursos para atender la creciente demanda en el sector carretero, no resolvió la problemática vial, y por otro lado, profundizó el déficit del sector público. Sin embargo, el gobierno continúa en seguir la tendencia de privatización que se da en el mundo, sumado a ello, los compromisos que tiene con los organismos financieros multilaterales, lo obligan a asumir ese carácter privatizador.

La Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción estima que para los próximos 15 años se necesitará incorporar 55 mil kilómetros de carreteras en el país, de las cuales 12 mil kilómetros deberán ser autopistas de altas especificaciones. Se pronostica que en el 2005 el sistema carretero deberá dar servicio a 5 mil 300 millones de pasajeros y a 750 millones de toneladas de carga, para lo cual se necesitarán \$128, 044 millones de pesos para hacer frente a las necesidades de carreteras en México⁶⁵

La escasez de recursos públicos, que son cada vez más limitados, no serán suficientes para atender a los requerimientos de inversión en infraestructura carretera, por lo que el gobierno ha considerado esquemas de participación público-privada nuevamente a través de las concesiones.

El gobierno de Vicente Fox ya tiene listo un nuevo esquema para incentivar la construcción y operación de nuevas autopistas y devolver a los particulares las que rescató en agosto de 1997. Se pretenden desarrollar 5 mil kilómetros más de carreteras de altas especificaciones que servirán para conectar los principales ejes troncales del país. Habrá subsidios fiscales y garantías del gobierno al momento de negociar préstamos financieros. El esquema adoptado está inspirado en la

⁶⁵ Se requerirán 55,000 kilómetros de carreteras hasta el año 2015 [scitechdot.gov / partech/nafta/5yplan/app-b1.html](http://scitechdot.gov/partech/nafta/5yplan/app-b1.html)

experiencia chilena, país donde más del 90 por ciento de las concesiones carreteras está en manos de grupos extranjeros, principalmente de Francia y España. De esta manera, se están creando las reglas del juego necesarias para desarrollar ese proyecto.

La SCT buscará integrar consorcios de empresas mexicanas y extranjeras, donde los primeros detenten el control accionario. De hecho se está hablando de que las mexicanas sean empresas no necesariamente constructoras, que ya demostraron ser unos pésimos operadores de carreteras. En el nuevo diseño se pretende que las constructoras sean subcontratadas, debido a que no se les pueden asignar directamente contratos de obra pública porque muchas de ellas deben al fisco y a diversos bancos comerciales. Las nuevas autopistas se asignarán con el criterio de que los ganadores serán aquellos consorcios que pidan al gobierno menos subsidios fiscales.⁶⁶ El gobierno determina el periodo de vigencia y la concesión será otorgada a la empresa que ofrezca el peaje más bajo en una subasta competitiva.

Es necesario que el proceso de otorgamiento establezca en forma clara los derechos y obligaciones a los que quedan sujetos los concesionarios y el concesionante, así como también, el tomar en cuenta las características particulares del proyecto a licitar como son: demanda potencial, perspectivas de expansión futuras, ubicación en la red de carreteras nacional o regional, número de cuerpos y carriles, destinos que comunica, tramos alternos, etc

Dentro de los requisitos se plantea que para la construcción es necesario contar previamente con el otorgamiento del título de concesión y con el proyecto ejecutivo de la obra al 100%, lo cual estará a cargo del concesionante. En lo referente al derecho de vía, se debe contar con ella desde el inicio de la construcción. Para cubrir posibles desviaciones en el costo de las indemnizaciones, el concesionante deberá asumir el riesgo, que puede ser a través de la contratación de una línea contingente.

En cuanto a aportaciones insuficientes de capital, se plantea la necesidad que desde el inicio de la obra se tenga la seguridad respecto de las aportaciones del

⁶⁶ Celis Estrada, Dario. *Listo el nuevo programa carretero; los mexicanos si mantendrán el control*. <http://www.reforma.com/editoriales/articulo/111648/default.htm>

concesionario, ya sea mediante mecanismos financieros colaterales, como constitución de fondos y carta de créditos o anticipando su aportación a los recursos crediticios

En lo que respecta a la obra adicional, al concesionario le corresponde asumirla en la medida en que éste es el que los solicita, con la posibilidad de la contratación de créditos contingentes

Para el caso de los sobrecostos por obra extraordinaria, se pretende que el concesionario los asuma, mediante mecanismos financieros colaterales, como constitución de fondos y cartas de crédito, o simplemente con aportaciones extraordinarias. Se pretende que con esta asignación de riesgos se marque una diferencia sustantiva respecto al pasado y que las instituciones financieras tengan mayor certidumbre en la recuperación de sus fondos.⁶⁷

En relación con el esquema chileno, un primer aspecto exitoso de su experiencia tuvo que ver con la disipación de los temores de expropiación por parte del gobierno, limitando la actuación discrecional de la autoridad en varios aspectos sensibles para los concesionarios.

Segundo, la ley chilena obliga a que toda concesión sea adjudicada en una licitación competitiva, abierta a empresas extranjeras. De esta manera, se hace transparente la adjudicación de las concesiones y se fomenta la competencia. Finalmente, el proceso de preclasificación ideado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) chileno, incluye un programa detallado de construcción y estudios preliminares de ingeniería del proyecto, las empresas plantean preguntas y hacen sugerencias, lo que reduce la duplicación de gastos por parte de los oferentes y lleva a que un número mayor de empresas participe en las licitaciones.

Entre los incentivos que tienen los inversionistas en Chile, se encuentra la garantía que ofrece el gobierno de peaje mínimo o *peaje sombra*. Estos se pagan por el Gobierno al operador, basado en las cuentas de tráfico en el camino y una proporción convenida por el tipo de vehículo. Los beneficios de este sistema son resultado de:

⁶⁷ Hernández, Jaime. "En marcha, nuevo esquema de concesión de autopistas a la IP", *El Economista*, miércoles 18 de agosto de 1999.

- el compromiso gubernamental de apoyo financiero durante varios años,
- el compromiso del sector privado y su responsabilidad para la entrega eficaz de servicio.

La exigencia para que el Gobierno y los inversionistas lleguen a acuerdos con relación al tipo de vehículos a ser incluidos en el *peaje sombra*, las dificultades que rodean los arreglos legales, pueden contribuir a que los costes de la transacción sean muy altos.⁶⁸

Sin embargo, uno de los principales defectos del programa de concesiones chileno es la ausencia de un marco regulatorio adecuado. En la actualidad, el MOP está a cargo de diseñar, implementar y fiscalizar las concesiones, sin que existan reglas generales sobre cómo debe proceder en este rol regulador.⁶⁹

La experiencia de la privatización de las autopistas deberá servir como experiencia para replantear con seriedad los términos de financiamiento de la infraestructura nacional y la oferta de servicios públicos. El Estado no puede administrarse como una empresa privada, porque sus bienes antes que ser un negocio, son patrimonio para el bienestar de la población.

De las diversas lecciones que dejó la privatización de las autopistas en 1989, quizás la más importante es la necesidad de crear instituciones que den lugar a sistemas eficientes de regulación y minimicen los riesgos financieros para el gobierno. Es necesario que la estrategia del sector incluya los mecanismos e incentivos explícitos para seleccionar los proyectos que valen la pena. Establecer precios para asegurar la viabilidad de empresas privatizadas sin proteger a aquellas que por sus deficientes cálculos se vayan a la quiebra. También deben permitirse precios que reflejen la demanda. El esquema regulador debe verificar que no exista abuso en el cobro de las cuotas y asegurar servicios adecuados.

⁶⁸ World Bank. *The Roads of the prived Toll and Concessions*, www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/toll_rds.htm#mechanisms.

⁶⁹ Engel Eduardo. *Reglas claras* 21 de mayo del 2000. www.dii.uchile.cl/~eengel.

Además de proteger a los inversores, un esquema regulador apropiado protege al gobierno y a los contribuyentes de asumir la responsabilidad por la actuación financiera de empresas privatizadas ⁷⁰

La necesidad de involucrar al sector privado en la infraestructura de transporte no significa que el papel del sector público haya terminado. Deberá continuar financiando muchos proyectos arriesgados para atraer la inversión privada a las proporciones viables de rentabilidad. También continuará definiendo políticas y estrategias para el sector. El cambio principal es que debe reemplazar su papel anterior como un proveedor de servicios a un nuevo papel como un regulador independiente del número significativo de las actividades entregadas a los operadores privados. Este nuevo papel es importante porque no toda actividad de transporte es competitiva. De hecho, la reestructuración de transporte crea a menudo monopolios locales u oligopolios en las infraestructuras de transporte.⁷¹

México es el país donde más claramente ha fracasado el programa de privatizaciones. Las compañías de aviación, los bancos y las carreteras concesionadas han estado en quiebra. El costo de estos fracasos ha sido traspasado casi totalmente a la sociedad, quien tendrá que pagar el precio de esquemas privatizadores inadecuados y gobernantes ineptos.

⁷⁰ World Bank. *The Roads of the prived Toll and Concessions*, www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/toll_rds.htm#mechanisms.

⁷¹ Estache, Antonio. *Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s: successes...and bugs to fix for the next millennium* www.worldbank.org/html/cgiar/publications/icw9715.pdf

Conclusiones

La presencia del Estado mexicano en la construcción nacional a través de su participación en el ámbito económico ha sido fundamental para impulsar el desarrollo del país, sobre todo en espacios donde la participación privada no tuvo o ha tenido un papel importante. La presencia estatal en la construcción de la infraestructura carretera fortaleció la integración nacional y el desarrollo regional. No cabe duda que la intervención del Estado en materia de carreteras, fue fundamental para mejorar la asignación de recursos en la economía, mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, ayudar a la estabilización de la economía, crear la confianza y certidumbre necesarias para dar lugar al intercambio comercial y constituir a esta infraestructura como uno de los principales detonadores del desempeño económico de México.

No obstante, para mantener el equilibrio económico, político y social, los gobiernos impulsaron a la administración pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas, en términos de su tamaño y funciones, *el Estado interventor permitió un mejor desempeño de la economía del país, tanto en el ámbito regional como nacional.* La creación de infraestructura sentó las bases para la expansión del intercambio comercial, el incremento de la productividad y la disminución de los costos de producción. Aun con la perspectiva negativa de la actuación estatal en el ámbito económico que se manifiesta antes de la crisis de estancamiento combinada con inflación de los años setenta, no se puede negar que el Estado constituyó el impulso dinamizador de la estrategia de crecimiento económico del país.

Los años setenta marcaron el punto de partida que transformó radicalmente al llamado Estado de Bienestar. Sus logros y acción en el ámbito económico, político y social son cuestionados severamente y se inicia el abandono de las políticas de bienestar social y el desmantelamiento del sector descentralizado, principalmente de empresas no prioritarias ni estratégicas. Las políticas monetarias y de gasto

expansivas que habían dado sustento financiero al Estado interventor fueron elementos que dieron lugar a la transformación del Estado benefactor en uno regulador, apoyado en un esquema de privatización del sector público, producto y resultado de la entrada en escena del neoliberalismo, bajo un proceso de globalización de la economía en el ámbito mundial. En esta esfera se hace necesaria la reconfiguración de la administración pública la cual, se manifiesta a partir del surgimiento del Estado mínimo, donde la gestión pública adquiere nuevas formas de acción orientadas a la eficiencia y la racionalidad.

Es indiscutible que en el nuevo escenario mundial la eficiencia en el intercambio comercial significa que un país sea competitivo económicamente, de ahí la importancia de que la gestión pública de las carreteras en México se oriente a mejorar sus condiciones.

Las formas de gestión pública de la red carretera nacional para hacer frente a los retos que implicaba el proceso de modernización y globalización, adoptadas por los gobiernos de 1989-2000, las cuales fueron orientadas por el Banco Mundial con el apoyo de empresas extranjeras especializadas en el ramo y de una política de privatización para construir y operar autopistas de altas especificaciones, resultaron fallidas. Por un lado, encontramos que en los albores del siglo XXI, México se encuentra con un amplio porcentaje de su red federal de carreteras en mal estado y por otro, el proyecto privatizador de autopistas resultó un contundente desastre. Con esto se demuestra que el eje del proyecto neoliberal fracasó y se evidencia el fracaso de la estrategia privatizadora. No obstante, aunque se coloca en la arena del debate la viabilidad de esta política, se insiste en la creación de nuevas reglas del juego para reprivatizar las autopistas rescatadas, concesionar otras e implementar nuevos planes para culminar una etapa más del proceso de integración económica dependiente de la economía estadounidense, iniciada con el GATT, más tarde con el TLCAN y en un corto plazo con el PPP.

Es necesario que en la gestión pública carretera, se recuperen políticas que impulsen el desarrollo de las diversas regiones con estrategias coherentes y mecanismos de participación social para que los usuarios se sientan corresponsables de las decisiones tomadas, por los gobiernos.

En la creciente interrelación del mundo actual la competitividad constituye uno de los ejes fundamentales que guían las acciones de las economías en los países. Un eficiente sistema de transporte proporciona el acceso de los países a los negocios, a los materiales y a los mercados, al mismo tiempo, ofrece a los usuarios, acceso a diversos servicios.

Aunque en la actualidad la infraestructura vial tiene una mayor demanda como fruto de la globalización de la economía mexicana y del aumento de sus relaciones comerciales con otros países y regiones, se observa claramente que el desempeño de la infraestructura carretera nacional continua siendo deficiente, se profundiza la brecha entre los estados del norte y sur del país. Los primeros aprovechan las oportunidades de apertura al mercado exterior y tratan de insertarse favorablemente al proceso de globalización de la economía mundial, mientras en los segundos, la marginalidad se incrementa, sobre todo para la población más pobre.

Con el deterioro de las carreteras el costo del transporte en México se eleva de manera notable y se pierden importantes recursos económicos para el desarrollo. Si la gestión pública de la red vial no evoluciona y se preocupa seriamente de la preservación de las carreteras, las pérdidas económicas serán mayores. Esta tarea involucra aspectos financieros, técnicos e institucionales, donde estos últimos adquieren una importancia relevante, en tanto sean capaces de ofrecer respuesta a los problemas, para los cuales el mercado y las políticas públicas convencionales son insuficientes o inadecuados. En este sentido, es necesario establecer interrelaciones entre los ámbitos económico, político, social e institucional

Si bien es cierto, que las políticas carreteras en otros países y regiones están orientadas a mejorar las condiciones de su infraestructura vial, también es cierto que obedecen a la dinámica que ha impuesto el proceso de globalización-modernización que involucra aspectos como: fortalecimiento institucional, mejoramiento en la gestión, impulso a la construcción y financiamiento de las carreteras mediante el mercado, entre otras.

Sin embargo, es importante resaltar que una adecuada política de transporte juega un papel prioritario en la cohesión económica y social de cualquier país, al mismo tiempo contribuye a reducir las disparidades regionales y a incentivar la comunicación intermodal que favorece de manera notable el bienestar social.

La gestión pública en materia de infraestructura vial debe contemplar la participación del sector social y privado y en este sentido, desarrollar un nuevo modelo de política regional integral, de carácter estratégico, adoptado como *política de Estado de largo plazo*, que permita identificar y aprovechar las potencialidades y ventajas productivas internas y a la vez ofrecer una visión del ámbito externo para orientar las capacidades productivas del país hacia una participación más ventajosa en la economía global.

Las políticas viales seguidas en otros países y regiones que tienen avances importantes en la materia, pueden constituir el punto de partida para mejorar la calidad y servicio de la red carretera nacional, tanto en lo que se refiere al aspecto técnico como presupuestal, para lo cual es necesario que las autoridades en la materia comprendan las consecuencias económicas de una inadecuada red vial, en este sentido, se hace necesario contar con recursos humanos capacitados, sistemas de financiación eficaces, esquemas de responsabilidad y estructuras de administración claramente definidas, todo ello acompañado de sistemas de gestión eficientes y de esquemas institucionales que fortalezcan el desempeño de la red y el desarrollo del país.

Existen diversas alternativas de financiamiento para las carreteras tales como el cobro por el uso del camino, para lo cual en México, en el caso de la red federal de carreteras, solo podría realizarse mediante un cargo dentro del precio de los combustibles y/o en el permiso de circulación, o bien, establecer impuestos a los diversos vehículos pesados o que rebasen determinadas características. Lo anterior debido a que en nuestro país, siempre debe existir una carretera paralela libre de peaje, y por otro lado, seguramente la ciudadanía no estaría dispuesta a pagar una tarifa directamente, de ahí, la importancia de desarrollar una cultura dentro de la sociedad sobre la importancia del cuidado y del mantenimiento vial y la toma de conciencia por parte de las autoridades políticas que deciden acerca de los problemas sociales y económicos a enfrentar y resolver. Al mismo tiempo, es importante poner a disposición de los usuarios toda la información concerniente a las carreteras, particularmente la financiera, donde se presente una descripción general del financiamiento y operación de los programas de las carreteras y las autopistas.

Es necesaria una reconfiguración de la gestión vial que se oriente a la creación de un fondo de conservación vial, el establecimiento de empresas de gestión de conservación, la participación de los usuarios en la definición y vigilancia de las políticas en la materia, la aplicación de nuevas tecnologías a la infraestructura, para el caso de concesión de autopistas, es necesario instrumentar nuevos marcos institucionales que minimicen riesgos financieros para el gobierno, se incentive al sector privado, así como, precios que reflejen la demanda y servicios adecuados.

En forma complementaria, es necesario asegurar que los recursos públicos destinados al sector transporte sean invertidos en la mejor forma posible. Ello obliga a una buena revisión y evaluación de los proyectos que aborda el sector público, única forma de garantizar que la rentabilidad socio-económica de los fondos asignados al sector sea la más alta posible. Sin embargo, además de los criterios de rentabilidad, es necesario considerar criterios de equidad, para

asegurar que la inversión en infraestructura y servicios de transporte sea consistente con las ideas y principios del desarrollo productivo con equidad

La falta de una suficiente infraestructura carretera nacional, genera el consiguiente deterioro de calidad de vida en términos de aumentos en los costos y tiempos de traslado de personas y mercancías.

Si bien es cierto que la tendencia mundial continua siendo la privatización de la infraestructura vial, esto no significa que el papel del sector público haya terminado. Su presencia será vital en el financiamiento de proyectos arriesgados, la atracción de inversión privada y en la definición de políticas y estrategias para el sector. En este sentido, la creación de una infraestructura modal juega un papel de suma importancia en el intercambio de bienes y servicios.

El proceso de globalización mundial es el marco en que se realiza la gestión de la infraestructura carretera nacional 1989-2000, la cual no dio los resultados esperados por los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, resultado de la falta de instituciones eficientes y de una gestión pública que respondiera a las necesidades de la sociedad.

Los desafíos a que se enfrenta la red carretera nacional exigen la reestructuración de su organización y financiamiento. Es indudable la posibilidad de financiar la conservación de las carreteras libres de peaje mediante el presupuesto fiscal, al mismo tiempo, es necesario establecer las reglas del juego para que estas vías y las autopistas cuenten con esquemas organizacionales e institucionales para que tengan un papel más importante frente a la globalización y a proyectos de libre comercio y de integración económica. En este aspecto la planeación vial juega un papel de suma importancia dentro de las políticas a implementar en las carreteras tanto en su construcción, mantenimiento y operación, de ahí que contribuya al logro de los objetivos de desarrollo en el país

Es preciso que el gobierno mexicano establezca estrategias y mecanismos para que su papel en materia de carreteras sea eficaz y eficiente. Es a través de la gestión pública que se puede dar el fortalecimiento de las relaciones entre el estado y la sociedad, al mismo tiempo, la creación de espacios para la cooperación y el intercambio donde, la sociedad, además de tener mayores espacios de participación, se haga a la vez corresponsable en la solución de la problemática que se presenta en este ámbito. La gestión pública como conducto en la interrelación gobierno-gobernados, refleja la capacidad del Estado para hacer frente a los constantes cambios que se presentan en todas las esferas de la sociedad, en este sentido, representa la concretización de las decisiones tomadas en el ámbito político. La gestión pública debe responder con mayor rapidez a los grandes cambios que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Es importante que los cambios sean orientados hacia: una flexibilización organizacional capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; la articulación de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-usuarios; y al establecimiento de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

Los desafíos que enfrenta la infraestructura carretera en el actual escenario económico, obligan al gobierno mexicano a una mayor eficiencia en la implementación y gestión de políticas públicas en la materia. El sector público se encuentra frente a importantes desafíos, en un contexto de mayor competitividad internacional que exige proveer al país de una infraestructura carretera, acorde a las necesidades económicas y objetivos específicos de los actores económicos y sociales.

Se ha afirmado que la globalización no admite retroceso, que debemos adaptarnos a ella. Sin embargo en una globalización desigual y entre desiguales, es necesario reformular la estrategia de desarrollo en función no sólo del mercado externo, sino

de la construcción de la demanda interna, tanto de inversión como de consumo. La estrategia requiere distinguir áreas prioritarias, sobre todo para la acción concertada del sector empresarial con el sector público.

Es necesario hacer una revisión exhaustiva del marco institucional que regula las acciones en materia de carreteras. Las instituciones reducen los costos, al tiempo que permiten disfrutar de sus beneficios, maximizando el producto global de una sociedad. El cambio en las estructuras institucionales y la aplicación eficiente de las políticas públicas, generarán beneficios a corto plazo a los diferentes actores económicos y sociales involucrados. En este rubro es importante revisar la participación del Banco Mundial en la orientación de las políticas carreteras.

Una adecuada gestión carreteras es factor determinante del éxito de un país, en casos como la expansión del comercio, la reducción de la pobreza, etc. Una buena infraestructura eleva la productividad y disminuye los costos de producción, no obstante, debe adaptarse a los vertiginosos cambios que plantea el mundo actual. La cantidad y la calidad de los servicios de esta infraestructura son factores que influyen en la capacidad de un país para competir en la economía global.

Una adecuada gestión vial además de contemplar la participación del sector social y privado debe desarrollar un nuevo modelo de política regional integral, de carácter estratégico, implementada como política de Estado de largo plazo que permita identificar y aprovechar las potencialidades y ventajas competitivas internas y externas y en esta medida, orientar las capacidades productivas de México hacia una participación más ventajosa en la economía global.

En suma, un apropiado esquema financiero e institucional para la gestión pública de la red vial, permitirá contar con un sistema carretero nacional que satisfaga las necesidades de crecimiento regional y nacional que el país requiere, se minimicen los riesgos financieros para el gobierno y se cuente con sistemas eficientes de regulación. La presencia del Estado en este ámbito no puede ser sustituida, su

gestión es fundamental para impulsar el desarrollo y el bienestar económico y social del país.

Bibliografía

- Alavi, Hamid. *International competitiveness: determinants and indicators* Documento de trabajo No. 29 del Departamento de Industria y Energía Washington, D.C., Banco Mundial, 1990.
- Arellano Gault, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coordinadores) *Reformando al gobierno una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa-CIDE, 2000.
- Ariño, Gaspar *Economía y Estado: el Estado productor, de las nacionalizaciones a las privatizaciones; el Estado regulador, del monopolio a la competencia*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993
- Arteaga García, Julio C. *Infraestructura y desarrollo regional: una aplicación de la tesis de Hansen para el caso de México en los años 1980-1990*, México, UANL, Facultad de Economía, 1996.
- Arvizu, Héctor *Reunión Nacional de transporte terrestre*, SCT, México, 1994.
- Aschauer, David Alan. *Public expenditure Productive?*, Journal of monetary economics.
- Asociación Técnica de Carreteras *Diccionario Técnico Vial de la AIPCR*, Versión Española, España 1991.
- Aspe Armella Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1994.
- Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1999.
- _____ *Economía Pública, una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997.
- _____ *Instituciones y desempeño económico* Revista El Mercado de Valores. NAFIN. México, octubre 1999.
- _____ *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.
- Banco de Comercio. *Revista, N° 2*, México, febrero de 1990.
- Barzelay, Michel *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, CNCPAP/ FCE, 1998.
- Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, 6ª edición, México, Siglo XXI, 1998
- Boisier, Sergio. "Pensamiento Iberoamericano". *Revista de Economía Política, Desarrollo regional nuevos desafíos*, julio-diciembre 1986, Núm 10, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana
- Bozeman, Barry (coordinador). *La Gestión pública, su situación actual*, México, CNCPY AP/UAT/FCE, 1998.
- Bull, Alberto *Proceso de mejoramiento institucional de los organismos viales*, Segundo Congreso de Vialidad de Uruguay, octubre, 1998
- Burki, Shahid Javed, Guillermo Perry. *Beyond the Washington consensus*, Washington, D.C., Banco Mundial, 1998.
- Cairns, M.C. *Commercialising the Management of Roads The New Zealand Experience*. Documento presentado en el seminario del Banco Mundial sobre financiamiento de la conservación vial, Jordania, 3-4 de junio, 1997.
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. *Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, CAPUFE, México, 1995.

- Camou, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* N° 6, México, IFE 1997
- Cardoso, Víctor. *Ya no se rescatarán proyectos concesionados*. advierte Hacienda La Jornada. 25 de junio de 1996.
- CEPAL *Nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones en el sector transporte*, Boletín FAL No. 177, mayo 2001
- Chapoy Acevedo, Jaime. *Las carreteras como una base para un desarrollo integral*. México, ITAM, 1967.
- Cole León, Monroe. *El uso de la inversión en transporte en el desarrollo económico. El concepto de un modelo*. Chile, Universidad Católica de Chile, 1966.
- Colmenares Páramo, David. *Desarrollo regional. Los grandes retos en el campo y las ciudades*. México, Fundación Colosio, 1997
- Comunidades Europeas. *Comisión, Telecomunicaciones: las nuevas autopistas del gran mercado europeo* Bruselas, 1988.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, www.gob.mx/Federal/29.htm.
- Cordera Campos, Rolando. *Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica*. Revista de Economía de América Latina No 3, México, CIDE. 1979
- Crozier, Michel. *El actor y el sistema*, México, Alianza, 1990.
- _____ *Estado Modesto Estado Moderno*, México, FCE, 1989
- Díaz Díaz, Daniel. "Transporte", *México 2030, nuevo siglo, nuevo país*. México. FCE, 2000.
- Dillares Cisneros, María Estela. "México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica", *Revista Gestión y Estrategia* No 4, UAM Azcapotzalco, ediciones internet, www.azc.uam.mx/gestion
- Donahue, John D. *La decisión de privatizar: fines públicos medios privados*, Barcelona, Paidós, 1991.
- Dorval, Brunelle. *La Segunda Generación de Acuerdos de Libre Comercio: El Caso de América del Norte*, Universidad de Québec. www.alternatives.ca/rqic/pages/espagnol/generacion.htm
- Engel, Eduardo. *Reglas claras*, www.dii.uchile.cl/~eengel
- Espinosa Sánchez, Irma Elizabeth. *Sistema carretero y dinámica urbana: 1930-1970*, México, El Colegio de México, 1989
- Estache, Antonio. *Privatization and regulation of transport infrastructure in the 1990s: successes...and bugs to fix for the next millennium*, www.worldbank.org/html/cgiar/publications/icw9715.pdf
- Estay, Jaime, Alicia Girón, Osvaldo Martínez. *La globalización de la economía mundial: principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, México, Miguel Angel Porrúa/UNAM, 2001
- Evans, Trevor. *La transformación neoliberal del sector público*, Nicaragua, Latino Editores, 1995.
- Falcão Martins, Humberto. *Administración pública gerencial y burocracia La persistencia de la dicotomía entre política y administración*, www.clad.org.ve.
- Flisfisch, Angel. "Gobernabilidad y consolidación democrática" (1987) *Revista Mexicana de Sociología*, N° 3, julio-septiembre de 1988.
- Flores Olea, Victor y Abelardo Mariña Flores. *Crítica de la globalidad: dominación y liberación en nuestro tiempo*, México, FCE, 1999.
- Fundación Colosio. *Desarrollo regional, urbano y sustentable para un renovado impulso nacional*, Versión internet, www.pri.org

- Gómez Domínguez, Pablo y Armando Cortés Guzmán. *Experiencia histórica y promoción del desarrollo regional en México*. México, NAFINSA, 1987
- González Casanova, Pablo. "Globalidad, neoliberalismo y democracia". *El mundo actual: situación y alternativas*. México, CIICH-UNAM-SXXI, 1996.
- González M., María Luisa y Alvarez M. Lucía. *La Economía Mexicana en el Umbral del Siglo XXI*, México, Ediciones Quinto Sol, IIE UNAM, 1994
- González Valdez, Refugio. "Innovación y democratización de la gestión pública contemporánea", *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México No. 37*, México, IAPEM, enero-marzo 1998.
- Gore, Al. *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1994
- Green, Rosario. *Los organismos financieros internacionales*, UNAM, México, 1986.
- Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdez Editores, 1992.
- _____ . *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Miguel Angel Porrúa, 1999.
- _____ . "El management de la interdependencia global. Un modelo de gerencia pública estándar en la era d la globalización", *Revista digital universitaria*, www.revista.unam.mx/vol.0/art1/intro.html#1.
- Hanke, Steve H. *Privatización y desarrollo*, México. Trillas 1989.
- Harral, Clell G y Asif Faiz. *El deterioro de los caminos en los países en desarrollo: causas y soluciones*. Washington D C., Banco Mundial 1988
- Heggie G., Ian y Piers Vickers, *Supervisión comercial y financiamiento vial*, Documento técnico del Banco Mundial No. 409s, Washington, D C. Banco Mundial, 1999.
- Hernández, Jaime. *En marcha, nuevo esquema de concesión de autopistas a la IP*, periódico El Economista, miércoles 18 de agosto de 1999.
- _____ . "Los recursos para carreteras con una caída dramática", periódico El economista, 2 de diciembre de 1999
- Herrera Ramos, J. Mario. *Desarrollo regional e infraestructura. Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, 1994.
- Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. "La reforma del Estado y la transformación de la Administración Pública", *Revista Gestión y Estrategia N° 8*, julio-diciembre 1995. México, UAM, Azcapozalco. Edición internet, www.azc.uam.mx/gestion/.
- Inostroza Fernández, Luis. "Las Reprivatizaciones como proceso a nivel mundial", *Revista Gestión y Estrategia No. 1*, Edición inaugural, Julio-diciembre 1991, México, UAM Azcapozalco, Edición internet www.azc.uam.mx/gestion.
- Instituto Mexicano del Transporte. *Una Estrategia para la Conservación de la Red Carretera*. SCT, México, 1995.
- Israel, Arturo. *Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990*, Banco Mundial, Washington, D C., 1993
- Katz, Isaac M. *Constitución y desarrollo económico de México*, México, Cal y Arena, 1999.
- Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP-FCE, 1994
- Levine, Elaine. "México frente al Tratado de Libre Comercio" *La economía mexicana en el umbral del siglo XXI*, México, Quinto Sol, 1994.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* Diciembre, 1986.

- Livas Elizondo Raúl A. *Desarrollo Regional y apertura comercial en México. Un ensayo analítico sobre geografía económica*, México. Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI, Luis Donaldo Colosio, 1993.
- Macewan, Arthur. "Globalización y estancamiento" *El mundo actual situación y alternativas* México CIICH-UNAM-SXXI. 1996.
- Maya Rodríguez, Mauricio. *Análisis del sistema nacional de autopistas concesionadas* Tesis de Licenciatura, México, UNAM. 1997.
- Medina Peña, Luis. *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*, México, FCE, 1995
- Nacional Financiera. *La economía mexicana en cifras*. México, Policromía. 1978.
- North C Douglas. *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, Alianza, 1984.
- North Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1993
- OCDE. *Desarrollo sustentable: estrategias de la OCDE para el siglo XXI*, París OCDE, 1997.
- OCDE. *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, Paris, OCDE, 1998
- Osborne, David y Ted Gaebler. *Un nuevo modelo de gobierno Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 1994.
- Poder Ejecutivo Federal *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México SHCP, 1995.
- Poder Ejecutivo Federal *Plan Nacional del Desarrollo 1989-1994*, México, SHCP, 1989
- Programa Nacional Carretero 1995-2000 SCT www.sct.gob.mx.
- Puga Cristina y David Torres. *México y el cambio mundial en México: la modernización contradictoria*, México Alambra, 1995.
- Ramírez, Fández Jaime "La globalización, la competencia y el surgimiento de un nuevo paradigma de eficiencia", *Revista Gestión y estrategia* No. 8 jul-diciembre 1995, UAM-A, Edición internet. www.azc.uam.mx/gestión.
- Ramonet, Ignacio. *Impacto de la globalización en los países en desarrollo*. www.memoria.com.mx/143/ramonet
- Reinoso Medina, Georgina. *Programa Nacional de Autopistas, concesión, financiamiento y modelo para su evaluación*, Tesis de Licenciatura. México Universidad Panamericana, 1996.
- Rendall, D.R. *Reforming the Ministry of Works and Creating Transit New Zealand* Paper presentado en el taller sobre desarrollo institucional a nivel nacional de la conservación de redes viales nacionales de Filipinas, 29 de mayo, 1997
- Rogozinski, Jacques S. *La privatización en México Razones e impactos*. México, Trillas 1997.
- Ruster, Jeff. *A Retrospective on the Mexican Toll, Road Program 1989-94*. Viewpoint, note No 125 Washington DC, World Bank, 1997
- Salinas Alvarez, Samuel *Historia de los caminos de México*, México, Banobras, 1994.
- Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado neoliberal*, Tesis de Maestría, México. 1993.
- Savas, E. *Privatización la clave para un gobierno mejor*. Ed. Gernika, México. 1993
- Saxe Fernández, John. "TLC: los cruces de la geopolítica y la geoeconomía". *El mundo actual: situación y alternativas*. México, CIICH-UNAM-SXXI, 1996
- Scheinvar Isaac. *Las carreteras y el sistema portuario frente a las reformas económicas en México*, Chile, CEPAL, 1999.
- Schiessler, Andreas y Alberto Bull. *Caminos un nuevo enfoque para la gestión y conservación de redes viales*, Chile, CEPAL, 1994

- Schmidt, Samuel. *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997.
- *Se requerirán 55,000 kilómetros de carreteras hasta el año 2015*. scitech.dot.gov/partech/nafta/5yplan/app-b1.html
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Cien años de comunicaciones y transportes en México 1891-1991*, SCT, México, 1991.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. "Simulación de estrategias de mantenimiento vial", *Revista de Ingeniería Civil*, México, CICM, abril 1996.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, BCEOM, Sociedad Francesa de Ingeniería. *Informe Final*, México, SCT, 1992
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. BCEOM, Sociedad Francesa de Ingeniería *Asesoría Técnica a la Dirección de Planeación y Evaluación Informe de Avance No. 1*, México, SCT, 1993.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. BCEOM, Sociedad Francesa de Ingeniería. *Asesoría Técnica a la Dirección de Planeación y Evaluación Informe de Avance No 2*, México, SCT, 1993.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes BCEOM, Sociedad Francesa de Ingeniería. *Informe Ejecutivo*, México, SCT, 1992
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. BCEOM, Sociedad Francesa de Ingeniería *Segunda Fase del Estudio Informe de Misión*, México, SCT, 1992
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Decisión del panel de autotransporte, favorece a México*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes Boletín 023, 6 de febrero del 2001. www.sct.gob.mx.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *El Transporte de América del Norte en Cifras*. www.sct.gob.mx
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Esfuerzos para que los sistemas de transporte de países del TLCAN, estén a la altura de la demanda* Boletín SCT 230/1, 10 de octubre 2000. www.sct.gob.mx.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Plan Inicial a Cinco Años para Incrementar la Cooperación en el Campo de las Tecnologías de Transporte en Norteamérica* www.imt.mx/Espanol/TLCAN/5yplan/.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes Programa del Sector Comunicaciones y Transportes, *18 meses de acción y consolidación*, México, SCT, 1989.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes *Programa Nacional Carretero 1995-2000*.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes *Programa Nacional de Modernización de la Infraestructura del Transporte 1990-1994*, México, SCT, 1989
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional de Autopistas 1989-1994*, México, SCT, 1994.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional de Autopistas 1989-1994. Propósitos y logros*, México, SCT, 1994.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, BCEOM Sociedad Francesa de Ingeniería. *Simulación de Estrategias de Mantenimiento Vial. Programa SISTER. Presentación General*, México, SCT, 1992.
- Secretaría de Economía *¿Qué es el TLC?* www.economia-snci.gob.mx/tratados/tlcan/rame3.htm
- Stack J "The New Zealand Transport Sector Model", *Public Sector Journal*, Vol.18, 1995.
- Talvitie, A.P *International Experiences in Restructuring the Road Sector*. Documento presentado en el seminario de capacitación del Banco Mundial sobre gestión y financiamiento viales, 1996.

- Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la Gestión Pública Contemporánea". *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública del Estado de México*, No 37. México. IAPEM. enero-marzo 1998
- _____ *El gobierno en acción*, la formación del régimen presidencial de la administración pública, México, FCE, 1984
- _____ *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México. IAPEM. 1994.
- Vargas, Alfredo "Proceso de Privatización en la Subregión: México, Centroamérica y el Caribe", *Revista Gestión y Estrategia No.1*, edición inaugural, Julio-diciembre 1991, UAM Azcapotzalco. edición internet, www.azc.uam.mx/gestion.
- Villamar, Alejandro *El Plan Puebla Panamá: extensión y profundización de la estrategia regional neoliberal, o nueva estrategia de desarrollo integral y sustentable desde las comunidades* www.rmalc.org.mx/ppp.htm
- Villarreal, René *Liberalismo social y reforma del Estado México en la era del capitalismo posmoderno*. México, NAFINSA-FCE, 1993
- Wilcox, P. J. *Road Financing in New Zealand*. Documento presentado en el seminario del Banco Mundial "Iniciativa de Conservación Vial", Abidjan. 2-6 de junio, 1997
- World Bank *Emerging Trends*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm
- World Bank. *Long-range Plan*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm
- World Bank. *Planning of Roads and Highways*. www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.html
- World Bank *Planning process*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm
- World Bank. *Reporting Mechanisms* www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm
- World Bank. *The Roads of the prived Toll and Concessions*, www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/toll_rds.htm#mechanisms
- World Bank *Transport Planning Framework*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm
- WorldBank. *Financial Planning and Budgeting*, www.worldbank.org/transport/roads/pl_over.htm.
- www.sct.gob.mx
- www.azc.uam.mx/gestion.
- www.bancomundial.com/
- www.capufe.gob.mx
- www.ccmexico.com.mx/canaco/politica.html
- www.cepal.org
- www.clad.org
- www.dnvuruguay.com
- www.eclac.cl/publicaciones/medioambiente/5/lcl1095/spaprog.htm
- www.eclac.cl/transporte/noticias/bolfall/8/5018/fal160.htm
- www.eclac.cl/transporte/noticias/bolfall/9/5009/fal151.htm
- www.efl.fha.dot.gov
- www.ejecutive.govt.nz
- www.europa.eu.int/index-es.htm
- www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l24207.htm
- www.europa.eu.int/scadplus/scad_es\da/lvb/l24094.htm
- www.fhwa.dot.gov
- www.fhwa.dot.gov/discretionary/index.htm
- www.fhwa.dot.gov/eihd/roebing.htm
- www.fhwa.dot.gov/environment/inv_dot.htm

- www.fhwa.dot.gov/hep10/biped/biped.html
- www.fhwa.dot.gov/policy/fhwapprt.htm
- www.fhwa.dot.gov/policy/fhwapprt.htm#overview
- www.fhwa.dot.gov/policy/theplan.htm
- www.fhwa.dot.gov/reports/2001plan/index.htm
- www.govt.nz/aghome.php3%3Fid%3D41
- www.highways.gov.uk
- www.iadb.org
- www.imf.org
- www.mindspring.com/~irfgtz/reformanz.html
- www.ncac.gwu.edu/
- www.nhi.fhwa.dot.gov/
- www.oecd.com
- www.oecd.org/dsti/sti/transport/road/index.htm
- www.pih-ipc.org/es/info_index.htm
- www.policy/1999cpr/ch_02/cpgo2-1.htm
- www.port.unican.es/149/
- www.port.unican.es/85/
- www.sct.gob.mx
- www.shcp.gob.mx
- www.transfund.govt.nz&AlisUILang=en&AlisUI=frames_ex/gen_toolbar&AlisTargetLang=s
- www.transit.govt.nz/index.html
- www.wbln0018.worldbank.org/lac/mexweb.nsf/690548c35c21e024852566f000099529/7faa01d1d9c7795b85256721006d9d24?OpenDocument
- www.worldbank.org
- www.worldbank.org/external/
- www.worldbank.org/html/fpd/transport/roads/pl_sect8.htm
- www.zietlow.com/docs/NZDlp1.htm
- Yehezkel, Dror. *Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina*. www.clad.org.ve/0029805.html

ÍNDICE DE CUADROS

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Pag.</i>
CAPÍTULO I. PARTICIPACIÓN DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMÍA		
1 1	Visión de la gestión pública	25
1 2	Funciones económicas del Estado	27
1 3	Reformas económicas del Estado	54
1 4	Proceso de privatización en el ámbito mundial	57
1 5	Panorama de privatización en América Latina	59
1 6	Áreas susceptibles de privatizarse en los próximos años	64
CAPÍTULO II. LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS CARRETERAS EN MÉXICO		
2 1	Red de autopistas y año de construcción	76
2 2	Sistema Nacional de carreteras	78
2 3	Evolución de la red carretera federal 1930-2000	81
2 4	Estado físico de la red carretera federal 1992	84
2 5	Estado físico de la red carretera federal 1992 Gráficos	84
2 6	Problemática de la conservación	87
2 7	Préstamos realizados por el Banco Mundial al sector carretero mexicano	93
2 8	Costos del Proyecto 3628-ME	96
2 9	Autopistas de cuota en operación	108
2 10	Criterios para la concesión de autopistas	115
2 11	Longitud de la red de caminos y puentes de CAPUFE	120
2 12	Longitud de la red de caminos y puentes de CAPUFE Gráficos	120
2 13	Autopistas rescatadas	121
CAPÍTULO III. POLÍTICAS CARRETERAS EN OTRAS REGIONES Y PAÍSES		
3 1	Composición de la red carretera en Estados Unidos	132
3 2	Contratos de conservación vial por niveles de servicio	155
3 3	Características de fondos viales	156
CAPÍTULO IV. LAS POLÍTICAS CARRETERAS DE LOS SEXENIOS 1989-2000		
4 1	Extensión física del sistema carretero Canadá, México y Estados Unidos	172
4 2	Gastos de los gobiernos que integran el TLCAN en carreteras	175
4 3	Estado físico de la red federal de carreteras 1994-2000	187